



HAL
open science

Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ?

Nadyah Abdel Salam

► **To cite this version:**

Nadyah Abdel Salam. Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ? : Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme. Sociologie. Université Côte d'Azur, 2023. Français. NNT : 2023COAZ2040 . tel-04457254v1

HAL Id: tel-04457254

<https://theses.hal.science/tel-04457254v1>

Submitted on 25 Feb 2024 (v1), last revised 14 Feb 2024 (v2)

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.



HAL
open science

Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ? : Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme

Nadyah Abdel Salam

► **To cite this version:**

Nadyah Abdel Salam. Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ? : Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme. Sociologie. Université Côte d'Azur, 2023. Français. NNT : 2023COAZ2040 . tel-04457254

HAL Id: tel-04457254

<https://theses.hal.science/tel-04457254>

Submitted on 14 Feb 2024

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 DE DOCTORAT

Le *Logement d'abord*, une innovation institutionnelle ?

Une tentative de transformation des politiques sociales
de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme

Nadyah ABDEL SALAM

Groupe de Recherche en Droit, Économie, Gestion (GREDEG)

Présentée en vue de l'obtention
du grade de docteur en Sociologie
d'Université Côte d'Azur

Dirigée par : Gérald Gaglio

Soutenue le : 17 novembre 2023

Devant le jury, composé de :

Jean-Claude Driant, Professeur des
universités, Université Paris-est Créteil

Benoit Eyraud, Maître de conférences,
Université Lumière Lyon 2

Etienne Fabris, Directeur du GIE la ville
autrement

Anne Petiau, Directrice du CERA,
membre du LISE - UMR CNAM/CNRS

Pascale Pichon, Professeure des
universités, Université Jean Monnet
Saint-Étienne



Le *Logement d'abord*, une innovation institutionnelle ?

Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme

Jury

Rapporteurs

Jean-Claude DRIANT, Professeur des universités, Université Paris-Est Créteil

Anne PETIAU, Directrice du CERA, Membre du LISE - UMR CNAM/CNRS

Examineurs

Pascale PICHON, Professeure des universités, Université Jean Monnet Saint-Étienne

Benoit EYRAUD, Maître de conférences, Université Lumière Lyon 2

Invités

Etienne FABRIS, Directeur du GIE La ville autrement

Directeur de thèse

Gérald GAGLIO, Professeur des universités, Université Côte d'Azur

RESUME DE LA THESE

Le Logement d'abord, une innovation institutionnelle ? Une tentative de transformation des politiques sociales de l'habitat pour mettre fin au sans-abrisme

Résumé

Le *Logement d'abord* se présente comme une voie alternative pour mettre fin au sans-abrisme. Ses promoteurs cherchent à réorienter le système d'assistance aux personnes sans-abri afin qu'elles puissent vivre directement dans un logement personnel stable, avec un soutien adapté à leurs choix et besoins. Cette nouvelle doctrine circule depuis les années 1990 dans les pays occidentaux où elle fait l'objet de débats, d'adaptations et de réappropriations qui alimentent un corpus doctrinal qui n'est pas figé. En France, elle inspire une stratégie nationale pour refonder le système d'hébergement en privilégiant l'accès au logement au plus tôt. Elle s'incarne aussi dans des dispositifs expérimentaux tels que le programme *Un chez soi d'abord* qui accompagne en logement des personnes sans-abri avec un long parcours de rue et des troubles psychiatriques sévères.

La recherche interroge la consistance de ce programme de changement et son issue, ainsi que la place respective du logement social et de l'hébergement dans ce système d'action en reconfiguration. Elle s'appuie sur une enquête ethnographique de quatre ans (2017-2020) auprès des acteurs impliqués dans le déploiement du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise, en lien avec les acteurs et institutions actifs au niveau national et supranational. Le *Logement d'abord* est abordé comme une nouvelle catégorie d'action publique à interroger et un processus d'innovation institutionnel à enquêter. Pour prendre tout son sens, il est resitué dans le champ plus vaste des politiques sociales de l'habitat auxquelles il participe.

La première partie de la thèse présente une socio-histoire de l'émergence du *Logement d'abord* en France et dans les différents pays où la doctrine se forge, circule et oriente l'action publique. Elle décrit les modalités de formation de cette doctrine à partir de ses foyers d'inspiration nord-américain et finlandais, en montrant l'interpénétration des niveaux d'action publique, le rôle des réseaux de promotion à l'international et le renforcement mutuel des processus de diffusion. En Europe, la doctrine évolue ainsi d'une approche ciblée visant les situations jugées les plus complexes, à une approche extensive et transformative pour mettre fin au sans-abrisme. Sa diffusion participe d'un mouvement de contestation des différentes formes d'emprise institutionnelle qui traverse l'ensemble de l'offre sociale et médico-sociale.

La deuxième partie de la thèse se centre sur la démarche engagée dans la métropole lyonnaise. Elle analyse le contexte socio-institutionnel qui conduit à un arbitrage politique local en faveur du *Logement d'abord*, ainsi que les inflexions apportées à l'ambition initiale au fil de l'action. Les épreuves de la mise en œuvre conduisent à des hybridations entre hébergement et logement qui transforment la proposition initiale. Loin de conduire au retrait de l'hébergement, le *Logement d'abord* en renouvelle plutôt les contours et les formes. Le processus d'innovation institutionnel se poursuit sous la bannière d'une politique de l'hospitalité afin de dépasser les limites d'une acceptation trop restrictive du logement et du droit à l'habiter.

La troisième partie de la thèse traite des apprentissages et des déplacements qui résultent de ces explorations. Au travers de deux expérimentations, elle donne à voir les coopérations entre institutions nécessaires pour qu'une vie autonome soit possible, en logement ordinaire ou dans des formes alternatives d'habitat, non pas sous la responsabilité d'une seule

institution mais avec le soutien d'une pluralité d'entre elles. Elle met aussi en évidence les limites d'une action publique supplétive qui ne permet pas de compenser durablement des institutions en retrait faute de moyens.

Mots clés

Logement d'abord, Innovation, Action publique, Sans-abrisme, Hébergement, Logement social.

Housing First, an institutional innovation ? An attempt to transform social housing policies to end homelessness

Abstract

Housing First is presented as an alternative way to end homelessness. Its promoters seek to reorient the system of assistance to homeless people so that they can live directly in stable personal housing, with support adapted to their choices and needs. This new doctrine has been circulating since the 1990s in Western countries, where it has been debated, adapted and re-appropriated, feeding a non-fixed doctrinal corpus. In France, it inspires a national strategy to overhaul the temporary accommodation system, prioritizing access to ordinary housing as quickly as possible. This is also embodied in experimental projects such as the program *Un chez soi d'abord*, which provides housing for homeless people with long street histories and psychiatric disorders.

The research questions the coherence of this change program, its outcome as well as the respective place of social housing and accommodation in this reconfigured action system. It is based on a four-year (2017-2020) ethnographic survey of actors involved in the deployment of *Housing First* in the Lyon metropolitan area, in conjunction with actors and institutions active at national and supranational levels. *Housing First* is approached as a new category of public action to question and an institutional innovation process to investigate. To be fully meaningful, it needs to be seen in the wider context of the social housing policies to which it contributes.

The first part of the thesis presents a socio-history of the emergence of *Housing First* in France and in the different countries where the doctrine is forged, circulates and guides public action. It describes the way in which it was formed from its North American and Finnish sources of inspiration, showing the interpenetration of levels of public action, the role of international promotion networks and the mutual reinforcement of diffusion processes. In Europe, the doctrine is evolving from a approach targeting situations deemed to be the most complex, to a global and transformative approach to ending homelessness. Its diffusion is part of a movement to protest the different forms of institutional control which permeate the entire social and medico-social offer.

The second part of the thesis focuses on the approach adopted in the Lyon metropolitan area. It analyzes the socio-institutional context that led to a local political decision in favor of *Housing First*, as well as the changes made to the initial ambition. The difficulties of implementation lead to hybridizations between accommodation and housing which transform the initial proposal. Far from leading to the withdrawal of accommodation, *Housing First* is leading to a renewal of its contours and forms. The process of institutional innovation continues under the banner of a policy of hospitality to overcome the limits of an overly restrictive acceptance of housing and the right to inhabit

The third part of the thesis deals with the learning and changes that result from these explorations. Through two experiments, it shows the cooperation between institutions necessary to make independent living possible, in ordinary housing or in alternative forms of housing, not under the responsibility of a single institution but with the support of several between them. It also highlights the limits of supplementary public action, which is not enough to compensate in the long term for institutions that are failing due to a lack of resources.

Keywords

Housing First, Innovation, Public action, Homelessness, Social housing, Accommodation support

REMERCIEMENTS

Ce projet de thèse a émergé en mai 2016 lors d'un résidentiel du master « Sociologie de l'entreprise et stratégie de changement » de Sciences Po Paris, à la Fontaine aux bretons. Je remercie Florence Osty et l'ensemble de l'équipe pédagogique d'avoir conçu ce parcours de formation passionnant, Cécile Caron de m'avoir ouvert à la perspective d'une recherche doctorale et Gérard Gaglio d'avoir accepté d'être mon directeur de thèse. J'ai pu apprécier sa présence attentive, sa bienveillance et ses conseils toujours avisés. Je remercie également les membres du jury Jean-Claude Driant, Anne Petiau, Pascale Pichon, Benoit Eyraud et Etienne Fabris d'avoir accepté de lire et de discuter ce travail de recherche. Ces derniers l'ont suivi dès ses prémises dans le cadre du comité de suivi de thèse et je leur en suis extrêmement reconnaissante.

Cette recherche a été menée dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche. Elle a été soutenue par Est Métropole Habitat, la Métropole de Lyon et l'Association nationale de la recherche et de la technologie. Je remercie tout particulièrement Cédric Van Styvendael, Corinne Aubin Vasselin, Etienne Fabris, Martine Chanal et Maud Larzillière de leur confiance qui a rendu possible cette recherche. Je remercie également tous les membres du GIE La ville autrement (Est Métropole Habitat, Alynéa, la Fondation Aralis, Rhône Saône Habitat et la Société Villeurbanaise d'Urbanisme), du Pôle Public de l'Habitat (La Métropole de Lyon, Grand Lyon Habitat, Lyon Métropole Habitat, Est Métropole Habitat) et du Housing First Europe Hub. Ils m'ont fait une place dans leurs cercles de travail et ils m'ont permis de vivre de l'intérieur les enthousiasmes, les incertitudes et les difficultés de l'action collective.

Je ne pourrais pas citer ici nominativement toutes les personnes et les structures embarquées dans l'aventure du *Logement d'abord* que cette recherche m'a permis de rencontrer. Merci pour tous les moments de joie et de complicité, et aussi pour les moments d'incompréhension et les désaccords qui se sont a posteriori avérés très fructueux. Merci à tous ceux qui m'ont accordé un ou plusieurs entretiens d'avoir partagé leurs savoirs, leurs convictions, leurs questionnements et leurs doutes. Merci aux réseaux de recherche qui m'ont permis de participer à leurs travaux et de m'acculturer aux sphères de la recherche académique et de la recherche collaborative dans le cadre du réseau REcherche HABitat-Logement, du réseau aux frontières du sans-abrisme et de la communauté mixte de recherche Capdroits.

Cette recherche a duré quelques années avec son lot d'inconforts, de désajustements, d'indisponibilité aux autres. Toute ma gratitude et ma tendresse à mes proches qui m'ont conservé leur affection dans ces périodes troubles. Leur présence et leurs attentions m'ont été très précieuses. J'ai pu compter sur le soutien indéfectible de ma mère Martine. Le souvenir de mon père Atef m'a accompagné tout au long de ce parcours et cette thèse a été pour moi une façon d'actualiser notre lien de filiation. J'ai aussi promis à Sanaa et Chaïm de passer un peu moins de temps dorénavant à tapoter sur mon ordinateur.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ABC HLM	Association des Bailleurs Constructeurs HLM du Rhône et de la Métropole de Lyon
ACAL	Association collective pour l'accès au logement
ACT	Appartement de coordination thérapeutique
ACDA	Accord collectif départemental des attributions
ACIA	Accord collectif intercommunal des attributions
AHI	Accueil, hébergement, insertion
ALYNÉA	Association lyonnaise nouvelle d'écoute et d'accompagnement
ALPIL	Association lyonnaise pour l'insertion par le logement
ALT	Allocation logement temporaire
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ANDATU	Pour toi (en romani)
ANRT	Association nationale de la recherche et de la technologie
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASH	Aide sociale à l'hébergement
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AURA HLM	Association des organismes HLM Auvergne-Rhône-Alpes
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement (dispositif)
BOP	Budget opérationnel de programme
CAARUD	Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques liés aux usages de drogues
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAL	Commission d'attribution des logements sociaux
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCPA	Conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées et ses déclinaisons régionales (CCRPA)
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CMP	Centres Médico Psychologiques
CNRTL	Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

CPH	Centre provisoire d'hébergement
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CUS	Convention d'utilité sociale
DALO	Droit au logement opposable
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DDASS	Direction départementale des actions sanitaires et sociales
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT	Direction départementale des territoires
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (ex DDCS)
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGAS	Direction générale des affaires sociales
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des territoires
DIHAL	Direction interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement
DIPLP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DRDJSCS	Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DREAL	Direction Régionale, de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DNA	Dispositif national d'accueil (des demandeurs d'asile)
EHPAD	Établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes
EMH	Est Métropole Habitat
EMPP	Équipe mobile psychiatrie précarité
EPL	Entreprise Publique Locale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
ESSMS	Établissements et services sociaux et médico-sociaux
ÉTAGE	Équipes territoriales d'alternative globale à L'expulsion
FAP	Fondation Abbé Pierre
FAPIL	Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité (ex. FNARS)
FASILD	Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations
FEANTSA	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
FJT	Foyer jeunes travailleurs
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNAVDL	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FSL	Fond de solidarité logement
FTM	Foyer de travailleurs migrants
GLH	Grand Lyon Habitat
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public

HBM	Habitation à bon marché
HCLPD	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
HLM	Habitation à loyer Modéré
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
ICIS	Instance de coordination de l'ingénierie sociale
IPHS	Instance de production de l'habitat spécifique
INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAM	Lit d'accueil médicalisé
LHSS	Lits halte soins santé
LMH	Lyon Métropole Habitat
MDMS	Maisons de la métropole pour les solidarités
MNA	Mineurs non accompagnés
MRIE	Mission régionale d'information sur les exclusions
MVS	Maison de la Veille Sociale (SIAO 69)
NIMBY	Not in My Backyard
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
OPS	Occupation du parc social (enquête statistique)
ORSPERE	Observatoire régional de la souffrance psychique en rapport avec l'exclusion
PASS	Permanences d'accès aux soins de santé
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLALHPD	Plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLACE	Partenariat pour un logement accompagné contre l'exclusion
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLU-H	Plan local d'urbanisme et de l'habitat
PLUS	Prêt locatif à usage social
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
PPH	Pôle Public de l'Habitat
RLS	Réduction de loyer de solidarité
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
RSA	Revenu de solidarité active

UNAFO	Union professionnelle du logement accompagné
UCSA	Un Chez Soi d'Abord
SDF	Sans domicile fixe
SEM	Société d'économie mixte
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SLS	Supplément de loyer de solidarité (enquête)
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
UNAFO	Union professionnelle du logement accompagné
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
USH	Union sociale pour l'habitat
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

TABLE DES MATIERES

Résumé de la thèse	3
Remerciements	6
Liste des sigles et acronymes	7
Table des matières	11
Introduction générale	20
Section 1. Un nouveau programme institutionnel pour mettre fin au sans-abrisme .20	
1.1. L'accès au logement au plus tôt : une alternative au modèle dominant d'assistance	20
1.2. Une histoire croisée du <i>Logement d'abord</i>	22
1.3. Les promesses du <i>Logement d'abord</i> à l'aune d'une expérimentation sans suite ..	23
Section 2. Une recherche embarquée dans le monde de l'habitat social	27
2.1. La réflexivité sociologique pour réagencer les attachements	27
2.2. Un projet de recherche élaboré à partir de l'opportunité d'une CIFRE	32
2.3. Faire enquête : terrain, méthode et posture	35
La délimitation du terrain d'enquête et les investigations réalisées	35
La participation à l'action comme mode d'enquête	39
Un positionnement à construire pour soi et pour les autres	40
Du statut de praticienne à celui de praticienne-chercheure : une conversion	43
Section 3. Comprendre les transformations à l'œuvre dans les politiques sociales de l'habitat	46
3.1. Questionner le rapport de nos sociétés contemporaines à la vulnérabilité de l'habiter	46
Le logement, une notion équivoque	46
L'effectivité du droit au logement : des arrangements et des compromis situés	47
La vulnérabilité de l'habiter et les conditions d'accès au chez soi	50
3.2. Reconstituer le puzzle d'une politique publique en construction	51
Une politique française du <i>Logement d'abord</i> à investiguer	51
Une nouvelle catégorie d'action publique à interroger	52
Une dynamique de changement étudiée à partir d'un territoire	53
3.3. Enquêter sur un processus d'innovation institutionnelle contemporain	55
L'innovation : un processus (l'action d'innover) et un résultat situé	55
Des trajectoires de diffusion non linéaires et des réappropriations	56
L'étude des réagencements institutionnels à l'œuvre dans le monde de l'habitat social	57
Annnonce du plan	58

Partie I : L'émergence du <i>Logement d'abord</i> dans les politiques sociales de l'habitat.....	60
Introduction de la partie I.....	60
Chapitre 1. Du devoir de charité au <i>Logement d'abord</i> : continuités et ruptures	62
Introduction du chapitre 1.....	62
Section 1. Les transformations de l'aide aux indigents.....	64
1.1.1. Une assistance sous conditions : l'appartenance territoriale, l'incapacité et le mérite	64
1.1.2. Les institutions asilaires : du traitement indifférencié des indigents à la segmentation des publics	66
1.1.3. La structuration d'un système d'hébergement dédié aux personnes en situation de sans-abrisme	67
1.1.4. Le virage ambulatoire de la psychiatrie et le mouvement de désinstitutionnalisation	69
1.1.5. La revendication d'une nouvelle place de l'usager et l'inclusion de tous dans la cité	70
Section 2. Le logement social et l'assistance publique : histoires parallèles et croisements	74
1.2.1. Aux origines du logement social : l'hygiénisme, le soutien à la natalité et à l'économie	74
1.2.2. La dualité du parc social : filet de protection et levier de promotion des classes populaires.....	76
1.2.3. Une propédeutique de l'habitat qui légitime la sélection des publics et l'habitat spécifique	79
1.2.4. Une ouverture sous contrainte du logement social aux plus défavorisés	81
1.2.5. L'extension du logement très social ou le brouillage des frontières entre l'hébergement et le logement.....	82
Section 3. Les deux visages du Logement d'abord en France : Un chez soi d'abord et la refondation du système d'hébergement	84
1.3.1. Les Enfants de Don Quichotte : une mobilisation récupérée ?	84
1.3.2. L'irruption du <i>Logement d'abord</i> dans le programme de refondation : les voies de la circulation d'un modèle transnational	87
1.3.3. L'émergence d'un autre visage du <i>Logement d'abord</i> à partir d'un squat thérapeutique marseillais.....	90
1.3.4. La relance d'une stratégie nationale en berne par les résultats du Un Chez Soi d'Abord	92
1.3.5. Le spectre d' <i>Andatu</i> : une expérimentation locale du <i>Logement d'abord</i> prise dans une action publique erratique	95
Conclusion du chapitre 1.....	103

Chapitre 2. Foyers d'inspiration et trajectoires de diffusion : le <i>Logement d'abord</i>, une histoire transnationale.....	105
Introduction du chapitre 2.....	105
Section 1. Pathways To Housing : l'expérimentation pionnière.....	105
2.1.1. Le McKinney Act, une loi d'aide aux sans-abri et de nouveaux dispositifs pour les loger.....	105
2.1.2. L'influence de la réhabilitation psychiatrique dans la genèse du modèle <i>Housing First Pathways</i>	108
2.1.3. Une nouvelle combinaison de services d'accompagnement en logement pour les plus marginalisés.....	110
2.1.4. Un modèle d'intervention fondé en valeur, des principes qui font système, un mode opératoire codifié.....	111
L'accès immédiat au logement.....	112
Le respect des choix et l'autodétermination.....	112
L'orientation vers le rétablissement.....	113
Le soutien individualisé et axé sur la personne.....	114
L'intégration sociale et communautaire.....	114
Les preuves scientifiques d'efficacité pour asseoir et diffuser le modèle.....	115
2.1.5. Une diffusion aux effets contrastés aux Etats-Unis et au plan international... ..	116
Section 2. Les passeurs canadiens : du Chez soi à la Stabilité résidentielle avec accompagnement.....	119
2.2.1. Cerner ce qui fonctionne, à quel coût, pour qui et dans quels environnements	119
2.2.2. Prendre en compte les particularités locales.....	120
2.2.3. Dépasser le stade expérimental, convaincre et s'implanter.....	122
2.2.4. Une acceptation du <i>Logement d'abord</i> qui encourage les traductions et les adaptations.....	124
2.2.5. La stabilité résidentielle avec accompagnement au Québec : la voie du compromis.....	126
Section 3. La stratégie finlandaise de résorption du sans-abrisme par le Logement d'abord.....	128
2.3.1. Agir sur le noyau dur du sans-abrisme.....	128
2.3.2. Une exigence éthique : avoir son nom sur la porte.....	129
2.3.3. Des plans triennaux pour transformer le système d'assistance aux personnes sans-abri.....	131
2.3.4. Le cas idéal typique d'une politique volontariste qui fonctionne.....	132
2.3.5. La conversion des anciens foyers : un marqueur et un point de non retour... ..	134
2.3.6. Housing First 2.0 : une conception évolutive du <i>Logement d'abord</i>	135
Conclusion du chapitre 2.....	137

Chapitre 3. Un nouveau paradigme pour mettre fin au sans-abrisme en Europe	138
Introduction du chapitre 3	138
Section 1. La formation du Housing First Europe Hub	139
1.1.1. Une nébuleuse programmatique autour des premières expérimentations européennes	139
1.1.2. La fidélité au modèle <i>Housing First Pathways</i> pour engager la transformation...	142
1.1.3. Une « joint-venture » pour promouvoir le <i>Logement d'abord</i> en Europe	143
1.1.4. Une plateforme où s'élabore de la doctrine, du plaidoyer et des instruments de diffusion	147
1.1.5. Train the Trainer : former les ambassadeurs du <i>Logement d'abord</i>	148
Section 2. L'ajustement de la doctrine à un programme de changement	152
3.2.1. Se constituer en acteur programmatique	152
3.2.2. Faire coexister des conceptions du <i>Logement d'abord</i> divergentes	153
3.2.3. Rendre compte du déploiement du <i>Logement d'abord</i>	154
3.2.4. Encadrer la diffusion du <i>Logement d'abord</i> : une gageure ?	157
3.2.5. De la « mise à l'échelle » au « changement systémique » : l'évolution de la doctrine	161
Section 3. Quelle consistance doctrinale ?	165
3.3.1. Une doctrine qui se nourrit des controverses qu'elle suscite	165
3.3.2. Un changement de paradigme revendiqué	166
3.3.3. Les controverses qui fondent la doctrine : le continuum de soin et l'escalier de l'insertion	169
3.3.4. Les controverses qui transforment la doctrine : l'efficacité et les économies incertaines du <i>Logement d'abord</i>	172
L'efficacité du <i>Logement d'abord</i>	172
Les économies incertaines du <i>Logement d'abord</i>	174
3.3.5. Les controverses qui restent ouvertes : les formes du Chez soi et le devenir de l'hébergement	176
Conclusion du chapitre 3	180

Partie II. Le Logement d'abord au prisme du local : la démarche lyonnaise....	182
.....	
Introduction de la partie II.....	182
Chapitre 4. Quand l'action publique locale en matière d'hébergement et de logement se repolitise.....	184
Introduction du chapitre 4.....	184
Section 1. Les implications de la création de la Métropole de Lyon dans le champ de l'habitat et des solidarités.....	184
4.1.1. Un « bing bang » territorial et institutionnel.....	184
4.1.2. Croiser les compétences et les héritages	185
4.1.3. La promesse d'un creuset fertile pour concrétiser l'ambition métropolitaine ..	187
4.1.4. Explorer mais « ne pas mettre un petit doigt dans l'hébergement ».....	189
Section 2. Le Pôle Public de l'Habitat : un OVNI inter-institutionnel	190
4.2.1. La réactivation d'un dossier ancien : le rapprochement des offices publics de l'habitat	190
4.2.2. Le Pôle Public de l'Habitat : une alternative à la fusion des offices publics de l'habitat métropolitains	191
4.2.3. Le Pôle Public de l'Habitat : un espace de coopération, d'exploration et d'émulation	193
4.2.4. Le Pôle Public de l'Habitat : une solution de transition	194
Section 3. Est Métropole Habitat : un positionnement dans le monde de l'habitat social	195
4.3.1. Se distinguer et croître pour ne pas disparaître	195
4.3.2. Incarner l'avant-garde éclairé des opérateurs de l'habitat et de la ville.....	196
4.3.3. Le <i>Logement d'abord</i> et la ville inclusive comme marqueurs politiques.....	197
4.3.4. La contestation des politiques de peuplement.....	201
4.3.5. Des désaccords idéologiques et une stratégie de positionnement politique ..	204
Conclusion du chapitre 4.....	207
Chapitre 5. La construction d'un arbitrage politique local en faveur du <i>Logement d'abord</i>	208
Introduction du chapitre 5.....	208
Section 1. Les premiers pas du Logement d'abord au sein du Pôle Public de l'habitat	208
.....	
5.1.1. Les hésitations liées à une problématisation flottante.....	208
5.1.2. Un régime d'innovation spécifique : l'exploration	210
5.1.3. L'élaboration d'un premier programme exploratoire	211
5.1.4. Les limites d'un enrôlement sous contrainte.....	213
Section 2. Faire venir le programme Un chez soi d'abord à Lyon	214
5.2.1. Domestiquer le droit au logement pour tous	214
5.2.2. Organiser la convergence des initiatives	216

5.2.3.	Dépasser les limites du modèle hospitalier et de l'hébergement collectif.....	219
5.2.4.	Expérimenter de nouvelles formes de coopération inter-institutionnelles.....	221
5.2.5.	Éprouver l'idéal inclusif et l'ancrage dans le droit commun.....	222
5.2.6.	Négocier la mise à disposition des logements sociaux.....	225
Section 3. Inscrire la métropole lyonnaise parmi les territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord.....		231
5.3.1.	Quels porte-paroles pour le <i>Logement d'abord</i> dans la métropole lyonnaise ?...	231
5.3.2.	La Métropole de Lyon cheffe de file de la réponse à l'AMI <i>Logement d'abord</i>	233
5.3.3.	L'AMI <i>Logement d'abord</i> : un cadre d'action ouvert aux initiatives locales.....	235
5.3.4.	L'horizon d'un système d'assistance basé sur le logement pérenne.....	240
5.3.5.	Le pari d'une stratégie métropolitaine ambitieuse.....	240
Conclusion du chapitre 5.....		245
Chapitre 6. Faire exister le <i>Logement d'abord</i> dans la métropole lyonnaise.. 246		
Introduction du chapitre 6.....		246
Section 1. Comment réorienter le système local d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme ?		246
6.1.1.	L'horizon d'un système d'assistance basé sur le logement pérenne.....	246
6.1.2.	L'ambivalence des acteurs à l'égard de l'hébergement	249
	Des lieux de vie en décalage avec les attentes de leurs usagers	250
	La propédeutique de l'habitat : un implicite qui structure les pratiques	252
	Le rationnement de l'offre et le cantonnement de l'inconditionnalité	257
	Une fonction asilaire déniée qui perdure.....	260
6.1.3.	L'hébergement érigé en point de passage à éviter	261
6.1.4.	De la difficulté de sortir du sentier	262
Section 2. Une incorporation qui infléchit les pratiques, sans retrait de l'hébergement		264
6.2.1.	Un travail d'« organizing » pour que les intentions se traduisent en actions ..	264
6.2.2.	L'enrôlement réussi du microcosme de l'habitat très social lyonnais	267
6.2.3.	« L'hébergement en danger » : une mobilisation contre un dévoiement du <i>Logement d'abord</i> ?.....	270
6.2.4.	La réhabilitation de l'hébergement d'urgence sur fond de pandémie	277
6.2.5.	La relance de l'hébergement d'urgence et du <i>Logement d'abord</i> par le plan « Zéro retour à la rue »	279
6.2.6.	Quand la « fluidification » de l'hébergement limite le déploiement du <i>Logement d'abord</i>	281
Section 3. Vers un changement d'échelle ou une dilution de la stratégie Logement d'abord ?		286
6.3.1.	Une alliance européenne pour lutter contre le sans-abrisme et développer le logement abordable.....	286
6.3.2.	La mobilisation incertaine du logement social en France.....	288

6.3.3.	Le <i>Logement d'abord</i> mobilisé pour défendre le modèle généraliste du logement social	291
6.3.4.	Qu'est ce qui circule, qu'est ce qui s'ancre, qu'est ce qui persiste ?	294
6.3.5.	La politique de l'hospitalité : une potentialité collatérale ou un renoncement	297
	Conclusion du chapitre 6	301
Partie III.	Le <i>Logement d'abord</i>, un champ d'explorations et d'apprentissages	302
	Introduction de la partie III	302
Chapitre 7.	Revisiter les innovations d'hier : les mutations d'un projet d'habitats alternatifs	303
	Introduction du chapitre 7	303
	Section 1. Permettre aux plus exclus d'habiter d'abord : les enseignements de Rue – Habitat	304
7.1.1.	Des lieux de vie alternatifs pour les « grands exclus »	304
7.1.2.	Quand initiative locale et incitation institutionnelle à l'innovation se rencontrent.	306
7.1.3.	La mise à l'épreuve des intuitions de départ et les apprentissages	308
	La déconstruction des croyances sur le monde de la rue	309
	Les limites des colocations, de l'auto-gestion et du temporaire	312
	Un accompagnement « ultra individualisé » à domicile	313
	Quand gérer la multiplicité des attentes devient un chemin de croix	314
7.1.4.	Un nouveau départ dans le cadre du CHRS PolyGônes	315
	La pérennisation de l'expérimentation et ses bricolages	315
	L'alignement sur le fonctionnement d'un CHRS	316
	Une sélectivité accrue ?	317
	L'hybridation des formes d'accompagnement avec un lieu collectif d'affiliation	318
	Section 2. Le CHRS repensé au prisme du Logement d'abord	319
5.1.5.	Transformer les hébergements diffus pour permettre une installation durable....	319
5.1.6.	CHRS « diffus » ou CHRS « glissant » : quelles différences ?	321
5.1.7.	Un projet pour déroger à la règle et démontrer la plus-value sociale	323
5.1.8.	Le souci de réduire la violence institutionnelle qui affecte les prises en charge ..	325
	Le non-choix de l'hébergement	325
	Les dispositions pour prévenir l'ancrage	325
	L'encadrement des souhaits de relogement	326
	Les pressions pour faire sortir au plus tôt	327
5.1.9.	Comment faire place au choix des personnes ?	328
	Aménager les contraintes en évitant les relogements successifs	328
	Réorienter l'usage des logements sociaux	328
	La possibilité de refuser à défaut de pouvoir choisir	329

Section 3. Les épreuves pratiques qui conditionnent l'appropriation et la diffusion	332
7.3.1. Une montée en charge progressive.....	332
7.3.2. Des ajustements organisationnels pour modifier les pratiques métiers.....	333
Une nouvelle fonction de coordination et d'interface au sein d'EMH.....	333
Une réorganisation interrogée au sein d'Alynéa	334
7.3.3. Comment choisir les ménages ? : les dilemmes de l'orientation.....	336
7.3.4. Des logements mais pas n'importe lesquels, pas n'importe où et pas n'importe quand	339
7.3.5. La gestion des réorientations et des exfiltrations	341
Un « service après-vente » en cas de difficultés.....	341
Quand rien ne se passe comme prévu	343
Quand les soutiens inter-institutionnels font défaut	347
Quand des réorientations se négocient en marge des règlements	350
7.3.6. Les mesures d'intermédiation locative : un instrument controversé de déploiement du <i>Logement d'abord</i>	351
Un mécanisme indirecte de sélection à l'entrée.....	351
Un outil pour accompagner le passage à un statut de locataire	352
Une nouvelle forme de période probatoire	353
7.3.7. Une efficacité et des « coûts évités » difficiles à mesurer	355
Conclusion du chapitre 7.....	356
Chapitre 8. Soutenir l'habiter, prévenir l'expulsion des locataires Hlm	359
Introduction du chapitre 8.....	359
Section 1. Accompagner les locataires Hlm en difficulté dans leur logement.....	360
8.1.1. Le 3 ^{ème} plan national de prévention des expulsions : au-delà des recommandations, des opportunités d'action.....	360
8.1.2. Un temps institutionnel aux effets de mobilisation contrastés	363
8.1.3. Prévenir le sans-abrisme des locataires « de bonne foi » : un objectif consensuel qui rallie les trois offices métropolitains.....	365
Dépasser les dissensions et les contradictions de la stratégie nationale	365
Ne pas s'impliquer pour préserver le « vivre ensemble » dans les immeubles sociaux : un argumentaire fragile.....	366
Faire valoir le travail de proximité réalisé par les offices métropolitains	367
Accompagner des situations qui seront tôt ou tard (re)logés dans le parc social.....	369
Mettre en œuvre le droit au logement sans transiger avec les règles communes.....	369
8.1.4. « Qu'est-ce que l'on n'a pas fait ? » : déconstruire l'image du méchant bailleur	371
8.1.5. Remédier aux insuffisances du droit commun dans un cadre dérogatoire	373
Section 2. Un dispositif inter-institutionnel pour aller au-delà du « droit commun »	375
8.2.1. ÉTAGE comme prolongement des expérimentations en suspens	375
8.2.2. ÉTAGE comme renfort du « droit commun »	377

8.2.3. ÉTAGE comme préfigurateur des dispositifs de prévention des expulsions territorialisés	378
8.2.4. « Qu'est ce qui change ? » : aller vers des personnes qui ne demandent rien	379
Section 3. Décrypter, délibérer et agir sur les situations "complexes"	381
8.3.1. Le fonctionnement de la plateforme de Bron / Vaulx-en-Velin	381
8.3.2. Qui sont ces locataires aux situations si « complexes » ?	382
Ceux qui échappent à l'accompagnement	382
Ceux qui finissent par adhérer à l'accompagnement	384
Ceux qui sont en demande de soutien	385
Ceux qui sont en conflits avec leur bailleur ou les travailleurs sociaux de secteur	387
Ceux qui semblent dans l'incapacité de décider pour eux même	388
8.3.3. « Faire tenir » la situation en logement, en évitant les débordements et les risques excessifs	391
8.3.4. De la « capacité à habiter » des individus, à la capacité collective à soutenir un « habiter raisonnable » en logement ordinaire	392
8.3.5. Les limites des bricolages institutionnels : la fin de l'expérimentation	393
Conclusion du chapitre 8	393
Conclusion générale. Quelle trajectoire d'innovation institutionnelle ?	395
Bibliographie	399
Références académiques	399
Rapports, documents officiels	417
Annexes	424
Annexe 1 : Chronologie du processus de diffusion du Logement d'abord enquêté	425
Annexe 2 : Panorama des acteurs impliqués dans le processus de diffusion du Logement d'abord enquêté	426
Annexe 3 : Espaces de coopération sur le Logement d'abord enquêtés	427
Annexe 4 : Liste des entretiens qualitatifs réalisés	428
Annexe 5 : Quantification du sans-abrisme dans la métropole lyonnaise (2019 – 2021)	429
Annexe 6 : Liste des projets-pilote de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord dans la métropole lyonnaise (2019 – 2021)	430
Annexe 7 : Table des encadrés	431
Annexe 8 : Table des illustrations	432

INTRODUCTION GENERALE

Section 1. Un nouveau programme institutionnel pour mettre fin au sans-abrisme

1.1. L'accès au logement au plus tôt : une alternative au modèle dominant d'assistance

L'accès au logement des personnes sans domicile est au centre d'une controverse qui interroge les moyens de mettre fin au sans-abrisme dans les sociétés occidentales. Cette controverse oppose l'approche dominante dans les systèmes de prise en charge des personnes sans-domicile, où les personnes passent par différents dispositifs d'hébergement temporaire et d'accompagnement avant d'habiter un logement ordinaire, théorisée dans le *modèle de l'escalier*, et l'approche alternative du *Logement d'abord (Housing First)* qui préconise l'accès au logement ordinaire au plus tôt.

Les promoteurs du *Logement d'abord* décrivent un modèle inefficace mais dominant de prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme dans des hébergements temporaires, pour les préparer par étape, à habiter un logement autonome. Ils proposent de remplacer ce parcours d'insertion en escalier par l'accès direct à un logement stable, sans prérequis, avec un accompagnement qui s'adapte aux choix et aux besoins des personnes. Accéder à un logement où l'on peut se sentir chez-soi est envisagé comme le point de départ d'un processus éminemment personnel de rétablissement, plutôt que l'aboutissement d'un parcours d'insertion réussi.

Cette nouvelle doctrine a émergé à partir d'expérimentations menées aux Etats-Unis à la fin des années 1990 (Laval et *al.*, 2018; Deborah Padgett et *al.*, 2016). Elle circule depuis dans les pays occidentaux où elle fait l'objet de débats, d'adaptations et de réappropriations qui alimentent un corpus doctrinal qui n'est pas figé. Des acteurs hétérogènes, de plus en plus nombreux, s'en saisissent pour réorienter les politiques sociales en direction des plus précaires. La diffusion s'organise au travers de programmes expérimentaux qui ciblent les personnes sans-abri les plus marginalisées, d'évaluations scientifiques qui en démontrent l'efficacité et l'efficience, d'orientations de politiques publiques qui visent à mettre fin au sans-abrisme. Cette diffusion s'opère dans des pays ayant des histoires socio-culturelles aussi diverses que l'Australie, la Pologne, la Suède, l'Italie, l'Ecosse, la Nouvelle-Zélande ou le Japon. Des programmes se revendiquant du *Logement d'abord* sont mis en œuvre dans plus d'une vingtaine de pays. Des pays comme les États-Unis, la Finlande et le Canada en ont fait le principe directeur de leur politique nationale de réduction du sans-abrisme. C'est aussi le cas de la France depuis la fin des années 2000.

En 2007, les mobilisations collectives pour lutter contre le sans-abrisme ont abouti à l'adoption du droit au logement (et à l'hébergement) opposable¹ à la fin du mandat présidentiel de Jacques Chirac, et au lancement par son successeur Nicolas Sarkozy, d'un chantier pour refonder le système d'hébergement et d'accès au logement sur de nouvelles bases, avec le *Logement d'abord* comme axe directeur. La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) a été créée pour piloter ce chantier. La refondation projetée reposait sur la mise en place d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement » et sur la priorité accordée à l'accès au logement, sans passage obligatoire par l'hébergement. Les discussions entre l'État et les opérateurs associatifs se sont tendues sur la question des financements et de la transformation de l'offre d'hébergement. Pour beaucoup

¹ LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

d'acteurs, le *Logement d'abord* se présente alors comme une réforme sans moyens, inspirée d'expériences étrangères sans rapport avec l'histoire nationale et locale, imposée par le haut, par un gouvernement de droite libérale qui cherche à faire des économies sur les dépenses sociales.

Critiqué dans ses fondements et sa mise en œuvre, ce projet de refondation semble abandonné lors du quinquennat suivant. La DIHAL avait cependant lancé une expérimentation pour mettre à l'épreuve l'implantation du modèle nord-américain *Housing First Pathways* : le programme *Un chez soi d'abord* lancé en 2011 dans quatre métropoles (Marseille, Lille, Toulouse, Paris). Il accompagne directement en logement des personnes sans-abri avec un long parcours de rue et des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie et troubles bipolaires). L'expérimentation s'inscrit dans un programme de recherche évaluative dont les résultats sont publicisés en 2016 (Tinland et al., 2016). Alors que le programme cible les situations les plus complexes, ils font état d'une stabilité dans le logement pour plus de 85% des bénéficiaires sur deux ans de suivi, d'une amélioration de leur santé et de leur bien-être. Ils ont moins recours au système de soins, aux services d'urgence et d'hébergement. Les coûts ainsi évités compensent les coûts directs du programme. Ces preuves d'efficacité contribuent à sa pérennisation et à son déploiement annoncé, pour couvrir d'ici 2022, 20 territoires et 2 000 personnes (Estecahandy, 2019). Ces résultats donnent plus largement un nouveau souffle au programme de transformation du système d'assistance aux personnes sans domicile.

Début 2017, le *Logement d'abord* revient sur le devant de la scène médiatique et politique, lorsque la Fondation Abbé Pierre dans son appel aux candidats aux élections présidentielles en fait une proposition phare, sur laquelle s'engage le candidat Emmanuel Macron. Devenu président, il lance en septembre 2017 un plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022), qui vise « une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile », « une approche globale de la politique de lutte contre le sans-abrisme », « des solutions concrètes, pragmatiques et efficaces pour améliorer l'action publique ». Ce plan est couplé à un appel à manifestation d'intérêt pour sélectionner des territoires de mise en œuvre accélérée. En 2018, 23 territoires de mise œuvre accélérée du *Logement d'abord* ont été retenus parmi lesquels le territoire de la métropole lyonnaise, à partir duquel l'enquête de terrain a été réalisée pour cette recherche. Leur nombre a été doublé en février 2021, soit 46 territoires concernés par cette mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* en France, avec la perspective d'un nouveau plan quinquennal 2023 – 2027 pour poursuivre la réforme structurelle annoncée.

Se présentant comme une nouvelle catégorie d'action publique, le *Logement d'abord* cherche à dépasser les contradictions et les limites perçues des politiques publiques et des dispositifs préexistants. Il prend forme et se déploie au croisement d'une pluralité de cultures, de savoirs et de pratiques historiquement situés. Enquêter sur cette approche se voulant alternative suppose d'historiciser l'émergence de cette critique, d'analyser comment la prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme s'est structurée dans le temps, de comprendre comment le *Logement d'abord* se propose de transformer cette prise en charge, d'analyser ce qui résulte de l'action déployée dans les différents contextes où des promoteurs du *Logement d'abord* tentent de réorienter les pratiques en s'appuyant sur ce nouveau référentiel. L'enquête pose ainsi la question du choix des échelles, de la construction du contexte et des processus de catégorisation inhérents à l'action, à la mise en forme de l'action publique et au raisonnement scientifique. Pour enquêter l'une des multiples trajectoires du *Logement d'abord* et le processus d'innovation institutionnelle qui lui est associé, notre recherche doctorale prend pour point d'appui une enquête de terrain menée de 2017 à 2020, à partir du territoire de la métropole lyonnaise en France. Les observations ont été prolongées jusqu'à fin 2022 afin de couvrir l'ensemble de la période du plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) et de prendre en compte les inflexions de la trajectoire du *Logement d'abord* au niveau local, national et européen à l'issue de ce premier plan.

1.2. Une histoire croisée du *Logement d'abord*

Pour délimiter notre terrain d'enquête et articuler les échelles spatio-temporelles, nous nous appuyons sur la notion d'« histoire croisée » de Michael Werner et Bénédicte Zimmermann (2003). Croiser signifie « disposer deux choses l'une sur l'autre en forme de croix » et à ce point d'intersection « peuvent se produire des événements susceptibles d'affecter à des degrés divers les éléments en présence, en fonction de leur résistance, perméabilité ou malléabilité, et de leur environnement » (Werner et al., 2003, p. 16). En enquêtant sur les croisements, il s'agit d'étudier comment chacune des parties s'en trouve affectée et les conséquences qui en résultent (combinaisons nouvelles, entrecroisement, inerties, résistances).

« la plupart de nos institutions relèvent d'un double ancrage, à la fois dans une histoire structurelle longue qui marque leur logique et leur fonctionnement, et dans des conjonctures singulières d'action décisives pour leur avènement et leur transformation. Le point de vue d'une pragmatique sociale permet de penser l'interdépendance de ces deux dimensions, à partir du repérage des glissements et des décalages qui interviennent dans le cours de l'action et qui autorisent des moments d'innovation institutionnelle. Attentive tout à la fois aux conjonctures courtes d'action et aux conditions structurelles de possibilité de cette dernière, une telle approche ouvre des perspectives pour penser ensemble le changement et la stabilité ». (Werner & Zimmermann, 2003, p.26).

La prise en compte des différentes échelles spatio-temporelle et leur articulation permet d'étudier les rapports dynamiques entre action et structure, ainsi que les conditions de possibilité du changement. L'espace de compréhension dressé par l'enquête est aussi un processus dynamique de croisement où la position du chercheur et la définition de l'objet sont liées et évolutives. Le chercheur est partie prenante du processus et de ces interactions.

De fait, l'engagement de cette recherche s'est inscrit dans une période de forte mobilisation des promoteurs du *Logement d'abord* à l'international, en France et dans la métropole lyonnaise pour organiser sa mise à l'agenda politique et son déploiement. Nous avons participé à ce processus en tant que praticienne en amont du doctorat et durant l'enquête de terrain que nous avons réalisée dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE)². À l'origine de l'engagement dans la thèse, nos expériences passées dans ce monde professionnel ont accompagné l'enquête et participent de ce terrain où nous nous sommes investie avec d'autres pour que le *Logement d'abord* existe et se déploie.

Pour partager les questionnements qui étaient les nôtres au début de cette recherche doctorale, nous nous appuyons sur une séquence de « participation observante » qui a eu lieu au cours de notre enquête. En effet, pour appréhender ce que le *Logement d'abord* pouvait produire dans ce territoire, une partie des professionnels de l'habitat social se référaient alors au programme *Andatu* (« pour toi » en langue romani), une expérimentation qui a valu à la métropole lyonnaise de faire partie des sites pilotes du *Logement d'abord* en France en 2011 et à laquelle nous avons participé. Cette séquence permet de rendre perceptible les espérances mais aussi l'ambivalence et les réserves que pouvaient susciter parmi les professionnels et acteurs de terrain, le déploiement annoncé du *Logement d'abord* dans la

² Pour rappel, une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE) est un dispositif qui vise à cofinancer la formation d'un doctorant recruté par une structure appartenant au monde socio-économique et établie sur le territoire français, dans le cadre d'une collaboration de recherche avec un laboratoire public. La convention est signée entre un laboratoire, un doctorant et une entreprise. Elle permet le recrutement en contrat à durée déterminée ou indéterminée d'un étudiant pour la réalisation de sa thèse dans le cadre d'un dispositif ouvrant droit à subvention. L'entreprise embauche le doctorant pour lui confier une mission qui s'inscrit dans sa stratégie de recherche et développement. La mission sert de support à la préparation d'une thèse de doctorat en trois ans. L'ANRT - Association nationale de la recherche et de la technologie - est missionnée par le ministère chargé de la recherche pour animer et gérer ce dispositif.

métropole lyonnaise. La séquence illustre aussi l'ambiguïté de notre posture de doctorante dans ce terrain d'enquête familial, où nous cherchions à construire un regard réflexif sur une action collective dont nous étions partie prenante.

1.3. Les promesses du *Logement d'abord* à l'aune d'une expérimentation sans suite

Le 10 mai 2019, les responsables des attributions de logements sociaux des organismes Hlm de la métropole lyonnaise se retrouvent dans les locaux d'EMH à Villeurbanne, pour une commission sociale d'ABC Hlm spécialement dédiée au *Logement d'abord*. Dans cette instance de l'association inter-bailleur locale, les participants travaillent ensemble sur les questions d'accès et de maintien en logement des personnes défavorisées, pour la plupart de longue date. La chargée de mission stratégie et innovation de la Métropole de Lyon qui pilote la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise participe à la réunion, ainsi que l'équipe de la MVS qui coordonne l'hébergement et l'accès au logement des personnes en situation de sans-abrisme. Alors qu'une vingtaine de projets *Logement d'abord* sont engagés pour accompagner en logement des ménages en situation de sans-abrisme, la rencontre vise à convaincre les bailleurs sociaux de s'impliquer et à définir avec eux les conditions de mise à disposition des logements sociaux.

Par le passé, nous avons assuré les fonctions de chargée de mission à ABC Hlm et animé cette instance durant six années. Nous avons quitté ce poste en 2017 pour préparer une thèse de sociologie sur le *Logement d'abord* dans le cadre d'une CIFRE³. Nous occupons désormais un poste de chargée de mission – doctorante au GIE *La ville autrement*. Ce groupement a été constitué à l'initiative d'EMH pour développer des coopérations privilégiées avec d'autres acteurs de l'hébergement, du logement accompagné, de l'accession sociale à la propriété. Ce bailleur social souhaite jouer un rôle de premier plan dans le déploiement du *Logement d'abord*. Avec le soutien de la Métropole de Lyon, il s'appuie notamment sur ce GIE pour ce faire.

Nous intervenons en première partie de réunion, à la demande de la nouvelle chargée de mission d'ABC Hlm qui nous avait précisé dans son mail d'invitation : « *L'idée, c'est vraiment de se dégager du contexte local et de donner les principales clés de connaissance et de réflexion sur le Logement d'abord avec un regard critique aussi* ». La discussion ci-après suit notre présentation. La première question porte sur le programme *Andatu* conduit de 2012 à 2015 dans la métropole lyonnaise afin de loger dans le parc social des familles roms sans-abri. Il avait été initié par le préfet de la région Rhône-Alpes et du Rhône de l'époque, Jean-François Carencio et porté par l'association Forum Réfugiés-Cosi. Nous nous étions fortement impliquée lorsque nous travaillons à ABC Hlm pour que les bailleurs sociaux accueillent ces familles, en coordonnant leur participation et en les représentant dans l'instance de pilotage du programme.

Chargée de mission ABC Hlm : Et sur la partie où tu disais qu'il faut un accompagnement systémique et structurel ... Par rapport à Andatu, où l'on sait que cela a été un flop en partie, est ce qu'un accompagnement avait été pensé ? Il y a encore quelques situations qui sont compliquées non ?

Chargée de mission – doctorante : Ne dis pas ça ... Sur 100 situations, il y en a 6 qui sont restées coincées. Quel taux de succès !

Chargée de mission Métropole de Lyon : On ne peut pas dire flop ... (rires dans l'assistance). C'est flop parce que l'on n'a pas continué. C'est ça le flop.

³ Cette bifurcation s'inscrivait dans le prolongement de l'exécutive master « Sociologie de l'entreprise et stratégie de changement » de Sciences Po Paris, suivi de 2013 à 2016, en formation continue (en page 27).

(Aparté d'un participant) : Je n'ai jamais eu de soucis avec les miens...

Chargée de mission ABC Hlm : Ça a été une réussite ?

Directrice des attributions Lyon Métropole Habitat : Ben oui, franchement. On n'en entend pas parler de ces familles-là.

Chargée de mission ABC Hlm : Et du coup, vous avez perçu la logique Logement d'abord ? Tu peux nous en parler ? Moi je n'étais pas là et d'autres n'étaient pas là...

Directrice de la clientèle Grand Lyon Habitat : Je suis d'accord avec toi, ce n'est pas un flop. Par contre, l'approche n'était pas du tout la même. On l'a perçu comme une injonction de faire.

(Acquiescements dans l'assistance)

Chargée de mission Métropole de Lyon : Ben là, ce n'est pas trop différent...

Chargée de mission ABC Hlm : Mais il y avait un accompagnement ?

Directrice de la clientèle Grand Lyon Habitat : Ben oui.

Directrice des attributions Lyon Métropole Habitat : Oui, il y en avait un mais il fallait des logements et point barre. Et après, c'est notre propre capacité à travailler ensemble qui a été facilitant et parce que l'on se connaissait aussi. Mais l'approche n'était pas du tout incitative...

Directrice de la clientèle Grand Lyon Habitat : On répondait à une urgence.

Responsable des attributions Dynacité : On avait des objectifs.

Directeur de la MVS : Il y avait un programme sélectif. Ce n'était pas n'importe quel ménage qui rentrait dans l'opération et il y avait des engagements fermes.

Chargée de mission Métropole de Lyon : Il y avait les « prêts » et des « plus ou moins prêts » ...

Directrice de la clientèle Grand Lyon Habitat : Ben, il y en a qui pouvaient être prêts mais qui ne pouvaient pas rentrer quand même. (rires dans l'assistance)

Directeur de la MVS : C'était même la quintessence du programme en escalier. Il fallait rentrer dans ce sas, mériter de rentrer dans ce sas. Je suis vachement critique mais il faut dire les choses comme elles étaient... Il y avait une sélection, il fallait être élu, éligible et élu, pour entrer dans ce sas. Et ensuite être porté selon un programme bien déterminé sur du logement. Tout le monde était contraint, y compris les ménages.

Chargée de mission ABC Hlm : On ne pouvait pas parler de Logement d'abord ?

Directeur de la MVS : Non.

Directrice de la clientèle Grand Lyon Habitat : Ce que l'on peut regretter, c'est la fin en « eau de boudin » mais c'est peut-être lié à des financements... Ce que l'on retient aujourd'hui, ce n'est pas tous les ménages qui ont un bail signé et qui vivent très bien dans leur logement. On en a plein. C'est les 5 - 6 qui nous restent sur les bras.

Directeur de la MVS : Je pense que ce programme Andatu, même s'il a été lancé dans la dynamique Logement d'abord, il cherchait à résoudre autre chose. Il exprimait bien la façon ancestrale de la politique française sur la prise en charge. Une façon de sélectionner au mérite les personnes pour l'accès au logement. Je pense que la politique du Logement d'abord tente de renverser complètement cela. Mais c'est vrai que l'on part de loin... En France, on est dans des dispositifs qui ont cette tendance à sélectionner les meilleurs et à laisser les personnes les plus marginalisées, les plus « à côté », dehors.

Lors de cet échange, les espérances et les interrogations que suscitent le *Logement d'abord* ont été discutées à l'aune de la trajectoire de cette expérimentation qui a officiellement pris fin en 2015, soit quatre ans plus tôt.

Dans la métropole lyonnaise, une partie des personnes en situation de sans-abrisme sont des migrants originaires de Roumanie, identifiés comme roms et vivant dans des habitat précaires (bidonvilles, squats, rue, centres d'hébergement, ...). En septembre 2011, sur décision du préfet de Région et du Rhône Jean-François Carencu, environ 400 personnes sont contraintes par la police de quitter leurs baraquements de fortune et laissées dans la rue sans solution, c'est parmi elles que se trouvent les premières familles qui vont être accompagnées par le programme *Andatu*.

Avec quelques familles qui sont soutenues par le diocèse et qui sont provisoirement mise à l'abri dans les sous-sols de l'église de Gerland et sur le terrain d'un promoteur immobilier consentant, le préfet Carencu voudrait montrer qu'une autre forme d'intervention serait possible. Il en discute dans son bureau avec le président du Conseil Général du Rhône, Michel Mercier, ainsi que Philippe De Mester, le directeur général de l'OPAC du Rhône, président d'ABC Hlm et ancien préfet⁴. Les trois hommes se connaissent bien et ils s'entendent sur le lancement d'un projet expérimental pour loger les familles dans le parc social, en levant les différents freins à leur insertion. C'est du moins ainsi que le président d'ABC Hlm nous relate très brièvement la rencontre fin 2011, lors d'un point mensuel, en indiquant qu'il s'était engagé à trouver des logements et qu'il faudrait mobiliser aussi les autres bailleurs sociaux membres d'ABC Hlm.

Ce « projet expérimental de relogement de familles de migrants roumains » est lancé en janvier 2012. Il s'intitulera « *Andatu* » qui signifie « faire pour toi » en langue romani. Il est financé par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) dans le cadre d'un appel à projet pour dix territoires pilotes du *Logement d'abord* en France et par le Fonds social européen. Il est porté par l'association Forum réfugiés-Cosi avec qui les bailleurs sociaux ont l'habitude de travailler dans le cadre d'ABC Hlm pour faire accéder au logement social les personnes réfugiées ou bénéficiaires d'une protection internationale.

Les personnes identifiées comme roms font partie des groupes sociaux les plus discriminés en France et le monde du logement social lyonnais n'échappe pas à ces représentations négatives et à ces pratiques discriminatoires. À cette période, au sein d'ABC Hlm, les effets d'exclusion des politiques dites de peuplement étaient contestés. Les pratiques d'attribution des logements sociaux étaient réinterrogées pour assurer une plus grande transparence sur les modalités de sélection des demandeurs et laisser aux ménages le choix des logements où ils souhaitent habiter⁵. Dans ce contexte, le programme *Andatu* a été investi par une partie des professionnels du logement social comme un support de transformation des représentations et des pratiques discriminatoires à l'égard des « populations à risque » (Kirszbaum et al., 2001; Simon, 2003). Dans l'argumentaire que nous avons élaboré pour mobiliser les bailleurs sociaux, il s'agissait d'expérimenter une alternative au modèle des « villages d'insertion » qui contribuaient à la mise à l'écart et à la stigmatisation des personnes et s'inspiraient des « cités de transit » utilisées dans l'après-guerre pour les populations

⁴ Celui-ci a débuté sa carrière en tant qu'assistant de service social au service de l'enfance du département du Nord à Lille, avant d'être admis à l'ENA et de devenir quelques années plus tard, préfet de Mayotte et des Alpes-de-Haute-Provence. Il quitte ses fonctions préfectorales en 2004 pour la direction régionale de Réseau Ferré de France, puis la direction générale de l'OPAC du Rhône de 2009 à 2012. Il rejoint alors la direction générale des services de la région Rhône Alpes où les socialistes sont alors majoritaires.

⁵ Avec le soutien des directions générales des principaux organismes Hlm, un dispositif inter-bailleur d'expérimentation de la location choisie était ainsi en discussion et équité dans les pratiques d'attribution et Les partenariats avec le monde de l'hébergement se renforçaient également et ABC Hlm venait de demander à intégrer la gouvernance de la Maison de la veille sociale.

« indésirables » ou « inadaptées » (Legros, 2011; Tricart, 1977). Les moyens mobilisés pour accompagner les familles et le portage institutionnel du programme permettaient de s'engager dans cette expérimentation et de les loger, avec l'assurance d'un partenariat étroit et solide en cas de difficultés.

En définitive, 103 familles (407 personnes) ont intégré le programme *Andatu* et lorsqu'il s'arrête fin 2015, 96 familles (396 personnes) étaient logées dans le parc social, sur un bail locatif ordinaire pour 90% d'entre elles⁶.

Nous le verrons (en page 95 et suivantes), l'expérimentation était très éloignée de la doctrine du *Logement d'abord*. Compte tenu de la difficulté à trouver des logements pour ces familles, les référents des bailleurs sociaux impliqués partageaient néanmoins une forme de fierté d'être collectivement parvenus à les loger, en réduisant considérablement les durées de recours aux hébergements provisoires. Si certaines situations étaient décrites comme très problématiques, leur part était jugée peu significative par les représentants des bailleurs sociaux impliqués (six à dix situations recensées). La décision unilatérale de l'Etat de mettre fin au programme et les conditions de sa clôture ont donc suscité l'incompréhension.

Le programme *Andatu* aura été un des premiers projets publics d'ampleur visant explicitement à l'insertion des personnes identifiées comme Rom, à avoir été initié et porté par une préfecture de manière visible (Bourgois, 2021). C'est aussi le premier projet associé au *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise, qui explorait une alternative aux « villages d'insertion » en organisant un accès "direct" au logement ordinaire. Il aura été soutenu par les bailleurs sociaux qui se sont collectivement impliqués pour être des partenaires à part entière du programme, loger les familles et modifier les représentations associées à une catégorie de personnes particulièrement discriminées dans l'accès au logement et au parc social. Pour autant, l'expérimentation est restée sans lendemain.

En mai 2019, au moment où la stratégie *Logement d'abord* se relance dans la métropole lyonnaise et alors qu'une grande partie des bailleurs sociaux associent le *Logement d'abord* au programme *Andatu*, les participants à la commission sociale d'ABC Hlm s'interrogent toujours sur les enseignements à tirer de cette expérimentation sans suite.

Chargée de mission – doctorante : En fin de programme, pour toutes les situations que les bailleurs ont fait remonter, on a vraiment essayé de préciser ce qui se passait. Je ne sais pas quelles suites ont été données. Quand il y a des troubles ou que la règle commune n'est pas respectée, le problème, c'est la réponse institutionnelle qui ne vient pas. Ce n'est pas une question de culture ou de groupe ethnique. C'est une réussite ou un flop ce programme ? peut-être que l'on peut dire les deux.

Directeur d'agence SACOVIV : Quand tu as une famille qui est coincée dans un logement, que tu ne sais pas quoi en faire et que c'est en permanence le souk... J'ai du mal à le voir comme une réussite.

Directrice relation clients Est Métropole Habitat : Mais sur combien de situations ? Combien ont été relogées ?

Chargée de mission – doctorante : 100 ménages.

Directrice relation clients Est Métropole Habitat : S'il y en a 6 pour qui cela n'a pas fonctionné...

Représentante Alliade Habitat : Nous, on en a 6 sur 20 qui sont chez nous. C'est quand même pas mal...

⁶ Entre janvier 2012 et décembre 2015, 8 familles ont été exclues du programme ou l'ont quitté volontairement, d'autres se forment dans le cadre de séparation ou à la suite de la naissance de l'enfant d'un enfant majeur. Dix familles sont encore sous-locataire en bail glissant lorsque le programme s'arrête. Données issues des éléments de bilan partagés par Forum Réfugiés-Cosi lors du dernier comité de pilotage du programme *Andatu* le 19 novembre 2015.

Chargée de mission Métropole de Lyon : Cela montre surtout qu'il n'y a pas eu d'évaluation et de suivi du truc. Cela montre l'enjeu qu'on a nous. On part sur des expérimentations et puis cela reste... Le flop pour moi, c'est qu'on met de l'énergie sur 100 situations et après ? Est-ce que cela devient un mode de faire ou pas ?

Commission sociale d'ABC Hlm dédiée au *Logement d'abord*, au siège d'Est Métropole Habitat, à Villeurbanne, le 10 mai 2019.

En amont de notre engagement dans une recherche doctorale, cette trajectoire du programme *Andatu* a alimenté notre questionnement sur l'inconstance de l'action publique dans le champ des politiques sociales de l'habitat, la non prise en compte des apprentissages issus des expériences passées et leur effacement des mémoires. Elle renforce alors nos interrogations quant à la persistance de représentations qui conduisent à écarter certaines catégories de personnes du logement ordinaire et du parc social, légitiment des politiques de peuplement sélectives et des habitats spécifiques non-choisis. En 2016, alors que nous envisagions de faire une thèse de sociologie pour mieux comprendre ces univers socio-professionnels et les logiques à l'œuvre dans cette sphère de l'action publique, l'opportunité d'une convention CIFRE s'est présentée dans notre réseau professionnel immédiat pour accompagner une démarche locale visant à déployer le *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise.

Section 2. Une recherche embarquée dans le monde de l'habitat social

2.1. La réflexivité sociologique pour réagencer les attachements

Lorsque le projet de recherche doctorale a pris corps, nous travaillons depuis une quinzaine d'année dans le monde du logement social. Dans les années 1980, dans une période de reflux de la contestation, la politique de la ville et les quartiers d'habitat social sont devenus un champ d'action propice aux reconversions militantes (Tissot, 2007). Ils offraient des débouchés professionnels, avec un engagement plus pragmatique et moins conflictuel. Un groupe professionnel s'est constitué autour des bureaux d'étude, des premières équipes de la politique de la ville et des administrations centrales, avec des acteurs qui évoluaient au carrefour du monde des études, de la recherche, du travail social et du militantisme. La figure de l'habitant était mise en avant comme « celui au nom de qui on lutte », le terrain érigé en lieu possible de changement, l'engagement professionnel se substituant au militantisme politique. Nous nous sommes inscrits dans ce mouvement au tournant des années 2000, au début de notre parcours professionnel. Après un double cursus en philosophie et économie, nous avons suivi une formation en ingénierie sociale et urbaine mise en place par des sociologues et praticiens en Seine Saint Denis⁷, puis un troisième cycle à l'Institut d'Urbanisme de Paris.

Nous étions en quête d'un travail qui aie une utilité sociale et d'un environnement professionnel structurant. Après quelques mois d'enquêtes auprès de résidents de foyers de travailleurs migrants à transformer en résidence sociale et une expérience de deux années au sein de l'équipe politique de la ville en charge du projet urbain et social des quartiers nord de Blois, nous avons rejoint le mouvement Hlm. Nous avons travaillé dans la filiale conseil de l'Union sociale pour l'habitat de 2003 à 2011 en tant que consultante, puis jusqu'en 2017 pour l'association régionale Hlm d'Auvergne Rhône-Alpes (AURA Hlm) en tant que chargée de mission sur les sujets liés aux politiques sociales de l'habitat et à la mobilité résidentielle dans la métropole lyonnaise et le Rhône.

⁷ Au sein de l'institut universitaire professionnalisé Ville et Santé à Bobigny et rattachée à l'université Paris XIII-Villetaneuse, cette formation venait d'ouvrir à l'initiative de Christian Bachmann avec notamment Nicole Le Guennec, Suzanne Rosenberg et David Lepoutre pour citer une partie des membres de l'équipe pédagogique dont les travaux nous ont influencé (Bachmann et al., 2002). Elle aboutissait à une maîtrise de Management et gestion des entreprises du secteur sanitaire et social (option ingénierie sociale et urbaine).

Au sein d'Habitat et Territoires Conseil, nous avons plus spécifiquement rejoint l'équipe de consultants qui portait les activités issues du Centre de Réalisation et d'Etudes pour la Planification, l'Aménagement et l'Habitat (CREPAH)⁸. Créé par l'Union HLM en 1976, ce centre avait été très actif dans la critique des politiques de rénovation urbaine, de la conception et de la gestion des grands ensembles. Au sein du mouvement Hlm et auprès des pouvoirs publics, il a notamment porté la promotion de la catégorie « habitat » en y intégrant l'ensemble des usages et des significations liées à l'insertion locale contre la catégorie « logement » (Chevalier, 2005, p.99). L'équipe entretenait des collaborations étroites avec le laboratoire de sociologie urbaine du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment où des chercheurs développaient des méthodes d'intervention sociologique dans le domaine de la requalification et de la gestion urbaine en s'appuyant sur une approche générative des processus sociaux (Allen et al., 2004; Allen et al., 2018)⁹. Nos pratiques d'enquête, de diagnostics et de conseil se sont forgées au sein de cette équipe qui entretenait un modèle d'entreprise communautaire (Osty et al., 2007), en approfondissant au fil des années les questions liées à la qualité du service rendu aux habitants, aux organisations de proximité et métiers des organismes Hlm, aux politiques sociales de l'habitat. Nous intervenions sur l'ensemble du territoire français, en métropole et outre-mer, depuis Paris puis depuis Lyon.

À partir de 2011, au sein de l'AURA Hlm, nous avons davantage appréhendé l'inscription territoriale des organismes Hlm, la structuration interne du mouvement Hlm et ses fonctionnements locaux. L'association régionale nous mettait à disposition de l'association ABC Hlm où coopéraient les organismes hlm ayant du patrimoine dans la métropole lyonnaise et le Rhône. Sur les sujets liés aux politiques sociales de l'habitat et à la mobilité résidentielle¹⁰, nos missions recouvraient des fonctions d'animation des partenariats inter-bailleurs, de coordination et de suivi de dispositifs et d'expérimentations locales, de représentation institutionnelle, de conseil interne sur les orientations, les positions et les actions à porter par les bailleurs sociaux vis-à-vis de leurs partenaires et au sein de leurs organisations.

Nous travaillons en interface avec les directeurs des organismes hlm membres du conseil d'administration, les professionnels référents dans leurs structures et leurs partenaires locaux. Ce poste était co-financé par les bailleurs sociaux, la Métropole de Lyon et l'Etat. Il relevait de la famille des « métiers flous » de l'action publique décrit par Gilles Jeannot (2011). Nous disposions d'une grande autonomie dans la définition de nos missions et de capacités d'influence sur l'action collective en direction des personnes défavorisées et/ou discriminées.

⁸ A la suite de difficultés financières, le CREPAH a été fusionné avec TEC Habitat, autre filiale de l'union Hlm dédiée aux dimensions techniques et patrimoniales de l'habitat. Habitat et Territoires Conseil est l'aboutissement de ce processus de fusion qui était en cours lors de notre recrutement en 2003. Au sein d'un bureau de conseil de plus de 150 consultants et 12 implantations locales, les activités de conseil historiquement liées au CREPAH étaient portées par une vingtaine de consultants, principalement basés à Paris et à Lyon.

⁹ Nous faisons ici plus particulièrement référence aux travaux de Michel Bonnetti et Barbara Allen qui orientaient fortement nos pratiques d'intervention – conseil et de formation – action auprès des professionnels de l'habitat. En montrant les corrélations entre le vécu des habitants et les fonctionnements des organismes Hlm et services publics présents dans les quartiers d'habitat social, ces chercheurs analysent le rôle des gestionnaires et du politique dans le fonctionnement des quartiers populaires. Ils reformulent ainsi des problèmes souvent imputés aux caractéristiques des populations ou aux formes urbaines et ils donnent à voir des capacités d'action relevant directement des compétences des bailleurs sociaux et des pouvoirs publics (prise en compte des dynamiques résidentielles et attentes des habitants, amélioration de l'habitat et de l'espace urbain, adaptation des modes de gestion, mise en place d'actions ou de projets de développement social). Ces travaux sont porteurs d'une critique de l'action publique et d'une visée réformatrice pour moderniser et adapter les services publics.

¹⁰ Nos objets de travail portaient sur les orientations de politique publique et les dispositifs visant à informer les demandeurs de logements sociaux, gérer les attributions de logement notamment pour les situations jugées prioritaires, reloger les habitants concernés par des opérations de démolition dans les quartiers en renouvellement urbain, permettre aux locataires Hlm de changer de logement, prévenir les impayés et les expulsions locatives, produire de l'habitat dit adapté pour certaines catégories de ménages (logement-foyer, pension de famille, logement étudiant, habitat spécifique pour les gens du voyage, ...).

Nos convictions professionnelles et personnelles trouvaient des traductions concrètes dans notre travail. Nous avons le sentiment de participer à l'approfondissement des missions sociales des organismes hlm, d'accompagner les changements culturels dans la profession et de renforcer l'utilité du logement social en France.

Dans le cadre de cet emploi et de la formation continue, nous avons suivi l'exécutive master « Sociologie de l'entreprise et stratégie de changement » de Sciences Po Paris. Cette formation a été fondée par Renaud Sainsaulieu et était dirigée par Florence Osty. Sur une durée de trois ans, le cursus visait la formation de sociologues praticiens en capacité de décrypter et de soutenir les dynamiques sociales en entreprise¹¹. La démarche pédagogique était basée sur la formation/action et la réflexivité sur les pratiques professionnelles. Notre mémoire de fin d'étude portait sur « Les ressorts de l'engagement au travail ». Avec quatre autres étudiants, nous avons réalisé un diagnostic sociologique de deux associations protestantes parisiennes qui fusionnaient (le Centre d'Action Sociale Protestant et La Clairière) et la deuxième partie de ce mémoire traitait de notre rapport personnel au travail. À partir d'une analyse de notre trajectoire biographique et socio-professionnelle, nous avons cherché à élucider les ressorts d'une très forte implication professionnelle et d'un rapport au travail peu distancé. Notre recherche doctorale s'inscrit dans le prolongement de cette formation.

Nous souhaitons développer une forme d'engagement professionnel moins marqué par les affects. Sur la période écoulée depuis notre prise de fonction au sein de l'AURA Hlm et d'ABC Hlm, nous observons aussi des changements dans les relations entre organismes Hlm, les modes de gouvernance et de management au sein de ces deux associations qui nous interrogeaient, tout comme les difficultés rencontrées pour changer certaines pratiques. Approfondir par la recherche notre formation à la sociologie, étudier les transformations à l'œuvre dans notre univers professionnel et faire l'apprentissage de la réflexivité sociologique, nous a semblé une voie pour explorer et réagencer nos attachements (Hennion, 2010). Nous voulions comprendre les liens qui nous attachaient à ce monde professionnel devenu notre objet de travail, l'habitat social, les éprouver en les mettant à l'épreuve d'une réflexion critique¹².

Sous réserve de trouver une structure partenaire, le dispositif CIFRE pouvait nous permettre de concrétiser ce projet. Cette opportunité s'est présentée dans notre réseau professionnel immédiat.

¹¹ Ce courant de la sociologie insiste sur la dimension institutionnelle et institutionnalisante de l'entreprise. Porteuse de normes et de valeurs, l'entreprise est envisagée comme un espace de création collective et un vecteur de transformation de la société. En 2021, le numéro hors-série de la collection Sociologies pratiques intitulé *La sociologie de l'entreprise à l'épreuve des transformations contemporaines* propose une vue d'ensemble de ce courant de recherche (Osty et al., 2021).

¹² La vie sociale repose sur des impulsions qui tendent vers l'engagement et la distanciation (Elias et al., 2009). La relation de ces deux pôles se combinent ou entrent en conflit selon des proportions et des formes qui déterminent le cours des actions humaines. Dans cette tension, la connaissance scientifique est à la fois l'instrument et le produit d'un rapport plus distancé au monde. Nous envisageons la réflexivité sociologique comme le moyen de cette distanciation. La réflexivité participe à la construction et à la cohérence de l'identité personnelle de chacun. Elle n'est pas l'apanage du sociologue mais ne pouvant prétendre à un rapport d'extériorité aux phénomènes qu'il étudie, celui-ci doit cependant faire un effort particulier pour expliciter ces liens, rompre avec ses prénotions, analyser ses affects et représentations spontanées. Plutôt que de prétendre à une neutralité axiologique, il s'agit d'explicitier cette « normativité embarquée », non pas pour l'éradiquer mais pour la maîtriser (Lemieux, 2018).

Le mouvement Hlm en France

Nombreux et divers (plus de 630 en 2020), les organismes Hlm forment un monde professionnel très structuré. L'appellation HLM est protégée par la loi et son usage réservé à quatre catégories d'opérateurs : les Offices Publics de l'Habitat rattachés à des collectivités locales (OPH), les Entreprises Sociales pour l'Habitat rattachés à des actionnaires (ESH), les coopératives d'Hlm et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété. L'appellation Hlm et le cadre juridique associé exclue la promotion immobilière privée et elle laisse en marge certains opérateurs qui construisent ou gèrent des logements sociaux tels que les établissements publics locaux ou les associations agréées. Par différence, le terme de bailleur social est plus large et englobe l'ensemble des acteurs qui produisent ou gèrent des logements sociaux conventionnés.

Le mouvement Hlm a organisé sa représentation aux différents échelons de gouvernance pour défendre le logement social et les intérêts du secteur Hlm. La profession est organisée selon un modèle corporatiste : une fédération représente chaque famille d'opérateurs Hlm ; au niveau territorial, les opérateurs Hlm dans leur diversité sont rassemblés dans des associations régionales et infrarégionales.

Au niveau national, l'Union Sociale pour l'Habitat a le monopole de la représentation et de l'animation de ce mouvement Hlm. C'est une association loi 1901 qui rassemble cinq fédérations : la fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR), la fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat ; la fédération nationale des Entreprises Sociales pour l'Habitat ; la fédération nationale des Sociétés coopératives d'Hlm ; ainsi que Procvivis-UES-AP qui représente les intérêts des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété. Ses prises de position font l'objet de négociations et délibérations internes pour trouver les voies de compromis entre les membres et préserver l'unité du mouvement. Au niveau européen, elle est membre de Housing Europe, la fédération européenne du logement social, coopératif et social.

Au travers les lois, décrets et circulaires, dispositifs nationaux et locaux, l'État dispose d'un important pouvoir d'encadrement et de contrôle des activités des organismes Hlm. Une réglementation abondante s'est constituée pour encadrer leur activité, rassemblée dans le Code de la construction et de l'habitation. Ce pouvoir est contrebalancé par les liens étroits qui lient les opérateurs Hlm aux collectivités locales, aux entreprises et collecteurs du 1% Logement. Insérés dans un environnement institutionnel et des systèmes d'actions concrets, ces opérateurs développent et gèrent des morceaux de ville, logent une partie de la population, génèrent de l'activité économique et de l'emploi. Ils ont des capacités d'influence et d'action par les liens d'interdépendances qu'ils entretiennent avec de multiples acteurs : locataires – habitants, élus et techniciens des villes, conseils généraux et métropoles, services déconcentrés de l'État, milieu associatif, promoteurs privés, entreprises sous contrat,

Encadré 1 : Le mouvement Hlm en France

Les Hlm en chiffres

Le développement du logement social en France, depuis la fin des années 1890, a conduit à la structuration d'un secteur activité spécifique, dont les missions sont définies par la loi en quelques lignes :

« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ». Article L411 - Code de la construction et de l'habitation.

Les organismes Hlm assurent un service d'intérêt économique général. Ils bénéficient pour ce faire de conditions de financement spécifiques, d'exonérations fiscales et d'aides publiques, principalement pour la construction et la réhabilitation. Leur activité repose sur le principe de la non-lucrativité. Ils doivent trouver leurs moyens de fonctionnement par leurs activités et réinjecter les éventuels bénéfices dans la gestion, l'entretien et le développement du parc social. Le patrimoine géré leur procure une assise financière, génère des ressources propres et une relative autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. Leur modèle économique leur assure une visibilité à moyen et long terme.

En 2020, le parc social représente environ 4,7 millions de logements locatifs et 300 000 logements-foyers. 83% de ces logements appartiennent à des organismes Hlm. 84 % de ces logements sont en immeuble collectif, 30% se situent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, 32 % ont été construits après 1990.

Ce parc permet de loger environ 10 millions de personnes, soit 18% des ménages. 60 % de ces ménages logés ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds* de ressources, un tiers ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté (contre 14 % pour l'ensemble des ménages), 3 % sont susceptibles d'être assujettis au supplément de loyer de solidarité. 2,1 millions de demandes de logements Hlm sont en attente, dont un tiers de demandes de mutation.

Le mouvement HLM compte 631 organismes, 12 000 administrateurs bénévoles et 82 000 salariés. Soit, 233 Offices Publics de l'Habitat, 183 Entreprises sociales pour l'habitat, 162 Sociétés coopératives d'Hlm, 53 SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) rattachées au groupe Crédit Immobilier de France.

**équivalent à un salaire net mensuel de 1 900 € pour une personne seule, et 3 700 € pour un ménage de 4 personnes.*

Encadré 2 : Les Hlm en chiffres. Source : Union sociale pour l'habitat, 2020

2.2. Un projet de recherche élaboré à partir de l'opportunité d'une CIFRE

Le projet de recherche s'est construit à partir de l'opportunité en 2016, d'une CIFRE avec Est Métropole Habitat pour accompagner les travaux, réflexions et projets que ce bailleur social souhaitait engager sur le *Logement d'abord*.

Cet office public de l'habitat est présent sur une dizaine de communes de l'Est de la métropole lyonnaise dont les plus importantes sont Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et Saint-Priest. Il gère alors un patrimoine d'environ 16 000 logements sociaux avec 350 salariés. Il s'agit principalement de logements sociaux familiaux, avec une part de logement étudiant et de logements-foyer en établissements. Environ la moitié du parc est situé sur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec plusieurs projets de rénovation urbaine en cours sur ces territoires. Il exerce les différentes missions dévolues aux organismes Hlm : aménagement, construction, réhabilitation, acquisition-amélioration, attribution/mise en location, gestion locative et de proximité, relogement, vente de logements sociaux, gestion de copropriété. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial. Les bénéfices dégagés par l'activité sont réinjectés dans la gestion, l'entretien et le développement du patrimoine. Il a un rythme de production soutenu de 300 à 400 logements par an.

Dans un marché métropolitain qui a connu une très forte progression des prix de l'immobilier et du foncier sur les dernières années, il s'attache à tenir les objectifs de développement de l'habitat social porté par l'exécutif métropolitain et à favoriser la mobilité résidentielle entre les différents segments de l'offre d'habitat : de l'hébergement d'urgence à l'accession sociale à la propriété. Il a mis en place des partenariats privilégiés avec d'autres pour tenir cette ambition dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique : le GIE *La ville autrement* (ex. GIE Est Habitat). Ce groupement se présente comme un laboratoire social et urbain, tant dans sa façon de concevoir les projets immobiliers que dans sa façon d'aborder les parcours résidentiels.

« Le GIE constitue dans le paysage lyonnais et français du logement, une alliance innovante et inédite entre un office (EMH), une coopérative (RSH), une association (ALYNEA) et une Fondation (ARALIS), offrant des complémentarités intéressantes dans les métiers et dans les temporalités d'intervention. Il vise à mutualiser différentes fonctions du logement et de l'hébergement : prospection foncière et promotion des parcours résidentiels mais aussi aménagement, vente HLM, syndic solidaire, renouvellement urbain, gestion intercalaire ou encore développement de réponses immobilières innovantes. Il est le résultat d'une stratégie visant à optimiser les réponses existantes et à apporter des réponses nouvelles à des besoins non satisfaits sur le territoire. Ce groupement est ainsi identifié à travers un savoir-faire particulier d'ingénierie fine et transversale, articulant les différents métiers et compétences portés par ses membres ».

Extrait du communiqué de presse du 14/03/2019 « Le GIE Est Habitat : Nouvelles ambitions », diffusé à l'occasion du changement de nom et d'identité visuelle.

Le directeur général d'Est Métropole Habitat avait la charge du thème des politiques sociales au sein d'ABC Hlm. Dans nos fonctions de chargée de mission, c'est avec lui que nous préparions les positions et les propositions à porter auprès des bailleurs sociaux membres de l'association et des partenaires. Nous nous connaissions bien pour avoir également travaillé ensemble lorsqu'il était consultant au sein d'Habitat et Territoires Conseil. Nous venions d'achever notre mémoire de fin d'étude et nous évoquions avec lui ce projet de recherche doctorale. Il nous a alors fait part d'un poste de chargé de mission en CIFRE en cours de recrutement dans le cadre du GIE et d'une autre instance de coopération inter-institutionnelle qui se mettait en place localement : le Pôle Public de l'Habitat.

Parmi la trentaine de bailleurs sociaux présents sur l'agglomération lyonnaise, trois OPH étaient sous la gouvernance directe de la Métropole : Grand Lyon Habitat, Est Métropole Habitat et Lyon Métropole Habitat. Cette situation résultait de la création au 1^{er} janvier 2015

de la Métropole de Lyon. Cette collectivité territoriale a un statut unique en France puisqu'elle regroupe les compétences du Département du Rhône et de la communauté urbaine du Grand Lyon, avec un conseil métropolitain désigné au suffrage universel direct.

Avec la création de la Métropole, le patrimoine de l'office départemental (OPAC du Rhône) a été scindé et la part située dans la métropole lyonnaise a été transférée à un nouvel office métropolitain : Lyon Métropole Habitat. Celle-ci avait déjà sous sa gouvernance, un office communautaire historique : Grand Lyon Habitat. Ainsi que le nouvel office issu de la fusion des offices municipaux des villes de Villeurbanne et de Saint Priest qui lui était rattaché depuis 2013 : Est Métropole Habitat. Ces recompositions illustrent les transformations et le mouvement de concentration à l'œuvre dans le tissu des organismes Hlm en France.

Début 2016, la formation d'un Pôle Public de l'Habitat avait été décidée entre la Métropole de Lyon et ses trois offices métropolitains pour limiter la concurrence entre offices métropolitains, organiser les synergies et explorer une alternative à leur fusion. Ce Pôle Public de l'Habitat n'avait pas d'existence juridique mais ses objectifs ont été inscrits dans les contrats de plan 2016-2020 signés avec la Métropole de Lyon par chaque office. Chacun d'entre eux devait être chef de file sur une thématique, animer une vision prospective et des expérimentations sur un axe stratégique pour les politiques locales de l'habitat, avec des financements métropolitains fléchés pour la mise en œuvre. Sur le thème de la mobilité résidentielle et en s'appuyant sur le GIE, Est Métropole Habitat avait proposé d'explorer la mise en œuvre du *Logement d'abord*.

Une partie du financement métropolitain alloué devait être utilisé pour recruter un doctorant CIFRE en contrat à durée déterminée. La personne initialement positionnée venait de se désister. Est Métropole Habitat souhaitait engager les travaux au plus tôt et notre profil correspondait bien aux attentes relativement floues et ouvertes à l'égard de ce poste. Il s'agissait d'accompagner la démarche partenariale sur le *Logement d'abord*, d'alimenter les travaux et projets par des retours d'expériences, des éléments de réflexion ou d'évaluation et de réaliser une recherche à partir de ce terrain d'enquête.

Notre intention de départ n'était pas de nous inscrire dans un environnement professionnel aussi familier et sur un sujet pour lequel nous ressentions une forte résonance. La recherche doctorale nous semblait impliquer une rupture épistémologique et un repositionnement qui seraient facilités par un terrain d'enquête inconnu ou peu connu, sur un sujet à distance de nos engagements professionnels. Plusieurs arguments ont modifié cette perspective initiale.

L'intérêt du sujet et du terrain d'enquête proposé en premier lieu. Nous éprouvions une grande curiosité pour cette démarche exploratoire visant à mieux répondre au problème public d'ampleur que constitue le sans-abrisme en France et dans la métropole lyonnaise. Ce sujet occupait une part importante de notre activité au sein d'ABC Hlm et nous cherchions à prendre appui sur les missions du logement social pour que davantage de personnes en grande précarité puissent être logées ou ne pas perdre leur logement. Dans l'intervention auprès des personnes en situation de grande précarité, les bailleurs sociaux et les collectivités restaient jusqu'alors relativement en retrait. Ils se positionnaient plutôt en partenaires de second rang, laissant à l'Etat et aux associations le soin de penser les réponses publiques aux situations de sans-abrisme. L'impulsion et le portage d'une telle démarche par les OPH métropolitain et la Métropole était en rupture avec la répartition usuelle des rôles. Le contexte local et les ressources des parties prenantes laissaient présager d'une capacité à agir et à infléchir peut-être le système actuel. Enfin, nous connaissions peu la doctrine du *Logement d'abord* et les expérimentations qu'elle inspirait en France et ailleurs. Elles nous semblaient susceptibles de bouleverser les modes d'intervention et de prise en charge préexistants et à ce titre, intéressantes à comprendre et à suivre.

Ce terrain d'enquête nous permettait aussi de connaître de l'intérieur des configurations de travail nouvelles dans le monde de l'habitat social. Le Pôle Public de l'Habitat se présentait comme un espace de coopération et de gouvernance entre les offices publics de l'habitat et leur collectivité de tutelle, qui pouvait modifier les équilibres inter bailleurs locaux. En

s'inscrivant dans une logique de décloisonnement et de complémentarité des acteurs de l'hébergement et du logement, le GIE *La ville autrement* suscitait également beaucoup de curiosité et d'intérêt pour le travail mené entre ses membres. Les liens entre le GIE *La ville autrement* et EMH étaient très étroits. Les locaux du GIE se trouvaient au siège social d'EMH, les services supports étaient communs, une partie des salariés du GIE travaillaient exclusivement pour EMH. À l'origine du groupement, EMH assurait près de 80% de son financement au travers des activités qu'il lui confiait. Notre poste au sein du GIE devait ainsi être exclusivement financé par EMH (sur les fonds alloués par la Métropole) et nos missions réalisées pour le compte d'EMH qui portait l'axe *Logement d'abord* au sein du Pôle Public de l'Habitat. Du fait de cette imbrication, nous allions aussi pouvoir être immergé dans l'activité quotidienne d'un organisme Hlm, ce que nous n'avions encore jamais expérimenté dans la durée.

Cette proposition nous permettait enfin de concilier recherche académique et activité professionnelle rémunérée. La prise en compte de notre expérience et des compétences associées permettait un maintien de notre niveau de salaire dans le cadre de la CIFRE. Les rapports de confiance dans ce cercle professionnel limitaient les risques inhérents à une démission pour un contrat précaire, sans certitude sur l'aboutissement du projet doctoral. Nous savions qu'un grand nombre de doctorats n'aboutissent pas, notamment du fait des difficultés d'apprentissage de nouvelles normes, en particulier pour les étudiants éloignés des codes socio-symboliques du monde académique, quand l'expérience répétée de décalages culturels n'est pas compensée par des liens entre pairs ou un encadrement initiatique qui aide à surmonter ces épreuves (Nicourd, 2015).

À la suite de ce premier échange avec le directeur général d'Est Métropole Habitat, nous avons rencontré les référents de cette démarche au sein du GIE *La ville autrement* et d'EMH. Nous avons déjeuné avec le responsable mobilité résidentielle du GIE, puis nous avons eu une réunion de travail avec lui et la directrice des relations clients et qualité de service d'Est Métropole Habitat. Une note d'intention brève et très large avait été établie par Est Métropole Habitat pour présenter l'axe de travail *Logement d'abord* au sein du Pôle public de l'Habitat et le principe d'un contrat CIFRE. Les discussions ont permis de préciser les contours du poste, les objectifs et les modalités envisagées pour contractualiser une CIFRE. Nous avons élaboré un document d'une quinzaine de pages qui présentait le contexte institutionnel et les contours de la démarche qui s'engageait, la problématique pouvant être explorée dans la recherche doctorale, l'organisation opérationnelle et le calendrier envisagés. Bien que sans valeur contractuelle, ce document permettait de poser les objectifs de la recherche doctorale, les attentes opérationnelles de l'entreprise et les engagements réciproques pour mettre en place une CIFRE.

Nous avons démissionné d'ABC Hlm à la fin de l'année 2016 et nous avons intégré le GIE *La ville autrement* en tant que chargée de mission *Logement d'abord* du 1^{er} avril 2017. D'avril à décembre 2017, un contrat de mission nous a permis de participer à l'engagement de la démarche locale et de coconstruire le projet de recherche avec notre directeur de thèse, jusqu'à la mise en place effective de la CIFRE pour une durée de 36 mois (2018 -2020).

Le choix de notre angle de recherche s'est dessiné à partir des caractéristiques de la démarche qui s'engageait et des motivations des acteurs qui la portait. Le premier cercle des acteurs avec qui nous devons travailler s'engageait avec enthousiasme dans la promotion du *Logement d'abord*. Pour reprendre les termes utilisés par le responsable mobilité résidentielle du GIE, ils souhaitaient « faire bouger les lignes » et « être à la manœuvre » pour transformer le système d'hébergement et d'accès au logement des plus défavorisés. À partir de projets d'expérimentation, il s'agissait de montrer qu'il était possible de proposer aux personnes sans domicile un logement au plus tôt, en revisitant les formes d'habitat, les modalités d'accompagnement et les modèles économiques associés à ces dispositifs d'hébergement et d'accès au logement. Ils s'inscrivaient dans une logique de démonstration pour créer un effet d'entraînement, convaincre les plus sceptiques et déployer à plus grande échelle les « nouvelles réponses » expérimentées.

Dans ses finalités, la démarche renvoyait explicitement au champ de l'innovation sociale, entendue comme une solution nouvelle apportée à un problème social, plus effective, efficace et soutenable que les solutions existantes, et où la valeur sociale créée revient à la société plutôt qu'à des agents privés (Phills et alii, 2008). Elle pouvait s'appréhender comme un processus d'innovation sociale tel que défini par le CRISES¹³ :

« une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles » (Klein et alii, 2014).

Pour autant, les objectifs et le contenu de la démarche locale étaient flous et les soutiens ambigus. Il y avait en particulier de fortes incertitudes sur le portage politique par la Métropole de Lyon, pourtant déterminant. L'entrée par la sociologie de l'innovation nous permettait d'enquêter l'action qui s'engageait et à laquelle nous allions contribuer, sans préjuger de ses résultats et de ses effets. Elle était en concordance avec l'approche inductive que nous souhaitions adopter. Nous l'avons retenue comme une clé heuristique pour saisir les processus à l'œuvre, analyser les changements visés au travers du *Logement d'abord*, les résultats et les effets de l'action menée.

Cette première formalisation nous a permis de choisir un angle de recherche, l'innovation institutionnelle (Bonny et al., 2012), puis de solliciter notre directeur de thèse, Gérald Gaglio, qui travaillait sur ce thème et que nous avons rencontré dans le cadre de l'exécutive master « Sociologie de l'entreprise et stratégie de changement » de Sciences Po Paris.

2.3. Faire enquête : terrain, méthode et posture

La délimitation du terrain d'enquête et les investigations réalisées

En nous référant au concept de « monde social » d'Anselm Strauss qui désigne un ensemble de personnes rassemblées autour d'un même horizon d'action, nous avons circonscrit notre terrain d'enquête au monde de l'habitat social et aux acteurs parties prenantes de la démarche engagée dans la métropole lyonnaise sur le *Logement d'abord*, en prenant en compte les interdépendances entre le niveau local, national et supranational. Les investigations de terrain ont été réalisées entre 2017 et 2020.

Institutionnellement, nous occupions alors un poste de chargée de mission au sein du GIE La Ville Autrement, avec un double rattachement. Nous étions rattachée hiérarchiquement au responsable du pôle mobilité résidentielle du GIE et fonctionnellement à la directrice des relations clients et qualité de service d'EMH en charge du pilotage de l'axe *Logement d'abord* du PPH. S'agissant d'une démarche en cours de structuration, notre contrat de travail est resté flou sur les tâches à réaliser pour l'entreprise. Nous devions animer les travaux du Pôle Public de l'Habitat et intervenir en appui aux référents en charge du pilotage et de la mise en œuvre du *Logement d'abord*.

Le contenu de notre travail s'est défini au fil des mois, en lien avec les chantiers ouverts et l'action collective engagée aux différentes étapes du processus. Ce contenu s'est construit à notre initiative et dans les discussions avec les référents en charge de la démarche au sein du GIE *La ville autrement*, d'EMH et de la Métropole de Lyon. Il résulte du croisement de nos souhaits d'investigations, de notre intérêt pour les actions menées, des contraintes opérationnelles et des attentes institutionnelles, explicites ou implicites.

¹³ Le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est un centre institutionnel de l'Université du Québec à Montréal au Canada. Organisation interuniversitaire et pluridisciplinaire, elle regroupe une quarantaine de chercheurs réguliers et de nombreux collaborateurs qui étudient et analysent principalement les innovations et les transformations sociales.

Nous avons un statut de cadre et en complément du financement de l'ANRT, notre poste mobilisait des financements métropolitains destinés à initier de nouvelles pratiques inspirées du *Logement d'abord* pour répondre aux besoins des personnes en situation de sans-abrisme dans la métropole lyonnaise¹⁴. Une ingénierie de conduite de projet était nécessaire pour structurer la démarche locale, faire émerger des projets, suivre leur mise en œuvre et en tirer des enseignements pour guider l'action. Le poste CIFRE était envisagé comme la cheville ouvrière de cette ingénierie de projet, en mobilisant des modes de raisonnement, une expertise et des savoir-faire à visée opérationnelle. Nous étions en mesure de répondre à ces attentes, en tant que praticienne, en utilisant cette position pour enquêter les processus de transformation induits par le *Logement d'abord*. Nous nous sommes appuyée sur notre participation opérationnelle à l'action collective pour réaliser nos investigations de terrain. À la différence de nos interlocuteurs, nous étions entièrement dévouée au *Logement d'abord*, notre recherche doctorale s'appuyant sur ce terrain d'enquête. Notre disponibilité rendait possible un large spectre d'intervention, dès lors qu'elles étaient en lien avec le *Logement d'abord* et qu'elles nous permettaient d'alimenter nos observations de terrain.

Les missions et les tâches réalisées alors que nous étions salariée du GIE *La ville autrement* peuvent *in fine* être résumées de la façon suivante :

- Structuration de la démarche *Logement d'abord* au sein du PPH
- Appui à l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* - Lyon
- Préparation de la candidature de la Métropole de Lyon pour être territoire de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*
- Structuration du volet suivi –évaluation de la stratégie métropolitaine de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*
- Elaboration des indicateurs de mesure du sans abris dans la métropole lyonnaise et des réponses institutionnelles, en partenariat avec l'observatoire de la Maison de la veille sociale du Rhône
- Montage et suivi de projets expérimentaux pour le compte d'EMH, du GIE *La ville autrement* et de la Métropole de Lyon (CHRS Glissant, ETAGE, dispositif de gestion intercalaire, habitat modulaire, dispositif de captation du parc privé, Zéro retour à la rue, ...)
- Coordination des partenariats opérationnels entre EMH et les associations accompagnant des ménages dans le cadre des projets *Logement d'abord*
- Actions de sensibilisation et d'acculturation au sans-abrisme et au *Logement d'abord* à l'intention des membres du PPH, du GIE *La ville autrement* et des salariés d'EMH
- Participation à la formation des formateurs du *Housing First* Europe Hub et suivi des travaux au sein du réseau européen
- Participation à la mise en place et coordination pédagogique du Diplôme Universitaire *Logement d'abord* porté par l'université Lyon 2 et ORSPERE SAMDARA

Durant la phase d'enquête, nous avons organisé nos observations à partir du suivi des trajectoires de diffusion du *Logement d'abord* au niveau local, national et européen, de leurs connexions et interférences. S'agissant du niveau local, nous avons distingué les différentes sphères d'observations dans la métropole lyonnaise, soit les modalités de mise en œuvre du

¹⁴ L'ANRT, pour le compte du Ministère en charge de la Recherche, verse une subvention annuelle de 14000 € pendant 3 ans pour l'embauche d'un doctorant. Le contrat de travail, CDI ou CDD de 36 mois, impose un salaire annuel brut au moins égal à 24 529,44 €. Les coûts restant à charge peuvent être éligibles au Crédit Impôt Recherche. Ce ne fut pas le cas s'agissant d'un GIE non soumis à l'impôt sur les sociétés. Notre niveau de salaire était très supérieur au montant minimum fixé par l'ANRT. Le reste à charge pour l'entreprise a été financé par EMH sur les fonds métropolitains alloués au PPH.

Logement d'abord au sein d'EMH, entre les membres du GIE, dans le cadre du PPH et dans les instances partenariales métropolitaines.

Nous avons réalisé quarante-sept entretiens qualitatifs semi-directifs avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du *Logement d'abord* au niveau local, national et européen. 53 personnes ont été interviewées, soit 52 professionnels et 1 personne en situation de sans-abrisme, dans le cadre d'entretiens individuels (41) ou d'entretiens collectifs (6), sur des durées de 1h00 à 3h15. Le détail des entretiens qualitatifs réalisés est annexé (en page 428).

Nous n'avons pas réalisé d'entretiens qualitatifs avec les personnes accompagnées et logées dans le cadre du *Logement d'abord*, à l'exception de Mr R. premier occupant des premiers habitats modulaires mobiles conçus dans le cadre du GIE *La ville autrement* (en page 304 et suivantes). Notre position durant la CIFRE et en particulier le rôle de coordination des accès au logement que nous assurions pour EMH avec les professionnels qui accompagnaient les ménages, ne nous a pas semblé compatible avec la conduite d'entretiens qualitatifs à domicile¹⁵. La recherche réalisée par la Chaire PUBLICS des politiques sociales de l'observatoire des non-recours aux droits et services devait par ailleurs éclairer de façon approfondie la réception par les personnes concernées du *Logement d'abord* et la transformation de leurs relations à l'offre sociale dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise et la métropole grenobloise (Uribelarrea et al., 2023).

Les entretiens réalisés ont fait l'objet d'une retranscription intégrale et d'une analyse qualitative sous le logiciel Nvivo. Le guide d'entretien à l'intention des professionnels était adapté à partir de la trame suivante :

- Pouvez-vous vous présenter et me dire quel est votre parcours ?
- En quoi consiste votre métier, quelles sont vos responsabilités et vos missions ? Comment s'organise votre travail au quotidien ?
- Quelle connaissance avez-vous du logement d'abord ? Pouvez-vous me décrire la première fois où vous en avez entendu parler ? Qu'en aviez-vous pensé ? Et aujourd'hui qu'en pensez-vous ?
- Quelle connaissance avez-vous de la démarche engagée sur le logement d'abord dans la métropole lyonnaise ? Qu'en pensez-vous ?
- Etes-vous impliqués personnellement dans la mise en œuvre du *Logement d'abord* et si oui comment ?

Approfondissements sur la genèse et la mise en œuvre des orientations de politique publique et des projets liés au Logement d'abord qui concerne plus spécifiquement la personne interviewée.

- Qu'est-ce que cela change dans votre pratique professionnelle, dans votre organisation, dans vos relations de travail ?

¹⁵ Nous avons réalisé de courts entretiens avec trois femmes en situation de sans-abrisme sur le secteur de Gerland (Lyon 7) lors de l'enquête organisée en mars 2019 auprès des personnes en situation de rue dans le centre de la métropole lyonnaise (Lyon et Villeurbanne). Dans le cadre du diplôme universitaire *Logement d'abord* porté par l'université Lyon 2 et l'Orspere – Samdara, nous avons aussi pu collaborer avec deux personnes concernées membres du collectif SOIF pour animer un temps de formation à partir de leurs expériences et perceptions du *Logement d'abord*.

- Est-ce que vous observez des évolutions dans la situation des personnes dépourvues de logement ou menacées de perdre leur logement ?
- Comment voyez-vous l'avenir ?

Nous avons suivi le lancement d'une trentaine de projets locaux liés à la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* au cours de la période d'enquête. La liste des projets-pilotes concernés est en annexe (en page 430) Nous avons plus spécifiquement documenté et analysé l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* Lyon (en page 214 et suivantes), la genèse et la mise en œuvre de Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale Glissant (en page 303 et suivantes) et d'Équipes Territoriales D'Alternative Globale à l'Expulsion (en page 359 et suivantes). La plupart des réunions de travail et des événements publiques ont été enregistrées afin de pouvoir être réécoutées à posteriori et retranscrire si nécessaire les séquences les plus significatives. Les notes de travail, les courriels et tous les documents liés au *Logement d'abord* étaient classés pour pouvoir être exploités ultérieurement dans les phases d'analyse. Parallèlement aux cahiers utilisés pour la prise de note au cours des réunions de travail, nous tenions aussi un journal d'enquête que nous alimentions en fin de journée, le soir ou le week-end pour garder la trace des événements marquants, de nos questionnements et de nos ressentis.

En annexe, une chronologie synthétique (en page 425) permet de retracer les événements marquants de l'enquête de terrain essentiellement réalisée entre avril 2017 et décembre 2020 lorsque nous étions salariée par le GIE *La ville autrement*, ainsi que les événements pris en compte dans l'analyse qui ont eu lieu alors que nous étions en phase d'écriture jusqu'à la finalisation du mémoire de thèse. Cette chronologie est complétée par une cartographie des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du *Logement d'abord* sur ce terrain d'enquête (en page 426). Le détail des espaces de mise en œuvre du *Logement d'abord* enquêtés dans le cadre de la participation – observante est également présenté (en page 427), ainsi que la liste des entretiens qualitatifs réalisés (en page 428).

Nous avons également collaboré avec l'observatoire de la Maison de la veille sociale pour construire des indicateurs permettant de quantifier les situations de sans-abrisme et les réponses institutionnelles sur ce territoire et d'en suivre les évolutions. Ce travail a été mené avec le responsable de l'observatoire et le directeur de l'époque, en lien avec un groupe de travail qui réunissait des représentants des associations, de la Métropole de Lyon et des services de l'État. La construction des indicateurs s'est appuyée sur la classification de l'exclusion liée au logement développée par la FEANTSA, ainsi que sur les données du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion (AHI) et du dispositif national d'accueil (DNA). Une première photographie des situations de sans-abrisme et des réponses institutionnelles a été réalisée en 2019 (Abdel Salam et al., 2021), puis renouvelée tous les ans pour en suivre les évolutions.

Une synthèse de l'évolution de ces indicateurs figure en annexe (en page 429). Les chiffres sont des minima car les données ne sont pas exhaustives. Des signalements et des prises en charge peuvent ne pas avoir été tracés mais surtout, un nombre non quantifié de personnes en situation de sans-abrisme ne sollicitent pas, ou plus, les dispositifs institutionnels. Une enquête auprès des personnes en situation de rue à Lyon et Villeurbanne réalisée en mars 2019 illustre cette part non quantifiable du « non-recours » (Warin, 2009) : alors que plus de trois quarts des enquêtés exprimaient un besoin en termes de logement, près d'une personne sur deux n'appelait plus ou n'avait jamais appelé le 115 et un tiers n'avait pas effectué de demande de logement ni d'hébergement ¹⁶

Enquête de qualification des besoins des personnes en situation de rue. Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion. 2019

La participation à l'action comme mode d'enquête

En croisant nos centres intérêts, les spécificités de ce terrain d'enquête et les opportunités inhérentes aux thèses CIFRE, nous avons opté en faveur de partis pris épistémologiques dès les prémisses de notre projet de recherche : recherche sur l'action, entrée par la sociologie de l'innovation, participation observante, approche compréhensive et distanciation critique. La rencontre avec notre directeur de thèse, les lectures et la mise à l'épreuve du terrain ont conforté ces choix.

Pour qualifier notre méthode d'investigation fondée sur l'observation participante, nous reprenons à notre compte l'inversion des termes de « participation observante » pour caractériser un rapport au terrain où la participation est prépondérante sur l'observation et où cette participation active est un outil de connaissance, avec une compréhension qui s'ancre pour partie dans une expérience subjective (Soulé, 2007)¹⁷.

La participation observante permet de comprendre de l'intérieur ce que c'est que d'être un acteur de ce milieu, de vivre les incertitudes de la période, les effets d'inerties, d'émulation, d'enthousiasme. Les propos sont recueillis en situation et, en fonction de sa position, le chercheur peut accéder à des situations qui en principe n'admettent pas de témoins et comprendre de l'intérieur les règles particulières au milieu étudié (Peretz, 2014). La compréhension s'ancre dans une expérience subjective qui n'est pas à bannir dès lors qu'elle fait l'objet d'une réflexivité. Jean Peneff propose ainsi de rendre compte de ces expériences de recherche immersives dans les termes suivants :

« dépassant le traditionnel : "je sais, j'y étais, j'ai vu", elle a ajouté plusieurs exigences "je m'y suis installé, j'y suis resté longtemps, j'ai appris la langue (argot, langue vernaculaire), j'ai participé au fonctionnement ordinaire, j'ai partagé les secrets de l'organisation, le système des croyances, j'ai vu les choses à l'œuvre". Certains ajoutent : "j'ai éprouvé les situations ordinaires et exceptionnelles et je les rapporte selon un mode rigoureux de fréquence des actes, d'octroi de détails, je fais état des points de vue multiples, antagonistes ou associés ; voilà ce que je peux dire au retour, au sujet de la peuplade dans laquelle j'ai vécu" » (Peneff, 2009, p. 202)

S'agissant d'une enquête sur un processus de changement, la méthode permet de suivre pas à pas les actes en train de se produire, d'analyser la succession chronologique des événements et les logiques d'action à l'œuvre en s'attachant à dégager les éléments qui font rupture, déplacement ou continuité.

La méthode que nous avons adopté pour enquêter la dynamique d'action liée au *Logement d'abord*, s'inspire aussi de l'ethnographie combinatoire (Dodier et al., 1997). Prenant acte du caractère situé dans le temps et l'espace de nos observations, nous nous sommes attachés à faire le lien entre les faits que nous observions et les spécificités du contexte dans lesquelles ces faits se déroulaient, dans leur contingence historique et culturelle. Nous cherchions à rendre compte de l'action collective liée au *Logement d'abord* en décrivant les activités concrètes, les personnes et leurs actions dans leur engagement situé, au carrefour d'une

¹⁷ En analysant les usages et justifications de la notion de participation observante dans les sciences sociales, Bastien Soulé (2007) identifie trois éléments de différenciation dans les pratiques de l'observation participante. Le mode d'entrée sur le terrain : l'observation participante peut être clandestine (ou masquée) quand l'enquête est réalisée sans consentement et sans dévoilement de l'intention réelle du chercheur. Elle permet alors de saisir les processus sociaux dans leur contexte naturel, y compris au sein de configuration rétive à l'analyse extérieure. Elle peut être ouverte (ou déclarée) quand le chercheur est transparent sur ses objectifs son identité professionnelle et son activité, avec le risque de générer des changements artificiels de comportement. Le degré de participation du chercheur avec l'enjeu épistémologique de parvenir à concilier la nécessité méthodologique de l'implication dans la vie du groupe, avec le recul et la mise en perspective nécessaires à la conduite de la recherche. L'opportunisme : quand la participation pure se conjugue à une conversion à la recherche.

pluralité non harmonisée de références normatives, sans préjuger de références partagées ou d'une culture commune aux différents groupes d'acteurs.

« La méthode d'enquête consiste à accumuler des séries de cas particuliers et à les analyser comme combinaison entre différentes logiques d'action qui coexistent non seulement dans le terrain considéré, mais même à l'intérieur des personnes ou lors de leurs rencontres. L'accumulation et le traitement des cas s'apparentent à une jurisprudence ethnographique qui s'enrichit progressivement d'exemples nouveaux pour faire apparaître des formes d'activités et des figures d'articulation nouvelles. L'enquête vise la production d'une combinatoire des situations possibles. L'enquêteur n'est pas ici fixé sur un terrain intégré qui constituerait l'horizon central à partir duquel il reconstituerait une entité collective. Il circule entre plusieurs chantiers, au fur et à mesure des dimensions qui apparaissent pertinentes dans l'analyse de chaque cas. S'il cherche parfois à trouver un terrain qui lui permette d'approfondir un régime d'action ou une forme d'activité, il s'attend à ce que ce terrain soit de fait plus hétéroclite que prévu et l'oblige à prendre en considération l'intrication avec d'autres formes d'action. Le matériel collecté s'apparente souvent à un corpus assez vaste de données textuelles issues de sources hétéroclites » (Dodier & Baszanger, 1997, p.51).

Au cours des quatre années où nous étions salariée par le GIE *La ville autrement*, nous avons ainsi accumulé un matériau d'enquête très important. La conservation d'une grande partie des données à l'état brut – notamment les enregistrements audio des réunions de travail - nous a permis de les reprendre pour une analyse plus ciblée lorsque nous avons quitté ce terrain d'enquête et que notre cadre analytique et nos catégories d'observations se sont affinés (Chapoulie, 2000)¹⁸.

Cette méthode d'enquête s'inscrit dans la tradition initiée par l'interactionnisme symbolique et la « Grounded Theory » (théorie ancrée) de Barney Glaser et Anselm Strauss (2010). Elle n'est en aucun cas un renoncement à la théorie mais celle-ci s'élabore à partir du terrain : un ensemble de référence se constitue à partir des données concrètes observées et les hypothèses s'élaborent chemin faisant¹⁹. L'immersion dans les données empiriques sert de point de départ au développement d'une théorie sur un phénomène, par laquelle le chercheur conserve toujours le lien d'évidence avec les données de terrain.

Un positionnement à construire pour soi et pour les autres

La question de l'entrée du chercheur sur son terrain et ce qui en découle en termes de position est un point clé de la méthode sociologique et anthropologique (Bourrier, 2010). Les données recueillies et le type d'engagement que le chercheur pourra développer vis-à-vis de la communauté des chercheurs, de la communauté qu'il enquête et de la société où il vit,

¹⁸ L'ambiguïté de l'observation comme méthode d'enquête tient au fait qu'elle peut sembler à la portée de tous. Jean-Michel Chapoulie insiste sur l'importance de distinguer l'observation analytique de l'observation diffuse qui permet de décrire des lieux et des comportements saisis de manière globale et sous les modalités de l'usuel, du typique ou de la règle et l'observation analytique. L'observation analytique est « un travail de repérage focalisé sur un ou des aspects particuliers des phénomènes étudiés en un temps et dans un lieu déterminé. Il suppose la définition par le chercheur de catégories d'observation spécifiquement destinées à sa recherche » (Chapoulie, 2000, p.7). La construction des catégories d'observation s'inscrit dans un processus itératif, où l'immersion dans la durée du chercheur lui permet aussi de mettre à l'épreuve les inférences et hypothèses qu'il élabore. Le produit achevé de ce type de recherche de terrain est la présentation d'un cadre analytique d'ensemble qui organise la perception du chercheur et qui vise à réorganiser celle du lecteur ou locuteur. Il s'agit également de faire accéder à l'univers symbolique des catégories d'acteurs étudiés, en dégagant les logiques sociales qui s'incarnent dans leurs comportements, de décrire et de rendre intelligibles des univers sociaux en explicitant ce qui les organise.

¹⁹ Elle s'oppose en cela aux approches hypothético-déductives qui partent de postulats a priori pour en déduire les explications des phénomènes, les données empiriques servant d'« exemples » dans un processus d'application des théories existantes.

dépendent de la négociation de l'accès au terrain et de l'entente sur les problématiques à éclairer et les modalités d'enquête. La recherche sur commande devenant dominante dans le monde de la recherche, au travers de la notion de « sociologie embarquée », Mathilde Bourrier interroge les pratiques de mise sous tutelle symbolique et financière de la recherche et invite à la clarté sur les conditions de production de la connaissance scientifique, sans minimiser les forces en jeu. Nous reprenons à notre compte cette exigence en abordant la CIFRE comme une modalité d'embarquement de la recherche dont nous proposons ici d'analyser les effets.

La question de notre posture sur ce terrain d'enquête familial s'est imposée avec acuité. Salariée d'une institution partie prenante du système d'action que nous étudions, nous ne pouvons prétendre à une extériorité, à fortiori en prenant une part active dans l'action. Cette position inhérente au dispositif CIFRE nécessite de se façonner une posture, entendu comme une ligne de conduite pour établir la frontière entre ce que l'on peut/doit faire et ce que l'on considère dans/hors du cadre de notre activité professionnelle, dans l'objectif de soutenir une thèse répondant aux critères académiques. Notre expérience rejoint l'hypothèse selon laquelle l'élaboration d'une telle posture participe de l'apprentissage de la réflexivité et du métier de sociologue et qu'elle permet la réalisation d'un travail scientifique de qualité (Gaglio, 2008).

La recherche d'un positionnement lisible et cohérent, pour nous même et pour les autres, a été une préoccupation constante. Elle a accompagné les phases d'enquête, d'analyse et d'écriture jusqu'à l'achèvement de la thèse. Elle s'est faite par tâtonnements et ajustements successifs, sans certitudes sur la justesse du positionnement adopté en situation. Nous allons revenir plus en détail sur les modalités d'élaboration de notre posture, afin d'éclairer les conditions de production de cette recherche et d'apporter notre contribution aux débats que suscitent le dispositif CIFRE dans le monde de la recherche (Perrin-Joly, 2010)²⁰.

La consultation de la littérature grise sur le déroulement des recherches CIFRE permet de dégager trois dominantes dans les pratiques, avec un horizon normatif associé à l'usage de ce dispositif (Morillon, 2008). Dans la première dominante, décrite comme fidèle à l'esprit de la CIFRE, le chercheur consacre l'intégralité de son temps à la recherche sans réaliser aucune tâche opérationnelle, parfois totalement en dehors de l'entreprise. Dans la seconde dominante qualifiée de mixte, le doctorant partage son temps de manière plus ou moins équilibrée entre recherche et tâches opérationnelles, ces tâches pouvant servir la recherche mais pas toujours. Dans la troisième dominante, présentée comme un « détournement » de l'esprit de la CIFRE, le chercheur consacre son temps à des tâches opérationnelles et la recherche est, volontairement ou non, détachée de l'entreprise.

Les normes implicites de la CIFRE ainsi décrites sont en décalage avec les conditions de réalisation de notre recherche doctorale. Envisager la participation du chercheur exclusivement comme un compromis ou une dérive, nous semble également très contestable. Notre expérience est celle d'un partage du temps de travail entre tâches opérationnelles et recherche, exclusivement en lien avec le *Logement d'abord*, en privilégiant toujours l'action à

²⁰ Dans le milieu académique, la CIFRE est perçue par certains comme un dispositif de formation à la recherche de second rang, qui oriente vers un rôle d'expert au service des organisations et des pouvoirs publics plutôt que vers le statut davantage valorisé d'enseignant-chercheur. Dans un monde de hiérarchie des savoirs qui peut méconnaître celui construit par l'expérience du praticien réflexif, elle peut fermer des opportunités académiques en particulier quand son cadre de réalisation ne permet pas au doctorant de consacrer le temps nécessaire à la valorisation de ses travaux de recherche ou à l'enseignement. Le lien de subordination du chercheur-salarié à l'entreprise appelle une attention spécifique. En cas de divergence d'intérêt, la marge de négociation du chercheur - salarié apparaît plus contrainte et peut pousser à des compromis mettant en péril la rigueur du travail scientifique. Ce risque fait planer le doute d'une recherche sur commande, instrumentalisée pour valider des positions stratégiques. Constance Perrin Joly met en exergue plusieurs éléments qui alimentent ce risque : le faible encadrement des modalités de négociation de ce contrat de travail dans le dispositif CIFRE ; la défiance de la communauté universitaire à l'égard du dispositif CIFRE et de sa capacité à former des chercheurs répondant aux exigences de l'art ; l'inégale reconnaissance académique de la sociologie praticienne et de ses apports à la discipline ; la difficulté pour le doctorant de gérer sa double appartenance avec des critères d'évaluation et de reconnaissance distincts et parfois antagonistes.

visée opérationnelle, pour son utilité sociale immédiate mais aussi parce qu'elle était notre principale source de connaissance sur le processus que nous devions investiguer.

À l'épreuve du terrain et de notre méthode d'enquête fondée sur la participation observante, la gestion de notre temps de travail et la gestion de la temporalité de la recherche doctorale se sont considérablement écartées du schéma initialement envisagé.

L'entreprise nous laissait une grande latitude dans la gestion de notre temps. En suivant rigoureusement les accords formalisés avec le GIE *La ville autrement*, l'Université et l'ANRT, nous aurions dû travailler exclusivement pour l'entreprise au cours de l'année 2017, puis durant les trois années de la CIFRE, partager équitablement notre temps entre les activités en entreprise et celles en laboratoire²¹. Bien qu'elle n'ait pas été suivie en tant que telle, la répartition du temps fixée par le contrat de collaboration tripartite a été un "garde-fou", en nous fournissant des repères pour que nous nous autorisions à consacrer du temps à la recherche. Toutes les actions liées au *Logement d'abord* contribuaient à l'enquête de terrain. Nous nous référions à la finalité des tâches à réaliser pour les attribuer à la sphère de l'entreprise ou à la sphère de la recherche. Ainsi, les échanges professionnels et les réunions de travail où nous participions directement à la mise en œuvre du *Logement d'abord* étaient attribués à la sphère de l'entreprise ; les entretiens sociologiques, les réunions où nous étions exclusivement en position d'observatrice, les temps d'analyse et d'écriture étaient attribués à la sphère de la recherche ; les lectures et la tenue du journal d'enquête se faisaient sur notre temps personnel.

La phase d'enquête devait s'achever fin 2018 pour permettre une soutenance à l'issue de la troisième année, fin 2020. Notre objet de recherche sur ce terrain d'enquête nous a conduit à prolonger l'enquête jusqu'à la fin du contrat CIFRE, en décalant également la perspective de la soutenance. Cette temporalité nous a permis de couvrir une séquence temporelle cohérente de l'action publique liée au *Logement d'abord*, en intégrant des événements qui donnaient forme et sens à la trajectoire de changement enquêtée. Elle a rendu possible l'observation et l'analyse de la fabrication de l'action publique en direction des personnes en situation de sans-abrisme en immersion parmi les « street-level organizations » de l'habitat social (Brodin, 2016). Dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre légal, les organisations intermédiaires en charge de services d'intérêt général qui participent de cette action publique ont un « pouvoir discrétionnaire » qui leur permet d'agir en se fondant sur leur propre appréciation pour traduire en acte les orientations politiques et les règles (Dubois, 2012). L'immersion et la participation observante nous ont permis de donner une lecture sensible, depuis l'intérieur, des questionnements, des conflits d'intérêts et des conflits de valeurs qui traversent ces organisations et les professionnels qui y travaillent. Cette temporalité nous a aussi été nécessaire pour passer d'un statut de praticienne à un statut de praticienne-chercheuse, avec un détachement de notre sphère professionnelle qui s'est véritablement opéré lorsque nous avons quitté le GIE *La ville autrement* pour nous consacrer à l'écriture de la thèse en alternant période de chômage et missions de courte durée.

En définitive, la CIFRE nous aura permis de réaliser un travail de terrain approfondi (fieldwork)²², sur une durée adaptée à notre objet de recherche, mais en décalage avec les attendus du dispositif et les injonctions qui incitent les doctorants à finaliser leur thèse en trois ans. Nous avons pu nous former à la recherche en sciences sociales et produire une thèse,

²¹ Ce partage devait s'opérer en réduisant progressivement le temps en entreprise au profit du temps en laboratoire. Le contrat de collaboration tripartite signé entre le GIE *La ville autrement*, le laboratoire GREDEG de l'Université Côte d'Azur et nous-même, prévoyait la répartition suivante : 25% au sein du laboratoire, 75% au sein du GIE la première année ; 40% au sein du laboratoire, 60% au sein du GIE la deuxième année ; 70% au sein du laboratoire, 30% au sein du GIE la troisième année. La référence au temps de travail en laboratoire n'était pas opérante alors que nous vivions et travaillions dans la métropole lyonnaise et que le laboratoire se trouvait à Nice. L'éloignement géographique ne nous permettait pas de le fréquenter mais ce temps devait être dédié à la recherche en lien avec notre directeur de thèse.

²² Au sens d'une présence systématique et prolongée sur les lieux de l'enquête au sein du groupe social étudié.

en adaptant le rythme préconisé et en dévoyant l'usage de la CIFRE et de l'assurance chômage, pour disposer du temps nécessaire à ce qui s'apparente à une conversion à la recherche ou du moins à l'adjonction d'une nouvelle appartenance.

Du statut de praticienne à celui de praticienne-chercheuse : une conversion

Le cadre institutionnel de la CIFRE suppose de concilier des exigences et des temporalités différentes, et potentiellement contradictoires. Une recherche doctorale à mener à bien sur le temps long, dans une réflexion distanciée conforme aux exigences du raisonnement scientifique et aux attentes de la communauté scientifique. Une participation tournée vers l'action immédiate en immersion parmi des acteurs auprès de qui l'usage du savoir doit trouver des applications pratiques et à court terme pour être reconnu (Hellec, 2014). Il implique d'investir simultanément le rôle d'acteur et le rôle chercheur, d'articuler ces deux rôles et d'être en mesure selon les séquences de passer de l'un à l'autre, en explicitant pour soi et pour les autres d'où l'on parle. Mais pouvoir répondre à cette exigence est le fruit d'un apprentissage en situation plutôt qu'un préalable. Dans notre expérience, c'est l'investissement progressif du rôle de chercheur qui permet la prise de distance avec le rôle d'acteur et qui modifie la manière d'investir l'action, créant les conditions de compatibilité entre ces rôles potentiellement antagonistes.

À l'engagement de la recherche doctorale, l'intégration de notre poste de chargée de mission au GIE *La ville autrement* s'est traduit par un repositionnement à plusieurs niveaux : le recentrage de nos interventions opérationnelles sur le *Logement d'abord*, la mention systématique de notre statut de doctorante accolé à notre fonction de chargée de mission, la découverte à distance des normes du monde académique que nous fréquentions peu, un mandat institutionnel flou, plus complexe et moins lisible pour nos interlocuteurs et pour nous-même, du fait de notre double casquette de chargée de mission et de chercheuse-doctorante, de la pluralité des institutions pour qui nous travaillons (Est Métropole Habitat, le GIE *La ville autrement*, le Pôle Public de l'Habitat, la Métropole de Lyon) et de la diversité des positions que nous occupions sur ce terrain d'enquête.

Avertie des attentes de ce milieu familier, avec une identité de chercheur embryonnaire et un regard sociologique encore à forger, nous nous sommes appuyées sur nos savoir-faire de praticienne pour investir notre terrain d'enquête et découvrir progressivement ce que le rôle de chercheur pouvait recouvrir et impliquer²³. Notre implication opérationnelle a facilité l'acceptation par les professionnels qui nous entouraient du temps de maturation indispensable à la recherche mais en décalage avec les temporalités de l'action publique et du travail salarié en entreprise. Notre participation à l'action a constitué une première contribution opérationnelle, avant de pouvoir partager un retour réflexif sur l'action engagée par le biais de la recherche doctorale. Dans une logique de don - contre don (Alter, 2010)²⁴, cette posture nous a permis de mieux gérer pour nous même et pour les autres, la question de notre utilité sociale et notre légitimité sur le terrain, dans un monde professionnel ouvert à

²³ Nous envisageons la sociologie comme une discipline impliquée qui prend place dans la vie de la cité, où par des voies différentes, en tant que chercheur, intervenant ou formateur, le sociologue participe à l'élaboration de l'action, coproduit du sens moral et s'inquiète de la performativité de ses engagements (Cefaï (ed.), 2010)..

²⁴ Pour expliquer les ressorts de la coopération au travail, Norbert Alter mobilise la théorie du don de Mauss qui décrit les règles sociales qui régissent les rapports entre les membres des populations dites primitives. La coopération au travail implique un système d'échange social qui repose sur trois actions indissociables : donner, recevoir et rendre. L'implication des individus dans l'action collective résulte de ce système de don-contre et non d'obligations à caractère réglementaire ou de routines professionnelles. Dans ce système d'échanges qui permet la coopération au travail, les relations se fondent sur la réciprocité, le caractère collectif de l'action et l'affectivité mais aussi sur des logiques instrumentales et utilitaires, de la concurrence et des rapports de pouvoirs, avec des sanctions qui peuvent conduire à l'exclusion.

l'approche sociologique mais où les attentes étaient tournées vers des propositions opérationnelles et des réalisations rapides.

Notre identité professionnelle a facilité notre insertion dans les cercles où se discutait le contenu à donner au *Logement d'abord* et les modalités de son déploiement. Elle nous a permis d'être présente dans les espaces de décision et d'action liés au *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise, d'y être acceptée pour notre participation active à ce déploiement. Notre connaissance des acteurs, des dispositifs et de l'histoire locale facilitait le repérage des continuités et des ruptures, le décryptage des logiques à l'œuvre et des implicites. Cette posture avait pour corolaire, des effets de fermeture, des réserves ou de la méfiance de certains interlocuteurs liés à notre inscription institutionnelle et à notre implication dans l'action. Nous avons pris le parti d'accepter les problèmes et la richesse que représentait notre proximité à ce terrain, en prenant conscience de leurs effets sur l'enquête, plutôt que de tenter de les minimiser à l'objet de la recherche pour comprendre comment ils participent de ce monde professionnel (Barthe et al., 2013; Lemieux, 2018). Nous nous sommes aussi attachées à diversifier nos sources d'information, à mettre à plat les controverses, à comprendre les différents points de vue en confrontation pour pouvoir en rendre compte.

Du temps était nécessaire pour que la diffusion du *Logement d'abord* s'opère, pour que des projets associés au *Logement d'abord* se concrétisent, pour que notre terrain d'enquête se déploie et que nous puissions l'investiguer. Ce temps était aussi nécessaire pour nous permettre de nous "dépêtrer" de l'action en nous appuyant sur son analyse. Notre posture a évolué au cours de l'enquête, par l'incorporation progressive d'une identité de sociologue - chercheure qui transformait nos perceptions et nos prises de position. Ce remaniement identitaire (Dubar, 2015) s'est élaboré en interaction avec les autres, les décalages et les désajustements perçus avec nos interlocuteurs sur le terrain et dans le monde académique venant alimenter ce processus.

S'interrogeant sur les conditions de la distance au rôle, Jean Claude Kaufmann constate que cette distance ne va pas de soi car les rôles sont intériorisés. À l'instant où un individu occupe un rôle, il cherche à l'investir pleinement. La distance au rôle se fait plutôt par défaut, quand la prise de rôle est difficile ou dans le passage d'un rôle à l'autre qui facilite le développement d'une vision critique sur les rôles que l'on n'occupe pas ou plus (Kaufmann, 2016, p. 35). Le brouillage de l'identité professionnelle et l'expérience du désajustement au rôle facilitent la prise de distance et aident à identifier les croyances et les représentations qui guident l'action. En ce sens, notre expérience du désajustement au cours de l'enquête a eu une portée heuristique²⁵. Consignées dans nos carnets et analysées comme un matériau d'enquête, ces situations signifiaient des cultures professionnelles et des modes de régulation dont nous n'avions pas conscience de prime abord ou que nous occultions.

Notre expérience rejoint le constat fait par d'autres doctorants-praticien-chercheur d'une situation liminale²⁶, d'un entre-deux à la frontière du monde de la pratique professionnelle et du milieu universitaire, avec un rapport au terrain qui évolue aux différentes étapes de la recherche (Pilotti et al., 2014). L'entrée en recherche suppose de se dégager des jugements qui sont les siens en tant qu'acteur, d'explicitier les évidences communes au groupe professionnel auquel on appartient, de donner du sens aux situations en leur donnant un

²⁵ Les témoignages réflexifs sur la recherche doctorale en CIFRE convergent sur la fertilisation possible des travaux de recherche par les tensions propres à ce dispositif. Les divergences et les incompréhensions entre le milieu professionnel d'accueil et le doctorant sur les finalités de la recherche et l'investissement de la position de salarié-recherche peuvent être source de problématisations et de découvertes originales (Foli et al., 2013)

²⁶ La notion de liminarité ou liminalité renvoie aux travaux d'Arnold van Gennep sur le rite de passage, qui provoque des changements pour ses participants, notamment des changements de statut. Ces changements sont accomplis par trois étapes successives : la séparation de l'individu par rapport à son groupe ; la liminarité, c'est-à-dire la période du rituel pendant laquelle, l'individu n'a plus son ancien statut et pas encore son nouveau statut ; la réincorporation, c'est-à-dire le retour de l'individu parmi les siens avec un nouveau statut. La liminarité est le moment crucial du rituel. C'est une étape transitionnelle caractérisée par son indétermination.

éclairage différent. Le travail réflexif qui accompagne ce parcours s'appuie sur des cadrages théoriques et méthodologiques, la découverte et l'intégration des codes de l'institution universitaire. La formulation d'hypothèses et l'écriture modifient progressivement les perspectives. Ce cheminement permet une distanciation des implications professionnelles.

En tant que chercheur salarié, la question de notre indépendance se posait, tant dans la conduite de notre réflexion, que dans l'usage qui pouvait être fait de nos analyses (Tanguy, 1995). Nous n'avons eu aucune intervention de nature à obérer l'indépendance de nos travaux mais nous craignons une forme d'auto-censure, d'aveuglement ou de complaisance de notre part. Dans le contexte d'une CIFRE, la recherche peut aussi être utilisée par le doctorant salarié comme une ressource dans une stratégie de positionnement pour préparer l'après. Ce risque d'instrumentalisation par le doctorant lui-même est réel. Nous avons questionné les attentes implicites ou explicites qui pouvaient influencer nos travaux, ainsi que les effets de notre appartenance au milieu sur ce que nous pouvons dire, penser et écrire en tant que chercheur. Cette exigence de clarté est distincte des questions de confidentialité qui se posent à tout chercheur vis-à-vis de son terrain d'enquête. Dans un contexte où le monde universitaire offre très peu de débouchés, elle interroge les motivations qui portent le projet de recherche et les projections dans l'avenir.

Pour réduire les ambiguïtés de notre double appartenance, dans la sphère professionnelle, nous informions nos collègues et interlocuteurs de l'avancement factuel de notre recherche, sans chercher à mettre en discussion des interprétations et des analyses encore trop fragiles sur l'action menée. Nous avons prévu de quitter le GIE *La ville autrement* pour finir la thèse et jusqu'à son achèvement, nous avons laissé en suspens la question de notre devenir professionnel.

Section 3. Comprendre les transformations à l'œuvre dans les politiques sociales de l'habitat

La recherche repose sur un cadre d'analyse qui croise les apports de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des organisations et l'innovation. Elle s'appuie sur les travaux de recherche en sciences sociales menés sur l'habitat, le sans-abrisme et les politiques sociales. Une attention particulière est portée à la formation et à l'usage des catégories. Au croisement de ces courants sociologiques, le *Logement d'abord* est abordé comme une nouvelle catégorie d'action publique à interroger et un processus d'innovation institutionnelle à enquêter. Pour prendre tout son sens, cet objet de recherche est resitué dans le champ plus vaste des politiques sociales de l'habitat auxquelles il participe. À partir du *Logement d'abord*, la recherche s'attache à comprendre les transformations à l'œuvre dans les politiques sociales de l'habitat et la place du logement social dans ce système d'action en reconfiguration.

3.1. Questionner le rapport de nos sociétés contemporaines à la vulnérabilité de l'habiter

Le logement, une notion équivoque

La « sécurité ontologique » que procure le logement est au cœur de la doctrine du *Logement d'abord* initiée à la fin des années 1990 aux États-Unis (Deborah K. Padgett, 2007). Le fait de « sortir de la rue » et de disposer d'un « chez-soi » constitue une base pour recréer une vie moins stigmatisée et plus normalisée dans le présent, même si l'avenir reste incertain. Accéder à un logement stable est considéré comme un point de départ, à partir duquel un processus (souvent long et complexe) de rétablissement peut être entamé par rapport à la maladie mentale, à la consommation de drogues, à l'isolement et la stigmatisation sociale. Le logement n'est pas en soi la solution à ces problèmes mais une condition nécessaire pour pouvoir s'en défaire ou en atténuer les effets les plus néfastes.

Pour comprendre les différents sens que l'on peut associer aux termes de *Logement d'abord*, précisons d'emblée qu'il s'agit d'un anglicisme (*Housing First*). La traduction française de « Housing » par la notion de « Logement » plutôt que par celle de « Chez soi » véhicule l'univers normatif associé au logement dans la société contemporaine. Au travers de la « norme logement », Maryse Bresson (1997a, 1997b) a décrit l'importance qu'a pris le fait d'avoir un logement, entendu comme un toit et une adresse, pour qu'un individu soit symboliquement considéré comme inséré et membre de la société. Depuis les années 1980', cette norme logement s'est hissée au même niveau que la norme travail. À l'occasion de la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion, la création de la catégorie juridico-administrative des « SDF – sans domicile fixe » a signé la démarcation de cette nouvelle ligne de partage entre les individus qui disposent d'une résidence personnelle stable et ceux qui sont susceptibles de recourir au système d'aide sociale parce qu'ils en sont dépourvus :

« La loi ouvrant droit au RMI, prévue comme le dernier filet de la protection sociale, distingue donc ceux qui, parmi les plus pauvres, sont détachés de leurs liens d'appartenance et les plus éloignés du système de protection sociale. Hommes politiques et médias adoptent une terminologie commune pour parler de cette part d'usagers potentiels. Et c'est ainsi, qu'à peine considérés sous le registre du droit, les individus sans résidence stable mais désormais en mesure d'être domiciliés sont devenus paradoxalement des sans domicile fixe ». (Pichon, 2013, p. 46)

Dans un ouvrage introductif à la sociologie du logement, Yankel Fijalkow (2011) revient sur les différentes facettes de la notion de logement : un abri contre les aléas de la nature ; un domicile qui officialise l'inscription de l'individu logé dans la société, le positionne dans l'espace social et urbain et lui ouvre le droit de cité ; un bien dont la valeur d'usage tend à s'effacer au

profit de la valeur d'échange qui en fait une marchandise susceptible d'être achetée, vendue et louée. Il rend compte de la complexité des significations et des normes sociales attachées au logement et de leur évolution historique. Ce faisant, il souligne lui -aussi la prégnance de la norme de la stabilité résidentielle et du domicile qui depuis l'antiquité romaine donne accès au droit de cité et conditionne la participation politique, économique et sociale à la vie de la cité. En retour, l'obtention de ce statut oblige et implique de se conformer aux normes collectives d'habitation, implicites ou explicites, qui s'expriment dans l'architecture, les règlements et les usages.

Cet ouvrage aborde le logement comme un objet sociologique à part entière, en lui associant la notion d'habitat qui renvoie à l'ensemble des liens noués autour du logement (à l'intérieur et à l'extérieur du logis), ainsi que la notion de chez-soi qui intègre les dimensions symboliques et identitaires associées au logement.

Dans cette thèse, l'équivocité de la notion de logement et son importance pour la compréhension de l'action publique associée au *Logement d'abord* nous invite cependant à expliciter systématiquement ce que l'usage du terme « logement » recouvre dans l'analyse, en distinguant ce qui se réfère à une forme matérielle d'habitat, à un statut légal d'occupation, à un mode d'habiter ou à des dimensions plus symboliques. Les termes utilisés pour désigner les phénomènes par les acteurs en situation et dans la littérature grise et académique sont en revanche repris en l'état, en les resituant dans leur contexte. Ils résultent en effet de processus de cadrage cognitifs, d'opérations de classement nécessaire au raisonnement et à l'action. À ce titre, ils nous renseignent sur les représentations à l'œuvre et les significations données. Ils ont aussi des effets sur le réel. Ils sont riches de sens et donc à interroger sous ces différents angles.

L'effectivité du droit au logement : des arrangements et des compromis situés

Selon Lucie Bonnet (2016), la notion de logement est équivoque parce qu'elle engage différentes conceptions sur ce qu'un logement doit assurer à ceux qui y sont logés. Elle se réfère toujours à un travail de caractérisation conjointe du logement et de la personne logée, en considérant leur inscription dans un environnement physique, social, économique, juridique. Elle renvoie à un objet matériel façonné par les politiques publiques qui prend des sens différents selon les époques.

« Des catégories statistiques et administratives s'en sont saisies pour distinguer, parmi les différents lieux où se loge une population, ce qui relevait ou non d'un logement, et les critères pertinents pour ordonner leur description » (Bonnet, 2016, p.9).

Les mobilisations sociales et les luttes politiques contribuent au fil de l'histoire à remodeler le sens qui lui est donné : la régénérescence physique et morale des ouvriers au milieu du XIX siècle par exemple ou le soutien au parcours d'insertion des personnes défavorisées dans les années 1990.

La thèse s'attache à interroger le sens donné à la notion de logement dans l'action collective associée au *Logement d'abord*. Qui est concerné par le *Logement d'abord* et à quel titre ? Et plus précisément quelles situations résidentielles, quelles formes d'habitat, quels acteurs individuels et collectifs ? Cette question a priori simple constitue en soi, un des axes des investigations de terrain. Les problèmes sociaux ne sont pas des phénomènes naturels objectifs (Blumer, 2004). Ils font l'objet de processus de définition collective qui préparent la manière dont le problème social va être appréhendé et traité. En France et au niveau supranational, les multiples controverses sur les bénéficiaires visés, les formes d'habitat à mobiliser, les acteurs et les organisations à impliquer, les modes d'action, attestent de l'absence de consensus en la matière. Ce constat invite à ne pas présupposer une conception monolithique, uniforme et statique du *Logement d'abord* et des situations problématiques sur lesquelles il peut être déployé.

Les expérimentations pionnières ont ciblé des personnes sans-abri avec un long parcours de rue et des troubles psychiatriques sévères. En France, dans les textes officiels publiés par le gouvernement et les administrations d'État sur le *Logement d'abord* et les appels à projet, les bénéficiaires potentiels sont ciblés parce qu'ils vivent « à la rue » mais pas exclusivement. Les textes font référence à des catégories plus larges et imprécises : « sans-domicile », « sans-abri ou mal logé », « en situation de sans-abrisme »²⁷. Les programmes relevant du *Logement d'abord* ciblent des sous-catégories de bénéficiaires à la fois plus précises et plus variées : « hébergés », « sortants d'institution », « victimes de violence », « menacés d'expulsion », « occupants de campements illicites », « réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale », « en situation de grande marginalité », ... Cette démultiplication de catégories marque l'absence de consensus sur les situations appelant une intervention des pouvoirs publics et sur les formes de cette intervention dans le cadre du *Logement d'abord*. Les politiques sociales contemporaines privilégient à une approche universaliste des besoins et des droits, des pratiques de ciblage et de tri de leurs bénéficiaires (Palier, 2005; Warin, 2010). Le *Logement d'abord* pourrait s'inscrire dans ce mouvement en dépit de la volonté de ces initiateurs de promouvoir le logement comme un droit humain fondamental et inconditionnel.

Si l'on se réfère à la traduction de cette aspiration dans le droit français, le droit à l'habitat a été introduit pour la première fois dans la législation par la loi Quilliot du 22 juin 1982. La loi Besson du 31 mai 1990 avait pour objet la mise en œuvre du droit au logement. En 1995, le Conseil constitutionnel a considéré que le droit au logement était un objectif à valeur constitutionnelle, en s'appuyant sur la mention du droit à des moyens convenables d'existence dans le préambule de la Constitution de 1946 et de 1958²⁸. Enfin la loi du 5 mars 2007 a institué le droit au logement opposable garanti par l'État. L'opposabilité de ce droit au logement reste soumise à condition par un ciblage des situations éligibles et reconnues prioritaires et urgentes²⁹. L'appréciation des situations est sujette à interprétation dans le cadre des commissions de médiation départementales et devant les tribunaux. Plus de dix années après son adoption, l'effectivité de ce droit au logement opposable apparaît limitée, en particulier pour les situations les plus précaires et les plus éloignées du logement et des institutions (Sales, 2009; Pierre Édouard Weill, 2017; Ranaivo, 2018).

²⁷ À ce jour, il n'y a pas de consensus sur les définitions du sans-abrisme et les méthodes de dénombrement des populations concernées alors qu'un nombre important de travaux ont été engagé dans ce sens. En France, depuis les années 90, avec les travaux du groupe « sans-abri » du Conseil National de l'Information Statistique qui ont inspiré les enquêtes statistiques sur les personnes sans-abri et sans-domicile de l'INED et de l'INSEE (Peretti, 2006; Brousse, 2006; Marpsat, 2008). Au niveau européen, depuis les années 2000 dans le cadre de l'office statistique de l'Union Européenne Eurostat, (Brousse, 2005) et dans le cadre de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA (Busch-Geertsema et al., 2010, p. 23).

²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat. En référence au Préambule de la Constitution de 1946.

²⁹ La loi a introduit une possibilité de recours à la justice administrative pour les personnes reconnues en situation prioritaire et urgente pour accéder à un logement adapté, soit les personnes sans-abri; menacées d'expulsion sans relogement; hébergées dans une structure d'hébergement, logées dans un logement de transition ou dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres ou sans équipement et de confort ou demandeurs d'un logement social depuis un délai anormalement long. Les ménages doivent être en situation régulière sur le territoire et répondre aux conditions d'accès à un logement social. Le recours amiable est examiné par les commissions de médiation départementales DALO. La responsabilité de la proposition de logement incombe au Préfet. En cas d'inexécution dans les délais requis, un recours contentieux peut être déposé devant le tribunal administratif et entraîner la condamnation de l'État.

Les formulations juridiques du droit au logement en France

Préambule de la Constitution de 1946 : « 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. 11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Loi Quilliot du 22 juin 1982 : « Article 1. (abrogé) Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés, dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives ».

Loi Besson du 31 mai 1990 : « Article 1. 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 et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

Loi du 5 mars 2007 : « Art. L. 300-1. Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ».

Encadré 3 : Les formulations juridiques du droit au logement en France.

Au regard de cette antériorité et de ces travaux, rendre compte des décalages entre le droit, les règles formelles et les pratiques (le prescrit et le réel), dans le cadre du *Logement d'abord* comme dans d'autres politiques publiques, confirme les fondements de la sociologie de l'action publique mais n'explique pas les changements de règles et de pratiques. La mobilisation des apports de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud (Reynaud, 2004) permet de préciser comment nous proposons d'aborder la place du *Logement d'abord* dans le processus de transformation des politiques sociales de l'habitat.

Le renversement épistémique qui sous-tend cette théorie est explicité par Gilbert de Terssac dans l'extrait suivant :

« ce sont les acteurs qui produisent le système et non le système qui détermine les acteurs, car les acteurs sociaux posent des décisions qui ne résultent pas de forces globales ; même si ces décisions se prennent dans un contexte structuré, le poids de contraintes n'équivaut jamais à un déterminisme. (...) Les conséquences de ce renversement de perspective sont importantes et le conduisent à proposer une inversion de la démarche : « partir non de l'unité de la société, mais de la pluralité et de l'opposition des acteurs sociaux, non de l'effet unifiant de l'institution, mais du compromis symbolisé par le contrat ; non de l'hypothèse d'une conscience collective, foyer moral et religieux d'unité (ou ce qui revient au même, d'un système de valeurs commun), mais d'une dispersion des intérêts, des préférences et des valeurs qui trouvent des points de rencontre et établissent ainsi des règles mutuellement admises; non d'une régulation générale de la société, mais d'un ensemble, ni cohérent, ni continu de régulations conjointes ponctuelles par des acteurs sociaux » ». (de Terssac, 2003, p. 19-20).

Dans la perspective de la théorie de la régulation sociale, les règles juridiques et plus largement les règles formelles relèvent de la prescription. Elles ont une fonction normative et

performative : elles disent ce qu'il faut faire ; elles servent de référence commune pour construire le sens ou d'étalon pour lire la réalité ; elles créent un espace de délibération où leur effectivité, leur sens et leur portée peuvent-être discutées dans un cadre institué. Les acteurs sociaux les mobilisent et les retravaillent dans le cours de l'action, pour former la règle effective, ce « ce qui est », le normal et la régularité. La règle effective résulte des négociations, des arrangements et des compromis auxquels ils sont parvenus en situation, à un moment donné. Les valeurs et les normes ne sont pas posées comme des régulateurs du système social ; c'est l'action collective qui régule le système et contribue à construire ces normes et ces valeurs (de Terssac, 2003; de Terssac, 2012).

L'action collective autour du *Logement d'abord* peut ainsi s'analyser comme un processus ouvert de négociation du sens à donner à la notion de logement dans les politiques publiques. Cette action collective produit de la règle (formelle et effective). Elle peut modifier les normes et les valeurs qui fondent le cadre institutionnel du traitement du sans-abrisme, en France et ailleurs. Décrire ce processus nous renseigne sur les tentatives de transformation à l'œuvre dans le champ des politiques sociales de l'habitat et leurs effets.

La vulnérabilité de l'habiter et les conditions d'accès au chez soi

Nous retenons la notion de « sans-abrisme » pour désigner les situations des personnes concernées par le *Logement d'abord* ou susceptibles de l'être.

Cette terminologie s'inscrit dans une perspective de recherche s'attache à explorer une situation problématique, la «vulnérabilité de l'habiter » des personnes, et les diverses façons de définir, prendre en compte et prendre en charge ce problème, dans une société donnée, au niveau des pouvoirs publics et de la société civile (Choppin et al., 2013). Elle s'attache à la dimension processuelle et situationnelle du phénomène. Prenant acte de l'hétérogénéité des situations et trajectoires des personnes concernées par cette expérience de vie, elle ne se réfère pas à un groupe d'individus "exclus" ou "désocialisés" qui se distingueraient du reste de la population par des caractéristiques particulières. Plutôt qu'une condition sociale, le sans-abrisme est abordé comme une expérience commune et un processus, « une chaîne d'actions qui conduisent des individus à devoir vivre, pour une durée variable, entre les espaces publics et les dispositifs d'assistance »³⁰.

La notion de « carrière de survie » décrit cette expérience où les capacités d'adaptation des individus sont accaparées par l'expérience de la rue, pour tenir et survivre, ce qui laisse peu de place à la préparation d'une sortie vers une vie sociale "normale" (Pichon, 2010). Les enquêtes auprès des personnes concernées montrent l'impossibilité de s'en extraire sans soutien relationnel et reconnaissance de l'expérience vécue. La sortie est une reconversion, un processus discontinu fait d'essais, d'abandons et de reprises, plus ou moins large, qui s'intègre à la carrière de survie (Pichon et al., 2011)³¹.

L'investissement et l'appropriation d'un chez soi, qui peuvent passer par différentes étapes, marque l'aboutissement de cette reconversion :

« *Habiter* permet de retrouver la séparation entre vie privée et vie sociale, de se sentir redevenir membre d'une société. Avoir à nouveau une maison, peu importe la forme que chacun lui donne, c'est accepter un lieu de vie, accepter à nouveau de porter son nom, de l'inscrire sur sa boîte aux lettres, signe pour le moins patent d'une sortie de carrière où, on l'a vu, les changements de prénoms sont fréquents, les noms de

³⁰ Cette perspective de recherche a été développée dans le cadre du réseau « Aux frontières du sans-abrisme ». Les choix théoriques sur lesquelles elle repose sont notamment présentés dans cet ouvrage collectif publié en 2013. Carnet d'hypothèses du réseau : <https://sansabrisme.hypotheses.org/a-propos>.

³¹ Ce processus de sortie d'une carrière de SDF a été analysé par Thierry Torche et Pascale Pichon à partir d'un travail d'exploration autobiographique dans l'ouvrage *S'en sortir ... Accompagnement sociologique à l'autobiographie d'un ancien sans domicile fixe*. [2007]. Saint-Etienne: Presses Universitaires de Saint-Etienne, 2011.

famille disparaissent des échanges et la perte des papiers d'identité marque symboliquement et concrètement la crise identitaire qu'elle provoque » (Pichon, 2010, p. 193).

Ce courant de recherche fait du chez-soi un problème à investiguer empiriquement, qui peut ne pas être lié à la « norme logement ». En pointant la vulnérabilité non pas du logement, mais de l'habiter, elle laisse ouvertes des réponses publiques en termes d'habiter en dehors du « logement » (Gardella, 2014, p. 27). Cette perspective conduit à promouvoir en lieu et place du droit au logement, un droit inconditionnel à habiter qui peut prendre différentes formes, dès lors qu'elles sont dignes pour les personnes concernées³².

La privation subie d'un lieu d'habitat sûr et stable, est la marque d'un extrême dénuement. Enquêter sur le sans-abrisme et l'action publique liée à ce phénomène permet d'éclairer les formes sociales et institutionnelles que prennent la pauvreté et les individus désignés comme pauvres, dans notre société, à un moment spécifique de son histoire. Ce faisant, il s'agit d'expliquer les mécanismes qui participent à la « construction sociale de la pauvreté » (Paugam, 2009, p. 22).

« Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique ; » (Paugam, 2009, p.96 97).

Dans une perspective simmelienne, comprendre ce rapport nous renseigne, non pas sur les individus concernés par le sans-abrisme mais sur l'état de notre société au regard de la place qui y est faite aux individus les plus pauvres et les plus vulnérables.

3.2. Reconstituer le puzzle d'une politique publique en construction

Une politique française du *Logement d'abord* à investiguer

En France, le *Logement d'abord* se présente comme une stratégie nationale conduite par les pouvoirs publics, le gouvernement, les administrations d'État et les collectivités locales qui se portent volontaires pour être territoire de mise en œuvre accélérée. C'est une spécificité par rapport à d'autres pays européens où des programmes *Logement d'abord* sont mis en œuvre à l'initiative d'associations ou de fondations, sans s'inscrire dans une orientation de politique publique locale ou nationale. Comment caractériser cette politique française du *Logement d'abord* ? Disons-le d'emblée, elle se caractérise par l'ambiguïté et parfois l'indétermination des intentions, le décalage entre les principes mis en avant, les objectifs et la mise en œuvre. N'est-il d'ailleurs pas abusif de parler d'une politique publique pour désigner l'ensemble hétérogène des actions menées ?

La notion de politique du *Logement d'abord* se réfère à la définition d'Yves Mény et de Jean-Claude Thoenig (1989) pour qui une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales. Elle se caractérise par cinq éléments : des mesures concrètes et des décisions plus ou moins autoritaires ; l'inscription dans un cadre général d'action qui a été conçu par avance ou qui est reconstruit à posteriori ; un ou des publics, des groupes, des organisations dont la situation est affectée par cette politique publique, des buts ou des objectifs à atteindre. Il n'y a pas lieu de préjuger de la cohérence de ce programme d'action publique.

³² Cette prise de position critique a fait l'objet d'une tribune publiée dans Le Monde, le 12 avril 2019, suite à l'annonce de la fin de la trêve hivernale : « Le droit à habiter ne doit pas être pris pour un droit au logement au rabais ». Elle a également été exposée par Pascale Pichon au cours d'une interview réalisée le 19 mars 2019 par David Chevallier pour le magazine Millénaire 3 de la Métropole de Lyon : <https://www.millenaire3.com/Interview/2019/sans-abrisme-et-urbanite>.

Une politique publique ne se donne pas à lire facilement (Muller, 2018). Elle se présente comme un flux continu d'évènements et de décisions dont il convient de reconstituer le sens. Le sens n'est pas toujours affiché par les décideurs. Il peut leur échapper. Il peut y avoir un sens explicite et un sens latent. Le sens (voire le but) peut se découvrir en marchant. Les interprétations peuvent ne pas être les mêmes Et une politique publique peut aussi prendre la forme d'une non-décision. S'en tenir aux discours politiques et à l'affichage public ne permet pas de rendre compte des processus à l'œuvre. Le sens d'une politique publique n'est pas donné : c'est un construit de recherche.

À partir de la question du changement, notion plus large et moins définie que la notion d'innovation mais qui traite également des processus de transformation, la sociologie de l'action publique propose des outils conceptuels pour appréhender les dynamiques d'élaboration et de transformation des politiques publiques. Ces travaux ont permis de rompre avec une vision hiérarchique, centralisée, rationnelle des politiques publiques. Ils invitent à une approche compréhensive de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique.

L'unité et le volontarisme politique peuvent n'être qu'une façade. Les institutions qui incarnent la puissance publique sont fragmentées, avec une diversité de groupes et de stratégies qui défendent leurs intérêts matériels et symboliques (comme tout collectif). Il ne faut pas s'arrêter aux grands gestes visibles, à la rationalité affichée et la cohérence des argumentaires. Une politique n'est souvent qu'une hypothèse de travail , « un puzzle à résoudre compte tenu de la fragilité des moyens, de l'incertitude des fins et de l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre » (Lascombes, Le Galès, et Singly 2018, p.14), un écheveau de règles dont les acteurs se saisissent, ou non, en l'interprétant et en le détournant. La recherche s'inscrit dans cette perspective théorique qui déconstruit la rationalité de l'action publique.

Une nouvelle catégorie d'action publique à interroger

La recherche aborde le *Logement d'abord* comme une nouvelle catégorie d'action publique à enquêter. Une catégorie d'action publique dessine un cadre de pensée et d'action qui est porteur d'un programme d'intervention. Ce programme privilégie certaines options et solutions. Il en écarte d'autres. Il est susceptible de reconfigurer les dispositifs et les politiques publiques existantes. Ainsi, Sylvie Tissot (2007) a montré comment la construction des « quartiers sensibles » comme catégorie d'action dans les années 1980 – 1990 a recadré et redéfini les politiques menées dans le champ de la politique de la ville. Les problèmes sociaux ont été pensé et traité à partir de la situation de territoires spécifiques : les quartiers populaires de banlieue. De par ce cadrage, la réponse aux phénomènes de pauvreté, de ségrégation urbaine et sociale s'est centrée sur ces territoires ciblés, avec des interventions privilégiant la rénovation urbaine et la lutte contre la délinquance. Cette problématisation n'est pas naturelle et résulte d'un travail de mise en forme.

Le *Logement d'abord* vise à transformer les réponses habituellement apportées aux personnes en situation de sans-abrisme. Il se veut porteur d'un programme de transformation des politiques sociales de l'habitat, des secteurs d'activité et métiers qui interviennent sur ce champ de l'action publique. Mais que fait (ou que peut faire) précisément le *Logement d'abord* aux politiques sociales de l'habitat ? Qu'est-ce qui est à changer, pourquoi et comment le faire ?

L'enquête sur l'action publique associée au *Logement d'abord* a été menée sans préjuger du contenu et des contours de ce programme de transformation. La compréhension du cadre de pensée et d'action associé au *Logement d'abord* cherche à éclairer les voies qu'il ouvre et celles qu'il écarte. Pour ce faire, l'enquête s'intéresse aux déclarations officielles, aux textes de référence mais aussi à l'amont et l'aval des décisions, aux influences multiples et aux processus contradictoires, aux suites dispersées des annonces politiques, aux non-décisions, aux scènes et aux acteurs non visibles de prime abord, aux instruments de l'action publique et à leurs effets (Halpern, Lascombes, et Le Galès 2014).

L'enquête de terrain a été réalisée en immersion parmi les acteurs impliqués dans le déploiement du *Logement d'abord* sur le territoire lyonnais, en relation avec d'autres acteurs et institutions actifs en France (sur d'autres territoires et au niveau national) et en Europe (dans d'autres pays et au niveau européen). Elle s'est attachée à suivre les acteurs individuels et collectifs porteur du changement, à observer leurs interactions avec les autres parties prenante, à comprendre comment ils parviennent (ou non) à inscrire (tout ou partie) de leur programme de changement dans les politiques publiques.

L'action publique s'inscrit en effet dans un cadre légal, des institutions, des normes et des procédures mais un espace d'appréciation reste à disposition des acteurs qui interviennent dans le processus, avec au-delà de la figure des décideurs politiques, une action également structurante des organisations intermédiaires (Breit et *al.*, 2016; Brodtkin, 2016), des agents en charge de la mise en œuvre et des destinataires (Lipsky, 1981; Dubois, 2015; Spire, 2008). Être au plus près de la mise en œuvre permet d'observer des configurations d'acteurs interdépendants qui retravaillent les règles, les procédures, les objectifs. Cela donne à voir les efforts de transformation, les effets d'inerties et de distorsion entre la conception et la mise en œuvre, les épreuves et les apprentissages qui résultent de l'action et font évoluer le programme d'intervention.

Suivre les acteurs et les aléas du processus de décision entame le mythe d'une rationalité objective : la prise de décision et les processus de choix s'effectuent à toutes les étapes. Les informations à la disposition des décideurs sont toujours partielles, les préférences des acteurs ne sont pas stables dans le temps, les critères de choix sont flous et souvent contradictoires. À rebours d'une conception centralisée et descendante (top-down) de l'action publique, la perspective de recherche et la méthode d'enquête prend acte de l'enchevêtrement des niveaux d'action, des formes de régulation et des réseaux d'acteurs (Pollard et *al.*, 2012; Béal et *al.*, 2015).

Une dynamique de changement étudiée à partir d'un territoire

Pour que des changements dans les politiques publiques adviennent, un changement dans le système de représentation dominant est nécessaire. Comprendre la production du changement et de son acceptabilité, suppose de s'intéresser aux dynamiques de circulation des idées entre les différents espaces sociaux et politiques. Plutôt que des répliques à l'identique, les travaux sur les transferts de solutions d'action publique ou de modèles s'accordent à y voir des processus complexes combinant imitation, innovation et préservation des traditions héritées, qui aboutissent à des politiques publiques singulières (Delpeuch, 2009; Hassenteufel et *al.*, 2013).

Il serait trompeur de se fier à l'image d'une stratégie nationale du *Logement d'abord*, déployant sur le territoire français un modèle étranger, dans le cadre d'une mise en œuvre accélérée pilotée par les pouvoirs publics. Cette image déforme la réalité en suggérant un processus unidirectionnel, une uniformité de l'action menée et un déploiement homogène. Or comme dans d'autres « "nouvelles" politiques sociales » (Palier, 1998; Sala Pala, 2002), l'État fait appel à la mobilisation collective des acteurs territoriaux pour mettre en œuvre le *Logement d'abord* et les collectivités territoriales - Ville, Département ou Métropole – se portent volontaires pour contractualiser un projet de mise en œuvre propre à leur territoire.

« Le local filtre le changement » ou dit autrement, une même politique publique s'incarne dans des processus de changement différenciés selon les territoires (Hassenteufel et *al.*, 2002). Le choix d'enquêter à partir du territoire de la métropole lyonnaise permet une compréhension plus fine et plus juste de la fabrique de l'action publique dans le cadre du *Logement d'abord*. Plutôt que de partir du (ou des) modèle(s) originel(s) du *Logement d'abord* pour analyser comment ils s'implémentent en France et dans les territoires, l'analyse se centre sur une dynamique endogène locale, située dans le temps et l'espace, qui s'appuie notamment sur ce (ou ces) modèle(s) originel(s) pour conduire un processus d'innovation institutionnelle qu'il s'agit de comprendre.

Le système d'action et les liens entre acteurs et institutions sont analysés au niveau local et en interrelation avec les niveaux national et supranational, afin de comprendre comment ces horizontalités et ces verticalités fonctionnent. Entre ces différents niveaux et territoires de l'action, l'enquête cherche à saisir les processus d'apprentissage, de traduction et de convergence à l'œuvre dans la dynamique de transformation espérée. L'analyse située permet de faire le lien entre l'histoire locale, les dynamiques institutionnelles et sectorielles propre à ce territoire et les apports programmatiques extérieurs :

« il est difficile de comprendre la façon dont les acteurs de la mise en œuvre s'emparent (ou non) de telle ou telle partie d'un programme public, sans connaître l'histoire de leurs interactions locales, celles des compromis passés et celle des nouvelles alliances en formation. (...) L'importance de la contextualisation tant diachronique (poids des pratiques antérieures) que synchronique (diagramme des acteurs et de leurs positions) est telle que les explications causales directes sont souvent à traiter avec beaucoup de prudence » (Lascoumes, Le Galès, et Singly 2018, p.37-38).

L'enquête à partir du territoire lyonnais met en évidence une multiplicité d'acteurs, des imbrications, des interdépendances et des influences réciproques, ainsi qu'une diversité de pratiques, d'interprétations et d'appropriations du *Logement d'abord*. Les mécanismes d'apprentissage jouent un rôle déterminant dans la modification des représentations et des systèmes de croyance. Les sources d'apprentissage sont multiples. Elles alimentent le programme de transformation et le font évoluer.

« Les acteurs porteurs du changement sont au cœur de ces dynamiques multiples d'apprentissage appuyées sur l'observation du passé et de cas étrangers ou relevant d'autres domaines de politique publique, sur l'expérimentation et l'évaluation, sur des échanges avec d'autres acteurs, sur la correction d'erreurs... » (Genieys et Hassenteufel 2012, p.11).

La dynamique à l'œuvre sur la métropole lyonnaise constitue une trajectoire et une appropriation nécessairement singulière du *Logement d'abord*.

Deuxième agglomération urbaine du pays, c'est une métropole à statut particulier. Créée au 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon exerce les compétences qui relevaient auparavant de la Communauté urbaine de Lyon et du Département du Rhône sur un territoire de 59 communes. Elle est « cheffe de file » en matière d'habitat et de solidarités avec un rôle de coordination de l'action publique sur son territoire³³. Ce positionnement permet d'envisager des croisements et des synergies nouvelles entre des pans d'action publique jusqu'alors relativement disjoints. Les élus métropolitains sont désignés au suffrage universel direct depuis 2020. Cette réforme institutionnelle modifie les équilibres politiques et la relation aux communes. Elle renforce la légitimité démocratique de la gouvernance à l'échelle intercommunale.

Suite à l'adoption en 1990 de la loi Besson instituant le droit au logement³⁴, l'observation des dynamiques locales de longue durée conduisait Valérie Sala Pala (2002) à relativiser la capacité de l'État à « mettre en ordre » l'action locale en imposant ses schémas d'institutionnalisation de l'action collective. À partir d'une étude sur les territoires de Brest et de Rennes, elle décrivait un processus de coproduction nationale/locale où l'action des villes avait joué un rôle déterminant. Elle faisait l'hypothèse d'une régulation « par » les territoires (plutôt qu'une régulation « des » territoires par l'État) et elle positionnait l'échelon intercommunal comme territoire pertinent pour le traitement du droit au logement (la loi mettant en avant l'échelon départemental).

³³ Cette notion de « chef de file » a été inscrite dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) pour clarifier la répartition des compétences.

³⁴ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Le terrain de la métropole lyonnaise permet d'actualiser cette analyse des configurations institutionnelles où s'organisent l'action en matière de politiques sociales de l'habitat, en intégrant le fait métropolitain et l'émergence du niveau européen. Initialement fondée pour mettre en œuvre une politique économique et monétaire commune, l'Union européenne tend en effet à se saisir des questions de politiques sociales et de la lutte contre le sans-abrisme, dans un processus que l'enquête permet de documenter.

À partir de ce territoire métropolitain, la recherche rend compte de la recomposition des modes d'intervention étatique et du partenariat comme principe d'action dans le champ des politiques sociales de l'habitat pour concevoir des solutions collectives et négociées à des problèmes appréhendés comme transversaux (Frigoli, 2004). Elle donne à voir un ordre institutionnel hybride, issu d'une stratification de réformes juxtaposées, pris entre deux mouvements contradictoires de décentralisation et de recentralisation (Le Lidec, 2020).

3.3. Enquêter sur un processus d'innovation institutionnelle contemporain

L'innovation : un processus (l'action d'innover) et un résultat situé

L'histoire du *Logement d'abord* donne à voir, dans plusieurs pays, à différents endroits et dans différentes configurations, une série d'acteurs qui critiquent les pratiques à l'œuvre et proposent une alternative à ce qui apparaît comme le modèle dominant à un moment donné (Laval et al., 2018). L'analyse de cette entreprise à partir du territoire de la métropole lyonnaise rejoint le programme de la sociologie de l'innovation qui s'intéresse à l'étude de changements sociaux concrets, au travers d'objets de recherche circonscrits, situés historiquement et spatialement (Callon et al., 1988; Alter et al., 2002; Alter, 2010).

À rebours d'une perspective figée et statique du monde social, qui s'attacherait à en étudier les invariants structurels, la sociologie de l'innovation met l'accent sur son potentiel de transformation et de mue. Son intérêt tient à ce regard spécifique qu'elle invite à porter sur le réel :

« observer le social au plus près, en allant chercher ce qui bouge, là où il y a création, là où il y a tentative, soit le mouvant, l'incertain, voire le désordre, mais sans exclure un retour, relatif et temporaire, à l'ordre, celui-ci assurant le passage de l'invention à l'innovation » (Gaglio 2012, p.56).

C'est une sociologie d'enquête qui s'intéresse aux objets, aux systèmes d'action et d'acteurs, aux réseaux sociotechniques. Elle permet d'étudier l'innovation comme un phénomène, un travail, une série d'efforts pratiques et politiques pour concrétiser une volonté de « produire du neuf », appuyée ou non par de la technologie (Gaglio, 2011; Gaglio, 2017).

Les innovateurs tentent de modifier l'état du social et ce travail procède d'une exploration, incertaine, jonchée d'épreuves, qui s'étudie et dont on peut rendre compte (Gaglio, 2018b). Dans cette perspective, l'innovation s'analyse ainsi comme un processus (l'action d'innover), par lequel des individus, forts de leur croyance à faire ce qu'ils considèrent comme le « bien », peuvent réussir (ou non) à impulser une dynamique qui se concrétise dans un réseau, dynamique qui peut s'élargir jusqu'à retourner le jugement initial sur la nouveauté, généralement négatif. Ce résultat n'est pas acquis.

Le langage courant associe les notions d'invention, de nouveauté et d'innovation, dans une rhétorique qui valorise l'innovation et peut à juste titre inspirer une certaine défiance. La sociologie de l'innovation propose des repères pour une analyse factuelle des objets d'innovation. Une invention est une nouveauté à partir de laquelle l'innovation peut éventuellement se développer. L'innovation réussie se constate dans des pratiques et des usages transformés : elle institue de nouvelles normes (Alter, 2002; Alter, 2010). Le modèle de l'appropriation élaboré par Norbert Alter propose ainsi un critère extrêmement simple pour distinguer l'innovation : une nouveauté qui s'est répandue et qui est mise en usage. Ce résultat

s'objective à partir des usages et des pratiques sociales observables dans un milieu donné. Qualifier une innovation revient donc à poser une simple question : y-a-t-il des usages ? (Gaglio, 2011).

Les travaux de la théorie de l'acteur réseau (ou sociologie de la traduction) ont principalement porté sur des processus d'innovation se structurant autour de l'introduction d'un élément nouveau (un artefact, une fonctionnalité, un service) et dont le succès repose sur le nombre d'adoptants et sur l'importance des entités qui lui sont articulées (Callon et al., 1988). Ce qui fait nouveauté dans un milieu et à un moment donné, ne procède cependant pas nécessairement d'une invention et n'est pas toujours nouveau. L'innovation peut aussi être issue d'une recombinaison ou de l'intégration d'objets, de services ou de procédés préexistants, voire d'une exhumation de pratiques qui existaient depuis longtemps et qui ont été oubliées. En approfondissant l'analyse des mécanismes de dissociations et de détachement, Frédéric Goulet et Dominique Vinck ont aussi mis en évidence des « innovations par retrait » qui se structurent autour du retrait d'artefacts, de leur suppression ou de leur utilisation plus modérée.

« Une caractéristique essentielle de ces innovations par retrait est le fait qu'elles sont associées au développement d'une rhétorique du « mieux » par le « moins de » et le « sans », appelant à « raccourcir », « réduire », « diminuer » ou « supprimer » la présence de certaines entités, et qu'elles visent à détacher les acteurs, dans leurs pratiques et modes d'organisation, de ces dernières ». (Goulet et al., 2012, p. 197).

Ils développent leur analyse à partir du cas du passage aux techniques agricoles « sans labour ». Même si d'autres éléments sont introduits, retirés ou transformés, c'est le retrait d'un des éléments du réseau sociotechnique (le fait de ne plus réaliser de labour) qui est structurant dans la transformation des pratiques agricoles. Ce retrait rend possible de nouvelles associations et de nouveaux attachements qui font innovation.

La recherche s'appuie également sur ce cadre théorique pour analyser le *Logement d'abord* comme un processus et un objet d'innovation.

Des trajectoires de diffusion non linéaires et des réappropriations

Ce cadre théorique permet de rendre intelligibles des processus complexes et indéterminés, comme celui qu'il nous est donné d'analyser au travers du *Logement d'abord*. L'étude des processus d'innovation permet de modéliser des trajectoires, donnant à voir la progression dans le temps (diachronie), des séquences et des moments clés. Ces processus s'inscrivent dans des temporalités très variables, parfois très longues.

La diffusion de l'innovation peut emprunter des chemins sinueux, dont l'aboutissement n'est pas assuré. Les sociologues de la traduction ont montré comment l'adoption de l'innovation suppose des compromis, des alliances et de la persuasion. L'innovation est traduite dans le langage de ceux à qui elle s'adresse et ce faisant elle se transforme. Ces recherches, qui cherchent à ne pas tomber dans le piège de la linéarité et de la vision a posteriori, mettent en évidence des mécanismes sociologiques à l'œuvre dans ces processus, tels que la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement (Callon et al., 1988).

Le processus de traduction vise à constituer un système d'alliances autour d'une vision commune d'un problème à traiter. Il repose sur un travail de négociations multilatérales qui peut aboutir ou non. Les hypothèses sur les groupes d'acteurs concernés, et leurs intérêts sont validés ou invalidés au cours du processus. C'est l'intéressement réussi des acteurs, leur « enrôlement » qui va valider la problématisation initiale ou sa reformulation en lien avec les négociations et ajustements opérés :

« il faut convaincre les autres, contrôler leur comportement, rassembler des moyens en nombre suffisant en un lieu donné et trouver une façon de diffuser l'énoncé ou l'objet dans le temps et dans l'espace. Dans les deux cas, ce sont les autres qui ont

le pouvoir de transformer l'énoncé ou l'objet en un tout durable » (Latour & Biezunski, 1995, p.321).

Le consensus et la mobilisation peuvent être contestés à tout moment et le processus d'innovation s'accompagne aussi de « dissidence », dévoiement ou de réappropriation :

« chacun peut agir de façon très différente face à la solution proposée : l'abandonner, l'accepter telle qu'elle est, modifier les modalités qui l'accompagnent ou l'énoncé qu'elle contient, ou encore se l'approprier en la transférant dans un contexte complètement différent » (Latour & Biezunski, 1995, p.250).

Les notions d'exploration et de trajectoire d'innovation permettent de dépasser le clivage entre échec et réussite pour s'intéresser d'un point de vue sociologique aux processus à l'œuvre (Gaglio, 2018b; Gaglio, 2016). L'innovation bouscule l'ordre établi, les prérogatives, les périmètres fonctionnels et les routines. Parce qu'elle remet en cause des certitudes, des positions acquises et des prérogatives, l'innovation est un processus contingent, pris dans des interactions multiples, avec une dimension conflictuelle.

Dans les organisations, Norbert Alter décrit le conflit qui oppose les « innovateurs » aux « légalistes » qui se réfèrent à la règle telle quelle a été formulée à un moment donné par l'organisation qui leur donne mandat (Alter, 2010). La mise en œuvre d'une nouveauté passe toujours par l'action de pionniers qui transgressent les conventions en vigueur pour la faire adopter. Ils sont « condamnés à la déviance, au moins le temps que les règles reconnaissent la légalité et la légitimité de leur comportements » (p.32).

Innover suppose ainsi de bousculer les règles ou d'avancer malgré elles jusqu'à ce que l'institutionnalisation des nouvelles pratiques acte la transformation de la règle. Le jugement sur l'action menée dépend de l'issue du processus : « Si tout se passe bien, on est un innovateur. Mais si les choses se passent mal, on est sanctionné pour avoir malmené les règles : dans ce cas-là, on est un déviant » (p.372). Pour Norbert Alter le processus d'institutionnalisation de l'innovation est toujours régressif. Arbitré par la direction, il marque un retour à l'ordre, qui n'est pas un retour à l'ordre ancien mais un entre-deux entre le projet porté par les innovateurs et les postures plus légalistes (Alter, 1993).

Le résultat du processus d'innovation engagé est imprévisible. La phase d'institutionnalisation durant laquelle la nouveauté peut s'inscrire durablement dans le monde social examiné, donne à voir une appropriation qui prend rarement le sens prévu. Les innovations échappent le plus souvent à ceux qui les ont initiées (Akrich, 2006; Alter, 2002; Alter, 2010).

L'étude des réajustements institutionnels à l'œuvre dans le monde de l'habitat social

La mobilisation de ce cadre théorique pour analyser le changement à l'œuvre dans le cadre du *Logement d'abord* suppose de prendre en compte la spécificité d'un objet qui se distingue des dispositifs sociotechniques ou organisationnels étudiés par les auteurs cités.

Le *Logement d'abord* s'inscrit dans le champ des recherches qui traitent de l'innovation institutionnelle. Un dossier de la revue *Socio-Logos* coordonné par Yves Bonny et Frédérique Giuliani (2012) rend compte des éléments spécifiques à l'étude de ces processus d'innovation institutionnelle sur la base d'une sélection de communications présentées dans le cadre du Réseau thématique 40 (« Sociologie des institutions ») de l'Association française de sociologie lors du congrès de Grenoble, en juillet 2011.

L'innovation institutionnelle concerne les processus de création ou de reconfiguration dans les institutions publiques. L'étude de ces processus s'intéresse aux (ré) agencements institutionnels, de nature relationnelle, matérielle et symbolique, qui sont à l'œuvre lorsque des institutions sont prises dans une dynamique d'innovation. En suivant les formes d'apparition de la nouveauté et les processus à partir desquels elle se diffuse ou non, l'analyse sociologique met en relief ce qui travaille la société et l'institution considérée, ainsi que la manière dont les différentes parties prenantes de la vie de l'institution se positionnent.

Par opposition à des initiatives originales mais locales ou ponctuelles ou sans lendemain, l'innovation institutionnelle implique une modification substantielle pour ancrer durablement de nouvelles pratiques. Yves Bonny et Frédérique Giuliani proposent ainsi de distinguer « l'innovation dans l'institution » cantonnée à la périphérie de la dynamique d'ensemble de l'institution, de l'innovation institutionnelle qui la transforme durablement. À partir de plusieurs études de cas, ils dégagent schématiquement quatre trajectoires d'innovation : l'innovation effective, l'innovation ambiguë, l'innovation douteuse et l'innovation discrète. Mais comme ils le soulignent, l'intérêt sociologique du questionnement est moins dans la réponse que dans la compréhension fine des mondes sociaux et des dynamiques qu'il permet d'explorer :

« seule cette inscription durable – autrement dit l'institutionnalisation de la nouveauté – caractérise en propre l'innovation. Mais que celle-ci s'opère ou non n'est pas du tout essentiel du point de vue du questionnement sociologique : l'échec dans la diffusion d'une réforme ou la généralisation d'une expérimentation est tout autant source d'enseignements que le succès car il met aussi en évidence la dynamique des rapports sociaux face à la nouveauté apparue quelque part» (*Ibid.*).

Parce qu'il est conflictuel et incertain, le processus d'innovation institutionnelle met en relief ce qui travaille le monde social considéré. Il donne à voir les réagencements d'ordre relationnel, matériel et symbolique qui sont à l'œuvre quand des institutions sont prises dans une telle dynamique d'innovation.

L'innovation institutionnelle permet ainsi d'aborder l'institution par le bas et de l'intérieur, en l'envisageant comme une production sociale dynamique et mouvante, dont les frontières sont instables parce que les institutions sont incarnées par ceux qui les portent (Tournay, 2011)

Annnonce du plan

Qu'est ce qui fait la nouveauté du *Logement d'abord* dans les différents contextes où il émerge et où il se déploie ? Comment les acteurs individuels et collectifs s'en saisissent pour réorienter les politiques publiques et les dispositifs de lutte contre le sans-abrisme ? Avec quels résultats en termes d'appropriation, de diffusion et d'institutionnalisation ?

À partir d'une enquête ethnographique sur la mise en œuvre du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise, en lien avec les acteurs et institutions actifs au niveau national et supranational, la thèse s'attache à comprendre les changements à l'œuvre dans les politiques sociales de l'habitat qui s'adressent aux personnes en situation de vulnérabilité résidentielle, sociale et sanitaire. Elle interroge les conditions de transformation des représentations et des pratiques qui orientent l'action publique, ainsi que la place respective du logement social et de l'hébergement dans ce système d'action en reconfiguration.

La thèse est structurée en trois parties et huit chapitres. Schématiquement, chaque partie correspond à un niveau d'action et d'analyse du processus d'innovation institutionnel engagé.

La première partie de la thèse consiste en une sociogenèse du *Logement d'abord*. L'apparition en France de cette nouvelle catégorie d'action publique est documentée et resituée dans l'histoire des politiques sociales de l'habitat (chapitre 1). Les modèles qui inspirent cette action publique sont investigués à partir des foyers où la doctrine s'est forgée aux Etats-Unis, au Canada et en Finlande (chapitre 2). Le travail mené au niveau européen par les promoteurs du *Logement d'abord* pour diffuser ces idées et ces pratiques, est documenté et analysé. Il donne à voir un programme de changement controversé et toujours en construction (chapitre 3).

La deuxième partie de la thèse porte sur la mise en œuvre du *Logement d'abord* en France. Cette action publique est enquêtée à partir de la trajectoire du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Sont ainsi décrits successivement : le processus qui conduit à sa mise à l'agenda local, à l'initiative d'un bailleur social inscrit dans les réseaux européens et soutenu par ses collectivités de rattachement, en amont de l'engagement d'un premier plan

quinquennal par le gouvernement (chapitre 4) ; la construction d'un arbitrage politique favorable à son déploiement, en dépit du caractère initialement subversif de la démarche, au travers d'une candidature de la Métropole de Lyon pour être un territoire de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* (chapitre 5) ; l'action menée pour réorienter le système local d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme en évitant le recours à l'hébergement, ainsi que les inflexions apportées à l'ambition initiale au fil de l'action (chapitre 6).

La troisième partie de la thèse concerne la transformation des pratiques et des organisations professionnelles dans le cadre du *Logement d'abord*. Elle traite des effets d'apprentissages et des déplacements qui résultent de ces explorations dans la métropole lyonnaise. Elle se centre pour ce faire sur la trajectoire de deux projets expérimentaux. Le projet de « Centre d'hébergement et de réinsertion Sociale Glissant » (CHRS Glissant) qui a pour objectif de loger directement dans le parc social des personnes sans-abri qui ont des besoins d'accompagnement jugés élevés (chapitre 7). Le projet d'« Équipes Territoriales D'Alternative Globale à l'Expulsion » (ÉTAGE) qui a pour objectif de prévenir l'expulsion locative de locataires Hlm en difficultés dans leur logement (chapitre 8).

PARTIE I : L'ÉMERGENCE DU *LOGEMENT D'ABORD* DANS LES POLITIQUES SOCIALES DE L'HABITAT

Introduction de la partie I

Cette première partie présente une socio-histoire de l'émergence du *Logement d'abord* dans les politiques sociales de l'habitat en France et dans les différents pays occidentaux où la doctrine se forge, circule et oriente l'action publique.

Le *Logement d'abord* apparaît dans la politique française de lutte contre sans-abrisme en 2009. Au croisement des politiques de l'habitat, de l'aide sociale et la santé, il concerne potentiellement une pluralité d'institutions qui sont en prise avec la question du sans-abrisme ou susceptibles de l'être davantage ou autrement (l'hébergement, le logement social, l'hôpital, l'aide sociale à l'enfance, la prison, l'asile etc.)³⁵. La critique adressée par le *Logement d'abord* au traitement usuel du sans-abrisme interpelle leur rôle respectif dans la société, leur mandat et la façon dont elles l'exercent. Pour interroger les transformations à l'œuvre et saisir les éventuels déplacements dans les mandats et l'action de ces institutions, le *Logement d'abord* est abordé dans cette première partie, comme un « champ institutionnel » émergent (Demaillly, 2019), un nouvel agencement institutionnel qui trouve des conditions favorables à son déploiement dans le contexte de la période contemporaine.

« Dans le modèle du « champ institutionnel », l'institution n'est pas un organisme (..), mais plutôt, métaphoriquement parlant, un terrain en cours de délimitation, sujet à apparitions et disparitions de zones, de déplacements de frontières, d'inclusions et d'exclusions au gré des initiatives de différents promoteurs. (...) L'autonomie de l'institution-champ n'est pas donnée a priori, elle est le produit de l'histoire des luttes pour l'autonomie du champ par rapport à d'autres champs ou d'autres institutions et le produit du flux des controverses sur l'appartenance légitime ou non au champ institutionnel et donc la définition et la délimitation de celui-ci. L'émergence de cette institution-champ aux frontières mouvantes et le changement qui continue à l'affecter sont le résultat de luttes autour d'un problème social conflictuel et continuellement en cours de définition et de problématisation ».

(Demaillly, 2019, p.4)

Cette première partie replace l'émergence de ce champ institutionnel dans une continuité historique pour mieux appréhender les changements que le *Logement d'abord* propose en termes de traitement institutionnel du sans-abrisme, sur le plan des pratiques, des valeurs et des normes. Elle s'intéresse aux acteurs individuels et collectifs qui ont contribué à faire exister le *Logement d'abord*, aux liens qui leur a permis d'agir ensemble dans différentes institutions et différents pays, ainsi qu'aux luttes menées pour la création, la transformation et l'institutionnalisation de ce champ.

Pour éclairer ce qui fait la nouveauté du *Logement d'abord* dans le paysage institutionnel contemporain, le chapitre 1 présente à grands traits les transformations de l'aide sociale aux indigents en France sur la longue période. Il met en évidence la spécificité que constitue le

³⁵ Par la notion d'institution publique, on entend la structuration et la régulation par la puissance publique d'une fonction collective qui structure, régule et encadre la vie sociale (Bonny, 2016). Chaque institution publique est porteuse de finalités, de valeurs et de modèles de conduite qu'elle véhicule. Son action se réalise dans une forme sociale contingente liée à un agencement historique, une forme organisationnelle qui peut se transformer sans signifier ou conduire à la disparition de l'institution. Les institutions se transforment en lien avec les changements dans leur environnement. Yves Bonny illustre son propos par la fermeture des asiles et le virage ambulatoire de la psychiatrie qui remodèle la forme de l'institution sans pour autant la faire disparaître. Dans un souci de clarté, pour décrire les changements institutionnels, il invite à distinguer, tout en les articulant, les notions d'institution, d'administration, d'organisation et d'établissement.

développement parallèle, au cours du XX^{ème} siècle, d'un système d'hébergement dédié aux personnes en situation de sans-abrisme et d'un parc social généraliste, ainsi que les croisements qui s'opèrent entre ces deux champs initialement distincts. L'histoire de l'apparition du *Logement d'abord* en France et de ses différents visages, est réinscrite dans un mouvement plus large de déplacement des frontières entre l'hébergement et le logement initié à la fin des années 1970.

Le chapitre 2 présente les expérimentations pionnières aux États-Unis, au Canada et en Finlande, qui sont à l'origine des différents modèles et pratiques associés au *Logement d'abord* en France et ailleurs. Il retrace comment la doctrine du *Logement d'abord* s'est forgée, puis ce qu'elle recouvre dans ses trois principaux foyers d'inspiration. Il montre comment ces idées circulent entre les territoires et les pays, avec des appropriations qui dépendent des contingences de l'environnement et des acteurs qui s'en saisissent, avec des influences réciproques et des hybridations.

Le chapitre 3 s'intéresse à la dimension programmatique du changement souhaité au travers du *Logement d'abord*. Il enquête le travail réalisé dans les réseaux de promotion du *Logement d'abord* pour adapter et diffuser la doctrine en Europe et en France. Il se centre plus particulièrement sur l'action du *Housing First Europe Hub* créé en 2016 pour ce faire, avec des membres fondateurs issus d'une dizaine de pays européens, parmi lesquels pour la France, la DIHAL, la Fondation Abbé Pierre, la Métropole de Lyon et Est Métropole Habitat. L'enquête donne à voir une doctrine et un programme de changement en construction, qui se nourrit des controverses que le *Logement d'abord* suscite. Nous montrerons que les divergences sur les finalités du *Logement d'abord* et ses mises en œuvre n'entravent pas l'action collective de ses promoteurs. Elles laissent ouvertes les appropriations nationales et locales.

CHAPITRE 1. DU DEVOIR DE CHARITE AU *LOGEMENT D'ABORD* : CONTINUITES ET RUPTURES

Introduction du chapitre 1

En France, la connaissance du *Logement d'abord* s'est diffusée dans la sphère technico-politique et parmi les professionnels concernés par le sans-abrisme à partir de 2009, par l'entremise de programmes expérimentaux inspirés du modèle nord-américain *Housing First Pathways* et des publications des chercheurs de l'Observatoire européen du sans-abrisme (Busch-Geertsema et *al.*, 2010; Pleace, 2011; Pleace, 2014; Pleace, 2016).

Les principes mis en avant pour caractériser le *Logement d'abord* mettaient en avant le logement comme un droit humain fondamental qui ne pouvait pas être conditionné à un accompagnement ou un traitement médical, le respect du choix des personnes et de leur capacité d'auto-détermination, l'adaptation de l'accompagnement aux besoins des personnes sans limite de temps. Ces principes étaient très éloignés des pratiques usuelles de l'aide sociale à l'hébergement et des dispositifs d'accès au logement social. *A fortiori* alors qu'ils devaient notamment s'appliquer à des personnes sans-abri depuis plusieurs années qui souffraient de troubles psychiatriques sévères.

Revenir brièvement sur l'histoire du traitement de la grande pauvreté en France est éclairant pour comprendre la structuration du champ des politiques sociales de l'habitat et les représentations à l'œuvre dans l'action menée en direction des plus pauvres. Cette mise en perspective historique permet de mieux appréhender les changements de représentations et de pratiques que le *Logement d'abord* ainsi présenté pourrait induire dans le monde de l'hébergement et du logement social.

La première section décrit comment l'aide aux indigents s'est structurée dans un ensemble de dispositifs assistanciers, qui se transforment en lien avec l'organisation sociale, les contingences socio-économiques et politiques, les idéaux humains.

La deuxième section revient sur l'histoire du logement social en France pour décrire de quelle façon ce monde professionnel s'est initialement constitué en se distinguant de la sphère de l'assistance publique et de l'hébergement, avec néanmoins des croisements et des complémentarités qui se renforcent depuis la fin des années 1970.

La troisième section traite de l'émergence du *Logement d'abord* en France en le resituant dans une continuité historique et en mettant en évidence les déplacements proposés dans la façon de prendre en charge les situations de sans-abrisme.



Illustration 1 : Les huit principes clés du Logement d'abord en Europe (Pleace, 2016, p.26).

Définition du Housing First

Les services Housing First prennent en charge un sans-abri chronique, ou une personne nécessitant aide et traitement et susceptible de devenir sans-abri, pour le placer directement dans un logement, sans qu'il soit obligé de passer d'abord par un service évolutif/en escalier. Les services Housing First aux États-Unis sont caractérisés par les principes généraux suivants :

Un logement est fourni même si le sans-abri chronique refuse de suivre un traitement psychiatrique ou une désintoxication. Ce système est souvent appelé séparation du logement et du traitement.

Le logement est permanent, à moins que les conditions d'occupation normales ne soient pas respectées, par exemple en cas de loyer impayé.

Les services d'aide à l'entretien du logement sont disponibles sans limite de temps, ou en d'autres termes, pour aussi longtemps que le bénéficiaire du dispositif Housing First en a besoin.

Il n'y a aucune obligation pour un bénéficiaire du Housing First de s'abstenir de consommer de la drogue ou de l'alcool. Les services Housing First ont une démarche de réduction des risques liés à la consommation de drogues et d'alcool.

Cette approche met l'accent sur le choix du consommateur. Pour certains modèles de services Housing First, cela peut signifier (dans la limite du budget disponible) qu'un sans-abri chronique a la possibilité de choisir son lieu de résidence. Dans tous les cas, ce principe du choix du consommateur s'étend jusqu'à la possibilité pour un sans-abri chronique de choisir s'il accepte de recevoir un traitement ou une aide pour ses problèmes psychiatriques, d'alcool ou de drogue.

Les services sont orientés vers la guérison dans le sens où ils encouragent les bénéficiaires à se faire suivre par des services de soin et de désintoxication.

Les services Housing First adoptent une approche ACT (Assertive Community Treatment), où la communauté locale participe au traitement psychiatrique des bénéficiaires. Une équipe pluridisciplinaire comprenant des cliniciens se rend chez les bénéficiaires pour les traiter sur

Encadré 4 : Définition du Housing First (Pleace, 2011, p.2-3).

Section 1. Les transformations de l'aide aux indigents

1.1.1. Une assistance sous conditions : l'appartenance territoriale, l'incapacité et le mérite

Les personnes en situation de sans-abrisme, que l'on saisit dans la période contemporaine sous le prisme de l'absence d'abri, de domicile ou de logement, renvoient plus largement dans l'histoire aux situations d'indigence, lorsque manquent les choses matérielles les plus nécessaires à la vie (nourriture, habits, toit, soins médicaux).

Le souci de se préserver de l'indigence et d'en préserver autrui est inhérent à la condition humaine. Il fonde les solidarités qui s'exercent en premier lieu dans les liens de sociabilité primaire qui lient les individus dans l'univers du proche - la famille, le voisinage, le travail. En raison des défaillances de ces liens de solidarité primaires, des institutions et des pratiques spécialisées se sont constituées depuis le moyen âge pour prendre en charge les indigents. Dans les logiques assistancielles à l'œuvre, des lignes de force peuvent être dégagées avec des prolongements dans le système de protection sociale contemporain (Castel, 1998). Ainsi, la solidarité repose sur les ressources disponibles au sein de la communauté, elle s'exerce d'abord en direction de ses membres et elle est conditionnelle. L'appartenance territoriale, l'incapacité et/ou le mérite, ont longtemps été des conditions pour en bénéficier et ces critères restent prégnants dans les logiques assistancielles.

La domiciliation nous dit Robert Castel est à la fois le signe, le support et la condition de l'inscription dans la communauté territoriale. Au VI^{ème} siècle, se met en place la *matricula*, liste nominative des pauvres à entretenir par l'église locale. La domiciliation a depuis une importance déterminante dans l'organisation de la solidarité, qui hier comme aujourd'hui se fonde sur l'appartenance territoriale. Elle « s'impose comme une condition privilégiée de la prise en charge des indigents, et elle se maintient également sur la longue durée, enjambant l'hypothétique coupure entre une organisation médiévale ou « chrétienne » de l'assistance et ses formes modernes ou « laïques » (Castel, 1998, p.76)³⁶.

L'assistance s'est organisée au cours du Moyen Age sur une base territoriale. Elle était gérée par l'Église en lien avec les autorités publiques (seigneurs, notables, bourgeois, confrérie de métiers). Devoir de charité et souci d'une gestion rationnelle de l'indigence se confortent alors mutuellement. Jusqu'aux années 1950', les œuvres caritatives et philanthropiques supportent une grande partie de la solidarité. Les secours sont erratiques sur fond de grande misère sociale.

Être dans le dénuement ne suffisait pas pour être secouru. L'assistance publique s'adressait aux indigents dans l'incapacité de travailler, aux individus en situation de double vulnérabilité sociale et sanitaire : les enfants, les vieillards, les infirmes, les incurables, ceux qui sont atteints de maladies chroniques ou d'infirmités permanentes. Ce double ciblage reste structurant aujourd'hui encore.

« L'histoire de l'assistance peut dès lors se lire comme, d'un côté, une lente extension des catégories et, de l'autre, une porosité inversement décroissante, progressive et saltatoire, avec les problématiques sanitaires – lesquelles n'ont toutefois jamais disparu et reviennent même en forces ces dernières décennies» (Brodiez-Dolino, 2013a, p. 10).

L'indigent valide était suspect d'oisiveté et pouvait être réprimé en cas de mendicité. Le vagabond, étranger sans feu ni lieu, sans travail et sans bien, a fait l'objet d'une répression souvent féroce. Il a pu selon les périodes, être enfermé, banni, condamné au travail forcé ou

³⁶ Au VI^{ème} siècle, se met ainsi en place la *matricula*, liste nominative des pauvres à entretenir par l'église locale.

aux galères, déporté aux colonies, mis à mort. Sous l'Ancien Régime et jusqu'à la suppression officielle des dépôts de mendicité en 1790, l'arrestation et l'enfermement des mendiants et des vagabonds (mendiants et non-mendiants) est une pratique usuelle. Les individus qui troublent et inquiètent de près ou de loin la sécurité publique sont enfermés, encadrés et mis au travail dans des établissements gérés sous l'autorité de l'administration royale, qui fonctionnent peu ou prou comme des prisons (Peny, 2011).

À la Révolution française, une transformation de l'assistance et de l'organisation du travail sera proposée par l'assemblée constituante à partir de deux principes : le droit au secours pour les inaptes au travail dans le cadre d'une assistance financée et administrée par les pouvoirs publics ; le libre accès au travail pour les pauvres valides en mettant fin aux communautés de métiers et aux réglementations limitant la circulation des travailleurs. Cette liberté de travailler a pour corolaire le maintien de la condamnation de la mendicité et du vagabondage. Cette répression aura fait long feu puisque le délit de vagabondage n'a été abrogé qu'en 1994, en application de la loi de 1992 réformant le Code pénal. Inscrit dans le Code pénal depuis 1810, l'article 270 en donnait la définition suivante : « Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession. » Ces trois conditions devaient être réunies pour qualifier ce délit de vagabondage, qui avant son abrogation pouvait être réprimé de trois à six mois d'emprisonnement³⁷.

À la fin du XIX^{ème} siècle, une inflexion notable s'opère dans le traitement des indigents sans-abri et valides, dans un contexte de sous-emploi et d'extrême pauvreté parmi les ouvriers. Des asiles de nuit, lieux d'hébergement temporaire - et non de réclusion - vont être mis en place par les associations caritatives et les municipalités, pour assurer la mise à l'abri sur la base du volontariat (Katz, 2015). Le premier d'entre eux sera créé en 1872 à Marseille. Un toit y est offert pour quelques nuitées et parfois plus. Au travers de ces asiles et également des maisons d'assistance par le travail qui émergent à la même période, la bienfaisance se tourne vers les indigents valides pour leur fournir un « secours efficace », les mettant « en mesure de se suffire à eux-mêmes par le travail »³⁸ (Jung, 2014). Une partie de ces structures se transformeront plus tard en centre d'hébergement d'urgence ou de réinsertion sociale.

En 1953, l'aide sociale est devenue un droit que toute personne temporairement ou durablement dans le besoin et dans l'incapacité d'y subvenir par ses propres moyens, peut faire valoir dès lors que sa situation répond aux exigences fixées par la loi. Elle recouvre l'aide sociale aux personnes âgées ou en situation de handicap ; les aides sociales aux familles, à l'hébergement et à la réinsertion sociale, l'aide médicale de l'État pour les étrangers en situation irrégulière et l'aide sociale à l'enfance. Cette logique d'assistance aux plus démunis est basée sur la solidarité nationale. Cette obligation s'impose aux pouvoirs publics en charge de sa mise en œuvre (État, département et commune) et elle se finance par l'impôt. Elle vient compléter le système assurantiel qui, au travers de la Sécurité Sociale et des régimes d'assurance-prévoyance, couvre les principaux risques de pertes de revenus des personnes qui travaillent et versent des cotisations (maladie, accident du travail, invalidité, vieillesse, chômage).

La question du mérite et des contreparties de l'assistance ne disparaît pas pour autant. Les politiques assistancielles se sont construites en dehors, mais en fonction du monde du travail (Bec, 1994; Castel, 1998) mais aussi sur le seul socle politiquement acceptable d'une

³⁷ L'adoption d'arrêtés anti-mendicité par des municipalités depuis les années 1990 et l'encadrement par la jurisprudence de leur mise en œuvre, de même que le développement des dispositifs urbains « anti-SDF » témoignent de l'ambivalence du rapport aux personnes « en errance » et de l'hostilité persistante que suscite leur usage de l'espace public, en particulier dans les espaces les plus centraux des villes.

³⁸ Extrait du rapport présenté par M.L.Tessier du Cros lors du Congrès international d'assistance de 1889 qui met en avant l'assistance par le travail comme la méthodologie charitable la plus rationnelle.

articulation des vulnérabilités sociales et sanitaires, visant à écarter les « mauvais pauvres » responsables de leur situation de dénuement.

« Dans un monde empreint de libéralisme, il ne pouvait s'agir - et les réticences restent encore fortes aujourd'hui - d'aider un individu en seule situation de vulnérabilité sociale ; l'ajout d'une fragilité sanitaire (aliénés, enfants, puis personnes âgées, infirmes et incurables, puis femmes en couches, etc.) était nécessaire pour légitimer l'assistance démocratique, donnant immédiatement à voir que l'incapacité de travailler à laquelle ces handicaps condamnent n'est pas volontaire. Ce n'est qu'en ciblant ces catégories doublement vulnérables que les politiques d'assistance ont pu progressivement s'imposer, puis s'attacher à des formes plus spécifiquement sociales (assurance chômage en 1958, RMI-RSA13 depuis 1988, etc.) ou sanitaires » (Brodiez-Dolino, 2013b, p. 2-3).

La figure de l'assisté valide demeure un problème récurrent que Robert Castel résume en ces termes : comment faire d'un quémendeur d'aide, un producteur de sa propre existence ? Ce questionnement se retrouve aujourd'hui dans les pratiques qui relèvent d'une « politique d'activation » (Hamzaoui, 2005) des allocations chômages et de l'aide sociale ou d'un accompagnement social qui reconnaît l'individu comme un sujet actif et table sur sa volonté de s'en sortir (Astier, 2009).

1.1.2. Les institutions asilaires : du traitement indifférencié des indigents à la segmentation des publics

L'assistance aux indigents s'organise avant tout au domicile, d'abord dans le cadre des bureaux de charité liés aux paroisses et au clergé, puis des bureaux de bienfaisance et d'assistance qui se mettent en place au cours du XIX^{ème} siècle. Ils sont financés par une taxe sur les spectacles, qu'ils redistribuent en secours à domicile et fournitures de première nécessité (soupe populaire, bons de lait, pain, charbon). Les actuels Centres Communaux d'Action Sociale et Maisons départementales des solidarités ont pour origine ces bureaux de bienfaisance et d'assistance³⁹

Au cours du Moyen-Age, les ordres religieux ouvrent également des Hôtel-Dieu et des Charités qui sont à la fois des lieux d'hébergement et des lieux de soins. Les usages de ces institutions hospitalières ont longtemps été relativement indifférenciés. Ils accueillaient les malades mais aussi les pèlerins, les voyageurs, les indigents, les vieillards sans famille et les incurables. À ces établissements liés aux œuvres caritatives religieuses, s'ajoutent au cours du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècles, les hôpitaux généraux⁴⁰ et les dépôts de mendicité. Co-existent ainsi une diversité d'établissements, plus ou moins hospitaliers, où sont accueillis ou enfermés indistinctement mendiants, vagabonds, malades, infirmes, vieillards et aliénés.

« On retrouve alors dans les dépôts de mendicité une population des plus hétéroclites, semblable à celle présente dans les hôpitaux généraux. Aux côtés des pauvres, prostituées, mendiants et vagabonds valides –déjà concernés par les programmes d'enfermement développés depuis le début du XVII^e siècle– sont enfermés des sujets libertins, des enfants de famille égarés (ou devenus gênants),

³⁹ En 1953, la fusion des bureaux de bienfaisance et d'assistance mettra en place les bureaux d'aide sociale et en 1986, les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) (loi 86-17 du 6 janvier 1986 et circulaire du 18 février 1986).

⁴⁰ Le premier d'entre eux, l'Hôpital général de Paris, est créé en 1656 par Louis XIV. Il est composé de cinq maisons : la Pitié pour les enfants, la Salpêtrière pour les femmes, Bicêtre pour les hommes, Scipion pour les nourrices et les nourrissons, la Savonnerie de Chaillot où les enfants sont mis au travail. En 1662, un édit royal ordonne la création d'un hôpital général dans chaque grande ville de province « pour loger, enfermer et nourrir les pauvres mendiants invalides, natifs des lieux ou qui auront demeurés pendant un an, comme aussi les enfants orphelins ou nés de parents mendiants ».

des vieillards, des individus « hors d'état de gagner leur vie », des journaliers ou des militaires démobilisés (parfois estropiés), des épileptiques, des vénériens, des infirmes [...] des malades que l'on ne peut transférer aux hôtels-Dieu. Parmi ces derniers se trouve notamment un fort contingent de fous ». (Peny, 2011, p.15).

Sous l'influence des lumières, l'entassement et l'insalubrité de ces lieux, et le traitement indifférencié des indigents vont faire l'objet de vives critiques, entraînant une fragmentation des publics et des institutions. Le mouvement de médicalisation conduit également à distinguer parmi les malades, les curables et les incurables.

L'une des premières lois de l'assistance publique concerne les « aliénés d'esprit ». La loi du 30 juin 1838 leur reconnaît un statut d'ayant droit et organise leur internement dans des institutions dédiées : les asiles d'aliénés ou hôpitaux psychiatriques dont chaque département va avoir l'obligation de se doter. Dans les années qui suivent, va également être spécifié le droit aux secours et aux soins des indigents malades (1853), des vieillards infirmes et incurables (1905), des femmes en couches (1913).

La fonction soignante de l'hôpital prend le pas sur sa fonction asilaire et de secours aux pauvres, vieillards et infirmes. La loi du 21 décembre 1941 marque l'avènement de l'hôpital moderne, service public ouvert à tous, qui recouvre un ensemble d'établissements et de services dédiés aux soins médicaux (Chauveau, 2011). Les hospices, qui accueillaient les vieillards et les infirmes indigents, disparaissent progressivement au profit d'établissements adaptées aux soins gériatriques et aux handicaps lourds, avec une gradation des prises en charge en fonction des niveaux de dépendance.

De nouveaux hébergements institutionnels, des établissements et des services médico-sociaux vont être financés par les pouvoirs publics dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement pour couvrir un large éventail de situations de dénuement où le logement fait défaut.

1.1.3. La structuration d'un système d'hébergement dédié aux personnes en situation de sans-abrisme

À partir de 1953, l'aide sociale à l'hébergement se met en place en ciblant les "asociaux" et les "inadaptés sociaux" pour permettre leur réadaptation sociale. Des centres sont financés par les pouvoirs publics pour les héberger, permettre leur « réadaptation sociale » et faire en sorte qu'ils puissent trouver un travail rémunéré. L'intervention se centre sur le respect du cadre et l'injonction à la remise à l'emploi, avec des conditions d'hébergement en internat souvent très rudimentaires.

Trois catégories de bénéficiaires sont initialement ciblées : les personnes en situation ou en danger de prostitution, les personnes libérées de prison, les personnes sortant d'établissements hospitaliers, de cure ou de rééducation ou d'établissements sociaux ou médico-sociaux assurant l'hébergement de personnes handicapées. En 1959, l'aide sociale à l'hébergement intègre les « vagabonds estimés aptes à un reclassement ». En 1974, elle s'élargit à l'ensemble des personnes et des 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 »⁴¹.

Les dépôts de mendicité, asiles de nuit ou de jour et autres foyers d'accueil peuvent être agréés dans ce nouveau cadre. Les établissements et les services liés aux œuvres caritatives et philanthropiques vont se séculariser, se professionnaliser et se diversifier.

⁴¹ Loi 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'art. 51 de la loi 701318 du 31-12-1970 portant sur la réforme hospitalière.

Le conventionnement des structures de l'aide sociale à l'hébergement distingue les prises en charge des bénéficiaires selon les conditions de séjour et la nature de l'accompagnement proposé. Au travers des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), l'hébergement d'insertion prend en charge des ménages sélectionnés sur la base d'un projet d'insertion, qui bénéficient d'un hébergement et d'un accompagnement pluridisciplinaire, pour une durée de séjour de six mois renouvelables. Dans le cadre des Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU), un hébergement d'urgence inconditionnel et non sélectif est proposé, de courte durée et sans accompagnement. Une dualisation du système d'hébergement s'organise qui distingue des personnes aptes à un reclassement qu'il s'agit de réinsérer et d'autres relevant d'une mise à l'abri de courte durée. Cette « assistance à deux vitesses » (Aranda, 2019a) est d'abord implicite mais elle s'institutionnalise dans les années 1980.

À la suite de la mort par le froid d'un nourrisson dans le bidonville de la Cité des Coquelicots, l'appel de l'abbé Pierre en janvier 1954 avait conduit à l'institution de la « la trêve hivernale », qui interdit toute expulsion des ménages entre le 1er novembre et le 31 mars de chaque année, en raison du froid. Au travers des Plans d'action de lutte contre la pauvreté et la précarité dans les années 1980, puis des Plans d'urgence hivernale (dits "plans froids") depuis les années 1990, le froid motive une action publique d'assistance saisonnière et discontinue qualifiée de "gestion au thermomètre". Pour faire face à la progression du sans-abrisme et minimiser les coûts de prise en charge, les pouvoirs publics développent le recours aux nuitées hôteliers et aux mises à l'abri rudimentaires dans le cadre de ces "plans froids". La « chronopolitique de l'urgence sociale » (Gardella, 2014) prend le pas sur les logiques de stabilisation et d'insertion.

Le paysage de l'hébergement institutionnel s'est également complexifié avec la mise en place du Dispositif National d'Accueil (DNA) des demandeurs d'asiles et des réfugiés à partir de 1973. Ce dispositif et de premiers centres provisoires d'hébergement (CPH) sont alors créés pour accueillir les réfugiés chiliens fuyant le coup d'État de Pinochet. Limité pendant plus de vingt ans à un millier de places, les capacités d'accueil du dispositif sont chroniquement insuffisantes au regard de progression de la demande d'asile. L'année 1991 a marqué un tournant avec la promulgation de deux circulaires : l'une interdisant aux demandeurs d'asile de travailler et les privant de ce fait d'une autonomie financière (circulaire du 26 septembre 1991), l'autre réservant les centres provisoires d'hébergement (CPH) aux réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale et créant pour les nouveaux arrivants des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Les dispositifs se sont depuis multipliés avec des normes d'hébergement et d'accompagnement réduites⁴². En l'absence de capacités suffisantes dans le cadre du Dispositif National d'Asile, les besoins d'hébergement se reportent vers les structures d'hébergement d'urgence non spécialisées, qui accueillent également les ménages déboutés de l'asile.

Ces hébergements institutionnels liés à l'aide sociale à l'hébergement et au dispositif national d'asile ont en commun le caractère temporaire de l'habitation et de l'accompagnement fournis.

⁴² Aux Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) et aux Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile qui ont un statut de CHRS, s'est ajouté au fil des années, l'Hébergement d'Urgence Demandeurs d'Asile (HUDA), l'Accueil Temporaire Service Asile (ATSA), les Centres d'Accueil et d'Orientation (CAO), le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), les centres d'accueil et d'étude de situations (CAES). L'ensemble de ces structures sont des lieux d'hébergement asile. Des arrêtés du ministre de l'Intérieur en fixent le cahier des charges, le règlement intérieur et le contrat de séjour. L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) décide des entrées, des sorties et des transferts. Les personnes qui y résident sont soumises à ces prescriptions, notamment à ne pas les quitter plus de sept jours sans autorisation ou peuvent y être assignées à résidence.

1.1.4. Le virage ambulatoire de la psychiatrie et le mouvement de désinstitutionnalisation

L'instauration des hôpitaux psychiatriques, avait été inspirée par Jean-Etienne Esquirol, élève et disciple de Pinel, qui cherchait à améliorer le sort des « aliénés d'esprit » jusqu'alors mêlés sans distinction aux indigents et aux criminels, et à leur offrir une perspective thérapeutique. Dans ces établissements, la loi du 30 juin 1838 avait donné le pouvoir aux médecins – aliénistes de priver de liberté les personnes, et de cumuler les fonctions d'administrateur, de juge, d'expert, de thérapeute et de savant. Ces dispositions ont marqué la naissance du système asilaire et de la psychiatrie « entendue à la fois comme une spécialité médicale qui définit, catégorise et s'applique à traiter les maladies mentales et comme une institution qui organise la prise en charge, médicale et sociale, de ceux qui en sont atteints » (von Bultzingsloewen, 2015, p.3).

Une critique de ce système asilaire a émergé dès la fin du XIX^{ème}. Des alternatives étaient recherchées par ceux qui mettaient en doute l'efficacité de l'asile et de l'internement comme instruments de guérison et y voyaient des fabriques de chronicité. À l'après-guerre, suites aux milliers de morts par inanition dans les hôpitaux psychiatriques durant l'occupation, les réflexions critiques et les initiatives pour promouvoir des alternatives vont s'amplifier. Non sans questionnement. Les interrogations portent notamment sur les catégories de malades susceptibles de relever de lieux de vie extrahospitaliers, le contenu à donner à la notion de guérison, la frontière qui distinguerait « curabilité et incurabilité », « malades aigus et malades chroniques », les risques de perte de protection pour ceux qui ne disposent pas de soutien familial (von Bultzingsloewen, 2020).

À cette perspective qui prône l'inscription des patients dans la cité, la psychothérapie institutionnelle va opposer un projet de transformation des conditions de vie à l'hôpital pour qu'elles deviennent réellement thérapeutiques. Ces controverses qui restent d'actualité, ont accompagné la mise en place « à minima » de la sectorisation de la psychiatrie à partir des années 1960 et le développement des soins ambulatoires. Alors que l'hospitalisation à temps plein se centre sur les situations de crise aiguës et les malades les plus sévèrement atteints, des formes alternatives de prises en charge ont été développées (centre de postcure, appartement thérapeutique, accueil familial thérapeutique, centres d'accueil et de crise). Les capacités de ces dispositifs rattachés à la psychiatrie étant très limitées, d'autres vont se mettre en place en direction des personnes ayant des troubles mentaux dans les champs de l'hébergement, du médico-social et l'insertion par le logement (Eyraud et al., 2012; Kapsambelis, 2016). Le virage ambulatoire dans la psychiatrie tend ainsi à reporter sur d'autres institutions la question de l'habitat des "indigents" ayant des troubles mentaux. Des dispositifs spécifiques ont été mis en place à l'intention de ces situations, parfois aux frontières de l'hébergement, du logement et de la psychiatrie. Les résidences accueil⁴³ proposent une forme de logement-foyer à des personnes vivant avec des troubles psychiques stabilisés, en situation de précarité, d'isolement, d'exclusion sociale et qui sont dans l'incapacité, à court terme, d'occuper un logement indépendant.

Ce mouvement de désinstitutionnalisation s'observe aussi dans le milieu pénitentiaire avec le développement des alternatives à la prison et des aménagements de peine par le biais des travaux d'intérêt général, du placement sous surveillance électronique (dits bracelet

⁴³ Les résidences accueil font partie des résidences sociales et des logements-foyer, soit une forme d'habitat associant sur un même site plusieurs espaces privatifs et des espaces collectifs. Elles ont la particularité d'être à vocation pérenne et non temporaire comme les résidences sociales classiques. Les personnes sont éligibles à l'aide personnalisée au logement, la présence d'un hôte (ou couple d'hôtes) en journée est financée par l'aide sociale à l'hébergement, le secteur psychiatrique assure la continuité des soins ambulatoires, un service d'accompagnement relevant du secteur médico-social peut être fourni par le département, tel qu'un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service d'aide médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

électronique) » ou du placement « sous-main de justice »⁴⁴. La question du logement et de l'accompagnement des sortants d'institutions concerne également les jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Avec des situations d'intersectionnalité (Jaunait et al., 2013) quand les personnes sont (ou ont été) placées dans le cadre de la protection de l'enfance, qu'elles présentent des troubles psychiques et sont (ou ont été) incarcérées.

1.1.5. La revendication d'une nouvelle place de l'utilisateur et l'inclusion de tous dans la cité

La critique de l'institution asilaire comme « institution totale » (Goffman, 2013) touche un ensemble d'institutions qui tendent à la prise en charge de tous les besoins des individus, en limitant leurs échanges avec l'extérieur :

Une institution totale est ce concept idéal typique (§ 32), construit par Erving Goffman à partir des hôpitaux psychiatriques mais étendu à cinq groupes d'institutions (prisons, hôpitaux, casernes, foyers pour indigents, monastères...) pour désigner « un lieu de résidence et de travail, où un grand nombre d'individus, placés dans la même situation, coupés du monde extérieur pour une période relativement longue, mènent ensemble une vie recluse dont les modalités sont explicitement et minutieusement réglées. » Toute institution accapare une part du temps et des intérêts de ceux qui en font partie mais l'institution totale réalise à l'extrême cette tendance enveloppante en créant un espace-temps où se confondent lieu de travail, lieu de vie et lieu de loisir. (Rostaing 2018, p.77)

Les mouvements en faveur de la désinstitutionnalisation contestent la place faite aux usagers dans les institutions quand celles-ci dénie la subjectivité des individus et la possibilité pour chacun d'être conscient et responsable de ses pensées et de ses actes. Dans le champ de la psychiatrie, ce "combat" a été initié par le mouvement des « survivants de la psychiatrie » aux États-Unis et publicisé par l'ouvrage de Judi Chamberlin (1978) intitulé *On Our Own : Patient Controlled Alternatives to the Mental Health System* (Par soi-même : alternatives au système de santé mentale contrôlées par les patients). Ce mouvement devenu transnational a affirmé la nécessité de croire dans le potentiel de rétablissement de tout un chacun, quel que soit son handicap ou sa condition, de se défaire des « étiquettes de diagnostic stigmatisantes », de pouvoir choisir librement de recourir à la médication ou pas. Il lutte pour que la possibilité d'accéder à un logement ne soit plus conditionnée à l'obligation d'observance de traitements et d'activité imposées.

Dans son sillage, un courant critique des usages institutionnalisés s'est formé. Il envisage l'utilisateur de la psychiatrie comme moteur de sa propre vie, au sein d'une collectivité dans laquelle il est citoyen à part entière et dont les services de santé mentale sont configurés de manière à soutenir son autonomie plutôt que de perpétuer son rôle traditionnel de « patient » (Jouet et al., 2012, p. 7). Cette approche se fonde sur les concepts de rétablissement, d'inclusion sociale et d'empowerment. Ces trois concepts sont porteurs d'un processus de transformation encore balbutiant en Europe qui impacte les services médicaux et médico-sociaux, les usagers et leurs proches, les professionnels qui y travaillent et plus largement l'ensemble de la société civile. Ils suscitent selon les auteurs des réactions qui vont de l'enthousiasme inconditionnel à la franche hostilité.

⁴⁴ Les personnes placées « sous main de justice » sont celles qui, à la suite d'une décision judiciaire, sont incarcérées ou font l'objet d'une peine alternative à l'incarcération ou de mesures d'aménagement de peine.

Rétablissement, inclusion sociale, empowerment

Rétablissement (recovery) : La maladie, tant physique que mentale, affecte l'individu de nombreuses façons. Elle remet en question l'image qu'il a de lui-même, lui impose des nouvelles limites auxquelles il doit s'adapter et le confronte aux handicaps qu'elle entraîne parfois. Le processus qui permet à l'individu malade de développer ou de restaurer une identité positive et riche de sens malgré la condition qui l'afflige, puis de reconstruire sa vie en dépit ou dans les limites imposées par son état, s'appelle le rétablissement.

Inclusion sociale : « Lorsque les individus sont en mesure de participer pleinement à la vie économique, sociale et civile, lorsqu'ils disposent d'un accès suffisant aux revenus et à d'autres ressources (d'ordre personnel, familial, social et culturel) pour pouvoir bénéficier d'un niveau et d'une qualité de vie considérés comme acceptables par la société à laquelle ils appartiennent, et lorsqu'ils jouissent pleinement de leurs droits fondamentaux » (commission européenne). Si le concept d'inclusion sociale se situe logiquement à l'opposé de celui d'exclusion sociale, l'inclusion sociale sous-entend aussi une critique de la notion d'insertion sociale, qui mettrait la responsabilité trop unilatéralement sur l'utilisateur.

Empower, empowerment : Donner les moyens (savoir, savoir-faire et pouvoir) pour permettre la prise en charge de l'individu ou d'un groupe d'individus par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale. La commission européenne traduit ce terme par « responsabilisation : Démarche qui consiste à octroyer aux individus le pouvoir de prendre des initiatives responsables en vue d'orienter leur vie et celle de leur communauté (ou société) dans les domaines économique, social et politique ». Mais le terme « responsabilisation » est contesté. D'autres préfèrent « autonomisation », « émancipation », « capacitation », « autodétermination » ou « le pouvoir d'agir ».

(Jouet & Greacen 2012, p.334-335).

Encadré 5 : Définition des notions de rétablissement, inclusion sociale et empowerment (Jouet & Greacen, 2012).

La critique de l'emprise institutionnelle est aussi adressée à l'institution sociale et médico-sociale, à ses établissements et ses dispositifs dont le fonctionnement serait facteur de chronicisation, conduirait à maintenir ou renforcer les difficultés des personnes et leur état de dépendance.

Elle est là encore partie d'un mouvement d'utilisateurs aux Etats-Unis où des personnes lourdement handicapées se sont mobilisées pour promouvoir l'autodétermination, l'égalité des chances et la dignité : l'Independent Living Mouvement (Mouvement pour la Vie Autonome)⁴⁵.

« Independent Living est une philosophie et un mouvement de personnes handicapées qui travaillent pour l'autodétermination, l'égalité des chances et le respect de soi. La vie autonome ne signifie pas que nous voulons tout faire par nous-mêmes et que nous n'avons besoin de personne ou que nous voulons vivre isolés. La vie autonome signifie que nous exigeons les mêmes choix et le même contrôle dans notre vie quotidienne que nos frères et sœurs, voisins et amis non handicapés tiennent pour acquis. Nous voulons grandir dans nos familles, aller à l'école du quartier, utiliser le même bus que nos voisins, travailler dans des emplois qui

⁴⁵ Ce mouvement pour la Vie Autonome s'est développé dans le cadre d'un programme communautaire porté par l'université de l'Illinois à Champaign Urbana dès 1962, programme visant à intégrer en milieu universitaire ordinaire des étudiants handicapés.

correspondent à notre éducation et à nos intérêts et fonder notre propre famille ». Adolf Ratzka 2005⁴⁶.

Ce mouvement considère le handicap comme un problème généré par l'environnement de la personne, plutôt qu'un problème strictement individuel. Il promeut le « modèle de la vie autonome » au « modèle de la réadaptation » qu'il conteste (Gardien 2010, p.1).

Modèle de la Réadaptation *versus* modèle de la Vie Autonome

	Modèle de la Réadaptation	Modèle de la Vie Autonome
Définition du problème	Handicap/inaptitude au travail	Dépendance aux intervenants, aux parents, etc.
Localisation du problème	L'individu	L'environnement, le processus de réadaptation
Solution	Intervention (médecins, physiothérapeutes, etc.)	Consultation, défense des droits, groupe d'entraide, consommation éclairée, élimination des barrières environnementales
Rôle social	Patient/client	Le consommateur
Qui contrôle ?	L'intervenant	Le consommateur
Résultats	Fonctionnalité corporelle maximum, emploi peut-être	La vie autonome

Illustration 2 : Modèle de la Réadaptation versus modèle de la Vie autonome (gardien, 2010, p.1)

Cette perspective s'inscrit dans une conception relationnelle de l'autonomie qui considère les conditions sociales et politiques qui permettent aux individus de développer, d'exercer et de maintenir leur autonomie (Garrau, 2021). Elle s'oppose à une conception individualiste de l'autonomie, en tant que capacité à faire et à décider seul, sans l'aide des autres. Sous son influence, l'inclusion sociale est devenue un objectif de politique publique désormais promu à l'international et au niveau européen (Bouquet, 2015). La Commission Européenne définit l'inclusion sociale comme un processus qui doit permettre aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale de participer à la vie économique, sociale et culturelle, et de jouir d'un niveau de vie décent. Ces personnes doivent être impliquées dans les prises de décision qui affectent leur vie et bénéficier d'un meilleur accès à leurs droits fondamentaux⁴⁷.

La circulation de ces idées a conduit à l'adoption en France de deux lois visant à rénover l'action sociale et médico-sociale (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002) en 2002 et à assurer l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (loi n° 2005-102 du 11 février 2005). L'« inclusion » remplace la « lutte contre l'exclusion » dans la terminologie des politiques publiques, au risque que cet usage fasse perdre au concept, ses conditions politiques et pratiques, indissociables d'une réflexion critique sur les causes des phénomènes et des situations vécues d'exclusion (Gardien, 2015, p.82).

Désinstitutionnalisation et inclusion sociale semblent aller de pair, les deux notions conduisant à prôner l'ouverture des établissements sociaux et médico-sociaux sur la Cité, ou à plaider pour leur fermetures au profit de l'organisation de services ambulatoires en dehors des murs

⁴⁶ Adolf Ratzka, « Définition de la Vie autonome », 2005, <http://www.independentliving.org/>, consulté le 26 mai 2023.

⁴⁷ Commission Européenne, « L'inclusion sociale », Document de politique transversale française, projet de loi de finances pour 2011, p. 9. Cité par Brigitte Bouquet (2015, p. 18).

de l'hôpital, du foyer de vie médicalisé ou du centre d'hébergement (Ployé, 2021). Adossées aux droits humains fondamentaux et au principe de non-discrimination, ces notions se combinent à la question de l'accès aux droits pour dessiner un système d'action collective qui reconfigure le programme institutionnel des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Lafore, 2014). Il s'agit de ramener les usagers de l'action sociale et médico-sociale à la règle commune et « au bénéfice des biens, services et prestations disponibles pour tous les citoyens » (p.23). Le principe de participation invite quant à lui à revisiter les rapports entretenus par les usagers dans et avec les institutions sociales et médico-sociales, faisant de la figure de l'utilisateur-citoyen le fer de lance de cette entreprise de transformation (Heijboer, 2019).

L'ambition d'aller vers des rapports plus démocratiques et des conditions plus égalitaires se traduit depuis les années 2000 par le développement des espaces de participation des usagers et plus largement des personnes concernées par l'expérience commune d'une situation invalidante ou stigmatisée. Cette participation recouvre des formes et des degrés d'institutionnalisation hétérogènes⁴⁸. Cette ambition accompagne aussi l'essor des recherches participatives dans le champ du social et du médico-social. La participation des personnes concernées au processus de recherche permet une mise en dialogue des expertises scientifiques et professionnelles avec les savoirs d'usage et expérientiels qui contribuent au renouvellement des connaissances produites (Capdroits - Communauté mixte de recherche, 2023). Cette participation des personnes concernées contribue dans le même temps au développement de leur mobilisation et de leur pouvoir d'agir, ainsi qu'à la transformation des représentations sociales, en assumant la dimension politique de la pratique de la recherche (Petiau, 2021).

En France, l'habitat inclusif recouvre des formes diversifiées d'habitat regroupé pour permettre aux personnes handicapées et/ou âgées de vivre chez elles et dans un environnement ordinaire. Son développement est devenu un objectif de politique publique. Il a été inscrit en 2018 dans la loi et le code de l'action sociale et des familles (article L281-1) pour désigner d'un mode d'habitation regroupé choisi par les personnes, qui fonctionne selon un projet de vie sociale et partagée auxquelles elles participent, avec une allocation individualisée qui leur permet de financer les services associés à cette vie partagée. Ces dispositions doivent concrétiser le droit des personnes handicapées ou en perte d'autonomie de choisir et de décider de leur mode de vie. Les réalisations peuvent cependant s'écarter de l'esprit de la loi. Des habitats inclusifs peuvent alors s'envisager comme de nouvelles « micro-institutions » moins onéreuses que la réponse médicosociale pour compenser les carences de l'offre d'assistance (Charlot, 2019). Dans ces habitats partagés, des liens spécifiques peuvent s'établir entre résidents et avec les professionnels qui conduisent à revisiter les projets d'établissement pour s'adapter aux attentes et aux besoins évolutifs des résidents, par exemple pour permettre aux personnes vieillissantes de rester dans leur pension de famille (Dobovetzky et al., 2019; Dobovetzky, 2022). Les enquêtes montrent que les sociabilités collectives qui peuvent se développer dans ces habitats sont porteuses pour les résidents qui y participent. Dans certains habitats dits intergénérationnels, les opérations combinent dans un même ensemble immobilier, une pension de famille et du logement social ordinaire. Ces nouvelles formes d'habitat sont guidées par une volonté de mixité mais elles peuvent conduire à une cohabitation subie, avec des tensions entre résidents et locataires attisées par la peur du déclassement (Charles et al., 2020).

Ces nouvelles formes d'habitat inclusif émergent ainsi aux frontières du logement ordinaire et des établissements médico-sociaux, et en dehors du champ de l'aide sociale à l'hébergement.

⁴⁸ Dans le champ de la santé mentale, Aurélien Troisoefus et Benoit Eyraud (2015) proposent ainsi de distinguer quatre types de groupes qui ont des appréhensions différentes de la participation des usagers, et des attentes ou revendications d'institutionnalisation diverses : les groupes d'auto-support, les groupes de contestation, les groupes d'affirmation des différences et les groupes de représentation et de lobbying institutionnel.

Le financement possible de ces habitations dans le cadre du logement social permet de les rendre financièrement accessibles aux personnes hébergées qui ont de très faibles revenus.

Section 2. Le logement social et l'assistance publique : histoires parallèles et croisements

Au cours du siècle dernier, la sécularisation et le développement des dispositifs d'assistance aux personnes démunies en situation de vulnérabilité résidentielle, sanitaire et/ou sociale, se sont organisées parallèlement au développement du logement social et de ses habitations « bon marché » puis à « loyers modérés », dans des sphères institutionnelles et des mondes professionnels distincts et segmentés. Les frontières ainsi établies entre les mondes du logement social, de l'hébergement et du médico-social sont interrogées par les logiques inclusives qui tendent à privilégier autant que possible l'usage de logement "ordinaire" ou des formes d'habitat qui s'en rapprochent, notamment pour les personnes en situation de sans-abrisme.

Un détour par l'histoire du logement social en France permet de mieux comprendre comment ces frontières se sont instaurées, les porosités et les déplacements à l'œuvre, ainsi que les réactions que ces changements peuvent susciter parmi les professionnels et dans l'opinion publique.

1.2.1. Aux origines du logement social : l'hygiénisme, le soutien à la natalité et à l'économie

Au XVIII^{ème} et au XIX^{ème} siècles, le développement du travail industriel et la croissance urbaine s'accompagnent de conditions d'habitat extrêmement dégradées dans les villes et leurs faubourgs. La majeure partie des populations urbaines est mal logée. Les familles ouvrières et les pauvres s'entassent dans des taudis, des baraquements, des hôtels meublés ou garnis. Les épidémies de choléra de 1832 et de 1849 ont occasionné des milliers de morts et elles sont associées à ces conditions d'habitat insalubre. En 1850, une loi sur l'assainissement des logements insalubres est adoptée. Ses effets seront limités mais pour la première fois, on en appelle à l'intervention des pouvoirs publics sur la question du logement.

Cette politique du logement se met en place pour améliorer les conditions d'existence des masses laborieuses. Son objet n'est pas de résoudre les situations de dénuement extrême où les personnes n'ont plus de toit. Hygiénistes, philanthropes et la fraction la plus éclairée du patronat s'inquiètent des effets de l'insalubrité, de l'absence d'hygiène et de la promiscuité sur la santé physique et morale des travailleurs et des familles. Ils vont porter la question de l'habitat populaire et contribuer à l'émergence du logement social à la fin du XIX^{ème} (Flamand, 1989).

L'initiative des premières cités d'habitation ouvrière a été le fait de quelques industriels qui se disaient "éclairés" et se préoccupaient des conditions de vie de leurs ouvriers, de leur moralité, de leur attachement au travail et à l'ordre social par l'accès à la petite propriété. Il s'agissait de lutter contre les épidémies, de soutenir la natalité et de protéger la famille considérée comme le pivot de la société. Il s'agissait aussi de prévenir les révoltes populaires et de lutter contre le socialisme naissant, en vertu d'un adage prêté à l'un des fondateurs du logement social, Jules Siegfried, industriel, député-maire centriste du Havre, protestant : « celui qui possède ne veut pas abattre l'ordre existant ». Lier l'emploi et le logement est également un moyen de s'attacher la main d'œuvre (Frouard, 2005).

Entre 1885 et 1894, des banquiers et des employeurs créent les premières sociétés immobilières à vocation sociale. Rassemblés autour de la figure de Frédéric Le Play⁴⁹, ils organisent en marge de l'exposition universelle de 1889, le premier Congrès international des « habitations à bon marché ». Ils se constituent en groupe de pression et Jules Siegfried, dépose en leur nom un projet de loi en 1892 pour encourager les initiatives privées de construction d'habitations à bon marché en vue de les louer ou de les vendre. Cette loi Siegfried adoptée en 1894 est purement incitative. Elle invite à la mise en place de comités départementaux ayant pour mission « d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés, en vue de les louer ou de les vendre à échéance fixe ou par paiements fractionnés à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel ». Elle institue les sociétés d'Habitation Bon Marché et leur permet de recevoir des subventions ou des dons des pouvoirs publics et des organismes caritatifs, d'emprunter des fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations, de bénéficier d'exonération d'impôts et de taxes. En 1906, la loi Strauss⁵⁰ rend obligatoire les comités départementaux et elle encourage les communes et les départements à soutenir l'effort de construction par des apports de terrains et de construction, des prêts et la souscription d'obligations et d'actions.

Le secteur du logement social va alors se structurer en lien étroit avec les pouvoirs publics (État, départements, Communes) et le monde des entreprises. Les débats de l'époque portent sur la légitimité d'une intervention de l'État, les formes d'habitat à privilégier (pavillon individuel ou logement en immeuble collectif) et les statuts d'occupation (accession à la propriété ou location). Alors qu'en 1908, la loi Ribot⁵¹ visait principalement à faciliter l'accession à la petite propriété, les mouvances de gauche commencent aussi à s'intéresser à la question du logement. La cause des locataires va être médiatisée par l'Union Syndicale des Locataires Ouvriers et Employés qui se crée en 1910 pour dénoncer « Monsieur Vautour » (le propriétaire) et les conditions effroyables de logement. Ce syndicat défend le droit au logement, exige l'assainissement par les propriétaires des logements, l'insaisissabilité du mobilier des ouvriers, le paiement du loyer à terme échu, la taxation des loyers et la suppression du « denier à dieu » au concierge. Il aide les locataires en difficulté à déménager à la « cloche de bois » et à investir des logements inoccupés. À sa tête, Georges Cochon, ouvrier tapissier de profession, parvient par des coups médiatiques à sensibiliser l'opinion publique et à mobiliser la classe politique.

La loi Bonnevey⁵² de 1912 ouvre la voie d'une intervention volontariste des pouvoirs publics, là où l'initiative privée était jusqu'alors défendue par les partisans d'un libéralisme orthodoxe

⁴⁹ Ingénieur des Mines, sociologue de terrain, économiste et homme politique aux convictions chrétiennes affirmées, Frédéric Le Play (1806-1882) est l'un des premiers penseurs à s'intéresser à la condition ouvrière. Il fait la promotion d'un nouveau système de régulation des rapports sociaux entre patrons et ouvriers basés sur les intérêts et les devoirs réciproques, « le patronage », où les profits de l'industrie sont partagés avec les ouvriers. Ses théories sociales seront résumées et publiées en 1864 dans « La Réforme Sociale ». Fervent défenseur de la propriété et de la famille, il voit dans la petite propriété le moyen d'assurer la moralité et le bien-être des familles ouvrières, tout en stabilisant la main-d'œuvre et la paix sociale.

⁵⁰ Paul Strauss (1852-1942) est un conseiller municipal de Paris, radical-socialiste. Journaliste, il a fondé la Revue philanthropique et incarne le militantisme laïque. Il deviendra sénateur de la Seine et ministre de l'Hygiène après la Grande Guerre.

⁵¹ Alexandre Ribot (1842-1923) est alors député du Pas-de-Calais sous l'étiquette « républicain conservateur ». Lors de la présentation du projet de loi, il en présente les objectifs en ces termes : « Nous avons voulu faciliter aux plus humbles de nos concitoyens l'accès à la propriété du foyer familial. Le législateur a compris l'importance capitale de ce problème, non pas seulement au point de vue de la santé publique et de l'avenir de la race française, mais aussi au point de vue du progrès moral et de la pacification des esprits. »

⁵² Laurent Bonnevey, (1870 - 1957) est avocat, élu au conseil municipal de Lyon puis député du Rhône. Républicain-radical, il défend l'intervention des pouvoirs publics en matière de logement social : « les pouvoirs publics ont non seulement le droit, mais le devoir d'intervenir »

(Stébé, 2016). Elle donne aux collectivités locales la possibilité de se doter de leviers d'action renforcés par la création d'établissements publics dédiés :

« Il pourra être institué des offices publics d'habitations à bon marché, qui auront pour objet exclusif l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi du 12 avril 1906, ainsi que l'assainissement de maisons existantes, la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers ».

Loi sur les Habitations à bon marché du 11 juillet 1912.

En 1922, l'usage du nom de société d'habitations à bon marché est exclusivement réservé aux sociétés approuvées par le ministère de tutelle. La loi Loucheur en 1928 accroît l'engagement de l'État qui injecte des fonds pour la construction massive de logements. La Caisse des dépôts et consignations jusqu'alors réticente s'engage fortement dans le financement du logement social. La création d'un office départemental devient obligatoire dans les départements où il y a carence de société d'habitations à bon marché. Cette loi institue également le logement locatif intermédiaire dit « immeuble à loyer moyen » pour lequel elle établit des normes spécifiques. Il s'agit désormais de remédier à la crise de l'habitation et non uniquement de loger les classes populaires.

Les principaux outils et les institutions qui composent le mouvement HLM sont alors en place : des sociétés de construction de droit privé, des offices publics de l'habitat rattachés aux collectivités locales, des sociétés coopératives et des sociétés de crédit immobilier. Chaque famille d'organisme Hlm se dote d'une fédération. L'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HBM (UNFOHBM) créé en 1929, va représenter les différentes composantes de ce mouvement auprès des pouvoirs publics⁵³. Les principaux textes législatifs qui organisent aujourd'hui encore le système du logement social en France se mettent en place avant la seconde guerre mondiale.

1.2.2. La dualité du parc social : filet de protection et levier de promotion des classes populaires

Les conceptions à l'œuvre dès les prémises du logement social vont orienter durablement les politiques publiques, la structure du parc social et son occupation, et bien sûr les cultures et pratiques professionnelles en vigueur dans ce secteur d'activité. Différentes analyses historiques en rendent compte, dont nous présenterons brièvement les points saillants (Flamand, 1989; Magri, 1991; Kamoun, 2000; Driant, 2015; Bonnet, 2016; Belmessous, 2020)

Dans les discours réformateurs, l'habitat insalubre est un milieu pathogène qui met en péril la santé des occupants, leur conduite morale et contribue à leur indigence. Les liens établis entre insalubrité, indigence et immoralité s'illustrent au travers du portrait type suivant :

« Aux intérieurs confinés s'ajoutent les tentations du dehors. La rue et le cabaret illustrent les mauvaises habitudes que ces habitats disposent à contracter. L'ouvrier y gaspille ses maigres ressources et ravage sa santé, sans plus s'inquiéter du lendemain ou de sa famille. Les traces de cette déchéance se lisent dans les intérieurs négligés, qui témoignent d'un laisser-aller des êtres comme des choses. Alors que l'époux se laisse attirer par les cafés voisins, l'épouse s'étiole dans un intérieur délabré, guettée par la tuberculose, tandis que les enfants jouent dans les rues, exposés à ses influences » (Bonnet 2016, p.29).

La misère est un fléau social. Les bouges et taudis donnent à voir la déréliction des populations indigentes « tombées » dans la misère. Dans cette perspective, des opérations d'assainissement et d'éradication de l'habitat insalubre sont à mener par les pouvoirs publics

⁵³ Ancêtre de l'Union Sociale pour l'Habitat. Les sigles et désignations changent avec en particulier en 1950, le terme Habitations à Loyer Modéré qui vient remplacer les Habitations à Bon Marché.

pour assurer l'hygiène. Les secours à ces populations relèvent de l'assistance publique et de la charité. Ils s'organisent dans le cadre des bureaux de bienfaisance, des hospices et des hôpitaux. La politique du logement va elle s'inscrire dans une logique préventive, en construisant de nouvelles habitations caractérisées par le bon marché uni aux conditions d'hygiène et de bien-être. Elle cible les travailleurs « menacés » à qui il s'agit d'assurer le moyen de se prémunir de la misère par le biais d'un logement sain, confortable, dont ils pourront éventuellement devenir propriétaire : « L'habitation à bon marché en vient ainsi à être regardée comme l'un des moyens par lesquels il est possible de réduire l'assistance, et comme une "assurance" » (Magri, 1991, p.40).

Le logement social se démarque de l'assistance aux plus pauvres et s'inscrit dans une logique de promotion des classes populaires et moyennes. La cible de cet habitat populaire va être, non pas les plus démunis mais les citoyens modestes, qui doivent disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter des loyers. Sont visés les travailleurs dans une acceptation large : ouvriers, artisans mais aussi employés et membres des "petites classes moyennes" qui ont plus de ressources, mais qui sont aussi tenus à plus de dépenses, étant donné leur statut et leur mode de vie. Les représentants des ouvriers font cependant pression dans les débats législatifs, pour que ces habitations permettent aux travailleurs de s'affranchir de la tutelle patronale associée au modèle des cités ouvrières, pour que des sociétés coopératives puissent être créées par des ouvriers, pour que le logement social ne se limite pas à l'accession à la propriété, hors de portée des plus pauvres.

La priorité est donnée aux familles, notamment aux familles nombreuses⁵⁴. La baisse démographique est une préoccupation forte qui transcende les clivages politiques. Dès 1912, les collectivités ont été autorisées à bâtir des immeubles à bon marché pour les familles nombreuses de plus de trois enfants de moins de seize ans, à charge pour elles de les faire gérer par des offices publics ou des sociétés HBM. L'État et les collectivités pouvaient également subventionner les constructions pour minorer spécifiquement les loyers de ces familles nombreuses. Des Cités Jardins seront exclusivement réservées aux familles de trois ou quatre enfants. L'accès aux habitations restait néanmoins conditionné à la capacité à régler les loyers.

Dès 1906 et jusqu'en 1985, dans les textes réglementaires, le logement social s'adresse aux "personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire". Très tôt, les tentatives de l'administration pour orienter le logement social vers les moins fortunés, se sont heurtées aux oppositions du secteur professionnel soutenu par la classe politique. En 1925, suite à une circulaire prévoyant de limiter l'accès aux familles ne payant pas d'impôts sur le revenu, la presse spécialisée se faisait l'écho de ces prises de position : « N'en déplaise à l'administration, la législation sur les HBM est faite pour la petite classe moyenne, et non pour les miséreux sans feu ni lieu qui relèvent de l'assistance et de la charité »⁵⁵. La circulaire sera abrogée.

Le peuplement des logements sociaux s'organise par la différenciation des catégories de logement en fonction des profils de ménages ciblés. Cette segmentation s'observe dès le début du logement social et aujourd'hui encore. Les normes de surface, le confort et les niveaux de loyers sont adaptés en fonction des populations à qui ils sont destinés. L'abaissement des normes pour les ménages les plus pauvres réduit les coûts à la construction et la charge financière des ménages et des pouvoirs publics. En 1930, quatre catégories d'habitation étaient ainsi distinguées :

⁵⁴ A cette période se créent l'Alliance nationale contre la dépopulation (fondée en 1896), et la Ligue contre la mortalité infantile (fondée en 1902) dans lesquelles sont engagés des réformateurs - promoteurs du logement social (Paul Strauss notamment).

⁵⁵ Extrait de la presse spécialisée de l'époque, La construction, septembre 1926. (Kamoun, 2000, p. 27).

- les HBM Rudimentaires destinées aux ouvriers avec un petit salaire, assimilées à un habitat de transit entre le taudis et le logement normal du fait de leur exigüité et de l'absence de confort (absence de douche, de chauffage, de débarras)⁵⁶;
- les HBM Ordinaires dédiées aux ouvriers et aux employés ;
- l'Immeuble à Loyer Moyen (créé par la loi Loucheur) pour les classes moyennes supérieures, avec de plus grandes superficies et tous les éléments du confort moderne (eau courante et chauffée, salle de bain, chauffage central, vide ordure, ascenseur au-delà du R+4) ;
- les HBM améliorées pour les « petites » classes moyennes (issu de la loi Bonnevey de 1930) avec des surfaces et des normes de confort entre le HBM Ordinaire et l'Immeuble à Loyer Moyen.

À l'Après-Guerre, les normes d'habitabilité et les sigles évoluent mais ces distinctions sont maintenues, avec une offre locative intermédiaire pour les ménages les plus aisés, un parc HLM ordinaire et un parc dit "de transition" aux normes réduites. Cette conception « ségrégative » de l'habitat social manifeste les résistances à l'accueil des populations précaires dans le logement social ordinaire (Kamoun, 2000; Belmessous, 2020).

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le pays comptait de l'ordre de 300 000 logements sociaux, pour moitié en locatif et pour moitié en accession. La pénurie de logement s'est accentuée du fait des destructions de la guerre, de l'insuffisance de la production, de l'accélération de l'exode rurale et des concentrations urbaines. Pour sortir d'une situation de crise aiguë, où le mal-logement touche une part importante de la population, l'État s'engage dans une politique de reconstruction et de soutien à la production de logements qui sort le pays de son déficit séculaire (Driant, 2015).

En 1948, la loi sur les loyers vise à relancer l'investissement privé : les propriétaires peuvent augmenter les loyers bloqués depuis 1914, en contrepartie d'une amélioration du confort des logements. Cette loi instaure l'allocation logement au bénéfice des familles avec enfants qui ont un revenu professionnel, ainsi que le droit au maintien dans les lieux des locataires⁵⁷. L'État se dote aussi de nouveaux outils pour intervenir sur le parc privé dégradé et faire participer des entreprises à l'effort de construction au travers du 1% Logement (Frouard, 2005)⁵⁸. À partir de 1953, une politique de construction massive est engagée, au travers du logement social, avec des expropriations publiques qui lèvent l'obstacle de l'accès au foncier et des aides publiques directes à la construction (dites aides à la pierre). L'industrialisation de la construction permet d'accroître la production, de baisser les coûts et de réduire les délais d'exécution. C'est le temps des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) créées par décret en 1958, avec des programmes de 500 logements minimum sur des sites en périphérie. En parallèle, la rénovation urbaine des quartiers anciens et la résorption des bidonvilles sont engagées.

⁵⁶ En 1908, des plans de logements destinés à des ouvriers avec un petit salaire, donnaient ainsi à voir des maisons en accession à la petite propriété de 12m² pour une famille de 5 personnes. Cédias Musée-social.

⁵⁷ Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

⁵⁸ Le « 1 % logement » est un système paritaire créé en 1943 par le patronat et les syndicats du Nord, à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix. Le système est rendu obligatoire en 1953 pour aider les salariés à se loger grâce au versement des entreprises. La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) impose à toutes les entreprises de plus de 10 salariés le versement de 1 % de la masse salariale, l'investissement pouvant se faire directement ou par une cotisation. Les sommes collectées permettent soit la construction de logement, soit l'aide directe aux salariés, via des prêts ou des cautionnements pour la location. Le dispositif a pris le nom d' « Action logement » en 2009 puis « Action logement service ».

1.2.3. Une propédeutique de l'habitat qui légitime la sélection des publics et l'habitat spécifique

Jusqu'à la fin des années 1970, du fait de sa rareté, l'attribution d'un logement social était un privilège, qui se fondait sur des critères de moralité, de solvabilité, de bonne tenue du logement et de sociabilité. Les classes moyennes accédaient aux logements neufs et confortables du parc social. La présence d'opérateurs publics spécifiquement en charge du logement des populations immigrées tels que la SONACOTRA⁵⁹ (Bernardot, 1999), ainsi que la production d'un parc social aux normes réduites, permettaient de limiter drastiquement l'accueil des plus pauvres et des étrangers dans le parc locatif social ordinaire (Simon, 2003).

Instrument de promotion et de progrès social, le logement social devait permettre d'améliorer les conditions d'existence des familles mal-logées et de « forger des êtres utiles à la nation, en élevant la qualité de la population » (Bonnet, 2016, p. 37). Le profilage, la surveillance et le contrôle exercé sur les candidats et les locataires étaient des pratiques courantes, considérées comme relevant des responsabilités d'un bailleur social⁶⁰. Des assistantes sociales ou « infirmières visiteuses » pour reprendre les termes de l'époque, étaient chargées de rencontrer les familles, de s'assurer de leur capacité d'intégration dans les logements, de les conseiller. Il s'agissait pour elles de pénétrer dans la vie quotidienne des familles et d'y diffuser les règles de "la vie normale" : elles « assument la mission délicate, souvent ingrate, de se rendre dans les logements, d'y combattre la routine, l'incurie, l'ignorance, ennemies de l'hygiène » (Flamand, 1989, p. 244). Le recrutement de ces personnels par les organismes Hlm a été encouragé par les pouvoirs publics pour qu'ils accueillent davantage de mal-logés prioritaires :

« Un encadrement social approprié permet l'accueil, sans difficultés particulières, dans des ensembles HLM, de familles dont on craint, parfois par préjugé, qu'elles ne provoquent des problèmes de voisinage. Les organismes d'HLM., y compris les offices publics, sont invités, par ailleurs, à se doter du personnel socio-éducatif nécessaire »⁶¹.

À partir des années 1950, pour mener à bien les opérations de résorption de l'habitat insalubre et d'éradication des bidonvilles, les pouvoirs publics organisent la production d'habitats spécifiques, avec des normes réduites, à destination des familles pour qui une transition est jugée nécessaire avant d'être logées dans le parc social ordinaire. On peut citer les Logements de Première Nécessité (LPN) définis par circulaire et décret en 1954 suite à l'appel de l'Abbé Pierre pour permettre la construction de cités d'urgence, suivis du « Logement million » en référence à son coût maximum ; les LOGements POPulaires et FAMiliaux (LOPOFA) en 1955 destinés au relogement des occupants des immeubles insalubres ; les Immeubles Sociaux de Transition (IST) en 1960 que les organismes HLM acquièrent et aménagent pour le relogement provisoire et à moindre coût de ménages expulsés par décision de justice d'immeubles déclarés en péril ou à démolir ; les Programmes Sociaux de Relogement (PSR) en 1961

⁵⁹ La Société Nationale de Construction pour les Travailleurs est créée en 1957 pour résorber les bidonvilles occupés par des travailleurs algériens et plus largement les populations immigrées qui y habitent. Elle gère une grande partie des cités de transit. Elle crée son propre organisme Hlm pour construire des logements sociaux destinés aux familles, souvent sur les terrains même des anciens bidonvilles. Pour les hommes isolés, elle construit en nombre des foyers de travailleurs migrants.

⁶⁰ En 1929, lors d'un conseil d'administration de l'office départemental de la Seine, Henri Sellier, ministre de la santé publique et maire de Suresnes, socialiste et promoteur actif du logement social, présentait en ces termes le rôle de l'office qu'il avait fondé : « l'office départemental n'a cessé de considérer qu'il avait non seulement un rôle de constructeur et de gestionnaire à remplir mais aussi un rôle social, et qu'il était dans une certaine mesure comptable, en même temps de la sécurité matérielle des familles qu'il héberge, et des conditions hygiéniques et morales dans lesquelles elles peuvent se développer » (Kamoun, 2000, p. 27).

⁶¹ Circulaire du 24 mai 1971 relative à la réservation de logements hlm aux mal-logés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et à la mise en place de fichiers de demandes.

destinés aux occupants des immeubles en péril ou insalubre ; les Programmes à Loyers Réduits (PLR) en 1968 pour les ménages dont les ressources sont inférieures de 25% à ceux des occupants des HLM ordinaires.

Ce parc social à normes réduites, dans le neuf ou dans le parc ancien, répond à des logiques d'urgence et de minimisation des coûts. Le ciblage des populations et la distinction opérée avec le parc social ordinaire confortent cependant aussi les préjugés à leur égard :

« Considérant qu'elles ne sont pas « habituées » au confort ou aux immeubles collectifs, on les soupçonne de ne pas savoir les utiliser décemment : vieil exemple, combien usé, du charbon dans la baignoire, qui permet d'affirmer que pour les familles populaires, c'est le logement ancien qui convient le mieux. Ces rationalisations légitimement, bien entendu, les attributions sélectives de logements sociaux « ordinaires » et la faible production de « logements économiques », même à normes réduites » (Tricart, 1977, p. 606).

L'idée d'une « propédeutique » de l'habitat, au sens d'une préparation nécessaire à l'habiter, n'était pas complètement nouvelle mais elle s'affirme avec le développement des cités de transit au cours des années 1970⁶². Le modèle émerge à partir d'expérimentations hétérogènes menées depuis l'après-guerre. Tel que présenté dans la circulaire du 19 avril 1972 relative aux cités de transit, il s'agit d'« ensembles d'habitations affectées au logement provisoire des familles, occupantes à titre précaire, dont l'accès en habitat définitif ne peut être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion ». Elles s'adressent aux familles qui présentent des difficultés d'insertion sociale et risquent d'être « rejetées » par les autres occupants du parc social ordinaire. L'action socio-éducative dans les cités de transit doit préparer les familles au relogement dans un habitat « définitif ». La durée de séjour doit être la plus brève possible, de l'ordre de deux ans. Les familles dont on ne peut préjuger le délai nécessaire à leur adaptation sont orientées vers une catégorie spécifique de cités dites de « promotion familiale ». L'orientation se fait sur prescription de travailleurs sociaux chargés d'évaluer les aptitudes des familles⁶³.

Cette conception d'un habitat transitoire et éducatif marque un tournant dans le traitement des situations de mal logement. Le recours à un habitat transitoire n'est pas justifié par l'urgence ou des raisons économiques mais par le besoin de rééducation sociale des familles pour les préparer à vivre à terme dans un logement ordinaire.

« De la cité d'urgence à la cité de transit il y a donc, malgré la similitude des formes d'habitat, une profonde modification de perspective dans le mode d'appréhension des personnes à loger. Les sans-abris et les mal-logés deviennent des inadaptés, des handicapés, des cas sociaux appelant, en plus de la fourniture d'un habitat, une intervention sociale ». (Ballain et al., 2002, p. 20).

Les cités de transit vont disparaître à partir de 1974, lorsque l'aide sociale à l'hébergement va s'ouvrir aux familles. Mais leur modèle d'intervention qui envisage le logement comme un support d'apprentissage va se diffuser largement au travers de l'aide socio-éducative au logement.

⁶² De l'ordre de 200 cités de transit ont été construites, pour les deux tiers dans les années 1970, abritant jusqu'à 120 000 personnes. Certaines ont perduré jusqu'au milieu des années 1980 du fait des réticences à accueillir en HLM les familles stigmatisées (Cohen et al., 2012).

⁶³ Le classement des familles se fonde sur l'appréciation de leur capacité d'intégration et détermine le type de relogement à mettre en œuvre : 1) familles « normales », dont l'intégration peut être considérée comme acquise : logement H.L.M. ordinaire; 2) familles pouvant bénéficier d'une intégration à court terme : cité de transit ; 3) familles dont l'intégration est possible à long terme : cité de promotion « lente »; 4) familles dont l'intégration reste problématique : maisons rurales (Tricart, 1977, p. 620-621).

1.2.4. Une ouverture sous contrainte du logement social aux plus défavorisés

Les politiques publiques ont combiné selon les périodes historiques une diversité d'objectifs dans le soutien apporté au logement social (Flamand, 1989; Driant, 2015; Bonnet, 2016) : l'assainissement des villes et leur organisation rationnelle ; la résorption de l'habitat insalubre et des situations de mal logement ; l'accès des populations au confort moderne et leur promotion au travers de parcours résidentiels ; le logement de la main d'œuvre indispensable à l'économie ; le développement et le soutien au secteur du bâtiment et des travaux publics, la régulation des marchés immobiliers et de la spéculation foncière ; l'organisation de débouchés pour le capital financier et l'épargne des ménages ; la relance de l'économie et le soutien à la consommation.

Le secteur Hlm s'est structuré et développé à partir de ces attentes, pour répondre aux besoins d'une large partie de la population française. Cette conception dite « généraliste » du logement social s'oppose à une « conception résiduelle » où la mission du logement social serait de loger uniquement les personnes les plus défavorisées et les groupes sociaux exclus du marché du logement privé (Ghekière, 2008; Ghekière, 2010; Zittoun, 2000). En parallèle, le développement des hébergements institutionnels et d'un secteur associatif professionnalisé en charge de leur gestion, dessinait une partition des publics entre les sphères de l'hébergement et du logement. La fin des « trente glorieuses » transforme ce paysage institutionnel et brouille ces frontières.

Alors que la pénurie de logements semble en voie d'être résorbée, la réforme du financement du logement en 1977 signe le désengagement progressif de l'État sur les aides à la pierre pour privilégier les aides à la personne. L'urbanisme des tours et des barres montre ses limites et une attention nouvelle est portée à la qualité des constructions et à leur insertion urbaine. Des travaux s'engagent pour enrayer la dégradation des grands ensembles. C'est le début de la politique de la Ville. Avec le départ des classes moyennes du parc social pour accéder à la propriété, les organismes Hlm sont confrontés à des problématiques nouvelles de vacance des logements sociaux et de commercialisation dans les secteurs les moins valorisés. Ils peuvent accueillir plus largement les populations étrangères et les ménages en difficultés économiques et sociales.

À partir des années 1980, la crise économique et la montée des prix de l'immobilier alimentent les listes d'attente pour le logement social, en particulier dans les grandes villes et les métropoles. La vocation sociale de ce parc locatif public s'affirme en lien avec l'augmentation de la pauvreté, le renchérissement des coûts du logement privé et la dévalorisation d'une part importante du patrimoine situé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'ouverture du parc social ordinaire aux étrangers et aux plus démunis se fait sur le temps long et sous contraintes, en lien avec les mobilisations militantes pour le droit au logement et les pressions de l'Etat en charge du logement des ménages prioritaires et de l'hébergement.

À la suite de l'appel de l'Abbé Pierre, le premier décret de 1954 encadrant l'attribution des logements sociaux avait été l'occasion d'un bras de fer entre les organismes Hlm et l'administration d'État⁶⁴. Il mettait en place les plafonds de ressources pour préciser la notion jusque-là très floue de personnes physiques « peu fortunées » à qui les logements sociaux sont destinés et des niveaux d'occupation minimale. L'intention était aussi d'orienter l'offre locative sociale vers les situations les plus précaires : ceux qui vivent en dehors d'un habitat normal (sous tente, sous abri, dans une cave, une carrière), ceux qui résident en centre d'hébergement ou sont logés à l'hôtel ou en garni, ceux qui habitent des immeubles déclarés en état de péril ou insalubres, ceux qui sont expulsés de leur logement par décision de justice. À travers un système de notation et de classement des candidatures prioritaires, le décret

⁶⁴ Décret du 27 mars 1954 réglementant les conditions d'attribution des logements des organismes d'habitation à loyer modéré.

prévoyait des règles de priorisation plus contraignantes et une transparence sur les attributions réalisées⁶⁵.

Se définissant à l'époque comme « des œuvres à caractère social et non des œuvres philanthropiques », les organismes Hlm par la voix de leur fédération nationale s'étaient opposés à cette réforme « incompatible avec leur autonomie de gestion ». Ils refusaient d'être tenus par un système de notation « conçu par des bureaucrates impénitents » et qu'ils jugeaient inapplicable : « le social, l'humain ne se met pas en équation ». L'État n'était pas parvenu à imposer cette réforme. L'année suivante, un nouveau décret ⁶⁶ abrogeait ce système de notation et laissait à chaque conseil d'administration la responsabilité de définir un règlement d'attribution. Les compromis trouvés reflètent l'état des rapports de force entre les organisations professionnelles, l'administration d'Etat et les élus. Il aura ainsi fallu plus de 65 ans pour qu'un tel système soit in fine rendu obligatoire⁶⁷.

La législation sur les attributions s'est étoffée et complexifiée au fil des années, pour organiser les priorités d'accès au parc social et introduire plus de transparence et d'équité dans le traitement des demandes de logements sociaux, tout en permettant l'adaptation aux situations locales. Dans les argumentaires et le débat public, la question du droit au logement est mise en tension avec la paupérisation du parc social, les risques de ségrégation sociale et urbaine et les objectifs de mixité sociale et urbaine (*Ibid.*; Epstein et al., 2003; Deschamps, 2001; Houard, 2009).

1.2.5. L'extension du logement très social ou le brouillage des frontières entre l'hébergement et le logement

L'extension de l'aide sociale à l'hébergement aux familles dans les années 1970 s'accompagne d'un élargissement des formes d'habitat mobilisables, au-delà de l'internat et de l'habitat collectif. Les cités de transit et les cités de promotion familiale ont notamment été intégrées à ce nouveau cadre. Une circulaire⁶⁸ précise les possibilités ouvertes par la nouvelle réglementation. La notion de « centre de réadaptation sociale » y fait référence à l'action socio-éducative d'une équipe qualifiée qui peut être dispensée dans les locaux du centre de ou au domicile des personnes.

Le centre peut fournir différentes prestations selon le projet d'établissement conventionné avec les pouvoirs publics : accueil personnalisé, hébergement de nuit, entretien et nourriture, action socio-éducative et culturelle générale, action spécialisée de lutte contre l'alcoolisme, la drogue, la prostitution, assistance administrative, réinsertion professionnelle. L'hébergement est une prestation possible parmi d'autres. Des actions socio-éducatives auprès de familles locataires du parc social ou privé sont possibles. La fonction d'hébergement peut s'organiser

⁶⁵ Dans les villes de plus de 10 000 habitants, le décret organisait un système de notation et de classement des candidats en fonction de la situation résidentielle (sans-abri, en centre d'hébergement, état de péril, expulsés...), de la composition familiale et de l'antériorité de la demande. Des critères de ressources et de moralité conditionnaient l'attribution (tenue et propreté du logement occupé ; moralité, sociabilité et réputation de la famille ; solvabilité). Les listes de classement devaient être publique et les ménages refusés devaient disposer d'un droit de recours auprès d'une commission départementale.

⁶⁶ Décret du 26 Juillet 1955 modifiant le décret du 27 mars 1954 fixant les conditions d'attribution de logements des organismes d'habitations à loyer modéré.

⁶⁷ Dans la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, les intercommunalités pouvaient recourir si elles le souhaitaient à un système de notation de la demande de logement social. La loi ELAN du 23 novembre 2018 l'a rendu obligatoire pour celles tenues de se doter d'un Plan local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, soit plus de 400 territoires. Le décret du 17 décembre 2019 a fixé un objectif de mise en œuvre au plus tard au 31 décembre 2021.

⁶⁸ Circulaire du 15 juin 1976 relative à l'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 sociale.

pour tout ou partie dans des appartements ordinaires gérés par le centre, être assurée par des familles d'accueil conventionnées par le centre ou alors les ménages accompagnés louent directement leur logement (avec ou sans la garantie du centre). Les CHRS élargissent leur champ d'intervention et ce faisant, ils importent dans le logement social des objectifs, des procédures et des références issus de l'action sociale.

« Ils ont « amorcé un déplacement de frontière entre une fonction pédagogique d'hébergement social, axée sur la réadaptation sociale de l'individu et une fonction d'insertion dans le logement, axée sur la construction d'une filière cohérente d'accessibilité du logement » (Ballain & Maurel, 2002, p.84).

La loi Quillot en 1982 autorise la location de logements sociaux par des associations à des fins de sous-location. Des partenariats se nouent entre les bailleurs sociaux et les associations gestionnaires d'hébergement pour mobiliser des logements sociaux à destination des ménages qu'elles accompagnent. Des mécanismes de solvabilisation, de prévention des impayés et de garantie auprès des bailleurs sont aussi expérimentés dès le début des années 1980. En lien avec les pouvoirs publics, les fédérations nationales (FNARS/UNFOHLM) incitent leurs adhérents à développer ces coopérations. Bien qu'en pratique, toutes ces possibilités ne soient pas explorées par les structures conventionnées au titre de l'aide sociale à l'hébergement, l'extension des formes d'hébergement et d'accompagnement dans la sphère du logement ordinaire brouille les frontières entre ces mondes initialement disjoints (Bregéon, 2008).

Ces pratiques initiées par les CHRS vont s'institutionnaliser et leur usage s'élargir à la cible beaucoup plus large des « personnes défavorisées ». Soit selon l'article 1 de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson : « toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, (...) pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ». Pour garantir le droit au logement et développer ces pratiques, cette loi instaure les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les fonds de solidarité logement pour. Elle donne une base légale à l'Accompagnement Social Lié au Logement (A.S.L.L.) et officialise ainsi une fonction d'intermédiation entre les ménages défavorisés et les bailleurs, financée par les pouvoirs publics et portée par les associations.

Cet ASLL se distingue de l'action des services sociaux polyvalents de secteur et de la gestion locative du bailleur. Il recouvre l'aide à la recherche de logement, l'apport aux bailleurs privés ou sociaux de garanties institutionnelles financières ou sociales, l'accompagnement en logement en étant ou pas partie prenante du bail de location, la réalisation de diagnostics sociaux et financiers dans le cadre de la prévention des expulsions⁶⁹. Le financement de l'aide sociale à l'hébergement relevait jusqu'alors du ministère des affaires sociales et des Départements. Le ministère du logement se dote lui aussi d'une ligne budgétaire pour financer du logement temporaire et de l'accompagnement en logement. Une aide au logement temporaire (ALT) est ainsi créée en 1993 pour loger temporairement les personnes défavorisées. Suivra la création d'une offre de logement-foyer temporaire et généraliste avec les résidences sociales (1994), la création d'hôtels sociaux, le développement de logement d'extrême urgence et de logements d'insertion (1995), la création de pensions de famille (1997)⁷⁰.

⁶⁹ Cette fonction d'intermédiaire peut être assurée par un éventail très large d'opérateurs : C.A.L.-P.A.C. T, gestionnaires de foyers, des associations d'insertion des immigrés, des handicapés, des personnes âgées, des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, des associations départementales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, des gestionnaires d'hôtels et de maisons maternelles, des associations familiales ou des associations caritatives. De nombreuses associations se créent à cette période, ouvrant la voie à la mise en concurrence des structures et des dispositifs.

⁷⁰ Expérimentée en 1997 pour des personnes ayant connu la rue et la grande exclusion qui ne peuvent pas aller en logement ordinaire, cette forme d'habitat associe l'indépendance d'un petit logement autonome, à une vie et des espaces collectifs. Renommée maison-relais en 2002, elle retrouve son

René Ballain et Élisabeth Maurel utilisent la notion de « logement très social » pour désigner ce champ composite de dispositifs qui dérogent au logement ordinaire et se placent sous le régime de la médiation, par un tiers mandaté dans une forme de délégation de service public.

« le logement très social se définit, comme nous l'avons montré, à partir d'un accès sur prescription et d'un mode de gestion qui fait intervenir des médiateurs qui complexifient le rapport ordinaire propriétaire bailleur/locataire et qui contribuent à fragiliser et mettre entre parenthèses le rapport locatif de droit commun instauré par la loi de juillet 1989 » (Ballain et *al.*, 2002, p. 176).

Ils interrogent l'utilité de cette médiation et les conditions d'orientation des ménages dans un tel dédale : « les dispositifs se sont empilés et ont généré des effets de filières difficiles à contourner. Il n'existe plus de catégories définies, mais une offre qui se veut souple et adaptée à chaque cas, qui est de fait pour partie interchangeable et utilisée essentiellement en fonction des contraintes et des carences locales » (*Ibid.*).

Section 3. Les deux visages du Logement d'abord en France : Un chez soi d'abord et la refondation du système d'hébergement

1.3.1. Les Enfants de Don Quichotte : une mobilisation récupérée ?

À partir des années 1980, la condition des personnes sans domicile prend place dans le débat public. Le plein emploi n'est plus assuré, la crise économique fait basculer des ménages dans la pauvreté et la grande précarité, les flux migratoires augmentent. Les personnes sans-abri sont de plus en plus visibles dans l'espace public, certains meurent encore de froid en hiver, l'opinion publique est sensible à ces situations de dénuement extrême et les médias s'en font le relais. La question des personnes SDF se politise. Leur situation est reconnue comme un problème social (Blumer, 2004) dont la société doit s'occuper. Le traitement de ces situations devient ainsi un objet de discussions et de revendications, avec des descriptions du phénomène qui mettent en jeu des intérêts divergents et conflictuels, des projets et des objectifs variés.

La réponse à ce qui est alors décrit comme une urgence sociale s'organise sur un registre humanitaire (aide alimentaire et soupe, soins, maraudes, plan grand froid, etc...). En relais de ce premier niveau d'assistance, le secteur de l'hébergement et du logement d'insertion connaît un essor important. Il se spécialise par type de publics, degrés d'urgence, formes d'accueil et de prise en charge (Brodiez et *al.*, 2016). Ce système a été décrit dans les années 2000 par Julien Damon comme un « complexe bureaucratique-assistanciel » reposant sur « une machinerie compliquée de dispositifs, des échafaudages juridiques alambiqués, des coalitions nationales et locales, une rhétorique du dépassement des interventions étatiques traditionnelles ». (Damon, 2012, p.178). Le bricolage généralisé et l'accumulation des dispositifs conduisent à une segmentation de plus en plus fine des publics, des fonctions élaborées de triage pour les orienter sur les filières de traitement, avec des effets d'écroulement et d'évitement. Les effets délétères de ce fonctionnement sur les trajectoires des « SDF » sont critiqués : ciblage et écroulement des prises en charge, « effet Mathieu » selon lequel l'action publique bénéficie avant tout aux ménages les plus proches de l'insertion⁷¹, « jeu de ping-

nom d'origine en 2017 dans le cadre du plan quinquennal pour le Logement d'abord. Ce changement de nom écarte la notion de logement temporaire associée à la maison-relais.

⁷¹ L'effet Matthieu (Matthew Effect) désigne, en sociologie des sciences, les mécanismes par lesquels les scientifiques et les universités les plus réputés maintiennent leur domination dans le domaine de la recherche. Le terme fait référence à une phrase de l'Évangile selon Matthieu : « Car 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 ». Julien Damon l'utilise pour exprimer l'idée que le système d'assistance aux personnes sans-domicile donne moins à ceux qui ont le moins.

pong » où les institutions et acteurs se renvoient les responsabilités, « jeu de l'oie » où l'accès effectif au logement et à l'emploi peine à se concrétiser.

S'ensuit la phase contestataire de 2005-2007 où « la réponse donnée au problème public du sans-abrisme, l'urgence sociale adossée à des hébergements de courte durée, devient à son tour un problème public » (Gardella, 2014, p. 562). Au cours de l'hiver 2005-2006, l'association Médecins du Monde distribue des centaines de tentes dans les rues de la capitale pour critiquer la qualité des hébergements d'urgence. L'hiver suivant, autour de la figure très médiatisée d'Augustin Legrand, les Enfants de Don Quichotte organisent à leur tour des campements de tentes dans Paris et d'autres grandes villes de France en revendiquant des solutions de logement pérennes pour les sans-abri. D'abord sceptiques, les opérateurs associatifs vont rejoindre la mobilisation.

Le 25 décembre 2006, sur le Campement du Canal St Martin Paris, les Enfants de Don Quichotte exposent leurs revendications dans une chartre.

Charte du canal Saint Martin pour l'accès de tous à un logement (Extrait)

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

La couverture médiatique est importante dans un contexte pré-électoral. Lors de ses vœux de fin d'année, le président de l'époque Jacques Chirac propose l'adoption rapide d'un « droit au logement opposable ». Une phase de négociation intense s'engage pour réorienter l'action publique. Le droit au logement opposable est instauré par la loi du 5 mars 2007.

L'État garanti le droit à un logement décent et indépendant à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir (article L 300-1 du CCH). La loi fait également obligation à l'État d'accueillir dans un hébergement d'urgence toute personne sans domicile qui en fait la demande et de l'orienter vers une structure d'hébergement pérenne, une structure de soins ou un logement. Ce droit à un hébergement d'urgence est inconditionnel : toute personne sans-abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (article L 345-2-2 du CCH). Elle peut y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation (article L345-2-3 du CCH). Ce droit au logement et à l'hébergement est opposable devant les tribunaux et l'État a une obligation de résultat sous peine d'astreinte.

En novembre 2007, soucieuse de reprendre la main, la FNARS qui fédère la plupart des associations qui accueillent et hébergent les personnes sans domicile, organise une conférence de consensus⁷². Intitulée « Sortir de la rue », elle associe des représentants des

⁷² Le principe des conférences de consensus est d'organiser un dialogue public, entre des citoyens « profanes », des experts et des représentants de groupes d'intérêts, sur des choix de politique scientifique ou technologique aux conséquences sociales incertaines ou controversées. Une période de préparation permet au panel de citoyens membre du jury de se former sur les tenants et les aboutissants du problème débattu, pour leurs permettre de formuler leurs propres questions et priorités. Suite à une série d'auditions, le jury se retire pour rédiger un avis et des recommandations à diffuser auprès des décideurs et du grand public.

principaux protagonistes (usagers, associations, administrations d'État) pour mettre en débat les points de vue et arrêter une position commune sur l'action à mener. L'usage d'un tel dispositif de concertation dans les politiques sociales fut une première (Loison-Leruste, 2008). Le rapport du jury d'audition est transmis à la Présidence de la République, au gouvernement et à la presse.

Dans ce rapport, la critique du système de prise en charge des personnes sans domicile semble faire consensus. Insuffisant, maltraitant et inefficace, il doit être refondé :

« 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 de consensus, non pas dans la même case, mais à la « case d'en dessous » » (2007, p. 22).

Le diagnostic est sévère mais les recommandations s'inscrivent dans la continuité des principes d'action qui structurent ce système de prise en charge.

La visée d'une vie autonome donnant notamment accès à un logement pérenne est réaffirmée mais un accès direct à ce logement n'est pas envisagé. Un parcours d'insertion vers le logement doit permettre une sortie "par le haut". Ce parcours doit pouvoir s'adosser à des dispositifs d'hébergement adaptés, diversifiés et en nombre suffisant, et à une politique de « logement durable ». L'hébergement d'urgence - nécessaire pour apporter un secours immédiat - retrouvera ainsi sa vocation d'orientation « vers des solutions de relais adaptées ». Une ambitieuse politique du logement durable est présentée comme « le point nodal » des actions à mener : production de logements sociaux et très sociaux, maîtrise des loyers, solvabilisation des ménages, sécurisation des propriétaires, réquisition des logements vacants, mobilisation du parc privé, du contingent préfectoral et du 1%, etc....

Dans cette problématisation, la cause du sans-abrisme est le manque de logements qui bloque les sorties de l'hébergement vers le logement. Le rapport du jury d'audition décrit un système « embolisé » dont la « fluidification » est conditionnée au développement du logement social, pour que les ménages « prêts à sortir » de l'hébergement puissent accéder au parc locatif social. Le *Logement d'abord* ou le *Housing First* ne sont pas évoqués : ces termes ne font pas encore référence pour les acteurs. La conception du système n'est finalement pas mise en cause en tant que telle. Le consensus s'est fait en éludant les sujets potentiels de division.

Dans l'ouvrage dirigé par Patrick Bruneteaux sur le mouvement des Enfants de Don Quichotte (Bruneteaux, 2013), Olivier Louail situe l'innovation des activistes du canal Saint Martin dans la stratégie d'interpellation de l'Etat et les moyens utilisés pour mettre à l'agenda politique, la « question SDF ». Les revendications du mouvement ont convergé avec celles des associations caritatives de lutte contre la pauvreté et des associations gestionnaires d'hébergement. La « question SDF » a été autonomisée de celle de l'organisation sociale, de l'économie marchande, de la politique économique et sociale menée par les gouvernants. Les processus socio-économiques de désaffiliation n'ont pas été discutés. Les causes structurelles du sans-abrisme n'ont pas été interrogées. Ce cadrage a pu obérer la politisation et l'extension du mouvement. *In fine*, le mouvement a appelé l'Etat à agir en faveur des SDF, dans une logique curative, en s'inscrivant dans un cadre réformiste et sectoriel. Les sans-abri qui campaient au bord du Canal ont été enjoins à troquer la perspective « d'un vrai logement » contre celle d'une « solution stable et satisfaisante ». (Louail, 2013).

1.3.2. L'irruption du *Logement d'abord* dans le programme de refondation : les voies de la circulation d'un modèle transnational

Dans les semaines qui suivent cette conférence de consensus, les associations se rapprochent au sein du Collectif des associations unies pour faire pression sur le gouvernement, suivre la mise en œuvre du DALO et les suites données aux recommandations de cette conférence de consensus. Le premier ministre commande un rapport au député Etienne Pinte, que celui-ci travaille avec les associations. Le gouvernement en reprend les conclusions provisoires et il déclare l'hébergement et l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012 ». Un préfet est nommé auprès du premier ministre pour piloter les politiques d'hébergement et du logement et rétablir le dialogue avec les associations. Alain Régnier, préfet à l'égalité des chances à Lyon, prend la direction de ce « chantier » qui deviendra la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) en juillet 2010. Cette institution naissante va adopter le *Logement d'abord* et le porter comme le principe directeur des changements à conduire.

C'est par le biais de deux rapports ministériels que le *Logement d'abord* va s'inscrire dans le paysage institutionnel : l'un commandé à Julien Damon, professeur associé à Sciences-Po et auteur d'une thèse sur la question SDF (Damon, 2009), l'autre à Vincent Girard, médecin psychiatre à Marseille (Girard et al., 2009).

En février 2009, la ministre du Logement Christine Boutin commande un rapport à Julien Damon pour comparer les politiques de lutte contre le sans-abrisme conduites dans les pays de l'Union européenne et en tirer des recommandations. Le rapport est remis trois mois plus tard (Damon, 2009). Il dresse un panorama rapide des politiques menées dans l'Union européenne assorti de recommandations à dire d'expert, en lien avec ses travaux sur la question SDF. Dans les monographies qui décrivent les politiques nationales des pays de l'union européenne, le *Logement d'abord* est cité de façon très succincte comme une composante des stratégies mise en œuvre en Finlande, en Autriche et au Royaume-Uni, sans plus de précisions.

L'adoption du *Logement d'abord* comme principe directeur fait l'objet d'une des quinze recommandations du rapport relevant du niveau national, qui sont présentées par l'auteur comme « résolument volontaristes, voire provocantes » pour ouvrir le débat sur de nouvelles options et permettre le changement. Située en quatrième position, cette recommandation est intégralement reprise dans l'extrait suivant :

« Prévoir l'adaptation du secteur de l'hébergement à une logique « Logement d'abord » d'ici 2012. Une telle proposition doit s'entendre sur un double fondement : celui du droit au logement opposable (mis en œuvre totalement à cette date) ; celui d'une orientation de plus en plus présente partout ailleurs : « Housing First ». Le principe est d'avoir un système d'hébergement aussi résiduel que possible. Il ne s'agit pas de suggérer sa suppression, mais de mettre logiquement à l'étude sa transition vers l'accompagnement des gens dans le logement permanent. » (Damon 2009, p.62).

Tel que présenté dans ce rapport, le *Logement d'abord* consiste à « résidualiser » le système d'hébergement au profit du logement permanent, sur la base de deux arguments qui ne sont pas développés plus avant : rendre effectif le droit au logement et s'aligner sur une approche novatrice qui serait (selon le rapport) d'ores et déjà répandue "ailleurs". Cette recommandation somme toute assez sibylline va avoir un écho très important au sein de l'appareil d'État. L'approche est "dans l'air du temps", avec au niveau européen, un cercle de promoteurs très actifs au sein de la FEANTSA avec qui Alain Régnier et l'équipe DIHAL sont en lien.

À la suite de la remise de ce rapport, une concertation s'engage entre les services centraux de l'État (DIHAL, DGCS, DHUP) et les dirigeants associatifs pour définir les contours d'une nouvelle stratégie de prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme. La stratégie

nationale présentée en novembre 2009 par le ministre délégué au logement Benoist Apparu, est le fruit de ce travail en commun. Elle vise à « refonder » autrement dit, à asseoir sur de nouvelles fondations le système d'hébergement et d'accès au logement, en s'appuyant sur la doctrine du *Logement d'abord*.

« Doit être privilégié, autant que possible, l'accès à un logement ordinaire de droit commun. Le principe est qu'il n'y ait pas de passage obligatoire par l'hébergement (structure collective ou statut d'hébergé), sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Ce principe s'appliquera aussi bien aux personnes qui sont proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables. L'accompagnement social est la clef de la réussite de cette démarche. Il doit être adapté à chaque cas. 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 ».

Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, Extrait du dossier de presse présenté par Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme, le 10 novembre 2009.

La DIHAL va orchestrer un grand nombre de rencontres, de travaux et de publications pour penser le changement. Cette refondation se veut plus efficace et moins coûteuse en mobilisant autant que possible le logement ordinaire au plus tôt et pour tous, avec (si nécessaire) un accompagnement social qui s'adapte aux besoins des personnes. Ce faisant, elle réinterroge les cultures professionnelles, les organisations et les pratiques des secteurs de l'hébergement, du logement d'insertion et du logement social.

Quelques mois plus tard, en mai 2011, la FNARS prend officiellement position contre la stratégie de la refondation dans une tribune intitulée « Le "*Logement d'abord*" : Qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ? ». Elle y dénonce un « démantèlement » du dispositif d'accueil et d'hébergement alors que les solutions alternatives ne sont pas installées, des baisses de financement, des injonctions sur les territoires à la fermeture de places d'hébergement ou à leur transformation en logement temporaire ou adapté. Elle ne s'y oppose pas au *Logement d'abord* mais à l'usage que l'État fait de ce concept à des fins de rationalisation budgétaire. Elle décrit une transformation des instruments de l'action publique qui fragilise les opérateurs et ne permet pas un soutien suffisant aux personnes.

« Ainsi avec la Refondation, on passe progressivement : d'un système reposant sur le centre d'hébergement et un accompagnement social dit « global » financés conjointement par une dotation globale de financement (DGF) ; à un système reposant sur des formes temporaires de logement, auxquelles peuvent être associées des mesures AVDL/Accompagnement social lié au logement (ASLL), le lieu de vie et l'accompagnement étant désormais financés de façon disjointe. On reste donc sur des solutions provisoires et un accompagnement léger qui ne répondent pas aux conditions d'efficacité du « *Logement d'abord* ».

« *Le Logement d'abord : Qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ?* »,
Supplément de la Gazette des communes n°101 - Mai 2011

La FNARS se dit favorable à une politique du *Logement d'abord* « à la française » sur les bases suivantes : s'adresser à toutes les catégories de publics ; viser la réinsertion sociale des personnes (et non uniquement le maintien en logement) ; proposer un accompagnement social souple, global, pluridisciplinaire, basé sur la libre adhésion des personnes ; faire de la prévention un principe structurant ; faire participer les personnes « accueillies » ; instaurer une « véritable » gouvernance aux niveaux national et local. Cette politique doit s'inscrire dans une stratégie de long terme et se mettre en place progressivement, en s'assurant que les conditions de réussite sont « partagées et garanties » par l'État et les autres partenaires concernés (bailleurs et collectivités locales notamment). Une phase d'expérimentation est demandée avant d'envisager une généralisation.

La stratégie nationale *Logement d'abord* est officiellement lancée en juin 2011. Les témoignages recueillis à propos de cette période font état du scepticisme ambiant, d'inquiétudes et d'oppositions virulentes. Elles s'expriment notamment lors des assises interrégionales organisées par la DIHAL pour mobiliser les acteurs locaux, avec l'appui de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) qui s'engage alors dans la promotion du *Logement d'abord*.

« Dans la tête de beaucoup de gens, surtout des sans-abri avec des problèmes complexes, c'était impensable. Cette idée qu'il faut préparer les gens à être logé, c'était très présent. Les réflexes corporatistes, c'était plutôt les réseaux. Les organisations de terrain, je pense qu'ils croyaient vraiment que ça ne pouvait pas fonctionner, que c'était des bêtises. Et le fait que c'était la FEANTSA qui venait avec ça, renforçait encore cette idée. Parce que nous, on est déconnecté de la réalité. On n'a jamais vu un sans-abri de près. C'était difficile. Dans certaines villes, c'était une attaque frontale contre la FEANTSA. On était vu comme des traîtres travaillant avec les mauvais partis politiques. Et aussi, on venait de l'Europe, on a trouvé l'idée aux États-Unis... En France, ça ne marche pas ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

« Ça n'a pas provoqué d'adhésion. Au contraire, ça a provoqué une crainte extraordinaire. En fait : on ne travaille plus demain. Je raccourci mais j'ai assisté à des trucs... Je suis intervenu à des journées de la FNARS pour dire : arrêtez d'avoir peur. Le Logement d'abord contrairement à ce que l'on peut imaginer, c'est quelque chose qui nécessite une présence d'accompagnement qui est irremplaçable ».

André Gachet, conseiller métropolitain - membre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, ex-directeur associatif membre de la FEANTSA, entretien individuel, 6 octobre 2020

Tout en partageant la philosophie du *Logement d'abord*, certains observateurs de l'époque restent sceptiques sur sa mise en œuvre effective et les économies recherchées.

« Sur le principe, j'étais assez convaincu. Après, je ne voyais pas bien... On était vraiment dans de l'incantation à l'époque, c'est-à-dire qu'il fallait arrêter les centres d'hébergement, il fallait faire du logement, mais il n'y avait pas de logements et on ne savait pas quel allait être l'accompagnement. Moi, j'avais plutôt une posture : "oui, mais...". Puis, assez vite, on n'en a plus entendu parler. Jusqu'à l'expérimentation d'Un chez-soi où là, tout d'un coup, on n'était plus dans de l'incantation. On était dans de l'expérimentation, avec des résultats qui étaient tout de même assez surprenants ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

« Je l'associais vraiment à l'approche budgétaire et financière. Réduire les crédits de l'hébergement et mettre les gens en logement. Et sans doute parce que j'étais à l'Union à l'époque, je le voyais plutôt comme un risque parce que je le voyais plus comme une mise à l'abri, sans qu'on s'occupe des conditions d'accueil, des modalités éventuelles d'accompagnement ou des besoins des gens. Et j'ai eu un point de vue beaucoup plus nuancé quand il y a eu les sites d'expérimentation du Chez soi. Cette politique de la refondation, il ne s'est pas rien passé mais ce qui a émergé, c'est le programme du Chez soi ».

Etienne Fabris, responsable pôle Mobilité résidentielle au GIE La ville autrement, ex-expert technique politiques sociales de l'Union sociale pour l'habitat, entretien individuel, le 6 mai 2020

Alors que la stratégie de refondation est décriée, l'expérimentation *Un chez soi d'abord* va donner à voir un autre visage du *Logement d'abord*, qui a permis de rallier certains professionnels jusque-là sceptiques.

Une partie des personnes en situations de sans-abrisme semble trop vulnérable pour vivre en logement sans soutien. Certains prônent à leur intention l'organisation durable d'une offre d'habitat très social (en logement ordinaire, en pension de famille ou en établissement médico-social), d'emploi aidé et d'accompagnement social et psychologique qui implique une politique publique très subventionnée (Noblet 2010). L'expérimentation rejoint cette préoccupation et ces résultats vont s'avérer convaincants.

1.3.3. L'émergence d'un autre visage du *Logement d'abord* à partir d'un squat thérapeutique marseillais

Dans une trajectoire parallèle, à partir des mobilisations de l'hiver 2006-2007, une approche plus ciblée du *Logement d'abord* a fait l'objet d'un programme expérimental également coordonné par la DIHAL, au croisement du sans-abrisme, de la santé et de la psychiatrie.

À Marseille, lors de l'hiver 2006-2007, un collectif « Logement santé » se monte dans le cadre de la mobilisation impulsée par Médecin du monde et les Enfants de Don Quichotte. Composé d'associations, de professionnels du sanitaire et du social, de personnes sans-abri, de chercheurs et de citoyens, il ouvre illégalement un squat rue de Couriol (Girard, 2014; Girard et al., 2012). Espace de rencontre et de plaidoyer politique, ce squat est aussi un lieu de vie expérimental pour des personnes sans abri qui présentent des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie/ psychose au croisement du sans-abrisme, de la santé et de la psychiatrie).

Vincent Girard y intervient dans le cadre de MARSS, une équipe mobile psychiatrie/précarité rattachée aux Hôpitaux de Marseille et composée de professionnels qui vont à la rencontre des personnes sans-abri directement là où elles vivent⁷³. Ce médecin -psychiatre s'est formé aux États-Unis au rétablissement et à la santé communautaire et il cherche à développer ces pratiques en France⁷⁴. Il parvient à nouer des liens avec un membre du cabinet de la ministre de la santé, intéressé par l'expérimentation atypique que constitue ce squat thérapeutique de la rue Couriol. Une controverse très vive anime alors le monde de la psychiatrie. Le 2 décembre 2018 à Anthony, le Président Sarkozy a annoncé un tournant sécuritaire dans le milieu psychiatrique en réaction au meurtre commis envers un passant anonyme par un schizophrène échappé de l'hôpital psychiatrique de Saint-Égrève près de Grenoble. À la suite de ce discours, à l'occasion d'une visite ministérielle, Roselyne Bachelot apporte son soutien à l'expérimentation engagée rue de Couriol et commande à Vincent Girard un rapport sur la santé des personnes sans-abri.

« Ils ont lancé une expérience princeps du Chez Soi rue de Couriol, un squat où ils ont mis des personnes SDF avec maladies mentales sévères. Ils ont installé les bureaux de l'EMPP là-bas. Et ils ont eu l'idée vraiment géniale de faire une recherche dès le départ. Ils ont présenté ça à un colloque où il y avait Yann Bubien qui était à l'époque au cabinet de Roselyne Bachelot, qui a été fort intéressé. Ensuite, Vincent a gardé des contacts avec lui. Il se trouve que le squat a été légalisé par la mairie de

⁷³ MARSS (Mouvement et Action pour le Rétablissement Social et Sanitaire) est à la fois une équipe mobile de rue rattachée aux Hôpitaux de Marseille composée d'une quinzaine de salariés et un mouvement qui regroupe des citoyens volontaires qui participent à différentes actions ayant toutes pour objectif plus de justice sociale. <http://www.marssmarseille.eu>

⁷⁴ Interne en psychiatrie, il a travaillé pendant 9 mois en tant que travailleur social au sein d'une équipe mobile de psychiatrie de rue dans le Connecticut aux États-Unis, en participant à un programme de recherche sur le rétablissement et la santé communautaire à l'université de Yale, sous la direction de Larry Davidson, chercheur – psychologue - concerné par la maladie mentale. De retour à Marseille, il rédige sa thèse de psychiatrie sur cette expérience et il monte avec d'autres en 2007, l'équipe MARSS qui s'inspire de ce modèle d'équipe mobile basé sur l'aller vers et l'engagement (Girard, 2014)

Marseille. Après, je ne connais pas toute l'histoire mais Roselyne Bachelot est venue visiter le squat. Et puis c'est arrivé en même temps que le discours d'Anthony de Sarkozy qui apportait une réponse très sécuritaire. Elle avait, me semble-t-il, envie de montrer qu'il y a autre chose qu'une réponse sécuritaire sur ces questions-là. Et puis, elle nous a dit tout de suite que c'est en travaillant sur les marges qu'on peut faire bouger le centre. On peut être d'accord ou pas d'accord... Et elle a demandé un rapport ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Sous l'intitulé « La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen », le rapport est remis fin 2009 à Roselyne Bachelot. Comme Julien Damon, les auteurs mettent eux aussi en avant les expériences étrangères du *Housing First* mais avec un contenu programmatique beaucoup plus précis. Ils y détaillent le mode opératoire du programme *Housing First* mis en place à partir de 1992 à New-York par l'organisation « *Pathways to Housing* » [Les chemins vers le logement] pour l'accès au logement de personnes sans-abri, avec des troubles psychiatriques sévères et des addictions. Ils font état du succès de ce modèle d'intervention développé par Sam Tsemberis et de son déploiement aux États-Unis et au Canada où une expérimentation de grande ampleur se lance.

Pour les auteurs, le *Housing First* prend en compte les principaux enjeux identifiés dans le rapport : articulation du social et du médical, reconnaissance des compétences des personnes, mise en place d'une évaluation. Ils préconisent donc le développement de projets similaires en France : « Nous proposons un programme expérimental national sur 5 sites sur 4 ans, qui s'inspire du programme « sans chez-soi » du Canada, en tenant compte des réalités françaises, bien différentes, tant d'un point de vue culturel qu'organisationnel et politique ». (Vincent Girard, Estecahandy, et Chauvin 2009, p.151).

« En fait, il y avait plein de recommandations dans le rapport : trois tonnes... Et dans un rapport, si tu as trop de recommandations et que tu ne cibles pas... Au fond, rien ne se fait quoi. C'est vraiment Vincent qui a eu... c'est vrai que Vincent a eu cette force de conviction et cette intuition de dire « Lançons le Housing First ». Je pense que c'était hyper intelligent – pour le coup je peux le dire parce que je n'avais pas ce... c'est vraiment lui, tu vois – de dire que c'est une réponse. Et puis, ça intéressait parce que, d'une part, ça avait été testé et c'était vendu avec une recherche randomisée, avec un haut niveau de preuve. Ça a vraiment intéressé de faire quelque chose avec une recherche randomisée. Ils venaient aussi à l'époque de lancer quand même la première ébauche du Logement d'abord avec Apparu, qu'ils n'avaient pas grand-chose à se mettre sous la dent très sincèrement... »

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Le projet d'expérimentation du Chez Soi trouve un écho positif auprès de Roselyne Bachelot et du ministre délégué au Logement Benoist Apparu. Il va dans le sens de la réduction des inégalités sociales de santé portée par la ministre. Il peut aussi alimenter le chantier du *Logement d'abord* dont le contenu reste flou, à un moment où le secrétaire d'état au logement doit annoncer des coupes budgétaires dans le programme 177, avec une résistance qui s'organise du côté des associations. La perspective d'une recherche randomisée susceptible d'éclairer scientifiquement les débats et les décisions séduit en outre les politiques et les administrations centrales.

Le programme *Un chez soi d'abord* va s'adresser spécifiquement aux personnes sans-abri ayant des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie ou troubles bipolaires) et souvent

des addictions. Il se propose de changer le regard de la société sur ces situations et de permettre à ces personnes de prendre place dans la Cité.

« Une des plus grandes erreurs des politiques de lutte contre les exclusions est de faire peser une sorte d'injonction paradoxale sur les épaules des personnes sans domicile. Celles-ci sont considérées comme un public « captif », qu'il faut à tout prix protéger et assister, sans jamais croire que ces personnes peuvent et doivent être des citoyens comme les autres, ni leur donner l'opportunité de faire valoir leurs compétences et développer leur autonomie. Dans le même temps, leur sont souvent opposées, de façon plus ou moins explicite, des exigences préalables à leur prise en charge (et notamment à leur accès à un logement pérenne). (...) Il n'est pas question, dans cette démarche du « chez soi d'abord », de nier les précautions et l'accompagnement spécifique qui lui sont nécessaires, notamment quand elle concerne des personnes atteintes de troubles psychiatriques sévères ou dépendantes à l'alcool ou d'autres psychotropes, bien au contraire. Mais il s'agit également de retourner le stigmate : dans la population générale, depuis quand et à quel titre l'alcoolisme et la maladie mentale devraient-ils exclure une personne de son logement ? Il s'agit enfin et surtout de retourner la conditionnalité : ce n'est pas au malade de faire la preuve de sa bonne conduite - et/ou au médecin de le « stabiliser » préalablement - pour retrouver les conditions minimales d'une vie digne mais à l'action sociale de lui fournir ces conditions minimales (un chez soi) à partir desquelles il pourra se rétablir, et le médecin lui fournir les soins qu'il nécessite.

(Girard et al., 2010, p.148)

Il se met en place à partir de 2011, sur 4 sites (Marseille, Lille, Toulouse et Paris), dans le cadre d'une expérimentation de 5 ans, financée par l'État et la sécurité sociale, avec une coordination nationale portée par la DIHAL (Gesmond et al., 2016; Tinland et al., 2016). Il est directement inspiré du modèle nord-américain *Housing First Pathways* (Girard et al., 2012; Goering et al., 2012).

1.3.4. La relance d'une stratégie nationale en berne par les résultats d'Un Chez Soi d'Abord

Critiqué dans ses fondements et sa mise en œuvre, ce projet de refondation semble abandonné lors du quinquennat suivant. Face aux oppositions, la nouvelle ministre du logement du gouvernement Hollande, Cécile Duflot, remplace le vocable *Logement d'abord* par la « priorité au logement pour tous ».

La période n'est cependant pas totalement vide pour le *Logement d'abord*. De nouveaux instruments d'action publique se mettent en place : création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) au niveau départemental pour centraliser et coordonner les demandes et les réponses aux personnes sans domicile, création du fond d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour financer les mesures d'accompagnement, élaboration des plans départementaux d'accueil, hébergement et insertion (PDAHI) et intégration aux plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) comme outil de planification coordonné de l'offre d'hébergement et de logement, financement de mesures d'intermédiation locative (IML) et développement des pensions de familles.

L'expérimentation du programme *Un chez soi d'abord* suit son cours. 10 territoires pilotes de mise en œuvre du *Logement d'abord* avaient été désignés en 2011 où des expérimentations telles que le programme ANDATU sont financées. La DIHAL lance en 2013 un appel à projet "Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement" pour soutenir une quinzaine de projets sur deux ans, qui sera reconduit en 2014 et 2015. Le mouvement Hlm lance aussi à partir de 2014, l'appel à projets « 10 000 logements Hlm accompagnés » pour soutenir des expérimentations. Ces différentes initiatives contribuent à rapprocher les

acteurs de l'hébergement et du logement mais le *Logement d'abord* n'est plus vraiment d'actualité.

En 2016, la publication des résultats provisoires du programme *Un chez soi d'abord* change la donne (Tinland et al., 2016)⁷⁵. Pour rappel, alors que le programme cible les situations les plus complexes, les résultats font état d'une stabilité dans le logement pour plus de 85% des bénéficiaires sur deux ans de suivi, d'une amélioration de leur santé et de leur bien-être. Ils ont moins recours au système de soins, aux services d'urgence et d'hébergement. Les coûts ainsi évités compensent les coûts directs du programme. Il est pérennisé et son déploiement est annoncé sur 16 autres sites. Il pourrait concerner 2 000 personnes à l'horizon 2022. Ce chiffre peut paraître peu important et ce programme reste confidentiel. Il est seulement connu par les petits cercles de professionnels, chercheurs et militants intéressés par le sujet. Néanmoins, le programme a un effet démonstrateur important parce qu'il concerne les cas « les plus complexes », « les pires » : si le *Logement d'abord* « marche » avec eux, pourquoi pas avec les autres ? L'annonce de la pérennisation et du déploiement de cette expérimentation permet potentiellement d'envisager une diffusion plus large de l'approche *Logement d'abord*, bien au-delà des situations ciblées par le programme.

Jusqu'alors principalement portée en France par la DIHAL, le *Logement d'abord* rallie alors un allié de poids. En 2016, La Fondation Abbé Pierre l'adopte pour en faire son nouveau référentiel d'action. Elle y trouve des éléments de doctrine qui confortent ses positions antérieures et ouvrent de nouveaux espaces d'expérimentation, des données probantes d'efficacité, un habillage novateur qui séduit, de nouveaux arguments pour interpellier les pouvoirs publics, les associations et les bailleurs sociaux sur les effets délétères de leurs pratiques sur les conditions de vie des personnes sans-domicile.

« Ces deux secteurs (l'hébergement et le logement social) finalement, s'entendent bien contre le Logement d'abord. En disant, vous faites un premier tri, vous les hébergez, et quand vous en avez qui sont prêts au logement, vous nous les envoyer et si on peut, après cette mise à l'épreuve, on les loge. Le Logement d'abord vient casser cette répartition des rôles qui se fait sur le dos de personnes à la rue. Et nous, on était pas mal à l'aise là-dessus. La Fondation Abbé Pierre existe depuis une trentaine d'années et elle a toujours fait le choix de soutenir les solutions d'accès au logement. Et de ne jamais soutenir les solutions d'hébergement. Est-ce que c'était un choix vraiment réfléchi ? C'était l'idée que l'hébergement est financé par l'Etat et, notre préoccupation, c'est de ne pas nous substituer à l'action de l'Etat mais de venir en aiguillon, avec des expérimentations, de l'interpellation, des expertises. (...).

Ça nous a permis aussi de redonner une actualité à nos revendications qui pouvaient parfois apparaître un peu ringardes : le logement social, le financements avec le livret A, avoir des APL, ... Tout ça c'est vieux. Nous, c'était quelque chose qu'on défendait fortement. Et finalement le Logement d'abord est venu donner une nouvelle jeunesse à ces politiques massives. Et nous, on a essayé de faire le lien entre les expérimentations Logement d'abord et plein d'autres choses qui étaient très "bankables" du point de vue des innovateurs et des entrepreneurs sociaux. Là, il y avait un côté jeune, dynamique, On invente des choses, on montre que c'est nouveau et que cela coûte moins cher que les bonnes vieilles politiques, on montre les coûts évités. Tout ça, c'est très à la mode dans le monde européen, dans le monde des innovateurs sociaux qui cherchent à faire des choses sans que cela coûte trop cher. Quand ce sont des petites expérimentations, sur des publics très spécifiques, et qu'on plus on montre que c'est plus efficace et cela ringardise les politiques habituelles, là c'est très prisé. (...)

⁷⁵ Pour obtenir les arbitrages interministériels nécessaires à la pérennisation du programme en 2016, la DIHAL a négocié avec les équipes de recherche des résultats intermédiaires dès 2015.

Donc on a pris ça, avec notamment les résultats d'Un chez soi qui étaient très encourageants pour nous, et on a essayé de l'appliquer à la politique très générale du logement. En disant, là, on a un paradigme potentiel pour soutenir et transformer la politique du logement. Et au fait, ce qu'il faut ringardiser, ce n'est pas la caisse des dépôts, c'est les chambres d'hôtel, l'hébergement qui dure des années, etc... On a fait ce virage du Logement d'abord. À partir de 2016, on a vraiment dit : c'est ça notre paradigme. Et on va relabéliser quelque part tout ce que l'on faisait en Logement d'abord. Et nos revendications seront au prisme du Logement d'abord ».

Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, entretien collectif, 19 novembre 2020

C'est ainsi que le *Logement d'abord* est revenu sur le devant de la scène médiatique et politique début 2017. À la suite de l'appel adressé par la Fondation Abbé Pierre aux candidats à l'élection présidentielle, le candidat Emmanuel Macron avait pris l'engagement de porter le *Logement d'abord* s'il était élu. Devenu président, il lance en septembre 2017 un plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022), couplé à un appel à manifestation d'intérêt pour sélectionner des territoires de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*, parmi lesquels la métropole lyonnaise.

Le récit des préparatifs qui entourent l'appel adressé par la Fondation Abbé Pierre aux candidats à l'élection présidentielle et de ses effets, illustre les contingences du politique et de la prise de décision en matière d'orientations de politiques publiques.

« Quand on a fait venir Macron en 2017, on voulait lui faire dire qu'il serait pour le Logement d'abord. On avait contacté son équipe de campagne avant. (...) Notamment Aurélien Tasché qui est devenu député du Val d'Oise. Il n'est plus macroniste maintenant mais il l'était à l'époque. On le connaissait parce qu'il était conseiller au cabinet de Sylvia Pinel et d'Emmanuelle Cosse. On l'avait rencontré. On avait essayé de préparer avec lui et de lui expliquer ce qu'on attendait du Logement d'abord. Et il a réussi à le faire valoir dans la note que Macron a reprise ensuite. Avec d'autres einh, c'était préparé par beaucoup de personnes... »

Mais après, la limite c'est qu'Aurélien Tasché, c'est une sorte de libéral, libertaire un peu. Donc il a vraiment accroché sur l'idée du Logement d'abord mais beaucoup moins sur le financements des logements sociaux, les APL, etc... Sa vision un peu restrictive du Logement d'abord s'est retrouvé dans le discours et la politique de Macron. Au fait, ce n'est pas à cause d'Aurélien Tasché. C'est justement parce qu'ils étaient d'accord qu'ils étaient ensemble.

On a été les premiers à avoir de la part de Macron, des prises de position sur le logement. Le plan quinquennal Logement d'abord, 40 000 places d'intermédiation locative, 10 000 places en pension de famille, la cotation, les 40 000 PLAI, au fait, c'est ce que Macron a dit ce jour-là et cela fait encore foi. Dans une campagne, ce genre de chiffre, ils sont calculés sur un coin de table par deux personnes, ce n'est pas des choses très précises ni très sérieuses ... Mais comme c'est le Président qui l'a dit en campagne, devant plein de gens, ça devient un peu les tables de la loi. Et on s'est beaucoup appuyé dessus parce qu'après, c'est devenu des indicateurs suivis chaque année et même chaque mois ».

Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, entretien collectif, 19 novembre 2020

Dès 2009, le *Logement d'abord* avait été porté par le gouvernement de l'époque dans une visée de refondation du système d'hébergement et d'accès au logement. L'absence de consensus sur les voies du changement avait conduit à la mise en sommeil de ce projet réformateur et au statut quo. La relance en 2017 de cette politique du *Logement d'abord* annonce des transformations mais au-delà des trois objectifs chiffrés cités par le président

dans son discours inaugural, les finalités et le contenu précis de ce programme de changement apparaissent flous.

Les promoteurs du *Logement d'abord* usent abondamment de la métaphore de l'escalier, pour annoncer le remplacement du parcours d'insertion dans les habitats assistanciels par l'accès direct "de la rue au logement" dans le cadre du *Logement d'abord*. L'image du parcours d'insertion en escalier est utilisée dans les cercles de diffusion du *Logement d'abord* pour argumenter la nécessité du changement et l'incarner. La réduction opérée par l'image de l'escalier est percutante pour synthétiser la critique d'un système d'assistance fondé sur l'hébergement. Son usage s'apparente cependant souvent à un « prêt-à-penser » décontextualisé. La simplification à outrance des analyses contribue à alimenter les réserves et les suspicions sur l'action prônée parmi les professionnels. Sous couvert d'anonymat, un responsable associatif lyonnais nous fait ainsi état de ses réactions lors d'une présentation de la stratégie nationale dans le cadre du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)⁷⁶. Il l'interprète alors comme une rhétorique visant à justifier des réductions de dépenses sociales.

« Quand on m'a expliqué que les parcours résidentiels, il fallait lutter contre l'image de l'escalier, Je me suis dit « Oh là là ! » (...). Je savais que les parcours des gens étaient quand même relativement erratiques. Il n'y a pas de vrais travaux qui amènent à théoriser correctement le sujet. Et puis, on arrive comme ça et on dit : « voilà comment ça se passe le parcours résidentiel ». Alors déjà là, tu vois, j'ai eu un moment sociologique. Je me suis dit : « Ouais, d'accord. C'est du discours et c'est tout du flan ». Pas le fait qu'on te présente une mécanique comme celle-là mais « qu'est-ce qu'on va nous vendre derrière ? » Et qu'est-ce qu'on va nous vendre... moi, ma lecture première, c'est qu'on est en train de construire le discours d'autolégitimation de la baisse des crédits ».

Ces réserves et cette défiance s'appuient sur les expériences passées, parmi lesquelles figurent aussi des expérimentations associées au *Logement d'abord* qui sont restées sans suite, à l'instar du programme *Andatu* dans la métropole lyonnaise.

1.3.5. Le spectre d'Andatu : une expérimentation locale du *Logement d'abord* prise dans une action publique erratique

Entre 2011 et 2017, parallèlement à l'expérimentation *Un chez soi d'abord*, d'autres projets sont engagés en France qui s'inspirent ou se réclament du *Logement d'abord*. Les trajectoires de ces projets ont des effets sur la réception par les acteurs locaux des annonces gouvernementales sur le *Logement d'abord* et des initiatives pour faire connaître la doctrine et la déployer au travers de nouveaux dispositifs expérimentaux. Revenir plus en détail sur la trajectoire du programme *Andatu* permet de retracer les premiers pas du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. C'est sur la base de ce projet que le 19 octobre 2011, la métropole lyonnaise fait partie des dix territoires-pilotes sélectionnés par la DHAL pour expérimenter la stratégie *Logement d'abord*.

Le programme *Andatu* donne à voir un autre visage du *Logement d'abord*, qui a finalement été écarté sans que les raisons ne soient véritablement explicitées. Pour retracer sa trajectoire, nous nous fondons sur notre participation au projet et aux informations auxquelles nous avons

⁷⁶ Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est l'instance de concertation au niveau régional de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement. L'instance est présidée par le préfet de région et elle rend chaque année un avis collégial sur la politique régionale du logement. Ses avis portent sur différents thèmes tels la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement sur la base des dotations de l'État notifiées dans la région, les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ainsi que les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées.

accès alors que nous étions chargée de mission au sein d'ABC Hlm, sur les documents de travail associés à ce dispositif de l'époque, quelques articles parus dans la presse locale, les travaux de deux chercheurs lyonnais portant sur les politiques locales de gestion de gestion des bidonvilles de roms à Lyon de 2005 à 2012 (Ott, 2015)⁷⁷ et sur l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires de 2016 à 2019 (Bourgois, 2021), ainsi qu'une étude de capitalisation élaborée par la Mission régionale d'information sur l'exclusion (Potié et al., 2015). L'expérimentation n'a pas fait l'objet d'une évaluation⁷⁸.

Dans la métropole lyonnaise, selon la Préfecture, entre 1 500 à 2 000 personnes identifiées comme Roms vivaient dans des habitat précaires (bidonvilles, squats, rue, centres d'hébergement, ...). Leur venue était liée à l'absence de perspectives dans leur pays d'origine, aux difficultés d'accès aux soins, aux phénomènes d'exclusion et de discrimination qu'elles pouvaient y subir. À la suite de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, elles se trouvaient dans une "zone grise" de la réglementation du droit au séjour⁷⁹. Jusqu'en 2014, des mesures transitoires limitaient leur accès à l'emploi et leur libre circulation. Ils n'avaient pas besoin d'un titre de séjour pour venir en France mais s'ils n'avaient pas d'emploi et de ressources suffisantes, ce titre était nécessaire pour qu'ils y restent légalement et accèdent aux droits sociaux.

Le 30 juillet 2010 à Grenoble, le Président Sarkozy avait annoncé « une importante réforme pour améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière », « mettre un terme aux implantations sauvage de campements de Roms » et démanteler les camps existants. Les démantèlements de campements et les expulsions de squats se succèdent, dans la métropole lyonnaise comme ailleurs en France. L'engagement du programme *Andatu* fait suite aux expulsions de campements et de squats ordonnées par la Préfecture en septembre 2011.

Parmi les nombreuses familles laissées dans la rue sans solution, une vingtaine de familles occupaient un squat dans le 7ème arrondissement. À la suite de leur expulsion sans solution de relogement, une partie d'entre elles ont trouvé refuge dans les sous-sols de l'église de Gerland et les autres sont autorisées par un promoteur immobilier à occuper un terrain privé à proximité. Le curé de la paroisse et l'entrepreneur mobilisent leurs réseaux pour alerter sur la situation de ces familles. Ils obtiennent en particulier le soutien du diocèse en la personne du Cardinal Barbarin et des négociations s'engagent autour de leur devenir. Le préfet de Région et du Rhône Jean-François Carencio projette une expérimentation pour qu'ils puissent être logés et s'insérer durablement dans la métropole lyonnaise. Il demande à l'association Forum réfugiés-Cosi de porter le projet en transposant les pratiques d'aide à l'intégration par le logement, la formation et l'emploi utilisée depuis 2002 dans le programme Accélaïr à l'intention des personnes réfugiées.

⁷⁷ Thomas Ott a participé à l'étude de capitalisation sur le programme *Andatu* publiée par la MRIE (Potié et al., 2015) et il lui consacre un article intitulé « Regard sur le dispositif *Andatu* pour l'intégration des roms roumains à Lyon en France » dans le blog « Les ingouvernables » qui présente et poursuit son travail de thèse : <https://www.ingouvernables.org/>

⁷⁸ L'étude de capitalisation visait à combler partiellement ce manque, avec des capacités d'investigations très contraintes. Elle a été lancée à l'initiative de la Fondation Abbé Pierre qui avait soutenu le projet et réalisée avec le concours de Forum Réfugiés-Cosi, quatre mois avant la fin annoncée du programme. La thèse de Louis Bourgois fait mention à un rapport d'évaluation réalisé par les services de l'État, qui n'a pas été diffusé aux partenaires locaux et que nous n'avons pas pu consulter : HUGENSCHMITT R., 2015, « *Rapport d'évaluation. Programme Andatu d'intégration des familles Roms* », DDCS du Rhône.

⁷⁹ Depuis 1995, avec l'engagement de la Roumanie dans le processus d'adhésion à l'Union européenne, les ressortissants roumains ne pouvaient plus prétendre au statut de réfugiés ou de bénéficiaires d'une protection internationale. En 2007, le traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne leur ouvre un droit au séjour en France, s'ils y exercent une activité professionnelle ou qu'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie pour ne pas être une charge pour le système d'assistance sociale et de soins.

Le contexte d'émergence du programme donne à voir la prégnance des réseaux d'interconnaissance dans le milieu lyonnais, avec une dimension discrétionnaire dans l'action publique menée. L'appui du président du Conseil Général du Rhône, Michel Mercier est déterminant pour que les familles bénéficient à titre dérogatoire des minima sociaux, et celui du président d'ABC Hlm Philippe De Mester doit permettre d'obtenir rapidement des logements sociaux. Ce contexte rend aussi compte des réticences politiques à s'impliquer dans la gestion locale de l'accueil des migrants et de la position vis-à-vis des flux migratoires du président du Grand Lyon de l'époque, Gérard Collomb. Également sollicité, il privilégie ainsi le développement d'un projet de coopération décentralisé avec la Roumanie, dans un objectif d'aide au développement pour une limitation des mouvements migratoires (Bourgeois, 2021, p.251)⁸⁰.

Le projet se précise pour nous le 10 mai 2012, lors du premier comité de pilotage qui se tient en Préfecture. Il est présidé par le préfet délégué à l'égalité des chances, avec l'appui d'un chargé de mission de la DDCS. Il réunit l'équipe de direction de Forum réfugiés-Cosi en charge du programme, les représentants des services de l'Etat et des institutions partenaires mobilisées pour la mise en œuvre opérationnelle du programme : le Conseil Général du Rhône, Pôle-Emploi, l'Inspection académique du Rhône et les bailleurs sociaux membres d'ABC Hlm que nous représentons. Il se réunira à un rythme bimensuel jusqu'à fin 2015, avec un renouvellement important des interlocuteurs de chaque institution⁸¹.

Nous apprenons que le programme est déjà lancé et qu'il a motivé l'inscription de la métropole lyonnaise dans les dix territoires pilotes du *Logement d'abord* en France. Sur une durée de deux ans, le programme vise à accompagner les familles jusqu'à la levée des mesures transitoires qui limitent leur accès à l'emploi. Un coordinateur vient de rejoindre Forum réfugiés-Cosi pour constituer une équipe d'accompagnants. Une liste de 96 bénéficiaires a été établie par la Préfecture. Les moyens déployés sont inusités et très importants. À titre dérogatoire, l'Office français de l'immigration et de l'intégration délivre aux familles des titres de séjour, elles peuvent bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU), le Conseil Général leur ouvre droit au revenu de solidarité active (RSA) et aux aides au logement associées, l'Inspection académique coordonne la scolarisation de tous les enfants, des cours de français et des actions de formation sont proposés, l'inscription à Pôle Emploi des adultes sans activité et en capacité de travailler est en cours, en levant pour eux les restrictions sur les métiers accessibles. Il est rappelé en séance et dans le compte-rendu que « le RSA doit constituer une prestation transitoire, l'objectif étant d'aboutir à une insertion professionnelle dans les meilleurs délais ». Ce rappel nous semble alors une précaution institutionnelle "de rigueur" pour justifier le traitement dérogatoire de ces familles mais assez vaine au regard des éléments présentés : une partie des adultes ont des freins à l'emploi très élevés (analphabétisme et illettrisme) ou sont inactifs. Ils devront être solvabilisés par les prestations sociales et/ou accompagnés sur une durée a priori plus longue.

L'obtention des titres de séjour ainsi que l'ouverture des droits au RSA permet aux familles de remplir les conditions réglementaires d'accès au logement social. Négocier "en pratique" la mise à disposition des logements sociaux est plus difficile : l'effet « coupe-file » peut être mal reçu ; les grands logements nécessaires à plusieurs familles sont rares et convoités ; les familles roms sont très stigmatisées. Le portage institutionnel, les moyens d'accompagnement

⁸⁰ L'enquête de terrain de Louis Bourgeois se centre plus spécifiquement sur le projet I2E (insérer par l'école et l'emploi) lancé par la Préfecture du Rhône à l'issue de l'expérimentation. Elle a lieu alors que le programme Andatu a pris fin et elle aborde le programme Andatu à partir des traces disponibles dans la documentation écrite et les mémoires de témoins de l'époque (professionnels impliqués, ménages bénéficiaires et non-bénéficiaires du programme). Étonnement s'agissant de partenaires-clés et d'une histoire récente, le rôle du Département et des bailleurs sociaux aux différentes étapes du programme Andatu est occulté, de même que le revirement qu'a constitué en fin d'expérimentation le retour au modèle des villages d'insertion.

⁸¹ À l'exception du directeur de Forum Réfugiés-Cosi, de la représentante de l'Inspection académique et de nous-même, entre 2011 et 2015, tous les interlocuteurs présents à l'engagement du programme auront été remplacés.

et la couverture des risques locatifs, ainsi que le sens donné à l'expérimentation permettent en définitif de mobiliser les logements nécessaires.

Les premières visites de logement ont lieu fin juin 2012 et les premières entrées en logement trois semaines plus tard. Des hébergements provisoires sont utilisés pour gérer l'attente des entrées en logement avec des délais liés à la mobilisation des offres, aux visites, aux attributions et aux travaux dans les logements⁸². En janvier 2013, l'Etat décide d'élargir le programme à 150 personnes soit 35 ménages de plus. À la suite de l'incendie d'un squat au printemps où trois personnes décèdent, 37 familles supplémentaires sont intégrées. L'expérimentation touche *in fine* une centaine de familles et environ 400 personnes⁸³. Onze organismes hlm sont mobilisés sur la base du volontariat.

Alors que l'hébergement est un droit opposable que l'Etat doit garantir à tous⁸⁴, le programme *Andatu* cible un groupe spécifique sur la base d'une origine ethnique et il ne touche qu'une partie du public potentiellement concerné dans la métropole lyonnaise. Dès les débuts du programme, les médias locaux se font l'écho de la controverse suscitée par cette sélection :

« Gilberte Renard, militante du collectif Rrom, souligne le sentiment d' « injustice » que certains Roms peuvent avoir : « Puisque le préfet reloge et donne des titres de séjours pour 100 d'entre eux, pourquoi ne le fait-il pas pour les 700 autres qui sont actuellement dans l'agglomération lyonnaise ? ». Jean-François Ploquin, directeur de Forum Réfugiés, l'association mandatée par la préfecture pour insérer ces Roms, assume « parfaitement la contradiction qui est de s'occuper de certains ménages et pas d'autres » : « Cette inégalité de traitement est d'une certaine manière injuste. Mais la seule égalité de traitement serait qu'il n'y ait pas de programme du tout. La condition pour que l'opération se réalise, c'est qu'elle se fasse avec certains ménages du fait de circonstances particulières. Notre programme n'a pas la vocation de s'occuper de toutes les situations de Roms qui sont en difficulté de l'agglomération. C'est une tentative avec un groupe. Si ça marche on verra comment cela peut être étendu ».

Burlet L., « *Discrètement, le préfet du Rhône régularise une centaine de Roms* », Rue89Lyon, 25/04/2012.

La sélection des familles relève « du fait du prince » pour reprendre l'expression du préfet que nous avons interrogé sur ce point en comité de pilotage. La Préfecture propose à certaines municipalités d'établir des listes de personnes se trouvant dans des squats et demande à la Maison de la veille sociale de lui signaler des familles roms sans-abri, en squat ou mise à l'abri durant le plan hivernal. Les familles doivent avoir un casier judiciaire vierge et ne pas avoir bénéficié d'une aide au retour de l'Etat français. Il se dit dans les réseaux associatifs que les familles qui ont déposé un recours devant le tribunal pour faire valoir leur droit à l'hébergement sont écartées. La mendicité, le travail au noir et toutes infractions à la loi sont des motifs d'exclusion du programme. La préfecture attend des familles bénéficiaires du programme une « exemplarité » en matière de scolarisation, de suivi des formations, de respect de l'âge légal du mariage en France, etc. « Les exigences du contrat sont fortes et le contrôle social qui en découle l'est également » ainsi que le souligne l'étude de capitalisation (Potié et *al.*, 2015, p.12)⁸⁵. Pour tous ces motifs, le programme *Andatu* était décrié dans le monde associatif et

⁸² À la fin de l'année 2012, sur les vingt familles initialement concernées, 15 ont été logées dans le parc social et les autres sont encore hébergées en résidence sociale dans l'attente d'une proposition.

⁸³ Pour mémoire, sur les 103 familles (407 personnes) qui ont intégré le programme *Andatu*, fin 2015, 96 familles (396 personnes) étaient logées dans le parc social, sur un bail locatif ordinaire pour 90% d'entre elles. Données issues des éléments de bilan partagés par Forum Réfugiés-Cosi lors du dernier comité de pilotage du programme *Andatu* le 19 novembre 2015.

⁸⁴ Code de la construction et de l'habitation : article L441-2-3.

⁸⁵ Le règlement de fonctionnement annexé au contrat de parcours et d'engagement indique que le maintien dans le projet d'intégration dépend de la participation du bénéficiaire à savoir : participer

militant. Il contrevenait aux règles d'équité et aux valeurs de beaucoup de professionnels et de militants.

Les positions dans la sphère des bailleurs sociaux étaient plus nuancées. Le programme permettait de loger et d'accompagner des publics très stigmatisés et en grande précarité, dans des proportions significatives. Il contribuait aussi à déconstruire les préjugés vis-à-vis des « roms ». Les bailleurs sociaux engagés dans l'expérimentation témoignaient auprès de leurs collègues d'un bon déroulement. La décision unilatérale par l'Etat de mettre fin au programme a donc suscité l'incompréhension, d'autant qu'était annoncé la fin des pratiques dérogatoires qui permettaient à plus de la moitié des familles accompagnées de rester sur le territoire français et d'être logées dans le parc social.

Au cours de l'année 2014, le préfet délégué ne préside plus le comité de pilotage et le pilotage du programme est désormais assuré par les services de la DDCS plutôt que la Préfecture. Le 16 septembre 2014, le directeur départemental de la DDCS ouvre la réunion en indiquant que les incertitudes budgétaires pour 2015 ne permettent pas d'envisager un nouvel élargissement du programme. La création de la Métropole au 1^{er} janvier 2015 va entraîner le transfert de la gestion du RSA à cette nouvelle collectivité et la poursuite du versement dérogatoire des prestations n'est pas acquise. Il est demandé à Forum Réfugiés-Cosi et aux bailleurs sociaux de finaliser tous les accès au logement d'ici la fin de l'année 2014 et de faire glisser les baux au plus tôt pour que l'accompagnement puisse prendre fin.

Les difficultés que les familles pourraient alors rencontrer relèveront du « droit commun » ainsi que le précise le compte-rendu de la réunion : « Le glissement du bail va entraîner la fin de l'accompagnement par Forum réfugiés et l'entrée dans le droit commun. À partir de là, il faut accepter qu'il y ait quelques échecs. Des familles peuvent perdre les prestations en application de la réglementation en vigueur. Il est essentiel pour la réussite du programme et pour l'insertion de ces personnes qu'elles soient traitées comme tout un chacun ».

Lors du comité suivant, le 12 décembre 2014, le chargé de mission de la DDCS ouvre la réunion par une information sur la « suspension » du programme annoncée quelques jours plus tôt par le préfet lors d'une conférence de presse. Le représentant de la CAF alerte sur les effets d'un retour au droit commun : au moins 46 familles n'auraient plus droit aux aides au logement si la CAF devait appliquer la réglementation⁸⁶. La représentante du Département précise à son tour qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, le RSA passant sous la responsabilité de la Métropole de Lyon, c'est cette nouvelle institution qui décidera de la poursuite de son versement aux familles. Aux interrogations sur les conséquences pour le maintien en logement des familles, le chargé de mission de la DDCS répond qu'« *il ne s'agit pas d'être alarmiste auprès des différents bailleurs. Nous sommes confrontés à une situation nouvelle compte tenu de la spécificité des bénéficiaires Andatu qui n'ont pas été sélectionnés au regard de leur capacité d'insertion* ».

obligatoirement aux cours de français qui seront proposés, participer aux activités d'animation et d'information proposées par le service, veiller à la bonne application des comptes, budgets et droits concernés, se rendre aux rendez-vous fixés par les services publics, collaborer avec l'équipe de Forum Réfugiés-Cosi et tenir informé le référent en temps utile de tout changement de situation. Il doit autoriser Forum Réfugiés-Cosi à communiquer aux autorités les informations relatives à sa situation administrative et tenir informer le référent avant toute absence. Toute absence prolongée non prévenue sera sanctionnée, et pourra entraîner en cas de récidive une exclusion définitive. Celle-ci peut aussi être prononcée pour les motifs suivants : non-respect du règlement intérieur, actes de violence à l'encontre des autres résidents ou d'un personnel, comportements délictueux et infraction à la législation française entraînant des poursuites judiciaires, fausses déclarations concernant l'identité ou la situation personnelle, refus de transfert vers une autre prise en charge, refus d'une proposition d'hébergement ou de logement.

⁸⁶ Les ressortissants de l'union européenne doivent justifier d'une activité professionnelle régulière pour continuer à bénéficier des prestations sociales telles que l'aide personnelle au logement et les familles ne remplissent pas cette condition.

Le bail glissant ou la sous-location en vue d'un glissement du bail

Ce montage est mobilisé de façon transitoire dans le logement social quand les conditions réglementaires d'une attribution directe du logement au ménage ne sont pas encore réunies (absence de pièce d'identité, d'avis d'imposition, de droit au séjour ou de ressources suffisantes) mais aussi pour mettre à l'épreuve la capacité du ménage à respecter ses obligations locatives ou lui permettre d'acquérir progressivement ces compétences par une gestion locative adaptée et un accompagnement dans l'habitat.

L'association "porte" le bail locatif dans le cadre d'une sous-location et le bailleur social s'engage à le "faire glisser" c'est-à-dire à le mettre au nom du ménage dès lors que ces conditions sont réunies et qu'il n'y a pas de troubles d'usages ou d'impayés par ailleurs. Une convention tripartite entre le ménage, l'association et le bailleur formalise les engagements réciproques. Durant la phase de sous-location, l'association est garante du respect des obligations locatives par le ménage, supporte les risques d'impayé et s'il y a lieu, elle doit conduire la procédure d'expulsion locative.

Les associations sont financées par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre ces baux glissants. Elles peuvent cependant être mises en difficulté si les baux ne glissent pas, qu'elles ne sont plus financées pour les porter et que les occupants ne versent pas les loyers, dégradent le logement ou causent des troubles de voisinage.

Notre recherche analyse ce montage mobilisé dans plusieurs dispositifs Logement d'abord et ces éléments sont détaillés et discutés dans la suite du mémoire (notamment en page 321 et suivantes, ainsi qu'en page 353 et suivantes).

Encadré 6 : Le bail glissant ou la sous-location en vue du glissement du bail.

À la suite de ce comité, un courrier du président d'ABC Hlm saisit officiellement le préfet des conséquences probables pour une partie des familles du retour au droit commun annoncé : la perte de leur droit au séjour pour toutes celles qui ne peuvent pas justifier de 5 années de résidence légale et ininterrompue en France, la perte de leurs moyens de subsistance et des procédures d'expulsion locatives à conduire à leur encontre pour défaut de paiement. Dans ces conditions, les bailleurs sociaux refusent de continuer à faire "glisser les baux" aux noms des familles alors que les aides sociales leur seront probablement retirées et qu'elles ne seront pas en mesure d'assumer seules la charge d'un logement. La Métropole de Lyon ne donne aucune assurance sur le maintien du RSA au-delà de 2015 et aucun des interlocuteurs au sein de l'administration métropolitaine ne souhaite porter ce dossier "politiquement miné" auprès du Président de la Métropole et de son cabinet.

Un bras de fer oppose durant plusieurs mois l'Etat et les bailleurs sociaux sur les conditions de glissement de ces baux, où l'association Forum Réfugiés qui les porte est d'une certaine façon "prise en otage". Si les familles ne sont plus solvabilisées par les aides publiques, l'association aura à supporter le coût de leur logement ou à organiser leur expulsion locative. Les retombées politiques de la médiatisation d'une telle issue la rendent cependant peu probable. Il semble aussi peu probable que l'Etat mette en difficulté financière le principal opérateur local de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'insertion des réfugiés. À l'inverse, les bailleurs sociaux craignent de devoir gérer seuls les situations de familles redevenues sans droits sociaux et susceptibles d'être expulsées de leur logement et du territoire.

Les baux glissants vont *in fine* protéger les familles concernées des conséquences d'un désengagement brutal de l'Etat. En continuant à délivrer aux familles un titre de séjour, le préfet a la possibilité de maintenir leurs droits sociaux jusqu'à ce qu'elles puissent justifier des 5 années de résidence requises pour qu'ils soient pérennes. Il s'y refuse dans un premier

temps mais les titres de séjour seront délivrés « à bas bruit » (Bourgois, 2021)⁸⁷ et des financements trouvés pour le programme jusqu'à la fin de l'année 2015, avec une poursuite de l'accompagnement par Forum Réfugiés de quelques familles logées en 2016 en utilisant des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL).

Certaines situations sont difficiles à démêler et jugées parfois très problématiques. L'extrait suivant reprend ainsi les éléments transmis par le bailleur social concernant un locataire initialement en couple et logé dans un deux pièces sans bail glissant :

Décembre 2015 : Au départ, il y avait également Mme XXX qui "officiellement" a quitté le logement et elle s'est vu attribuer un logement à Rillieux-la-Pape. Officieusement, cette personne est toujours dans le logement. Les débuts très chaotiques (squats, grosses voitures tournant dans les parkings, saletés, climat d'insécurité) font que les voisins rejettent totalement cette famille. Gros pb d'hygiène (nous avons déjà fait 3 ou 4 désinsectisations). Mr entend mal et du coup parle très fort, voire crie. Il y a eu une rencontre en pied d'immeuble entre les voisins et Mr. Nous espérons que ça va apaiser le climat tendu. Par ailleurs, une ASLL va se mettre en place.

Septembre 2016 : Situation toujours complexe. La mesure ASLL qui avait déjà été reconduite une fois en juin va bientôt prendre fin. Mr habite toujours officiellement seul mais il a accueilli sa fille, ainsi que sa petite fille et son petit-fils. Le mari de sa fille a aussi été vu au logement. Mr a fait une demande de mutation pour un T4 dans Lyon, revient sur sa décision sachant que sa fille n'a aucun revenu (pas de droits au RSA et elle ne travaille pas). Une orientation vers la Maison de la Métropole a été préconisée mais pas encore faite. Le fils de la fille n'est pas scolarisé, sa fille l'est à Lyon 7. Il était question qu'elle intègre une école à Oullins. Mr préfère rester dans le T2 pour le moment mais malgré la mesure ASLL, le budget reste un sujet compliqué et fragile, le logement n'est pas entretenu de manière régulière et il y a des dégradations. Le devenir de cette situation reste complexe. Le suivi sera de toute façon assuré par IRA (le bailleur social) à la fin de la mesure ASLL ».

Ces situations sont peu nombreuses, la Préfecture et la DDCS ne s'y intéressent plus⁸⁸. L'explication est ailleurs, ainsi que nous l'indique en entretien la cheffe du pôle hébergement, logement et accompagnement social de la DDCS.

« Quand on était partis avec notre projet Andatu, ça n'avait pas forcément bien plu. Le national rechignait un petit peu à le porter. Sans l'appui du préfet Carencu, ça ne serait jamais passé parce qu'ils voulaient qu'on expérimente avec l'appui d'un consultant et que l'on n'était pas sur des publics en situation régulière. Mais nous, on était partis du postulat que les mesures transitoires pour les personnes issues de Roumanie ou de Bulgarie allaient s'éteindre et qu'on allait avoir le problème sur des ressortissants européens. On était sur quelque chose de finalement assez voisin de ce qu'on pouvait faire sur d'autres publics et finalement, un public Roms ne différait pas fondamentalement des autres populations. ça, je trouve que c'est un enseignement qu'il faut garder à l'esprit, parce qu'on a toujours tendance à stigmatiser. ça, je trouve que c'était bien. Et puis de viser le milieu ordinaire parce

⁸⁷ La notion de « bas-bruit » est utilisée par Louis Bourgois pour qualifier l'action publique métropolitaine de résorption des squats et bidonvilles et les stratégies de discrétion et d'invisibilisation déployées par les acteurs en charge de la gestion du problème public des populations Roms et de leurs habitats précaires.

⁸⁸ À notre initiative, un bilan des situations des familles en logement sera réalisé en décembre 2015 puis en septembre 2016 entre les bailleurs sociaux et Forum Réfugiés pour faire le point sur les difficultés rencontrées et s'entendre sur les suites à donner. Les troubles de voisinage et les impayés concernent une dizaine de familles. En septembre 2016, six familles restent concernées par des troubles de voisinage importants avec une procédure d'expulsion engagée ou envisagée, quatre autres situations renvoient à des questions de maintien des droits aux prestations et deux familles doivent être relogées dans un autre appartement du fait d'un loyer trop cher pour l'une et d'un conflit avec le bailleur actuel pour l'autre.

que quand on est sur un village mobile, on reste un peu trop dans l'entre-soi. Mais c'est vrai qu'après, ce n'est pas le choix qui a été fait. Sans doute aussi parce que les promoteurs de l'époque voulaient se démarquer de ce qu'avait Carencio. Ça, ça a clairement été affiché comme tel ».

Catherine Espinasse, cheffe du pôle hébergement, logement et accompagnement social de la DDCS, Lyon, le 25 novembre 2019

Jean-François Carencio a été nommé préfet d'Ile-de-France en mars 2015. Son successeur, le préfet Michel Delpuech, ainsi que le nouveau préfet délégué à l'égalité des chances et secrétaire général de la préfecture, Xavier Inglebert, auraient souhaité marquer leur différence en réinvestissant le modèle des villages d'insertion. Début 2016, ils ont initié le projet « Insertion par l'école et l'emploi » (I2E), qui est mis en œuvre par une structure du réseau Habitat et humanisme⁸⁹. Quarante-cinq ménages roumains issus de de la minorité rom vont être accompagnés et hébergés, principalement dans deux villages d'insertion provisoirement implantés sur les communes de Saint-Genis-les-Ollières et de Saint-Priest, avec un ciblage qui croise des critères d'origine et d'employabilité (Bourgois, 2022). ABC Hlm et les bailleurs sociaux ne seront pas associés à ce nouveau programme. Nous en aurons officiellement connaissance à l'occasion d'une matinée organisée par la Préfecture dans ses salons, sous l'intitulé « L'intégration des populations roms : atouts et limites des dispositifs intégrés », le 14 octobre 2016.

À l'aune de la trajectoire du programme *Andatu*, l'action publique qui se réclame du *Logement d'abord* s'avère opportuniste, sans fondement idéologique partagé et versatile. Elle se détourne du recours aux habitats spécifiques pour organiser l'accès au logement ordinaire, aux services et prestations de droit commun. Elle s'appuie pour ce faire sur un référentiel d'action très proche de celui de l'assistance publique traditionnelle (conditionnalité du secours, mise à l'épreuve et contraintes, visée normative et éducative, sanction et exclusion). Au moment où la stratégie *Logement d'abord* est relancée au niveau national par les données probantes du programme *Un chez soi d'abord*, parmi les acteurs locaux, les enseignements tirés de cette expérience sont contrastés. Cette trajectoire avortée va fournir des arguments aux détracteurs du *Logement d'abord* et inciter à la prudence les professionnels invités à s'engager dans de nouvelles expérimentations. Elle va conduire les promoteurs du *Logement d'abord* à prendre appui sur le programme *Un chez soi d'abord* et les modèles nord-américain et finlandais du *Housing First* pour se référer à un socle de principes et de pratiques plus codifiés et plus en rupture avec l'approche traditionnelle.

⁸⁹ Entreprendre pour humaniser la dépendance. Bien que disposant d'une antériorité avec *Andatu* et d'une équipe déjà constituée d'intervenants plus expérimentés, il se dit alors que Forum Réfugiés-Cosi n'aurait pas été retenu pour des questions de coût, la mobilisation de bénévoles du réseau Habitat et humanisme permettant de réduire la mobilisation des professionnels.

Conclusion du chapitre 1

L'irruption en 2009 du *Logement d'abord* dans le programme de refondation du système d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile peut surprendre. L'approche cible des catégories de population marginalisées et/ou étrangères à la communauté nationale ou locale, jusque-là appréhendées sous l'angle de l'altérité et du danger, pour les loger au plus tôt et dans la Cité. Elle remet en cause les représentations et les pratiques qui ont accompagné le développement au cours du XXI^{ème} siècle du logement social et de l'hébergement, dans des sphères professionnelles distinctes.

Le monde du logement social s'est structuré pour loger les travailleurs et les familles des classes populaires et moyennes, en se distinguant de la sphère de l'assistance publique. Jusqu'à la fin des années 1970, le logement social n'a accueilli qu'avec parcimonie et à ses marges les plus pauvres et les immigrés, avec pour corolaire le développement de dispositifs d'hébergement et de logement temporaire pour les personnes sans domicile, primo-arrivantes ou en réinsertion sociale, qui ne parvenaient pas à se loger par leurs propres moyens, dans le parc privé ou des habitats informels.

Depuis, les frontières entre le logement et l'hébergement s'avèrent beaucoup plus poreuses avec de nombreux dispositifs où les personnes peuvent être hébergées, logées ou accompagnées par des associations financées par les pouvoirs publics, dans des logements ordinaires, des logements-foyers et des établissements collectifs, construits et/ou gérés par des organismes Hlm. Le *Logement d'abord* pourrait s'inscrire dans la continuité de ce brouillage et contribuer à l'extension du « logement très social » (Ballain et al., 2002) ou au contraire, contribuer à réduire le recours à de l'habitat spécifique et à des statuts d'occupation dérogatoires à la norme du logement ordinaire.

Le *Logement d'abord* participe d'un mouvement de contestation des différentes formes d'emprise institutionnelle qui traverse l'ensemble de l'offre sociale et médico-sociale. Initiée par des minorités agissantes et des mouvements d'usagers, l'affirmation des droits humains prend appui sur les instances supranationales et invite à poser un autre regard sur les situations de vulnérabilités économiques, sociales et sanitaires. Les pratiques institutionnalisées sont en dissonance avec ces valeurs émergentes. Ces contestations ainsi que le souci de maîtriser ou réduire les dépenses sociales, forment néanmoins un contexte favorable à un processus de transformation des formes de l'assistance qui dépasse le seul champ du sans-abrisme.

Les approches théoriques divergent sur le poids relatif des variables exogènes et endogènes pour expliquer les changements dans l'action publique (Hassenteufel, 2011). Dans le cas du *Logement d'abord*, l'accumulation d'anomalies (policy failures) dans le système de prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme remet en cause les fondements cognitifs de la politique menée (Hall, 1993). Pour autant, les voies du changement ne sont pas tracées. En France, la « conversion » au *Logement d'abord* des parties-prenantes s'inscrit dans un processus de « transformation graduelle » qui modifie progressivement les logiques d'acteurs dans les institutions existantes (Streeck et al., 2005)⁹⁰. Elle n'est pas acquise d'emblée et elle demeure incertaine.

⁹⁰ Ces auteurs permettent de comprendre comment dans un champ de l'action publique, les verrouillages institutionnels peuvent être dépassés par un changement graduel, une accumulation progressive d'ajustements. Ils articulent dans leur analyse du changement les variables endogènes et exogènes et prennent en compte le rôle des acteurs et de leurs logiques d'action (Hassenteufel 2011, p.268). Cinq modalités de changement graduel sont distinguées : le déplacement (displacement) soit l'activation de façons de faire préexistantes mais marginales ou l'importation de pratiques étrangères au domaine ou au pays ; l'empilement (layering) soit l'introduction de nouveaux dispositifs dont l'importance s'accroît progressivement au détriment des dispositifs préexistants ; la dérive (drift) soit la non-adaptation délibérée des dispositifs/du système ; la conversion (conversion) soit la réorientation d'une institution existante vers de nouveaux buts et/ou fonctions ; l'épuisement (exhaustion) soit l'autodestruction du système existant par un déclin non intentionnel.

À l'issue de la crise ouverte par la mobilisation des Enfants de Don Quichotte, dans le programme de refondation lancé par le gouvernement, la conception du système d'hébergement et d'accès au logement n'est pas véritablement mise en cause. La rupture annoncée n'a pas lieu. Hormis la création d'une délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, le cadre institutionnel reste stable. Le *Logement d'abord* est dans un premier temps utilisé comme un mot d'ordre pour augmenter la fluidité des hébergements vers le logement et permettre à l'État de faire des économies sur le budget alloué à l'hébergement. Cette "innovation" venant de l'étranger laisse sceptiques ceux qui doutent des capacités à habiter des personnes sans-abri et ceux qui doutent de la capacité à réunir les conditions de réussite d'une telle approche. Quelques années plus tard, les résultats du programme Un chez-soi d'abord apportent de nouveaux arguments pour relancer un programme de transformation fondé sur le *Logement d'abord*.

À l'instar du programme *Andatu*, d'autres expérimentations du *Logement d'abord* manifestent le flou qui entoure la doctrine et ses mises en œuvre, ainsi que les tensions normatives qu'elle suscite dans des sphères professionnelles et une société où coexiste l'affirmation des droits humains et les pratiques discriminatoires, répressives et ségrégatives, à l'égard des sans-abri, des migrants, des roms, des malades mentaux, etc.

CHAPITRE 2. FOYERS D'INSPIRATION ET TRAJECTOIRES DE DIFFUSION : LE *LOGEMENT D'ABORD*, UNE HISTOIRE TRANSNATIONALE

Introduction du chapitre 2

Dans la littérature grise et académique, l'histoire du *Logement d'abord* se centre le plus souvent sur le modèle *Housing First Pathways* qui a inspiré le programme Un chez soi d'abord en France. Le contexte d'émergence de ce nouveau modèle d'intervention et les mécanismes qui ont permis son transfert sont décrits, en mettant l'accent sur sa réception et son appropriation dans les différents pays où il a circulé (Laval et al., 2018).

Ce chapitre propose un cadrage différent de la genèse sur le plan sociologique du *Logement d'abord*. Il cherche à éclairer les modalités de formation et de circulation de cette doctrine à partir de ses foyers d'inspiration nord-américain et finlandais, en montrant l'interpénétration des différents niveaux d'action publique et le renforcement mutuel des processus de diffusion en-deça et au-delà des frontières de chaque Etat-Nation, dans une perspective transnationale (Conrad, 2014). Dans cette socio-histoire, le modèle *Housing First Pathways* a une place structurante mais non exclusive. Différentes conceptions et pratiques du *Logement d'abord* coexistent sans qu'il y ait lieu de trancher sur la prééminence des unes sur les autres.

La première section retrace la mise à l'agenda du sans-abrisme aux États-Unis à la fin des années 1980 et le lancement de nombreuses expérimentations parmi lesquelles le programme princeps du modèle *Housing First Pathways* qui cible des personnes sans-abri avec un long parcours de rue et des besoins d'accompagnement complexes liés à des troubles psychiatriques sévères et des addictions.

La deuxième section décrit les modalités de transfert de ce modèle *Housing First Pathways* au Canada dans le cadre du programme d'expérimentation scientifique At Home/ Chez Soi, les adaptations et (ré)appropriations qui accompagnent cette diffusion, ainsi que les tensions programmatiques suscitées par cette implémentation d'un modèle venu d'ailleurs.

La troisième section traite d'une autre conception du *Logement d'abord* développée en Finlande, qui alimente également la doctrine en dessinant une autre voie. Cette conception finnoise ciblait aussi initialement les personnes sans-abri de longue durée mais elle a pris la forme d'une politique de résorption du sans-abrisme, dans une approche systémique et évolutive.

Section 1. Pathways To Housing : l'expérimentation pionnière

2.1.1. Le McKinney Act, une loi d'aide aux sans-abri et de nouveaux dispositifs pour les loger

Une première formulation du *Logement d'abord* a émergé aux États-Unis, à la fin des années 1980. Le nombre de sans-abri a alors augmenté très fortement dans les grandes villes américaines, atteignant en quelques années un niveau comparable à celui de la Grande Dépression des années 1930. La grande pauvreté est concentrée dans les centres urbains. Leur présence visible dans l'espace public suscite sollicitudes, peurs et inquiétudes dans l'opinion publique. Les minorités ethniques sont sur-représentées parmi ces sans-abri⁹¹. Des

⁹¹ En 2010, les minorités ethniques représentaient un tiers de la population, la moitié des pauvres et deux tiers des sans-abri (source : US Department of Housing and Urban Development).

centres d'hébergement ont été ouverts mais ils sont conçus pour être temporaires, avec des conditions d'hébergement et d'hygiène très dégradés, souvent dissuasives.

La situation résulte en premier lieu du manque de logement abordable. Depuis 1981, les administrations Reagan puis Bush senior ont procédé à une réduction drastique des aides sociales aux pauvres et au logement public. Le secteur du logement social américain qui a vu le jour au lendemain de la Grande Dépression est resté résiduel. Les populations les plus pauvres, afro-américaines notamment, ont fait l'objet d'une ségrégation ethno-raciale et économique pour les concentrer dans ce parc social dans les centres urbains dépréciés (Kirszbaum, 2013). Il a connu une dégradation très rapide et il fait l'objet de sous-financement chronique. L'image très négative des immeubles sociaux et l'inefficacité des politiques de rénovation urbaine a ensuite conduit l'Etat fédéral à délaisser le soutien au parc public, en privilégiant les aides personnelles directes au logement (Leloup, 2011). Les quartiers pauvres des centres urbains font depuis l'objet de politiques municipales d'abandon et de gentrification (Giband, 2015). Le développement immobilier a aussi progressivement fait disparaître l'offre très abordable qui dans la plupart des villes permettait aux plus pauvres et aux marginaux de se loger, telle que les « SROs » ou « Single Room Occupancy buildings », petites chambres avec des toilettes partagées (Deborah Padgett et al., 2016).

Le congrès américain a adopté en 1987 une loi sur l'aide aux sans-abri, le McKinney Act⁹². Il s'agissait de la première réponse législative fédérale importante en matière de lutte contre le sans-abrisme. La loi visait à coordonner plus efficacement les efforts et les ressources entre le niveau fédéral, les États et l'échelon local, le secteur privé et les initiatives citoyennes. Elle a posé une définition du sans-abrisme⁹³, créé un conseil inter-institutionnel pour les sans-abris et initié plusieurs programmes fédéraux pour soutenir des projets en direction de catégories de personnes sans-abri à cibler prioritairement : les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles avec enfants, les amérindiens, les anciens combattants. Plus de 700 projets ont été financés dans ce cadre et certains mettaient en avant l'accès au logement au plus tôt.

Ainsi, le premier usage référencé du terme *Housing first* date de 1988, à Los Angeles, où un programme « *Housing first* » a été lancé par l'association Beyond Shelter. Il visait à proposer un logement stable et permanent aux familles avec enfants qui étaient sans-abris ou hébergés en foyers, avec un accompagnement individualisé et des services d'aide à domicile. Le relogement rapide dans un logement stable devait permettre aux familles de rompre avec le cercle vicieux de l'instabilité résidentielle et de la pauvreté chronique. Ce faisant, il s'agissait aussi de changer le regard de la société américaine sur le sans-abrisme :

« En définissant l'expérience du sans-abrisme comme un état réel de traumatisme, Tanya encourage un changement dans la manière dont la société aborde le sans-abrisme. Selon elle, le logement permanent ne devrait pas être considéré comme une "récompense pour bonne conduite" pour les familles dans les programmes d'hébergement, mais plutôt comme un droit humain fondamental fondé sur la conviction que les sans-abri ne sont pas différents des personnes logées, mais qu'ils traversent une crise du logement et ont besoin d'aide ».

Extrait du site de présentation de Beyond Shelter (traduit de l'anglais)
<https://www.ashoka.org/fr-FR/pionnier/tanya-tull>

L'approche a été médiatisée au travers de la figure de la fondatrice de l'association, Tania Tull, travailleuse sociale ayant connue la grande pauvreté dans son enfance. Celle-ci a créé en

⁹² Stewart B. McKinney Homeless Programs, Office of Policy Development and Research, December 12, 1995 : <https://www.huduser.gov/portal/publications/homeless/mckin/intro.html>

⁹³ Un sans-abri est défini dans cette loi comme une personne qui n'a pas de résidence de nuit fixe et dont la résidence principale la nuit est un refuge temporaire surveillé, une institution ou un lieu qui n'est pas normalement utilisé pour dormir. Les prisonniers sont exclus de cette définition.

1992, un institut de recherche, de formation et d'assistance technique pour diffuser son approche dans les différents états américains⁹⁴.

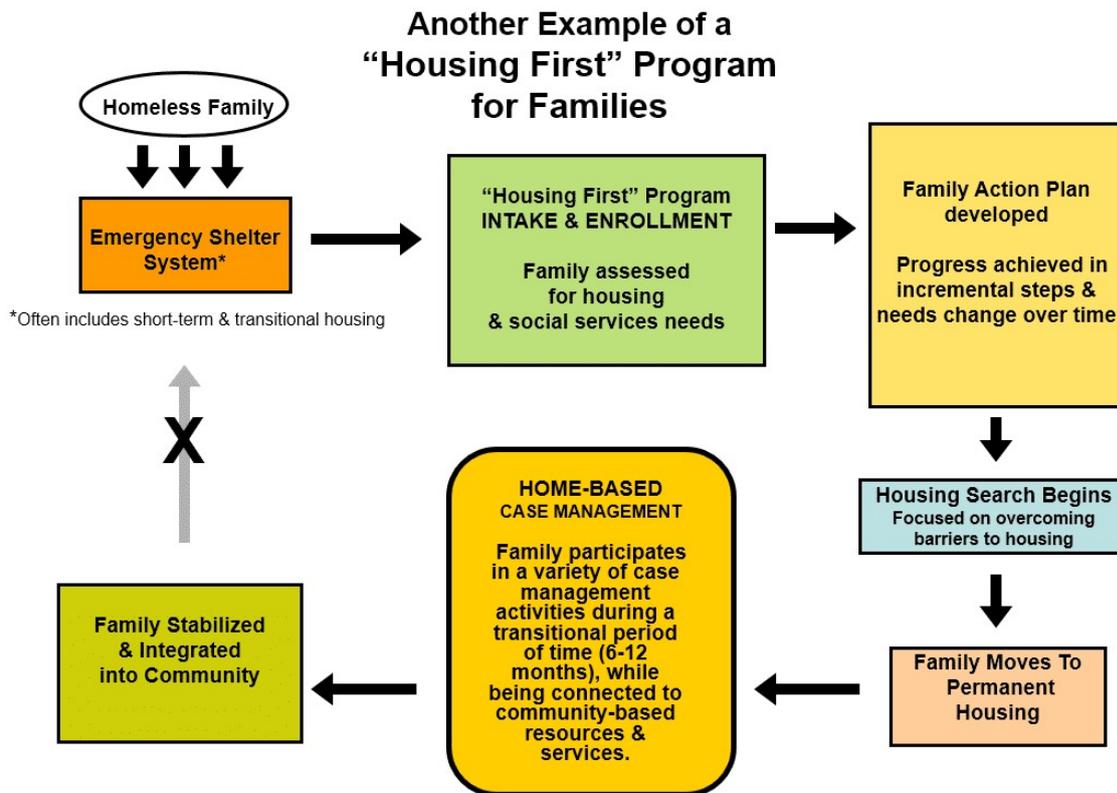


Illustration 3 : Processus d'accès au logement des familles du programme Housing First de l'association Beyond Shelter en 1992 à Los Angeles, aux États-Unis.

Des membres du mouvement ACT UP ont également fondé en 1990 à New York, un collectif de soutien aux personnes sans-abris atteintes du VIH et du sida sous le nom de « Housing Works » : « Le logement, ça marche ! ». Face au dénuement extrême de ces patients, les médecins pouvaient prescrire un traitement et des médicaments coûteux mais pas un repas ou un endroit pour dormir. Ce collectif défendait l'idée que la première étape pour les aider, n'était pas de leur donner un traitement mais de leur donner un logement, pour qu'ils ne meurent pas de froid dans la rue. Pour eux, un logement stable était la clé pour aider les personnes séropositives à vivre une vie saine, épanouie et à prévenir la propagation du virus⁹⁵.

D'autres initiatives pourraient sans doute être citées pour interroger la pertinence d'attribuer la paternité du *Logement d'abord* à tel ou tel programme ou à tel ou tel acteur individuel, aux États-Unis comme ailleurs. La suite du chapitre met la focale sur le programme *Pathways To Housing* en tant qu'expérimentation pionnière parce qu'elle a fait objet d'un travail de modélisation à la base de la doctrine du *Housing First* qui a ensuite circulé au Canada, en Europe et en France, où elle a inspiré le programme *Un chez soi d'abord*. D'autres pratiques se réclamant du *Logement d'abord* ont préexisté.

⁹⁴Au travers de l'action de son association Beyond Shelter et de son Institut, Tanya Tull revendique l'accompagnement de plus de 4 300 familles via cette approche, la formation de plus d'un millier de personnes et un important travail de plaidoyer au niveau national et international.

⁹⁵ Ce collectif Housing Work a été fondé par Keith Cylar, Charles King, Eric Sawyer et Virginia Shubert. Il reste très actif et se présente comme une « communauté de guérison » composée de personnes vivant avec le VIH / sida qui se donnent pour mission de mettre fin à la double crise du sans-abrisme et du sida grâce au plaidoyer et aux services de soutien communautaire <https://healthcare.housingworks.org>

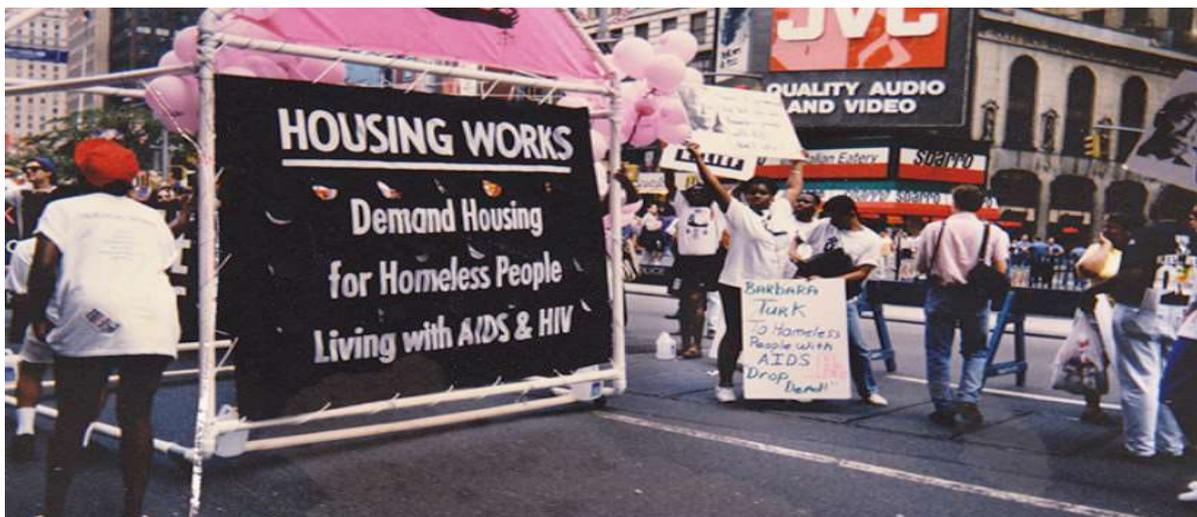


Illustration 4 - 5 : Site web et campagne de communication du collectif Housing Works fondé en 1990 à New York, aux Etats-Unis.

2.1.2. L'influence de la réhabilitation psychiatrique dans la genèse du modèle *Housing First Pathways*

En 1987, lors de l'adoption du McKinney Act, on estimait qu'aux États-Unis, 600 000 personnes étaient sans abri dont un tiers étaient des adultes sans abri atteints d'une maladie mentale grave (schizophrénie, dépression ou autres troubles mentaux), souvent toxicomanes et également très touchés par la, le VIH et le sida⁹⁶. L'un des constats porté dans le McKinney Act était que les sans- tuberculose abris atteints de maladie mentale étaient hors de portée des services sociaux et du système de soins de santé conventionnels. La catégorie des sans-

⁹⁶ Une étude réalisée à Los Angeles, avait estimé que 28 % de la population sans-abri étudiée présentait « une maladie mentale sévère et chronique ». Elle notait une prévalence élevée de la schizophrénie et des troubles liés à la consommation d'alcool importants (Koegel, Burnam, & Farr, 1988).

abri chroniques atteints de maladie mentale fait l'objet d'une attention spécifique, avec des financements dédiés pour des programmes expérimentaux.

Dans quatre grandes villes des États-Unis (Baltimore, Boston, San Diego, New York), des projets ont été financés pour proposer à ce public des logements permanents avec des services de soutien, en testant l'efficacité des nouvelles approches (Shern et al., 1997). Sur tous les sites, les objectifs étaient de proposer une combinaison de services de logement et d'accompagnement qui formeraient les participants à la vie quotidienne, les reliaient aux services sociaux et médicaux nécessaires, les aideraient à obtenir les droits auxquels ils étaient éligibles et à trouver un logement. L'intensité, la durée et l'approche variaient d'un projet à l'autre. Des chercheurs-praticiens du centre pour la réhabilitation psychiatrique de l'Université de Boston saisissent cette opportunité pour expérimenter une approche alternative aux services usuels.

La réhabilitation psychiatrique (ou réhabilitation psycho-sociale), s'est développée aux États-Unis après la seconde guerre mondiale comme une alternative sociale au modèle médical dominant dans le traitement des patients psychiatriques. Elle vise à faciliter une vie autonome dans la communauté et elle propose une approche globale incluant la réadaptation au travail, le logement, les loisirs sociaux, l'éducation et l'adaptation personnelle (Cnaan et al., 1988). Dans la relation des professionnels au patient, elle préconise de mettre l'accent sur l'intégrité, les forces et capacités de l'individu plutôt que sur sa maladie, ses déficiences et ses fragilités. Cette approche est très liée au mouvement des "usagers-survivants" et ex-patients de la psychiatrie qui militent pour le respect des droits civiques et de l'autonomie des personnes dans toute démarche prétendant les aider. Pour transformer les services de santé mentale de l'intérieur, ce mouvement ainsi que les praticiens de la réhabilitation ont développé des initiatives pour que des personnes en « rétablissement »⁹⁷ participent aux instances décisionnelles des institutions psychiatriques et pour intégrer aux équipes de soin, des travailleurs pairs ayant une expérience de vie et de maladie similaire à celles des personnes avec qui elles travaillent (Farkas, 2018)⁹⁸.

L'alternative projetée fait l'objet d'un article dans le *Psychosocial Rehabilitation Journal* (Ridgway et al., 1990) dans lequel ces chercheurs-praticiens appellent à un « changement de paradigme » pour transformer les services de « traitement résidentiel » destinés aux personnes souffrant de troubles psychiatriques. Ils retracent la dérive d'un modèle asilaire qui a organisé la ségrégation et le confinement des "malades mentaux", puis les impasses de la désinstitutionnalisation de la psychiatrie engagée dès les années 1950 aux États-Unis. Des services spécialisés ont été mis en place pour préparer les patients à une vie autonome en logement, dans un cadre collectif et sous la supervision des professionnels soignants. Ils décrivent une succession de services à traverser, où l'intensité des traitements et le niveau de supervision diminuent progressivement jusqu'au logement indépendant. L'acceptation des traitements, l'interdiction des consommations d'alcool ou de drogues et des règles coercitives conditionnent les prises en charge et le parcours vers le logement. Ce système produit du non-recours et des exclusions, avec des personnes sans-abri qui vivent entre la rue, les foyers d'hébergement d'urgence et l'hôpital. Ils préconisent une nouvelle approche fondée sur le choix des personnes, le développement de leur pouvoir d'agir (empowerment) et leur

⁹⁷ Dans ce courant, la notion de « rétablissement » ne fait pas référence à une guérison clinique ou à une disparition des symptômes mais à la possibilité de redonner un sens à sa vie à travers des activités et un mode de vie satisfaisant pour la personne. On met l'accent sur les capacités et compétences des personnes et non sur leurs déficiences ou insuffisances.

⁹⁸ La pair-aidance repose sur l'entraide entre personnes ayant vécu des expériences similaires. De nombreuses expériences de pair-aidance et de pair-émulation ont été menées en Amérique du Nord dans le domaine de la santé (entre personnes souffrant ou ayant souffert d'une même maladie, somatique ou psychique) et des addictions. Les groupes supports entre personnes ayant vécu des expériences similaires existent depuis longtemps notamment s'agissant du mouvement social pour la Vie Autonome, des Alcooliques Anonymes. Ces pratiques se développent, se professionnalisent et négocient aujourd'hui une place au sein des organisations et des services de soutien.

intégration à la communauté, en leur proposant un logement accompagné et un soutien non limité dans le temps.

Le projet *Choices* (choix en anglais) se proposait de tester cette approche auprès de personnes sans-abri atteints d'une maladie mentale sévère à New York (Shern et al. 2000). Un essai clinique devait comparer l'évolution de la situation des bénéficiaires du programme à celle de personnes dans des situations similaires pris en charge par les services usuels. Le projet a été financé de 1991 à 1994 par des organismes fédéraux en charge de la recherche sur la santé mentale. C'est à partir du projet *Choices* que le modèle *Housing First Pathways* a commencé à se dessiner, en expérimentant de nouvelles pratiques, en les modélisant et en les évaluant.

2.1.3. Une nouvelle combinaison de services d'accompagnement en logement pour les plus marginalisés

La conception du modèle *Housing First Pathways* n'est pas le fruit d'une réflexion solitaire portée par un individu isolé. L'analyse socio-historique montre qu'elle s'inscrit dans un contexte où les pouvoirs publics aux États-Unis cherchent à réduire le sans-abrisme et financent des projets expérimentaux et des programmes de recherche pour explorer de nouvelles approches. Elle s'appuie sur différentes pratiques émergentes qui lui préexistaient (rétablissement, empowerment, équipe mobile d'intervention, réduction des risques, pair-aidance...) et elle est le fruit d'une exploration collective (Gaglio, 2017) qui associe de nombreux acteurs sur plus d'une quinzaine d'années.

La paternité du *Logement d'abord* est pourtant le plus souvent attribuée à Sam Tsemberis, canadien d'origine grecque, psychologue clinicien en santé communautaire engagé auprès des sans-abri et chercheur. Après avoir dirigé pendant des années l'équipe d'intervention d'urgence de la Ville de New York pour les sans-abri, Sam Tsemberis avait la charge de la mise en œuvre opérationnelle du projet *Choices* dans l'association *Pathways to Housing* (Chemin vers le Logement) qu'il venait de fonder. *Choices* se proposait de prendre au sérieux la demande des personnes sans-abri : un place où vivre (pas un foyer ou un hôpital, un habitat normal), une intimité, une liberté d'agir, une contribution financière soutenable. Le dialogue entre bénéficiaires, équipe de soutien et chercheurs visait à travailler ensemble pour que cela soit possible. La première recherche menée dans le cadre du projet expérimental *Choices* avait permis de documenter le non recours d'une partie des personnes sans-abri souffrant de maladie mentale aux services qui leur sont destinés (Shern et al., 2000; Shern et al., 1997). Elles se retrouvaient au carrefour de nombreux services (centres d'accueil, services de santé et de soins, soupes populaires, refuges municipaux et privés, etc.), chacun définissant unilatéralement les besoins de ses bénéficiaires et ses critères d'éligibilité, sans concertation et sans coordination.

Sam Tsemberis dit s'être appuyé sur les pratiques mises en œuvre dans deux centres new-yorkais d'accueil des sans-abri pour concevoir un modèle alternatif d'intervention (Sam Tsemberis et al., 2018)⁹⁹. Ces deux centres avaient une pratique d'autogestion par les usagers, avec des équipes mélangeant des professionnels de santé mentale et des travailleurs pairs ayant vécu le sans-abrisme, l'addiction et les troubles psychiques. Il n'y avait pas de différence de statuts et de salaire entre les pairs aidant et les autres professionnels de l'équipe. Le partage des responsabilités et le sentiment d'appartenance à une communauté étaient recherchés. Ils avaient aussi adopté une approche du soin orientée sur la réduction

⁹⁹ Il s'agit de l'Oakland Independence Support Center (fondé par l'activiste Howie T. Harp) et du 44th Street Independence Support Center.

des risques (Harm reduction en anglais)¹⁰⁰ et la prise en compte des traumatismes (Hopper et al., 2010)¹⁰¹.

Ces pratiques étaient efficaces dans le soutien apporté aux personnes sans-abri mais elles ne leur permettaient pas de trouver un logement. Les structures qui leur étaient accessibles, exigeaient l'arrêt des consommations d'alcool et de drogues, et le suivi d'un traitement médical. Ils ne pouvaient pas ou ne voulaient pas remplir ces conditions. Il s'agissait d'habitations collectives de 30 à 100 places, dont l'image stigmatisante et le fonctionnement collectif étaient rejetés par une partie des usagers qui restait durablement sans-abri.

Le modèle *Housing First Pathways* a intégré ces pratiques émergentes, en leur associant un dispositif logement pour mobiliser des appartements privés disséminés dans la ville et y loger les personnes sans-abri, avec des équipes qui se déplacent au domicile des personnes pour les accompagner, en respectant leur choix.

2.1.4. Un modèle d'intervention fondé en valeur, des principes qui font système, un mode opératoire codifié

Parmi les personnes sans-abri, le modèle *Housing First Pathways* cible celles qui sont qualifiées de « sans-abri chronique », dépourvues de logement depuis un an ou plus, avec des périodes de vie alternant les centres d'hébergement et la rue, qui ont des maladies mentales graves, une consommation problématique d'alcool et de drogues, sans activité professionnelle régulière. Elles peuvent avoir des comportements perturbateurs et des démêlés avec la justice (petite criminalité). Ces situations sont ciblées parce que les services traditionnels ne répondent pas à leurs besoins. La philosophie du modèle *Housing First Pathways* est résumée en quelques lignes sur la page d'accueil du site web de l'Institut fondé et dirigé par Sam Tsemberis :

« Le logement est un droit humain : nous commençons par loger directement les personnes sans-abri, sans conditions préalables. Nous abordons ensuite les problèmes sous-jacents liés à la santé mentale, à la toxicomanie, aux soins médicaux, aux revenus et à l'éducation, afin de les intégrer et de les accueillir dans notre communauté ».

<https://www.Pathwayshousingfirst.org/>

Huit principes permettent d'explicitier les fondamentaux du modèle *Housing First Pathways* et font système (Sam J. Tsemberis, 2010), p.18).

- (1) Le logement est un droit de l'homme essentiel.
- (2) Respect, chaleur et compassion pour tous les clients.
- (3) Un engagement pour travailler avec les clients aussi longtemps que cela sera nécessaire.
- (4) Des logements dans des sites dispersés et des appartements indépendants.

¹⁰⁰ Cette approche s'est développée à partir des années 1980, d'abord auprès des usagers de drogues pour réduire les dangers inhérents à l'utilisation de ces substances et prévenir les risques de contamination du VIH et autres maladies transmissibles par le sang. Plutôt que de vouloir faire cesser immédiatement les pratiques à risque et de prôner l'abstinence totale, elle consiste à soutenir les personnes et à rechercher avec elles des solutions adaptées pour réduire les risques liés à l'usage de drogues, d'alcool et plus largement aux comportements générateurs de risques ou de dommages.

¹⁰¹ Le trauma ou traumatisme fait référence à une expérience qui crée un sentiment de peur, d'impuissance ou des émotions qui submergent la personne et met à mal le sentiment de sécurité, la capacité à s'autoréguler et à interagir avec autrui. L'absence de domicile propre est considérée comme une expérience traumatisante et les personnes ont pu être exposées dans leur parcours à d'autres expériences traumatisantes (abandon, négligence, abus et violences) qui rendent plus difficile le processus de sortie du sans-abrisme.

- (5) Séparation entre le logement et les services.
- (6) Choix du consommateur et autodétermination.
- (7) Orientation en vue du rétablissement.
- (8) Réduction des risques.

Ces principes sont issus des pratiques expérimentées à partir de 1992 par *Pathways To Housing* à New York. Ils sont explicités, détaillés et illustrés par des cas concrets dans les nombreuses publications et communications de Sam Tsemberis. Des recommandations concernent l'organisation opérationnelle d'un programme. La précision des indications vise à décrire les conditions de l'efficacité et à définir les conditions de réplique d'un programme conforme au modèle *Housing First Pathways*. Nous reprenons ici succinctement le fonctionnement préconisé.

L'accès immédiat au logement

Les « clients » sont recrutés sur la base du volontariat par le biais des travailleurs sociaux qui vont à leur rencontre dans la rue et des équipes de soins des hôpitaux psychiatriques. Ils sont logés au plus tôt dans des logements indépendants et ordinaires, loués par le programme à des propriétaires privés. L'accès au logement est immédiat si possible. Ils doivent parfois rester quelques temps dans un hébergement temporaire mais cela n'est pas supposé dépasser quelques semaines.

Le programme intègre des professionnels spécialistes du logement qui recherchent les logements, les louent auprès de propriétaires privés et assurent la gestion locative et technique en interface avec les propriétaires. En assurant la captation et la gestion du logement, le programme élimine les obstacles auxquels les personnes sans-abri sont confrontées lorsqu'elles tentent d'accéder seules à une location privée. Les logements sont dispersés dans la ville pour faciliter l'intégration dans le voisinage et éviter les effets stigmatisants d'un regroupement et d'une concentration d'ex-personnes sans-abri. Ils ne doivent pas représenter plus de 20% des appartements d'un même bâtiment.

Le programme aide les « clients » à assumer le coût du logement pour qu'ils ne consacrent pas plus de 30% de leurs revenus au paiement de leur loyer. Du fait de leur maladie mentale, ils sont éligibles aux aides au logement du gouvernement fédéral, avec un paiement obligatoire et automatisé du loyer qui transite par le programme. Ils doivent payer le différentiel entre le loyer réel facturé par le propriétaire et le montant subventionné, dans la limite de 30% de leurs revenus.

Les « clients » ont les mêmes droits et devoirs que tout locataire, dans le cadre d'un bail locatif standard si le propriétaire accepte que le bail soit à son nom ou d'une sous-location portée par le programme. La seule obligation est d'accepter une visite à son domicile d'un membre de l'équipe de soutien, à minima deux fois par mois, pour s'assurer que tout va bien et qu'il n'y a pas de problème avec l'appartement. Il n'y a aucune obligation de traitement ou d'abstinence. Le logement et l'accompagnement sont séparés, l'un ne conditionnant pas l'autre. Il est admis que plusieurs relogements peuvent être nécessaires avant de se stabiliser.

Le respect des choix et l'autodétermination

Les « clients » doivent pouvoir choisir leur lieu de vie, leur mode de vie, les services qu'ils souhaitent utiliser. Ces choix se font dans le cadre des possibilités et des contraintes existantes mais le modèle vise à renforcer l'autodétermination, soit la capacité de chacun à décider de ce qui est bon pour lui. Cela implique de la part des professionnels, un positionnement qui permette aux « clients » de prendre des décisions en connaissance de cause et de vivre les conséquences de leur choix.

Les professionnels doivent se sentir à l'aise avec le fait d'encourager l'autodétermination. L'équipe de soutien doit être pro-active mais son rôle n'est pas de prévenir les difficultés ou de faire à la place. L'accompagnement doit aider le « client » à atténuer voire à mettre fin aux comportements qui nuisent à son bien-être mais sans contrainte ou coercition. L'accompagnement se démarque de toute posture moralisatrice, culpabilisante ou éducative. Il s'agit de lui faire comprendre les aspects de sa vie qui sont affectés par son comportement et de l'aider à découvrir par lui-même les possibilités qui s'offrent à lui pour changer la situation. Ce principe va de pair avec la réduction des risques liés à l'usage de drogues, d'alcool ou à des comportements générateurs de risques ou de dommages.

Il s'agit de laisser les personnes prendre leurs décisions et apprendre de leurs erreurs. L'échec temporaire peut faire partie du processus. Les échecs, les moments de crise ou de difficultés sont appréhendés comme des sources d'apprentissage. Les professionnels doivent maintenir leur soutien durant les épreuves. Expérimenter l'expulsion d'un logement, une rechute, une hospitalisation, une incarcération ou toute autre situation de crise peut avoir des effets bénéfiques à long terme. Dans la mesure du possible, l'accompagnement est maintenu durant ces périodes. Exclure des « clients » est considéré comme un échec. S'ils souhaitent interrompre l'accompagnement, la reprise doit être possible à leur demande.

L'orientation vers le rétablissement

Le rétablissement s'entend comme un processus où les personnes reprennent progressivement espoir et donnent un nouveau sens à leur vie, au fur et à mesure qu'elles apprennent à dépasser les effets de la maladie, de la stigmatisation, des traumatismes ou des échecs passés. Le respect, la chaleur humaine et la compassion à l'égard des personnes sont attendus des professionnels. Ils doivent encourager les « clients » à croire en leur capacité à améliorer leurs difficultés personnelles, à soigner leurs problèmes de santé et à surmonter leurs dépendances à l'alcool ou aux drogues.

Le rétablissement est un processus qui prend du temps. L'accompagnement est assuré aussi longtemps que nécessaire et il s'adapte à leurs attentes. Les « clients » définissent leurs propres objectifs et déterminent la fréquence, la durée et l'intensité des services de soutien et les traitements qu'ils reçoivent.

« Dans les programmes par paliers, tout est organisé. La seule option qu'ont les participants est de suivre ou de ne pas suivre le programme. Les programmes par paliers ne sont pas conçus pour que l'utilisateur puisse se faire entendre ou gérer quelque chose. A contrario, le *Housing First* demande aux usagers de réfléchir à leurs priorités et de déterminer le type de service, de séquence temporelle et d'intensité d'accompagnement qu'ils désirent. Ainsi, dès la toute première interaction, les participants s'engagent sur une route qu'ils ont eux-mêmes choisie. En fin de compte, cette dynamique valorisant le choix et les orientations de l'utilisateur impulse le début de leur voyage vers le rétablissement » (Sam Tsemberis et *al.*, 2018), p.37).

L'accompagnement se poursuit si le « client » quitte son logement, est expulsé pour impayé ou troubles, incarcéré ou hospitalisé. Il s'arrête à sa demande ou quand celui-ci dispose de points d'appui et relais suffisants pour ne plus avoir besoin d'un accompagnement aussi élevé.

Avec cette approche orientée rétablissement, le modèle *Housing First Pathways* remet en cause les relations asymétriques entre médecin et patient et entre travailleur social et personne accompagnée, où le professionnel est l'expert. Il s'agit de s'inscrire dans une relation de collaboration entre professionnels et « clients ». Le programme doit tout mettre en œuvre pour établir une relation positive avec chacun et l'aider à développer des compétences durables, une autosuffisance et une dépendance dégressive aux professionnels.

L'intégration de travailleurs pairs dans l'équipe est importante pour modifier les relations et équilibrer la dynamique des pouvoirs entre les professionnels et les « clients ». Ils sont là pour montrer tout ce qui peut être accompli, à la fois par les « clients » et par les professionnels. Ils

incarnent le rétablissement possible. L'approche se traduit aussi dans des relations moins hiérarchiques et plus horizontales entre professionnels.

Le soutien individualisé et axé sur la personne

Les services proposés visent le maintien en logement, le rétablissement, le soin. Un volet de l'accompagnement porte sur le logement et la vie quotidienne. Il s'agit d'aider les « clients » à faire valoir leurs droits en matière de prestations sociales, à s'installer et se meubler, à vivre seul dans un logement indépendant, à connaître le voisinage, à gérer son budget, à faire ses courses, à s'organiser au quotidien. L'autre volet de l'accompagnement porte sur les soins psychiatriques, médicaux et le traitement des addictions.

Les services sont fournis par une équipe pluridisciplinaire où les professionnels se déplacent au domicile des « clients » ou dans d'autres lieux de leur choix. Ils peuvent aussi les orienter vers d'autres services externes et les aider à y accéder. L'équipe est calibrée selon les normes des équipes de santé mentale qui pratiquent le Traitement Communautaire Dynamique aux États-Unis : chef d'équipe, psychiatre à mi-temps, médecin, infirmier-praticien, travailleur social, travailleur pair, spécialiste des dépendances, assistant administratif. La fonction d'infirmier praticien est davantage mobilisée pour prendre en charge les problèmes de santé et un spécialiste logement est intégré pour coordonner les services liés au logement. Une équipe de dix personnes doit gérer environ 70 « clients », soit un ratio d'un équivalent temps plein pour sept usagers. Une assistance 24h/24 d'un membre de l'équipe est à assurer en cas d'urgence. Bien que le logement et l'accompagnement au soin soient étroitement liés, ils sont traités dans des champs distincts, et les « clients » du programme peuvent accepter le logement et refuser les services cliniques, sans conséquence pour leur maintien en logement.

L'intégration sociale et communautaire

Permettre aux « clients » de prendre la parole et de participer à la vie sociale est une dimension importante du modèle *Housing First Pathways* : « L'approche des services et l'environnement organisationnel ont été conçus pour favoriser le pouvoir d'agir (empowerment) en vue d'une participation communautaire, civique et politique accrue » (Padgett et al., 2016, p.6, traduit de l'anglais).

En Amérique du Nord, la notion de communauté locale est utilisée en référence à l'appartenance à un groupe social, à une identité collective qui alimente les liens sociaux : « La communauté locale est donc à la fois un endroit, les gens vivants à cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie » (Médard 1969, p.58). L'intégration sociale et communautaire recouvre l'ensemble des actions qui vont permettre aux « clients », d'être intégrés dans un quartier, d'avoir une vie sociale et d'être partie prenante en tant que citoyen de la vie publique. Il s'agit de favoriser tout ce qui peut faciliter cette intégration, en développant des amitiés, en renouant les liens avec la famille et en développant des relations personnelles durables. Cela passe aussi par l'engagement dans des activités (associatives, sportives, etc.), dans de la formation, avec un travail rémunéré lorsque cela est possible.

Au sein du programme, différentes dispositions contribuent à cet objectif. La participation à la vie civique, sociale et professionnelle est encouragée, en proposant aussi des rencontres dans le cadre du programme pour lutter contre l'isolement. Un comité consultatif permet aux « clients » de rencontrer régulièrement la direction du programme pour faire part de leurs attentes et propositions. Les cadres de direction gardent leur porte ouverte pour tous. Les travailleurs pairs sont recrutés aux différents postes y compris avec des missions d'encadrement de l'activité. Ils peuvent être élus au comité de direction de l'association.

Les preuves scientifiques d'efficacité pour asseoir et diffuser le modèle

Les résultats de l'évaluation du premier projet expérimental *Choices* porté par *Pathways To Housing* à New York en 1992 concernaient une cohorte de 50 bénéficiaires, avec un taux de maintien en logement de plus de 80%. La publicisation de ces résultats s'est heurtée aux doutes et au scepticisme. Les contestations portaient sur le mode de sélection des participants, l'effectivité des troubles psychiques et des addictions, les risques sanitaires d'un logement sans supervision pour des personnes marginalisées souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, les conséquences sur le plus long terme, les responsabilités engagées. Ces contestations étaient d'autant plus vives que ce modèle alternatif mettait directement en cause l'efficacité des prises en charge dans les services usuels.

En 1996, *Pathways To Housing* a obtenu une subvention de l'administration fédérale (US Substance Abuse and Mental Health Services Administration dit SAMHSA) pour comparer l'efficacité du modèle *Housing First Pathways* avec celle des programmes utilisant le modèle de continuum de soins pour les sans-abri chroniques souffrant de troubles psychiques sévères. Cette recherche évaluative (Sam Tsemberis et *al.*, 2004) a été conduite en collaboration avec l'université de New-York, dans le cadre d'un essai contrôlé randomisé longitudinal portant sur une période de deux ans. Cette méthode était jugée la plus crédible pour comparer l'efficacité du modèle à celle des prises en charge usuelles.

L'essai contrôlé randomisé a concerné 225 participants dont deux tiers devaient avoir passé 15 des 30 derniers jours à la rue ou dans d'autres lieux publics, avoir connu un parcours d'itinérance au cours des 6 derniers mois et avoir eu un diagnostic de maladie mentale grave. Le tiers restant concernait des personnes également sans-abris recrutées dans deux hôpitaux psychiatriques d'État. 90% des participants avaient un diagnostic ou des antécédents d'alcool ou de troubles liés à l'usage de stupéfiants. Les participants ont été répartis de façon aléatoire dans deux groupes. Un premier groupe était accompagné par *Pathways To Housing* New York selon les principes du modèle *Housing First Pathways*, avec un accès immédiat au logement sans prérequis (groupe expérimental). Les participants du second groupe étaient accompagnés dans le cadre des services traditionnels (hôpitaux psychiatriques et établissements pour sans abri), avec un logement soumis à des conditions de traitement et de sobriété (groupe de contrôle)¹⁰². La recherche a évalué les effets longitudinaux du modèle *Housing First Pathways* en matière de choix, de stabilité du logement, de consommation de substances psychoactives et d'utilisation de traitements psychiatriques. Des entretiens ont été menés avec tous les participants, tous les 6 mois pendant 24 mois, entre décembre 1997 et janvier 2001. Les participants savaient qu'ils participaient à une recherche et étaient rémunérés.

À l'issue de deux années, les participants du groupe expérimental avaient obtenu un logement plus tôt et avaient une stabilité résidentielle plus élevée. 80% des participants du groupe expérimental étaient toujours en logement à 24 mois, et seulement 34% des participants du groupe de contrôle. Pour les auteurs de la recherche, ce taux de maintien en logement élevé montrait qu'il n'y avait pas de justification empirique à la pratique consistant à exiger un suivi psychiatrique et de la sobriété avant de loger les personnes sans-abri. Aucune différence n'a été observée entre les deux groupes dans la consommation de substances et dans les symptômes psychiatriques. Les participants du groupe expérimental avaient perçu une autonomie et une capacité de choix et de contrôle significativement plus importante. La plupart

¹⁰² 99 participants (44%) ont été affectés au groupe expérimental et accompagné par le programme utilisant le modèle *Housing First Pathways*. 126 participants (56%) ont été affectés au groupe de contrôle. Le groupe de contrôle a été délibérément suréchantillonné pour anticiper qu'un plus grand nombre d'entre eux pouvait rester sans abri et être plus difficile à suivre sur la durée de l'étude. Après la randomisation, il n'y avait pas de différences significatives entre les deux groupes sur les caractéristiques telles que le sexe, l'âge, l'éducation, l'origine ethnique, le diagnostic d'un trouble psychotique, ou la durée du sans-abrisme (4.5 ans en moyenne).

ont accepté de suivre le traitement proposé par l'équipe de soutien après leur accès au logement. Avoir un logement a pu les inciter à se soigner et à mieux gérer leurs addictions pour pouvoir le conserver. À cet égard, on peut noter que si dans le modèle *Housing First*, le logement n'est pas considéré comme un aboutissement et une récompense, il reste un levier d'incitation déterminant pour le soin et l'insertion, non plus pour y accéder mais pour s'y maintenir. La recherche évaluative a conclu que ces résultats permettaient de soutenir l'approche *Housing First* pour mettre fin au sans-abrisme des personnes qui ont des troubles psychiques et augmenter leur intégration dans la communauté. La méthodologie utilisée est devenue une référence pour les programmes ultérieurs qui s'en sont largement inspirés pour réunir des preuves d'efficacité répondant aux critères de la scientificité. L'importance n'est pas tant dans la méthode que dans les résultats qu'elle permet d'afficher et la capacité à faire admettre que ces résultats sont probants (Latour et al., 1995). Avec cette recherche dont les résultats ont été largement diffusés, le modèle *Housing First Pathways* pouvait se prévaloir de données scientifiques attestant de son efficacité.

2.1.5. Une diffusion aux effets contrastés aux Etats-Unis et au plan international

La duplication du programme *Housing First Pathways* New York dans d'autres territoires a été une autre étape essentielle pour la reconnaissance du *Housing First Pathways* comme modèle basé sur des données probantes. L'usage d'un modèle probatoire pose plusieurs exigences. La duplication du programme devait démontrer que les résultats obtenus sur un site par l'application du modèle pouvaient être reproduits ailleurs. Les résultats ne devaient pas être modifiés par le changement de zones géographiques ou les différences dans l'organisation des services sociaux. La duplication devait s'appliquer à des populations ayant les mêmes besoins complexes et les résultats être évalués par des chercheurs indépendants. L'essaimage se fait à partir de la matrice new-yorkaise, dont les équipes vont aussi être mobilisés pour former d'autres professionnels. Il commence dans le comté voisin de Westchester puis dans d'autres états (Washington, Philadelphie, Vermont, ...). L'approche évaluative a été reconduite pour attester que les résultats établis à New York restaient probants dans des contextes différents.

Pour dépasser le stade expérimental et durer, les projets et programmes doivent mobiliser des soutiens au niveau des décideurs et financeurs. Ce soutien est le fruit d'un travail de publicisation et de promotion du modèle dont Sam Tsemberis est la figure de proue. Après avoir fondé l'ONG *Pathways to Housing First* qui s'est implanté dans plusieurs autres villes des États-Unis, Sam Tsemberis a créé en 2012 l'institut *Pathways Housing First* qui forme les organisations et acteurs au modèle *Pathways*, accompagne la mise en œuvre et l'évaluation des programmes, mène des projets de recherche et souhaite influencer sur les politiques de résorption du sans-abrisme. En mars 2012 à la Nouvelle-Orléans, une grande conférence est organisée, *Housing First Partners Conference*, qui se veut un forum de partage d'expériences inspirées du modèle, avec toutes les parties prenantes (personnes concernées, travailleurs pairs, travailleurs sociaux, psychiatres, politiques, chercheurs, ...). Une nouvelle conférence sera organisée deux ans plus tard à Chicago, avec une portée internationale. Président-directeur de l'institut *Pathways*, Sam Tsemberis est également professeur au département de psychiatrie du centre médical universitaire de Columbia. Il participe à des études sur l'itinérance, la maladie mentale et la toxicomanie, a publié de nombreux articles et chapitres de livres sur ces sujets et collabore aux différents réseaux actifs sur le *Logement d'abord* dans le monde entier.

L'efficacité du modèle a été défendue par ses promoteurs en mettant en avant le rapport coût-efficacité des programmes et en intégrant les coûts évités pour les pouvoirs publics. Cette argumentation s'inscrit dans une perspective qui aborde les dépenses publiques de protection sociale et de solidarité comme un investissement social (Nicole-Drancourt, 2015).

Dans le modèle *Housing First Pathways*, ces coûts évités concernent la réduction de l'utilisation des centres d'hébergement d'urgence où les sans-abri chroniques font souvent des séjours répétés et prolongés, la réduction de l'utilisation des services médicaux et psychiatriques d'urgence, ainsi que la réduction du nombre d'arrestations et d'emprisonnements (Pleace, 2016). Dans l'argumentaire, le coût jour d'un programme *Pathways* est comparé à celui d'un hébergement d'urgence, de la prison, d'un service d'urgence hospitalier et d'un hôpital psychiatrique. Bien que critiquable et critiquée comme nous le verrons plus loin dans l'analyse des controverses, cette démonstration est percutante et l'argument selon lequel le modèle permet de réduire les coûts liés au sans-abrisme a largement contribué à sa diffusion.

Aux États-Unis, la diffusion du modèle *Housing First Pathways* s'est appuyée sur un consensus politique entre progressistes et conservateurs, au début des années 2000, sur l'importance d'éradiquer le sans-abrisme de longue durée. Ces situations étaient les plus visibles dans les centres urbains, attirant compassion, craintes ou rejets. Diverses études économiques et épidémiologiques avaient montré que les « sans-abri chroniques » – ceux restés sans domicile pendant un an ou plus, bien que peu nombreux, consumaient près de la moitié des ressources dédiées aux programmes de lutte contre le sans-abrisme. Le *Housing First* a été mis en avant comme une solution efficace, scientifiquement approuvée et économiquement viable pour y parvenir.

Dans les soutiens qui ont permis de financer les projets et de faire connaître le modèle, Sam Tsemberis cite des organisations politiques nationales et locales, des mécènes privés et le rôle des médias. À partir de 2003, le modèle a été soutenu par la National Alliance to End Homelessness, association qui rassemble l'ensemble des prestataires de services pour les sans-abris et il a été porté au niveau fédéral par des membres du gouvernement, notamment par le directeur exécutif du conseil interministériel en charge du sans-abrisme (U.S. Interagency Council on Homelessness – USICH) dont le soutien a été déterminant pour la diffusion du modèle :

« Philippe Mangano s'est appuyé sur cette dynamique nationale pour « en finir avec le sans-abrisme chronique » en suscitant fortement l'attention des médias sur le problème, mais aussi sur la solution à promouvoir. Il a exhorté les communautés à cesser de « gérer le sans-abrisme », et à adopter l'approche *Housing First* pour commencer à « mettre un terme au sans-abrisme ». Pour les conservateurs – qui se méfiaient a priori de l'approche de type réduction des risques et du principe du droit au logement en tant que droit fondamental, caractéristiques du *Housing First*, Philippe Mangano a adroitement obtenu un accord politique bilatéral en mettant en avant que les résultats du *Housing First* permettaient de réduire les coûts et surtout que cet argument économique était fondé sur des données probantes ».

(Sam Tsemberis et Gurdak 2018, p.44-45).

Dès 2003, Philip Mangano soutenait les alternatives aux hébergements temporaires qui s'appuyaient sur le logement. Les preuves scientifiques d'efficacité du modèle *Housing First Pathways* portaient sur les sans-abri de longue durée, des personnes seules, ayant des troubles psychiques sévères et des addictions, mais ne disaient rien des autres situations de sans-abrisme. Bien que centré sur une catégorie très spécifique, le modèle a été mis en avant pour orienter in fine l'ensemble des réponses pour les publics concernés par le sans-abrisme. Reprenant cette chronologie, des chercheurs canadiens ont montré comment cette mise en avant renvoyait à une décision politique plutôt qu'à une décision liée à la recherche scientifique. Les soutiens politiques et les financements ont précédé les conclusions de la recherche (Waegemakers Schiff, Rook, et Homeless Hub 2012, p.17-18)



Illustration 6 : "Million dollar Murray", article du New Yorker paru le 13 février 2006

En 2006, la parution d'un article dans le New Yorker sur "Million Dollar Murray" va faire grand bruit¹⁰³. L'article fait le portrait d'un ancien marin avec des troubles psychiques et une dépendance à l'alcool qui aurait coûté en 10 ans l'équivalent de 1 million de dollars dans le Nevada, jusqu'à ce qu'il soit logé sans prérequis d'abstinence. L'article popularise l'idée que le sans-abrisme est plus simple à résoudre qu'à gérer et que le *Housing First* peut être source d'économies pour les dépenses publiques.

Le *Housing First* devient l'approche de référence aux États-Unis pour mettre fin au sans-abrisme. En 2008, le département des vétérans annonce l'objectif de mettre fin d'ici 2015 au sans-abrisme des vétérans et à partir 2010, d'utiliser le *Housing First* pour ce faire¹⁰⁴. Des financements publics ont aussi été mobilisés pour des programmes de relogement rapide pour les familles et des programmes de logement pour différentes catégories de personnes sans-abri.

En juin 2010, le plan adopté par le gouvernement Obama se référait au *Logement d'abord* comme une bonne pratique pour mettre fin au sans-abrisme chronique d'ici 2015. Les collectivités territoriales ont été encouragées à développer des plans sur dix ans pour éradiquer le sans-abrisme chronique, dont 70% des financements ciblent des programmes *Housing First*. Enfin, de 2011 à 2014, une campagne nationale « 100 000 maisons pour loger les sans-abri chroniques » va également favoriser la diffusion du *Housing First* dans l'opinion publique.

Aux États-Unis, cette diffusion donne lieu à des pratiques très diverses et une forme de dilution du modèle *Pathways* originel. Celui-ci va circuler au Canada et en Europe et y trouver de nouveaux alliés.

¹⁰³ Malcolm Gladwell's, « Million-Dollar Murray, Why problems like homelessness may be easier to solve than to manage », The New Yorker, February 13 & 20, 2006 Issue

¹⁰⁴ Le sans-abrisme concerne de l'ordre de 70 000 vétérans aux États-Unis, à qui s'adresse le programme Housing and Urban Development -Veterans Affairs Supportive Housing (HUD-VASH).

Section 2. Les passeurs canadiens : du Chez soi à la Stabilité résidentielle avec accompagnement

2.2.1. Cerner ce qui fonctionne, à quel coût, pour qui et dans quels environnements

Les débuts du *Logement d'abord* au Canada sont étroitement liés à l'expérimentation du modèle *Housing First Pathways* et à son influence sur les politiques de lutte contre le sans abris aux États-Unis.

En 2005, un premier programme d'ampleur avait été lancé à Toronto pour permettre l'accès direct au logement sans condition pour tous les sans-abris. Ce projet *Street to Homes* a concerné 600 personnes par an mais par comparaison avec les résultats des programmes *Housing First Pathways* aux États-Unis, un turn-over important était observé, avec des problèmes de solvabilisation des bénéficiaires et des difficultés d'accès aux services de droit commun. En 2007, la Calgary Homeless Foundation, organisation philanthropique d'un industriel pétrolier, lance un nouveau programme avec la volonté de s'assurer d'un haut degré de fidélité aux principes et modes opératoire du modèle *Housing First Pathways* et l'appui de *Pathways To Housing* – New York pour former l'équipe.

The Telegraph

Dark side of Vancouver's Olympic flame

As the Winter Olympics open in Vancouver, away from the Olympic sites cause for celebration.



Downtown Eastside area of Vancouver. Photo: MARK RALSTON/AFP/Getty Images

By Philip Sherwell in Vancouver

Illustration 7 : La face obscure de la flamme olympique de Vancouver, The Telegraph, article de presse du 13 février 2010.

L'année suivante, alors que les Jeux Olympiques de Vancouver se préparent, la visibilité des personnes sans-abri à Vancouver et dans les grandes villes canadiennes, interpelle les pouvoirs publics. Le transfert des compétences logement aux provinces et le désengagement du gouvernement fédéral du financement du logement social depuis une quinzaine d'année s'est traduit par un important déficit de logement abordable, le rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement qualifie alors la situation au Canada de « crise nationale »¹⁰⁵. S'inspirant de l'exemple américain et des plans décennaux pour mettre fin au sans-abrisme, le sénateur Michael Kirby¹⁰⁶ préoccupé de la situation des sans-abri atteints de troubles psychiques convainc le gouvernement fédéral d'expérimenter l'approche *Housing First Pathways* à grande échelle. Des fonds fédéraux sont débloqués pour financer un vaste programme de recherche, en adaptant la méthode des essais cliniques utilisée par *Pathways To Housing* :

« Pour en savoir plus sur les moyens de contrer l'itinérance de personnes aux prises avec de graves problèmes de santé mentale et, en particulier, sur le potentiel du modèle *Logement d'abord* à cet égard, le gouvernement du Canada a investi 110 millions de dollars en 2008 dans un projet de démonstration quinquennal. C'est ainsi que le Commission de la santé mentale du Canada et des partenaires de cinq villes (Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Moncton) ont mis sur pied un essai sur le terrain pragmatique, à répartition aléatoire et comparatif étudiant l'approche *Logement d'abord*. (...) Ce projet, le projet Chez soi, entend cerner ce qui fonctionne, à quel coût, pour qui et dans quels environnements » (Goering et al., 2014, p.11)

En matière de sans-abrisme, ou d'« itinérance » pour reprendre la terminologie utilisée au Canada, le gouvernement fédéral donne les orientations mais c'est les États et collectivités qui définissent et mettent en œuvre leurs stratégies, sur leurs budgets propres. Les États et collectivités sont également compétents en matière de logement et de santé. L'octroi de financements fédéraux pour des services qui relèvent des compétences provinciales pouvait être perçu comme une ingérence source de tensions. L'affichage d'une recherche d'ampleur, plutôt qu'un nouveau programme fédéral, a pu être un moyen de chercher à les désamorcer (Goering et al., 2012), de même que le recours à un organisme à but non lucratif tiers pour porter le projet. Le gouvernement fédéral a donc mandaté la commission de santé mentale du Canada, pour piloter ce projet d'expérimentation scientifique dans cinq villes et sur cinq ans.

2.2.2. Prendre en compte les particularités locales

De 2009 à 2013, le projet At Home/ Chez Soi a concerné 2 148 personnes sans-abris dont 1 158 accompagnées selon l'approche *Housing First*. 13 dispositifs ont été lancés dans les 5 villes, portés par plusieurs organisations. L'équipe de *Pathways To Housing* – New York a été mobilisée pour accompagner le lancement du programme, former et veiller à la fidélité aux principes du modèle *Pathways*. L'équipe de recherche rassemblait une cinquantaine de chercheurs répartis sur les sites. Elle était coordonnée par Paula Goering, professeure et chercheuse affiliée au Centre de toxicomanie et de santé mentale de l'Université de Toronto.

Le projet At Home/ Chez Soi s'adressait aux personnes itinérantes ou logées de façon précaire et qui présentaient des troubles mentaux. Il devait permettre d'évaluer si le modèle *Housing First Pathways* était transposable en dehors des États-Unis et s'il pouvait s'adapter à la diversité des contextes locaux canadiens. Le souhait des promoteurs du Chez soi était de concilier un haut degré de fidélité au modèle avec des adaptations qui tiennent compte des

¹⁰⁵ NATIONS UNIES. « United expert on adequate housing calls for immediate attention to tackle national housing crisis in Canada ». Communiqué de presse, novembre 2007.

¹⁰⁶ Ce sénateur avait piloté un rapport « De l'ombre à la lumière : la transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada », publié en 2006 qui pointait plusieurs limites dans les services de santé mentale au Canada, notamment l'insuffisance de logement abordable pour les personnes dépourvues de logement qui souffrent de troubles psychiques.

particularités locales. Cette volonté a présidé aux choix des sites et aux options proposées pour les services de soutien aux bénéficiaires.

Les cinq villes appartenaient à différents états canadiens avec des particularités locales liées à un milieu rural (Moncton), aux publics plus particulièrement concernés par le sans-abrisme (autochtones à Winnipeg, primo-arrivants à Toronto, consommateurs de drogues à Vancouver), à l'offre d'habitat mobilisable, à la présence plus ou moins importante de services de santé mentale et de soutien aux personnes sans-abris.

L'accompagnement des bénéficiaires devait être basé sur le rétablissement et respecter les principes du modèle *Pathways*. Le projet proposait deux « paniers » de services de soutien en fonction du niveau de besoins ¹⁰⁷:

- Le « suivi intensif dans le milieu » destiné aux personnes avec les besoins les plus élevés (ou Assertive Community Treatment) : il est assuré par une équipe pluridisciplinaire avec entre autres un psychiatre, un infirmier et un pair aidant, avec un ratio d'un professionnel pour dix bénéficiaires. L'équipe est disponible 24 heures/ 24 et se réunit tous les jours pour faire le point sur les situations.
- Le « suivi d'intensité variable » à l'intention des personnes avec des besoins de soutien modérés (ou Intensive Case Management) : il est assuré par un référent – gestionnaire de cas (case manager) qui doit faire en sorte que les services de droit commun prennent en charge les demandes des personnes qu'il accompagne. Le ratio initial d'un professionnel pour vingt bénéficiaires a été ramené à seize bénéficiaires du fait de besoins plus importants. Le service est disponible tous les jours en journée et les référents se réunissent au moins une fois par mois en équipe pour faire le point sur les situations.

Par ailleurs, tous les programmes pouvaient avoir un volet d'accompagnement dit « traditionnel » (ou treatment as usual) qui était différencié dans l'évaluation des résultats.

La prise en compte des particularités locales s'est traduite sur chacun des sites par des approches spécifiques liées aux besoins des personnes accompagnées qui ont incrémenté le corpus des pratiques développées jusqu'alors dans le cadre des projets *Housing First Pathways* aux États-Unis. À titre d'exemples, on peut citer à Winnipeg, la proposition d'un service de soutien qui s'appuie sur la roue médicinale qui symbolise le cercle de vie pour les autochtones ; à Toronto, une approche des préoccupations liées à l'élimination du racisme et de l'oppression en lien avec les origines multi-ethniques des participants ; à Montréal, un accompagnement vers l'emploi pour ceux qui le souhaitent.

Le rapport final de recherche a conclu à l'efficacité du modèle *Logement d'abord* pour mettre un terme rapidement à l'itinérance dans des villes canadiennes de différentes tailles, avec des compositions ethno-raciale et culturelle diverses (Goering et al., 2014). Il a mis en avant la notion d'investissement judicieux pour expliquer que si les services *Logement d'abord* ne sont pas nécessairement moins chers que les services traditionnels, ils s'occupent mieux des gens et permettent des économies indirectes via des compensations de coûts sur d'autres services (hospitalisation et service de gestion de crise par exemple). Au-delà d'un accès plus rapide au logement et d'une plus grande stabilité, la recherche met en avant une utilisation plus appropriée des services de soins et d'hébergement et des effets bénéfiques sur la qualité de vie des bénéficiaires et leurs comportements en société. Le rapport final insiste sur l'importance de la fidélité au modèle *Pathways* pour obtenir des résultats optimaux et sur la nécessité de poursuivre les recherches pour comprendre notamment pourquoi, pour certains bénéficiaires, le modèle d'intervention ne répond pas à leurs attentes et besoins.

¹⁰⁷ L'évaluation du niveau de besoins se fonde sur le score à la grille d'évaluation Multnomah community ability scale (MCAS), le diagnostic clinique et différents autres facteurs (judiciarisation, hospitalisation et dépendance)

2.2.3. Dépasser le stade expérimental, convaincre et s'implanter

Parmi les ingrédients essentiels de la mise en œuvre réussie de l'approche *Logement d'abord* au Canada, le rapport pancanadien final du projet At Home/ Chez Soi insiste sur l'importance d'«une direction ferme» et d'«une alliance» des ministères, administrations publiques, opérateurs de services et collectivités pour créer une dynamique entre des systèmes et programmes compartimentés, faciliter «la navigation des participants dans ces systèmes» et «s'attaquer à tous les aspects de la problématique complexe de l'itinérance chronique» (Goering et al., 2014, p.32).

Cette alliance s'est jouée dans les coopérations intersectorielles, dans la mise en cohérence des décisions et orientations au niveau fédéral, régional et local et dans les soutiens politiques et financiers aux programmes du projet At Home / Chez Soi sur les cinq sites d'expérimentation. Elle n'allait pas de soi car l'engagement du projet At Home/ Chez soi par le niveau fédéral a constitué une rupture dans la conduite des politiques publiques liées au sans-abrisme. Le gouvernement canadien portait depuis une dizaine d'années l'approche IPAC (Initiatives dans les Partenariats en Action Communautaire) qui privilégiait le soutien aux initiatives et expertises issues du milieu local pour agir sur le sans-abrisme, la prévention, le repérage des situations à risque, la prise en compte des contextes et des déterminants sociaux. Elle se distinguait en cela de l'approche du gouvernement américain qui, à travers le déploiement des plans décennaux pour mettre fin à l'itinérance ciblait le sans-abrisme chronique et les actions visant la sortie de rue avec une individualisation de la problématique du sans-abrisme (Hurtubise 2018, p.77). Dans les cinq villes, les programmes associés au projet ont rencontré des résistances, d'autant plus fortes que les acteurs pouvaient se sentir écartés et remis en question par les orientations privilégiées au travers du *Logement d'abord* (logement en diffus, rétablissement, ...).

Les équipes d'intervention et l'équipe de chercheurs ont conjugué leurs efforts pour convaincre les décideurs, rallier les leaders locaux, nouer des partenariats, communiquer sur l'approche *Logement d'abord* et les résultats sur les différents sites. Roch Hurtubise qualifie d'innovation cette action conjointe qui a permis l'intégration de l'approche *Logement d'abord* dans les politiques et les systèmes locaux :

« Une autre innovation importante concerne la nécessité et mise en œuvre d'un exercice conjoint des chercheurs, des prestataires de service dans un consortium pour favoriser l'implantation d'un projet. Il s'agit d'une forme d'entrepreneuriat dans la mise en place d'un nouveau modèle qui ne repose pas sur un processus linéaire de déploiement d'une solution répondant à des besoins clairement identifiés. Le leadership exercé consiste à saisir les opportunités et à naviguer dans un contexte parfois perturbé pour favoriser le déploiement d'une vision et d'une action communes » (Hurtubise, 2018, p.79).

L'enjeu de la durabilité du projet At Home / Chez Soi à l'issue de la phase de démonstration a été une dimension importante du travail des initiateurs et promoteurs du projet. La notion de « durabilité » renvoie principalement au maintien des équipes en charge de la mise en œuvre des programmes sur les différents sites et à la capacité à maintenir dans le temps des pratiques fidèles au modèle *Logement d'abord*. Elle renvoie aussi au maintien des partenariats nécessaire à l'accompagnement des participants, aux effets des programmes *Logement d'abord* en matière de transformation des systèmes de soins et de soutien, au déploiement du modèle *Logement d'abord* au-delà des sites initiaux. Cet enjeu de durabilité a fait l'objet d'une documentation spécifique dans le cadre du programme de recherche, donnant lieu à la publication d'un rapport qui traite spécifiquement de cette question à l'échelle du projet pancanadien et sur chacun des sites (Goering et al, 2016) et d'un second rapport qui examine comment l'initiative Chez soi a influencé la politique fédérale sur l'itinérance au Canada (MacNaughton et al., 2017).

Les chercheurs canadiens ont joué un rôle clé dans les négociations visant à convaincre les décideurs d'assurer un atterrissage en douceur, au-delà de la fin officiellement annoncée. Cette implication a contribué à la réorientation de la politique nationale en matière d'itinérance en faveur du *Logement d'abord*. Ainsi, une année avant la fin du projet d'expérimentation, en janvier 2012, un « comité de la durabilité » a été mis en place par l'équipe de direction du projet et la commission de santé mentale du Canada pour examiner les stratégies à mettre en œuvre au niveau fédéral, provincial et local. Chaque site a également constitué un groupe de travail pour traiter de cet enjeu, tout en travaillant sur des plans de transition pour s'assurer que les participants puissent continuer à avoir accès à un logement et à du soutien si les financements nécessaires au projet n'étaient pas reconduits. Des rencontres ont été organisées avec les représentants fédéraux, provinciaux et locaux pour faire connaître aux décideurs les résultats préliminaires positifs de Chez Soi.

In fine, une entente a été conclue à l'automne 2012 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés : durant une année de transition, le gouvernement fédéral continuerait de financer le volet logement des programmes et les postes de coordinateurs de chaque site, chaque province devant s'assurer du maintien des services de soutien aux participants. Cet accord a concerné tous les États impliqués dans le projet expérimental, à l'exception du gouvernement du Québec¹⁰⁸. Après une période de fortes incertitudes, neuf programmes ont pu être maintenus et le gouvernement canadien a réorienté la stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) en affichant le *Logement d'abord* comme une politique nationale pour mettre fin à l'itinérance et en conditionnant l'octroi des financements à l'adoption de l'approche par les opérateurs associatifs.

Considérer comme un succès, ce résultat est le fruit d'un couplage efficace de données probantes issues du programme de recherche et de données sensibles qui mobilisent les retours d'expérience et qui donne la parole aux personnes pour justifier et promouvoir l'approche. Les rencontres, les prises de parole dans l'espace médiatique, les vidéos-témoignages ont constitué autant de leviers de sensibilisation et de diffusion.

« En général, la stratégie a reposé sur l'approche de la transposition intégrée des connaissances qui a mobilisé des décideurs clés à tous les stades de la recherche, le but étant de remporter leur appui envers les conclusions. S'inspirant des constatations provisoires, l'équipe de leadership, de concert avec le personnel des relations gouvernementales de la Commission de la santé mentale du Canada (CSCE), a lancé une campagne tous azimuts auprès d'hommes et de femmes politiques et de décideurs à divers niveaux pour tenter de les persuader de soutenir le projet. (...) Cela est survenu au moment où le gouvernement fédéral examinait l'orientation de sa politique sur l'itinérance. Les données probantes tirées du projet Chez Soi qui ont été présentées dans le cadre des efforts visant à obtenir du financement de transition a joué un rôle important lors des délibérations politiques ». (MacNaughton et al. 2017, p. 4)

Les auteurs réfèrent ce processus à une démarche intégrée de transposition des connaissances et à la théorie des courants qui sous-tendent les changements dans les politiques. Dans cette théorie, une politique change lorsque convergent les trois courants que sont les problèmes, la volonté politique et les idées stratégiques. Dans le cas du Chez Soi, le risque que les personnes qui avaient participé au projet perdent leur logement constituait un problème. La réussite du projet et la façon dont ses résultats ont été formulés ont convaincu des décideurs clés car ces idées étaient en résonance avec le programme politique du gouvernement de l'époque (un gouvernement plus efficace). Dans le même temps, des entrepreneurs en politique (à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement) se sont saisis de l'opportunité du réexamen de la stratégie de lutte contre l'itinérance pour mettre en avant les résultats du projet Chez Soi et de l'approche *Logement d'abord* pour orienter le

¹⁰⁸ Nous reviendrons plus en détail sur les motifs de cette exception et les adaptations spécifiquement québécoises qui en ont découlé (en page 126 et suivantes),

renouvellement de cette stratégie au niveau fédéral. En l'espèce, les chercheurs ont directement pesé dans les négociations.

2.2.4. Une acceptation du *Logement d'abord* qui encourage les traductions et les adaptations

Soucieux de faire connaître le *Logement d'abord* et de rendre intelligible la diversité de ses usages, des chercheurs impliqués dans son déploiement au Canada ont explicité plusieurs applications ou usages possibles, représentés dans le schéma ci-dessous (Gaetz et al. 2014, p.10).

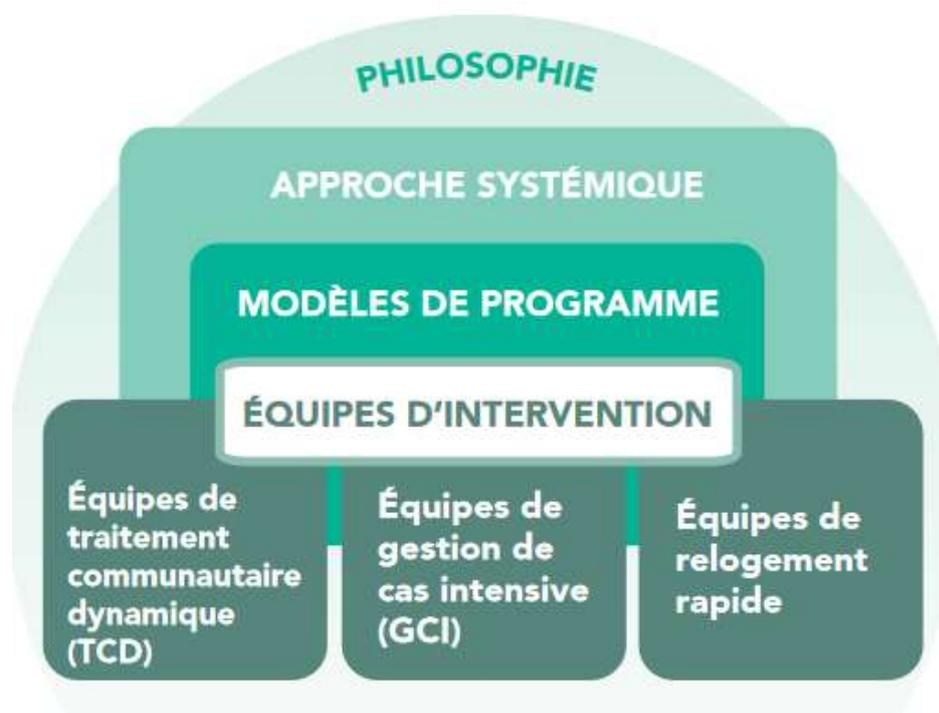


Illustration 8 : L'application du Logement d'abord au Canada (Gaetz et al.2014, p.10)

En tant que philosophie, l'approche *Logement d'abord* peut devenir le principe directeur de toute organisation ou collectivité pour qui offrir un logement permanent et ensuite du soutien aux gens est une priorité. En tant qu'approche systémique, elle peut orienter par ses principes, l'action des différents services et programmes qui interviennent sur le sans-abrisme, chacun ayant un rôle précis à jouer dans le système global. Elle peut être utilisée comme un modèle de programmes, qui peut prendre de nombreuses formes pour s'adapter aux contextes locaux et aux besoins des publics. La mise en place d'une diversité de modèles de programme permet d'offrir des services d'aide de durée ou de forme variées, en fonction des besoins plus ou moins élevés des personnes sans-abris mais aussi des moyens mobilisables (par exemple, tous les programmes n'offrent pas de suppléments au loyer, certains utilisent des logements sociaux, d'autres du parc privé, etc. ...). Enfin, l'approche *Logement d'abord* peut renvoyer à différents modèles d'équipes afin de répondre aux besoins des situations ciblées.

Les auteurs distinguent trois types d'équipes d'intervention¹⁰⁹. Elles diffèrent par les catégories de public qu'elles accompagnent (sans-abri chroniques, jeunes, familles, ...), le degré de sévérité de leurs problèmes physiques, psychiques ou sociaux, les compétences de leurs membres et leurs capacités à gérer directement des situations complexes ou le fait de s'appuyer sur les services généralistes pour répondre aux besoins de soutien des personnes. Le nombre de situations accompagnées tient compte de l'intensité du soutien à apporter.

Cette acceptation large du *Logement d'abord* autorise et encourage les traductions et adaptations locales. La prise en compte du contexte local conduit à une redéfinition de l'approche qui peut s'écarter considérablement du modèle *Pathways* de référence.

« Le respect de la congruence et de la fiabilité aux standards de qualité du modèle devient donc secondaire, l'essentiel est que les grands principes (le logement sans condition et l'offre d'un suivi) inspirent et influencent les pratiques qui se développent. D'une certaine façon, on est passé des données probantes (certitudes) aux données probables (raisonnables, souhaitables, approuvées, et dont la pertinence tient moins à la preuve scientifique qu'à la possibilité qu'elles inspirent les pratiques locales). Dans chacune des villes où l'approche se déploie, les responsables effectuent des traductions et des adaptations pour rendre les principes pertinents et l'approche réalisable au niveau local» (Hurtubise 2018, p.81).

Le *Logement d'abord* au Canada s'élargit et se transforme par rapport au modèle *Pathways* qui l'a inspiré. Il concerne potentiellement toutes les personnes dépourvues de logement et non plus uniquement celles atteintes de troubles psychiques. Il peut concerner toutes les formes de sans-abrisme (dont le sans abrisme épisodique et caché) et non plus uniquement le sans-abrisme chronique. Loin d'être figée dans un modèle d'intervention type, il autorise une pluralité d'appropriations, des bricolages et des recyclages de pratiques, des développements inattendus selon les publics et les territoires.



Illustration 9 : Supports de diffusion du Logement d'abord au Canada.

¹⁰⁹ Les équipes de traitement communautaire dynamique (équipe pluridisciplinaire en capacité de répondre directement à des besoins d'accompagnement élevés et pluriels), les équipes de gestion de cas intensive (soutien individualisé pouvant être intensif mais dans l'optique d'orienter au plus tôt vers les services généralistes), les équipes de relogement rapide (soutien de courte durée qui s'appuie sur les services généralistes).

2.2.5. La stabilité résidentielle avec accompagnement au Québec : la voie du compromis

Au Québec, une autre terminologie a été retenue pour qualifier l'action publique menée pour réduire le sans-abrisme, avec des registres d'intervention plus diversifiés que ceux mobilisés dans les programmes *Logement d'abord* (sensibilisation des forces de police, travail sur le non-recours, etc. ...) : la stabilité résidentielle avec accompagnement. Le récit de la réception du projet At Home/chez Soi à Montréal et plus largement de l'approche *Logement d'abord* au Québec permet de retracer les résistances rencontrées et d'éclairer les enjeux associés aux choix de cette terminologie.

À Montréal, trois équipes distinctes ont été mis en place dans le cadre du projet Chez Soi. L'essai randomisé a concerné 469 participants, dont 286 accompagnés selon les principes du modèle *Housing First Pathways* et 183 avec les services habituellement accessibles aux personnes sans-abris avec une maladie mentale grave. Selon le rapport établi par des membres de l'équipe de recherche à partir d'entretiens auprès d'une partie des acteurs locaux partie-prenantes (Latimer et al., 2016), le projet a cristallisé les oppositions dès son lancement, au niveau du gouvernement provincial, de l'organisme responsable des services sociaux et de santé montréalais, des opérateurs associatifs (ou organismes communautaires) et de leurs mouvements.

L'obligation de traitement et la préparation par étape de l'accès au logement étaient fortement ancrées dans les pratiques et orientaient la majeure partie du système d'aide et de soin aux personnes sans-abris. Pour beaucoup d'acteurs locaux, il semblait irresponsable de donner un appartement à une personne qu'ils percevaient comme insuffisamment stable ou apte à occuper un logement du fait de ses problèmes de santé mentale et de ses addictions. Sur le fond, l'enjeu de changer d'approche n'était pas partagé et interrogeait l'intérêt du programme de recherche :

« La croyance que la solution au problème de l'itinérance repose directement sur les ressources financières, et non pas sur le plan de la structure ou la philosophie, était très répandue à l'époque de l'inauguration du projet. Beaucoup d'entre eux soutenaient qu'ils savaient déjà comment mettre fin à l'itinérance, et qu'ils avaient seulement besoin de ressources supplémentaires. Par conséquent, ils ne reconnaissaient pas le besoin d'un projet destiné à mettre à l'essai une nouvelle approche utilisant les fonds publics, dont ils avaient grandement besoin » (Latimer et Methot 2016, p.41).

De nombreux arguments ont pesé contre le projet parmi lesquels l'empiètement du gouvernement fédéral sur un champ relevant des compétences provinciales, la dépréciation implicite des programmes existants et bien établis, l'utilisation des fonds publics pour verser des suppléments de loyer à des bailleurs privés, les risques de troubles et nuisances pour les riverains et propriétaires pouvant compromettre à terme la réputation des opérateurs associatifs et leurs financements. Le Chez Soi était perçu comme un dispositif concurrent. La méconnaissance des pratiques développées et la non-reconnaissance des résultats ont alimenté les oppositions.

Quelques semaines avant l'échéance officielle du projet en mars 2013, le transfert des participants aux services usuels a été décidé par l'organisme responsable des services sociaux et de santé montréalais, avec un démantèlement des équipes en charge des volets logement et soutien. Les difficultés d'orientation et le nombre important de participants qui perdaient leur logement à la suite de ce transfert ont conduit à la révision de cette stratégie. In fine, l'un des programmes (le programme Diogène) a été pérennisé pour les situations avec les besoins de soutien les plus élevés et une autre équipe a été maintenue avec des moyens réduits.

En 2015, la réorientation de la stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) par le gouvernement fédéral a fait évoluer les positions. En dépit de son opposition initiale au projet Chez Soi, le gouvernement du Québec a finalement cité dans son Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020, le *Logement d'abord* comme l'une des approches à préconiser pour aider les personnes à sortir du sans-abrisme. Il a accepté le financement par le gouvernement fédéral de programmes *Logement d'abord*, sous réserve d'une nouvelle appellation, la « stabilité résidentielle avec accompagnement ». Les opérateurs associatifs ont été incité financièrement à s'intéresser à l'approche.

La réorientation des financements incitait au déploiement de l'approche *Logement d'abord*, y compris parmi les acteurs initialement opposés ou sceptiques. Mais cette réorientation se serait traduite par des baisses et arrêts de financement d'autres programmes qui contribuaient à lutter contre le sans-abrisme, interrogeant la cohérence d'ensemble de la politique menée. Les règles d'octroi des financements et leurs interprétations ne permettraient aussi pas de reconduire à l'identique les modes d'intervention qui avaient abouti aux résultats observés dans le projet At Home / Chez Soi¹¹⁰. Alors que la reconnaissance de l'approche au Québec restait incertaine, l'équipe de recherche insistait sur l'importance d'un juste calibrage des besoins financiers, de la formation au modèle *Logement d'abord* et de l'outillage des professionnels pour que les conditions de son efficacité soient réunies :

« La résistance existe toujours parmi de nombreux organismes près de deux ans après l'échéance officielle du modèle LD (*Logement d'abord*), mais il commence à être reconnu en tant qu'approche parmi tant d'autres, adapté à un type précis de personne itinérante, avec lesquelles les approches traditionnelles ne fonctionnent pas. Cette reconnaissance est très fragile et risque de se dissiper si les organismes qui reçoivent un financement du SPLCI ne sont pas en mesure de donner adéquatement les services du modèle LD. Les détracteurs pourront citer l'échec afin d'inciter l'opposition » (Latimer et Methot 2016, p.52).

Pour faire connaître l'approche *Logement d'abord* et dépasser les oppositions politiques, un guide en français et des récits de pratiques ont été diffusés, accessibles sur Internet aux francophones. Tout en respectant les objectifs et les principes de base du modèle *Housing First Pathways*, les équipes du Chez Soi étaient encouragées à faire preuve de créativité et à expérimenter de nouvelles approches. Ces pratiques ont été documentées tout au long du projet par Roch Hurtubise, chercheur au centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et diffusées dans les réseaux professionnels sous forme de récits de pratiques. Ces récits auraient permis à bon nombre de professionnels de changer leur point de vue sur l'approche *Logement d'abord* (perçue par beaucoup comme une approche très descendante et rigide) et de constater qu'elle intégrait bon nombre de pratiques que certains utilisaient également (réduction des risques, rétablissement, autodétermination, pair-aidance ...).

Sous le nouveau vocable de la stabilité résidentielle avec accompagnement, l'approche *Logement d'abord* s'implante au Québec et s'intègre progressivement au système de services destinés aux personnes sans domicile, avec des hybridations et des appropriations multiples qui transgressent le dogme de la fidélité à un modèle éprouvé et évitent d'opposer les projets logements d'abord aux services préexistants.

Pour Roch Hurtubise, le cas du Québec au travers de l'approche stabilité résidentielle avec accompagnement, illustre le repositionnement du *Logement d'abord* au Canada, avec un modèle plus flexible afin de s'adapter aux contextes locaux, moins hégémonique en étant une solution parmi d'autres dans une stratégie de réduction du sans-abrisme :

¹¹⁰ Le rapport interroge par exemple le ratio de bénéficiaires à accompagner par les professionnels (trop élevé parfois pour permettre d'apporter un soutien à la hauteur des besoins) ou l'absence de psychiatre et d'infirmier dans les équipes de soutien (qui conduirait à exclure les bénéficiaires potentiels qui auraient des maladies mentales graves telles que des troubles psychotiques).

« Comment peut-on alors qualifier la différence entre l'approche *Logement d'abord* et l'approche Stabilité résidentielle avec accompagnement ? Une première différence tient à la flexibilité du modèle *Logement d'abord*, qui doit être adapté et pertinent en fonction du contexte local : il doit s'appuyer sur les ressources existantes, reposer sur un choix local qui permet une certaine redéfinition de l'approche. (...) Une deuxième différence entre les deux approches est que le modèle SRA s'inscrit dans une vision plus large de l'action en itinérance qui mise sur une diversité de solutions : de la sensibilisation auprès de la police pour diminuer les problèmes de judiciarisation à la mise en œuvre d'une stratégie pour rendre les services accessibles ou encore pour rendre visibles certaines formes d'itinérance moins connues (femmes, jeunes et autochtones) » (Hurtubise 2018, p.81).

Plutôt qu'une innovation totale, le *Logement d'abord* compose avec les pratiques préexistantes et d'autres sources d'inspiration dans un processus de transformation progressive. Les publics potentiellement concernés sont beaucoup plus larges que les seuls sans-abris chroniques avec des troubles mentaux sévères ciblés par le modèle *Housing First Pathways*. Les principes du *Logement d'abord* font repères mais le mode d'emploi peut être réécrit et enrichi. Ainsi, les principes de la stabilité résidentielle avec accompagnement restent proches de ceux du projet At Home / Chez Soi et du modèle *Pathways* mais ils intègrent de nouveaux apports tels que l'approche « par les forces »¹¹¹ ou la notion de « sécurité culturelle » qui propose de prendre en compte la diversité des personnes et leur histoire pour qu'elles se sentent en sécurité en tant qu'autochtone, femme, migrant, LGBT, ... Les critères de réussite sont élargis pour intégrer les différentes dimensions du bien-être et en considérant aussi que la stabilité résidentielle n'est pas un critère de réussite pour tous, la mobilité pouvant être importante pour certains. Il est admis que le *Logement d'abord* n'est pas adapté à tous et qu'une diversité de solutions est nécessaire.

Section 3. La stratégie finlandaise de résorption du sans-abrisme par le Logement d'abord

2.3.1. Agir sur le noyau dur du sans-abrisme

Petit pays de 5,5 millions d'habitants à l'extrême nord de l'Europe, la Finlande est devenue une référence en matière de résorption du sans-abrisme. En visant la fin du sans-abrisme, ce pays met en œuvre depuis une trentaine d'années une politique publique volontariste qui se réclame du *Logement d'abord*.

La Finlande a développé un haut niveau de protection sociale, un système de santé performant et accessible à tous les citoyens, ainsi qu'une offre de logements sociaux relativement importante (de l'ordre de 18% en moyenne). À son apogée dans les années 1980, le sans-abrisme touchait 0.40% de la population, soit de l'ordre de 20 000 personnes. Les données suggèrent alors que le sans-abri "typique" est une personne de plus de vingt-cinq ans qui est seule, pauvre, citadine, finlandaise, parfois hébergée chez des proches. Bien que comparable, voire moins critique que dans la plupart des pays occidentaux, cette situation a été identifiée comme un problème public prioritaire dans le contexte finnois de l'époque. Dès 1985, une loi sur l'évolution des conditions de logement a obligé les autorités locales à veiller à ce que les mesures ciblent les personnes sans abri et les personnes vivant dans des conditions insatisfaisantes. Les services destinés aux personnes sans-abri ont commencé à être

¹¹¹ Issu de l'École de bien-être social de l'Université du Kansas, le modèle des forces base l'intervention auprès des personnes avec des problèmes de santé mentale en se fondant avant tout sur une évaluation des forces de la personne et de son environnement. Cette méthodologie a été recommandée par les chercheurs québécois pour structurer le soutien d'intensité variable des personnes qui ont des troubles mentaux graves, mais qui ne requièrent pas de suivi intensif (Latimer et al., 2011).

considéré comme un élément essentiel des services d'une autorité locale. L'élimination du sans-abrisme est devenu un objectif gouvernemental à partir de 1987.

Un consensus politique s'est établi autour de cet objectif qui a été porté par les gouvernements successifs. Des mesures spéciales visant à réduire le sans-abrisme ont été prises et les instruments nécessaires au pilotage d'une politique publique ont été mis en place. La coopération a été renforcée entre les autorités responsables du logement, de la protection sociale et de la santé, et les autorités locales. Un fond finlandais pour le logement a été créé, une définition commune du sans-abrisme a été adoptée qui recouvre toutes les situations où les personnes ne disposent pas de logement propre (dont les personnes hébergées chez des tiers), un système de mesure du niveau du sans-abrisme a été mis en place qui se base sur des données annuelles. Une fondation parapublique, la Y-Foundation, a été créée à cette période pour acquérir de petits logements du parc privé et les louer aux personnes sans-abri¹¹².

Sur une période de 20 ans, le développement conjugué du logement social et des services d'aide ont permis de réduire considérablement le nombre de personnes sans-abri. Entre 1988 et 2008, ce nombre a diminué de 20 000 personnes à 8 000 personnes (0,15% de la population) (Tainio et al., 2009).

En 2006, une étude a cependant constaté que malgré cette réduction globale du sans-abrisme, le sans-abrisme de longue durée, lui, ne diminuait pas. Une personne était désignée « sans-abri de longue durée » si sa situation de sans-abrisme se prolonge sur plus d'une année ou se répète pendant les trois dernières années, et si elle a des problèmes sociaux et des problèmes de santé liés à cette situation. On estime alors que les mesures n'ont pas été efficaces pour aider ces personnes, qui représentent jusqu'à 45% des personnes en situation de sans-abrisme et constituent le noyau dur du sans-abrisme. Le sans-abrisme « de transition » avait lui été réduit à des niveaux comparativement très bas.

À partir de 2008, la Finlande va porter plus spécifiquement son attention sur le sans-abrisme chronique (Busch-Geertsema, 2010). Ce phénomène est alors appréhendé comme un problème public prioritaire en raison de sa persistance, des risques qu'il représente pour les personnes concernées, pour la cohésion de la société finlandaise, pour les dépenses publiques (hospitalisation d'urgence, coûts d'hébergement, détention, ...). Le réduire apparaît alors un investissement social et une source potentielle d'économies. Les situations visées sont très proches de celles ciblées par le modèle *Housing First Pathways* mais le contexte et le cheminement qui vont dessiner les contours du *Logement d'abord* en Finlande sont radicalement différents.

2.3.2. Une exigence éthique : avoir son nom sur la porte

En 2007, le ministre de l'Environnement en charge du Logement met en place un groupe de travail appelé « Four Wise » (Quatre sages) pour faire des propositions visant à résoudre ce problème. Les membres de ce groupe des "sages" représentaient différentes institutions de la société finlandaise, à savoir les services sociaux, l'Eglise, le logement social et la médecine¹¹³.

¹¹² La Y-Foundation a été créée en 1985 par les cinq plus grandes villes finlandaises et des organisations à but non lucratif (Croix-Rouge finlandaise, association finlandaise de la santé mentale, église évangélique Finnoise, association finlandaise des municipalités, syndicat finlandais des professionnels de la construction). Avec quelque 16 700 logements sociaux abordables, elle est devenue le quatrième bailleur social du pays et une partie de ce parc est spécifiquement destiné aux personnes sans-abri.

¹¹³ Le « groupe de sages » était composé de quatre experts dont l'expérience professionnelle était liée au sans-abrisme : le chef des services sociaux à Helsinki, l'archevêque d'Helsinki, d'un docteur en médecine ancien politicien réputé pour avoir été militant social et le directeur de la Y-Foundation de l'époque. Juha Kaakinen, directeur général de la Y-Foundation et cofondateur du *Housing First Europe Hub*, était secrétaire de ce groupe.

Dans un rapport intitulé *Name on the door* (Avoir son nom sur la porte), ils ont posé les bases d'une stratégie nationale pour mettre fin au sans-abrisme chronique.

Pour ce groupe des "sages", l'argument essentiel pour mettre fin au sans-abrisme trouvait sa justification dans la valeur humaine de chaque individu. Avoir un chez-soi est un signe d'appartenance à la communauté humaine. Avoir un nom propre est l'expression de l'identité et pouvoir mettre son nom sur la porte de son logement, une exigence pour l'estime de soi. Juha Kaakinen qui assurait les fonctions de secrétaire, met en avant la forte dimension éthique qui a guidé les propositions :

« Nous voulions montrer qu'il y a un besoin humain élémentaire qui est celui de la vie privée, d'un endroit qui soit à soi, d'un chez-soi. Cela fait que nous devons avoir pour objectif une solution qui mette fin au sans-abrisme. (...) Nous pensons qu'un logement permanent permet de résoudre les autres problèmes ; ne pas consommer d'alcool n'est donc pas un prérequis pour le logement permanent, comme il pouvait l'être dans l'ancienne manière de penser ». (Kaakinen 2014, p.117).

Ce message de conviction a contribué à la formation d'un consensus sur cette nouvelle approche malgré sa portée critique vis à vis des dispositifs préexistants.

Comme aux États-Unis, le système de prise en charge des personnes sans-abri «de longue durée » en Finlande était dans sa quasi-totalité basé sur le principe d'une mise à l'épreuve des usagers au travers d'un parcours en structures d'hébergement, avec pour objectif final une vie indépendante en logement. Les personnes étaient hébergées dans des structures collectives où l'absence de consommation d'alcool et de drogues étaient requises, excluant une partie des personnes avec des fortes addictions.

Les "sages" ont préconisé une transformation radicale de l'offre d'hébergement et de services, qui au regard des besoins élevés de ce public, ne devait plus être pensée comme une solution de transition. Les réponses en termes de logement et d'accompagnement devaient être apportées sur le long terme. Ils ont proposé la mise en place d'un programme de financement public novateur et substantiel, combinant des financements pour des postes d'accompagnants et pour la transformation de l'offre d'hébergements. Le modèle finlandais va se développer à partir de ces réflexions et propositions.

Le marqueur de la stratégie proposée est l'accès à un logement stable sans condition et l'usage d'un contrat de location classique, sans avoir recours à des contrats d'hébergement ou de sous location. Les personnes peuvent, en fonction de leur situation, être accompagnées et avoir des aides pour payer leurs loyers et leurs charges mais elles ont juridiquement les mêmes droits et obligations que tout locataire.

« La définition finlandaise du *Housing First* est très pragmatique. Ses critères distinctifs sont concrets : un logement indépendant loué avec un contrat à son nom propre pour un temps non limité et si nécessaire, avec un soutien à la personne non borné dans le temps. Le logement est systématiquement loué sans aucune condition préalable. La vie ordinaire de la personne est basée sur cet appartement, un habitat à soi permettant une vie indépendante avec tous les droits et obligations afférents. La symbolique issue du contrat de location est d'une importance capitale. C'est le signe que le logement a vocation à devenir un domicile en lieu et place des solutions de logement temporaire, tels que les abris, les foyers et hôtels, encore répandus dans de nombreux pays ». (Kaakinen 2018, p.169).

Les acteurs finlandais qui ont participé à l'élaboration de cette stratégie disent qu'en 2007 lorsqu'ils ont commencé leurs travaux, ils n'avaient pas conscience qu'un modèle relativement proche était mis en place depuis plusieurs années sous le nom de *Housing First* en Amérique du Nord. Ils vont par la suite s'impliquer dans les réseaux d'échanges existants sur le *Logement d'abord* à l'international, s'appuyer sur les expériences et les expertises disponibles

pour orienter leur stratégie et alimenter leurs pratiques, participer aux controverses sur la doctrine, avec des influences réciproques et des hybridations¹¹⁴.

Quatre principes structurants sont mis en avant dans l'ouvrage publié par la Y-Fondation pour rendre compte de l'approche finlandaise du *Housing First (A home of your own 2017, p.15)*.

Un logement pour permettre une vie indépendante. La personne sans-abri peut accéder directement à une location, sans passer par de l'hébergement temporaire. La résolution des difficultés sociales et des problèmes de santé est recherchée une fois qu'un logement permanent est garanti. Pour certains, le mode de vie indépendant le plus adapté sera un appartement ordinaire. Pour d'autres, un logement dans une structure avec une présence 24h/24.

Le respect des choix. Les bénéficiaires choisissent les traitements et services. Leur intervention vise la réduction des risques liés à l'usage de toxiques et la réduction de la douleur causée par les symptômes psychiatriques pour permettre à l'usager de vivre chez lui. Les services soutiennent son rétablissement en respectant son autonomie, tout en encourageant sa participation.

La réhabilitation et le renforcement des capacités d'action. Les professionnels traitent les bénéficiaires comme des égaux. Les interactions visent à établir la confiance et un optimisme qui aide chacun à se rétablir et à prendre conscience de ses ressources. L'objectif est toujours de rechercher des solutions à sa situation avec lui. Cela suppose de renoncer à une position de pouvoir et d'adopter une nouvelle posture professionnelle.

L'intégration dans la communauté et la société. Les bénéficiaires sont encouragés à investir leur logement comme leur chez-soi. Le soutien apporté vise aussi à maintenir le contact avec les proches et à investir les relations sociales. Un travail de liens avec le voisinage est réalisé avec les usagers. L'investissement de la vie collective est encouragé pour qu'ils puissent se sentir membre d'une communauté.

2.3.3. Des plans triennaux pour transformer le système d'assistance aux personnes sans-abri

Le gouvernement finlandais a suivi les préconisations des "sages". Il a lancé le programme PAAVO avec pour objectif de diminuer de moitié le sans-abrisme de longue durée d'ici 2011 (PAAVO I) et de le faire disparaître en 2015 (PAAVO II)¹¹⁵.

Ce programme a planifié une trajectoire de transformation des hébergements et des services dédiés aux personnes sans-abri. La première étape visait à remplacer les hébergements collectifs temporaires et les services d'urgence par des logements en location sans limite de temps, avec différentes formes d'accompagnement et de soutien à domicile. Des financements substantiels étaient alloués aux ONG pour qu'elles convertissent les structures d'hébergement collectif préexistantes, sous réserve qu'elles transforment aussi leurs organisations et leurs pratiques d'accompagnement pour tenir les principes de l'approche finlandaise du *Housing First*. La majeure partie des foyers et des abris de nuit qui étaient destinés aux personnes sans-abri a été convertie en logement regroupé. Plus de 200 postes ont été créés pour renforcer les capacités d'accompagnement. Des actions de formation, ainsi

¹¹⁴ En 2011, Sam Tsemberis a ainsi été sollicité pour évaluer le premier plan triennal et participer à un comité d'experts internationaux. La Finlande a participé activement aux échanges au niveau européen et international, par l'intermédiaire de la Y-Fondation, jusqu'à fonder le *Housing First Europe Hub* avec la FEANTSA en 2016.

¹¹⁵ PAAVO I, the Finish National Programme to Reduce long-term homelessness (2008 - 2011) et PAAVO II, the Reduction Programme of long-term homelessness (2012 - 2015). Chronologie documentée dans l'ouvrage *A home of your own* (Y Foundation, 2017).

que de nouvelles pratiques de supervision et de management ont été déployées pour accompagner le changement. Les pratiques d'intervention se sont enrichies avec le développement des approches pluridisciplinaires, du travail communautaire, de la pair-aidance, de la réduction des risques et du rétablissement.

Paavo II a poursuivi l'objectif de réduction du sans-abrisme chronique mais s'est aussi attaché à réduire le sans-abrisme "caché" des personnes hébergées chez des tiers à défaut de logement propre. Cet élargissement du public cible s'est accompagné d'un développement de services de soutien de faible intensité pour les personnes logées en diffus et de services de prévention et de conseil en logement. Il s'agissait également d'utiliser plus efficacement l'offre de logements sociaux disponible pour les personnes sans-abri.

À l'issue du programme Paavo II, les objectifs quantitatifs n'étaient pas atteints mais la stratégie *Logement d'abord* a été plébiscitée. Une recherche évaluative (Pleace et al., 2016) a montré que sur la période, le sans-abrisme de longue durée avait baissé de 35% et le niveau global du sans-abrisme de 29%. Elle a établi la corrélation entre la baisse du sans-abrisme chronique et l'efficacité de la stratégie et des coopérations mises en œuvre. Il était préconisé d'investir davantage la dimension préventive.

Pour ce faire, le plan triennal 2016-2019 a affecté prioritairement les ressources au développement de la prévention, du soutien à domicile et à la formation des professionnels.

Certaines catégories de la population ont été ciblées comme étant plus particulièrement exposées au risque de sans-abrisme : les femmes, les jeunes, les sortants de prisons ou d'hôpitaux, les demandeurs d'asile, les ménages surendettés ou menacés d'expulsion, ... Des services dit "préventifs" ont été développés qui se centrent sur le renforcement des compétences des personnes en matière de gestion de leur logement, ainsi que sur la coordination des services d'aide à domicile. Ils accompagnent les personnes qui sortent d'institutions ou d'établissements de soins pour les aider à trouver un logement. Ils fournissent aussi des conseils juridiques et de l'appui aux personnes qui font l'objet d'une procédure d'expulsion, en recherchant des solutions pour éviter l'expulsion sans solution de relogement. Une coordination plus efficace est aussi recherchée pour le logement et l'intégration des étrangers bénéficiaires d'un permis de séjour.

Dans le cadre du *Logement d'abord*, la stratégie finlandaise s'attache désormais à mettre fin aux différentes formes de sans-abrisme. Le programme de coopération 2020-2022 prévoit ainsi de réduire de moitié tous les types de sans-abrisme d'ici 2023 et d'y mettre fin complètement d'ici 2027. Notons cependant que les personnes sans droit au séjour ne font pas partie des publics ciblés par la politique du *Logement d'abord* en Finlande et qu'elles ne sont pas comptabilisées dans les chiffres du sans-abrisme.

2.3.4. Le cas idéal typique d'une politique volontariste qui fonctionne

La Finlande apparaît sur la scène internationale comme le seul pays occidental à avoir réussi à réduire efficacement le sans-abrisme. La stratégie finlandaise est présentée comme un cas idéal-typique d'une politique volontariste de résorption du sans-abrisme qui fonctionne, en se fondant à la fois sur le *Logement d'abord* et sur un système développé de protection sociale. À ce titre, elle est mise en avant par les promoteurs du *Logement d'abord* pour inspirer les gouvernements en Europe.

« Le cas finlandais est édifiant. Sans politique volontariste au plus haut niveau, sans élargissement du modèle à des publics variés, sans une méthode de mise en œuvre réorientant les moyens financiers et humains dédiés à l'hébergement vers le logement, sans la participation active des usagers, l'objectif d'éradication du sans-abrisme demeure un discours incantatoire ou une stratégie de « niche ». Que la Finlande soit devenue leader du *Housing First* Hub européen envoie un signal politique fort. Elle a su expérimenter une voie originale ajustée non seulement à la

configuration de son pays mais qui fait écho à l'histoire sociale européenne – et aux politiques de welfare state la caractérisant depuis la fin de la seconde guerre mondiale » (Laval 2018, p.123).

Le mode de pilotage de cette stratégie participe du modèle du *Logement d'abord* finlandais, donnant à voir une action publique pragmatique qui permet d'aboutir à des résultats mesurables sans s'arrêter à la complexité apparente du problème public à traiter.

Le consensus politique s'est appuyé sur un large partenariat et une coordination efficace entre les différentes autorités étatiques et municipales, les associations nationales et locales (Pleace et al., 2016). Le programme a été piloté au niveau national par le ministère de l'environnement, avec le ministère des affaires sociales, en associant l'agence en charge du financement et du développement du logement, l'association finlandaise des machines à sous (équivalent de la Française des jeux mobilisée pour financer la conversion des foyers) et la Y-Foundation. Le gouvernement a contractualisé avec les onze principales villes du pays concernées par le sans-abrisme, dont la capitale Helsinki. Des ressources financières importantes ont été affectées à la stratégie par le gouvernement et les municipalités, chaque partie contribuant à hauteur de 50 pour cent. Des lettres d'intention précisaient les engagements et contributions attendues de chaque acteur. Les plans triennaux fixaient des objectifs quantifiés, avec des échéances, des moyens financiers et une progressivité dans le temps. Les plans successifs ont été évalués et la stratégie adaptée sur ces bases.

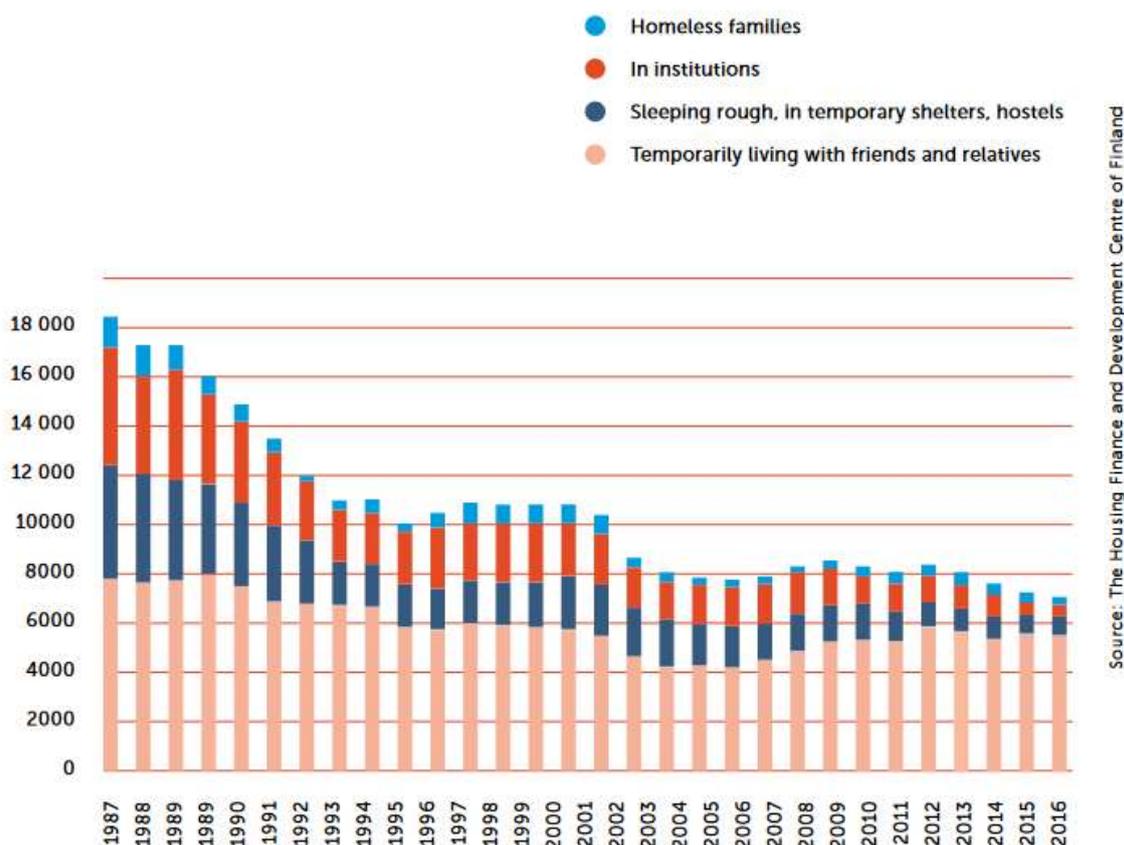


Illustration 10 : Evolution du nombre de personnes sans domicile en Finlande 1987 - 2016 (A Home of your own, p.11).

Cette vision idéale est cependant nuancée par certains acteurs qui font état des difficultés rencontrées dans la mobilisation de logements, de phénomènes de rejet et de stigmatisation dans le voisinage et dans l'opinion publique, d'incertitudes sur la mobilisation de ressources suffisantes pour répondre aux besoins de soutien à domicile des personnes. En dépit du consensus affiché autour de cette stratégie et de son inscription dans le programme su

gouvernement, des inflexions sont aussi observées dans son portage avec un certain retrait de l'Etat, une coordination nationale moins active, un transfert aux collectivités locales de la responsabilité des mises en œuvre locales, la remise en cause des fonds jusqu'alors réservés aux services de soutien (Kaakinen et al., 2021).

L'institutionnalisation du *Logement d'abord* demeure ainsi un enjeu en Finlande et la promotion du modèle finlandais à l'international permet aussi de renforcer son assise au niveau national et local.

2.3.5. La conversion des anciens foyers : un marqueur et un point de non-retour

La transformation des hébergements collectifs en logements indépendants est un marqueur du modèle Finlandais. Il s'agissait d'un choix pragmatique lié au besoin de proposer rapidement des logements aux personnes sans domicile, aux contraintes pesant sur la disponibilité du foncier et des logements sociaux. Ces foyers et ces abris de nuit avaient aussi l'avantage d'être situés en centre-ville, à proximité des services et des commerces. La conversion des bâtiments existants permettait de loger sur site une partie des personnes hébergées ou sans-abri. Les enjeux patrimoniaux relatifs au devenir des structures d'hébergement collectif ont ainsi pu être traités.

Cela a constitué pour toutes les parties prenantes un signal fort de la volonté de transformer la prise en charge du sans-abrisme en Finlande selon les principes du *Logement d'abord* finlandais et cela a créé un point de non-retour. En parallèle, les bailleurs sociaux et notamment la Y-Foundation, ont poursuivi l'acquisition de logements privés en diffus et la construction de logements sociaux. Dans la capitale Helsinki par exemple, l'offre d'hébergement en hôtel ou abris de nuit pour les personnes sans-abri, a été divisée par dix entre 2008 et 2016. Elle a été remplacée par une offre en logement, par partie issue de la conversion des foyers et abris en logement accompagné et pour partie en logement indépendant, avec des appartements mobilisés dans le parc privé et dans le parc social.



Alppikatu 25 à Helsinki, Finlande

Transformation d'un foyer d'hébergement de 250 places, gardienné par 7 surveillants, en 81 logements regroupés avec une équipe pluridisciplinaire de 22 salariés.

Illustration 11 : La transformation d'un foyer d'hébergement en logements regroupés, à Helsinki, en Finlande.

L'expérience finlandaise a aussi permis de soulever d'importantes objections à l'idée d'une incompatibilité intrinsèque entre le *Logement d'abord* et les formes d'habitat groupé (Pleace et al. 2015, Pleace 2017). La conversion des anciens foyers pour y loger des personnes sans-abri a donné lieu à de vives controverses parmi les promoteurs du *Logement d'abord*. Les ensembles immobiliers restructurés pouvaient regrouper plus d'une centaine de petits appartements. Certains ont considéré que ces habitats ne relevaient pas du *Logement d'abord* qui pour être efficace, devait utiliser exclusivement des logements dispersés dans la ville. C'était en particulier la position de Sam Tsemberis sollicité pour évaluer la stratégie finnoise (Sam Tsemberis, 2011). L'échec anticipé n'a pas eu lieu. Les bailleurs ont eu à gérer des comportements violents ou criminels et des questions de consommation de drogue et d'alcool mais les niveaux de troubles, d'abandon et d'expulsion sont restés faibles d'après les promoteurs de la démarche en Finlande.

Il a aussi été considéré qu'une partie des personnes sans-abri avaient des troubles psychiques, des maladies somatiques et des handicaps qui nécessitaient un soutien intensif. Celui-ci pouvait plus facilement s'organiser dans des unités de logements regroupés, avec du personnel disponible sur site et des services mutualisés entre les différents bénéficiaires. La dimension collective de ces habitats pouvait aussi prévenir de l'isolement et ouvrir des opportunités de liens entre pairs et voisins.

Ces arguments ont contribué à légitimer le choix de la Finlande de recourir à différentes formes d'habitat pour réduire le sans-abrisme. Les promoteurs de l'approche finnoise mettent en avant l'intérêt de permettre aux personnes d'exprimer leurs préférences sur le type d'habitat où elles souhaitent vivre. En Finlande, ces options comprennent des logements dispersés et des logements regroupés dans différents types d'habitat communautaire. Il s'agit dans tous les cas d'un appartement loué à un individu qui signe un contrat de location en son nom propre. L'accompagnement est dissocié du logement et s'organise selon les principes de l'approche finlandaise du *Logement d'abord*.

2.3.6. Housing First 2.0 : une conception évolutive du *Logement d'abord*

Dans la conception finlandaise du *Logement d'abord*, le problème du sans-abrisme n'est pas à résoudre par une solution unique. Le *Logement d'abord* peut exister sous de nombreuses formes, différents types d'habitat et de services peuvent produire des résultats positifs. Les programmes proches du modèle *Housing First Pathways* qui ciblent les sans-abri chroniques ayant des troubles psychiques et des addictions, sont intégrés dans une stratégie *Logement d'abord* plus large, qui couvre une diversité de situations où les personnes sont dépourvues de logement ou menacées de perdre leur logement.

Une autre spécificité du modèle finlandais est qu'il s'adosse fortement aux services sociaux et médicaux disponibles pour tous les citoyens (Pleace, 2017)¹¹⁶. Trois niveaux de soutien peuvent être distingués dans la prévention et la résorption du sans-abrisme. Le premier niveau couvre l'ensemble de la population. Il repose sur les services en matière de logement, de solidarité et de santé qui permettent d'éviter qu'une personne ne devienne sans-abri à la suite de difficultés financières ou de problèmes de santé ou de dépendances. Le second niveau se focalise sur les groupes à risque qui doivent faire face à des ruptures, des expulsions, avec des besoins de soutien plus ou moins élevés. Le troisième niveau s'adresse aux personnes sans-abri de longue durée. Le mode de soutien le plus répandu est la « gestion intensive de cas » (Intensive Case Management) où les intervenants sociaux facilitent le recours aux services de premier niveau, sans s'y substituer. Ces services étant jugés accessibles et performants, il n'est pas apparu pertinent de constituer des équipes pluridisciplinaires pour

¹¹⁶ Alors qu'en Amérique du Nord, les programmes se réclamant du modèle *Housing First Pathways* sont portés par des équipes pluridisciplinaires qui fournissent un « suivi intensif dans la communauté » (Assertive Community Treatment)

accompagner les personnes qui vivent dans des appartements en diffus. Quand les personnes ne peuvent pas vivre seules et qu'elles ont besoin d'un soutien plus important, elles sont logées dans les appartements regroupés des anciens foyers.

Les principes du *Logement d'abord* sont mis en œuvre dans le cadre d'une action publique qui cherche à agir sur les facteurs structurels du sans-abrisme. La stratégie finlandaise accorde ainsi une place importante à la question de l'offre en logement abordable disponible et à développer. Elle s'appuie sur le parc social et ses opérateurs pour mettre en œuvre le *Logement d'abord*. Ce parc social représente 16% du parc immobilier finlandais, à destination des ménages aux revenus modestes et des "travailleurs clés" (policiers, instituteurs). Son développement a été positionné dès les années 2000 comme un enjeu prioritaire pour la résorption du sans-abrisme, en particulier sur les marchés immobiliers onéreux des centres urbains. Les bailleurs sociaux sont incités à mobiliser plus efficacement le parc social existant pour les personnes sans-abri, en développant les coopérations et les alliances avec les associations et les collectivités. Il est significatif de constater qu'en Finlande, la coordination du réseau finlandais de travail sur le sans-abrisme est assuré par un bailleur social, la Y-Foundation. Celle-ci et ses dirigeants sont des ambassadeurs très actifs du *Logement d'abord* et du modèle finlandais. Depuis 2016, la Y-foundation s'est ainsi associée à la fédération européenne des organisations qui travaillent sur le sans-abrisme (FEANTSA) pour fonder le *Housing First Europe Hub*.

Dans un billet intitulé « un ou plusieurs *Logement d'abord* ? » publié sur le site web du *Housing First Europe Hub*, l'un des artisans de la mise en œuvre du *Logement d'abord* en Finlande, ex-directeur général de la Y-Foundation et co-fondateur du Hub, prend ainsi position pour distinguer l'approche finlandaise du *Logement d'abord* du modèle Pathways qu'il juge restrictif et figé.

« La force du modèle finlandais de *Logement d'abord* réside dans le fait qu'il est considéré comme un modèle prospectif, évolutif et en développement, contrairement au modèle américain *Housing First Pathways*, où la conformité à l'orthodoxie est surveillée et évaluée par diverses échelles de fidélité. (...) il est gratifiant de constater qu'un grand nombre de professionnels croient en ce modèle, sont prêts à l'appliquer et à trouver des réponses aux besoins de développement qui ont été identifiés. Un excellent exemple de cet engagement et de cette volonté de développement est *Housing First 2.0*, développé en collaboration avec des chercheurs de l'Université de Tampere. (...) Ces dernières années, différentes versions du *Logement d'abord* pour les jeunes, les femmes, les familles ont émergé et ont été discutées à l'international. Le débat a semblé quelque peu confus et a soulevé la question suivante : n'y a-t-il pas un modèle clair ? Si j'ai bien compris, ce débat renvoie aux limites du modèle américain *Housing First Pathways* qui a été spécifiquement conçu pour les sans-abri de longue durée souffrant d'une maladie mentale qui avaient besoin d'un niveau élevé de services. Il ne faut pas beaucoup d'ingéniosité pour se rendre compte que les principes du *Logement d'abord* sont parfaitement adaptés à d'autres publics et d'autres modèles ont donc été élaborés pour les personnes sans domicile qui n'entrent pas dans cette catégorie initiale. Il est difficile de voir la valeur ajoutée d'une telle catégorisation du modèle *Housing First* par groupe cible. Ce n'est pas un problème dans le modèle finlandais. En s'en tenant aux principes du logement permanent basé sur la location et l'individualisation de l'aide nécessaire, la catégorisation inutile est évitée. Les besoins en matière de logement et d'accompagnement sont les seules questions pertinentes et le modèle "*Logement d'abord*" fournit une base solide pour les satisfaire ».

Juha Kaakinen, expert en éradication du sans-abrisme¹¹⁷

¹¹⁷ « Housing First – one or many ? By Juha Kaakinen », publié le 26 janvier 2023 sur le site web du Housing First Europe Hub : <https://housingfirsteurope.eu/blog/housing-first-one-or-many-by-juha-kaakinen/>.

Le *Logement d'abord* en Finlande est envisagé comme un modèle évolutif d'action publique pour résorber le sans-abrisme, à adapter sans dogmatisme. Un nouvel axe de développement porte ainsi sur les réponses en termes d'habitat et d'accompagnement pour le groupe des « 10-20 % » de personnes avec qui précisément « le *Logement d'abord* ne fonctionne pas ».

Conclusion du chapitre 2

La socio-histoire du *Logement d'abord* donne à voir des contextes et des processus d'émergence et de déploiement très différents aux États-Unis, au Canada et en Finlande.

Aux États-Unis, le *Logement d'abord* prend appui sur une critique des politiques néolibérales et de leurs effets sur le logement des plus pauvres, des impasses de la désinstitutionnalisation de la psychiatrie et sur l'affirmation des droits de minorités visibles. Élaboré à partir d'un réassemblage de pratiques alternatives avec les personnes sans-abri les plus marginalisées, le projet expérimental *Pathways* devient un modèle de référence pour mettre fin au sans-abrisme. En ralliant militants, humanistes et politiques sur des arguments éthiques, économiques et sur des preuves d'efficacité, il modifie l'orientation générale de la politique nationale de lutte contre le sans-abrisme. Les usages débordent très largement le public initialement visé et les modes opératoires préconisés par ses initiateurs, au risque de diluer les spécificités du modèle *Pathways* et les éléments qui ont pu contribuer à son efficacité.

L'implémentation du modèle *Housing First Pathways* au Canada, par le biais du programme de recherche *At home / Chez soi* démontre qu'il est transposable en dehors des États-Unis et renforce la caution scientifique qui lui est accordée. Les résultats sont concordants avec les essais randomisés réalisés jusque-là sur de bien plus petites cohortes. Comme aux États-Unis, ces preuves d'efficacité sont mobilisées pour orienter la politique fédérale en matière de santé mentale et de sans-abrisme, avec des conditions de financement qui incitent les opérateurs à adopter l'approche *Logement d'abord*. Contestée du fait de son ciblage, de sa dimension curative et normative, la doctrine s'ouvre aux adaptations locales et prend des contours différenciés selon les contextes et les usages qui en sont fait : philosophie, approche systémique, type de programme, équipe d'intervention et de soutien.

En Finlande, le processus d'émergence et de déploiement du *Logement d'abord* s'inscrit dans la continuité d'une politique publique visant à mettre fin au sans-abrisme et il est d'emblée très institutionnalisé. En partant du problème du traitement du sans-abrisme chronique, des principes sont formulés qui conduisent à réorienter l'action et à organiser une transformation systémique de la prise en charge des personnes sans domicile ou menacées de le devenir. Le modèle finlandais du *Logement d'abord* recouvre les différentes facettes de la politique menée, soit les principes qui fondent l'action, les modalités de conduite du changement et les transformations opérées.

À partir de ces foyers d'inspiration, différentes conceptions du *Logement d'abord* se développent qui renvoient aux contingences de l'environnement et aux périmètres d'intervention des acteurs qui l'adoptent et le promeuvent. Plutôt qu'un processus de duplication d'un modèle d'intervention type, les idées et les pratiques associées au *Logement d'abord* circulent entre les territoires et les pays, avec des mécanismes de traduction et d'adaptation, des influences réciproques et des hybridations.

Cette dynamique transnationale se renforce en Europe à partir de 2009, avec des expérimentations du *Logement d'abord* qui s'engagent dans plusieurs pays et la structuration d'un réseau de promotion au niveau européen. Au sein de ce réseau, les controverses autour des différents modèles du *Logement d'abord* renvoient à des tensions programmatiques que l'on se propose d'analyser d'un point de vue sociologique, sans se limiter aux périmètres et aux définitions que les acteurs cherchent à délimiter, pour discréditer d'autres adaptations.

CHAPITRE 3. UN NOUVEAU PARADIGME POUR METTRE FIN AU SANS-ABRISME EN EUROPE

Introduction du chapitre 3

Pour comprendre les transformations de grande ampleur dans les politiques publiques, William Genieys et Patrick Hassenteufel (2012) proposent de s'intéresser au rôle des acteurs collectifs, structurés par des conceptions partagées, qui ont en commun un programme de changement qu'ils cherchent à faire adopter dans un champ donné de l'action publique.

Ces « acteurs programmatiques » détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision. Par différence, ils proposent d'utiliser le terme de « nébuleuse programmatique » pour désigner les acteurs qui ne détiennent pas ces positions de pouvoir mais qui partagent un programme de changement et produisent un sens commun réformateur qui pourrait s'imposer aux acteurs décisionnels : « ils jouent un rôle cognitif-clé pour l'orientation de l'action publique, à partir de leur construction des problèmes et de leur formulation de prescriptions d'actions, mais pas dans les processus décisionnels » (op.cite, p.9).

La nature du changement opéré va dépendre des interactions entre ces acteurs qui partagent un programme de changement et d'autres acteurs impliqués dans la fabrication de la politique publique, à qui ils s'opposent (acteurs "vété") ou avec qui ils négocient (acteurs "intermédiaires") pour aboutir à des analyses partagées, à une intelligibilité commune, à des compromis et des solutions acceptables par tous.

Ce chapitre s'attache à mieux cerner la doctrine du *Logement d'abord* qui se diffuse en Europe et en France, le programme de changement qu'elle recouvre, la façon dont les idées et les acteurs circulent entre le local, le national et le supranational.

La première section décrit comment une coalition se forme avec des acteurs qui se saisissent du *Logement d'abord* pour prôner une transformation des représentations et des pratiques liées au sans-abrisme dans leurs pays respectifs et au niveau européen. Elle décrit comment ils s'organisent pour promouvoir le *Logement d'abord* dans le cadre du *Housing First Europe Hub*, en explorant dans le même temps son potentiel de transformation et ses limites.

La deuxième section analyse les différentes conceptions du *Logement d'abord* qui coexistent au sein de ce réseau et la façon dont la doctrine est retravaillée au sein du *Housing First Europe Hub* pour passer d'un programme qui vise la « mise à l'échelle » du *Logement d'abord* à un programme de « changement systémique » pour mettre fin au sans-abrisme.

La troisième section discute la consistance et la portée de cette doctrine, à partir d'une synthèse des controverses qui ont contribué à son émergence et qui la font évoluer.

Section 1. La formation du Housing First Europe Hub

1.1.1. Une nébuleuse programmatique autour des premières expérimentations européennes

Parallèlement au développement par la Finlande d'une stratégie de résorption du sans-abrisme fondée sur le *Logement d'abord*, des implantations du modèle *Housing First Pathways* s'organisent dans d'autres pays européens. Des initiatives individuelles trouvent des relais institutionnels pour mettre en place des programmes expérimentaux. À l'image de Vincent Girard qui après un séjour aux États-Unis "revient" à Marseille avec le souhait de diffuser de nouvelles pratiques liées au rétablissement, à la santé communautaire et propose notamment aux ministres en charge de la santé et du logement d'expérimenter le *Housing First* (en page 90 et suivantes). Dès 2005, après avoir passé plusieurs mois à Brooklyn avec l'équipe new yorkaise de *Pathways to Housing*, une infirmière avait lancé le projet Discus auprès d'une quinzaine de bénéficiaires dans le cadre de l'association HVO Querido, à Amsterdam aux Pays-Bas. À partir de 2007, les initiatives individuelles et collectives vont s'amplifier avec le soutien actif de membres de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) et de chercheurs de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme qu'elle a fondé.

Créée en 1989 et localisée à Bruxelles, en Belgique, la FEANTSA rassemble environ 130 organisations qui interviennent auprès des personnes en situation de sans-abrisme. Il s'agit principalement de fédérations nationales ou régionales d'organisations à but non lucratif venant des différents états membres de l'Union Européenne. Elle promeut le développement de mesures efficaces pour lutter contre le sans-abrisme en Europe. Pour ce faire, elle assure des missions de plaidoyer auprès des institutions européennes, des gouvernements nationaux et régionaux. Elle dispose d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. Elle coordonne un forum européen d'échange entre villes européennes sur les stratégies locales de lutte contre le sans-abrisme. Elle a cofondé avec la Fondation Abbé Pierre, *Housing Rights Watch*, un réseau européen de groupes interdisciplinaires d'associations, avocats et chercheurs qui travaillent sur le droit au logement pour tous¹¹⁸. Elle anime également un réseau sur le sans-abrisme des jeunes.

Les membres de la FEANTSA défendent des positions variables sur le devenir de l'hébergement et elle cherche donc à se démarquer d'une fonction de représentation et de défense des intérêts d'un secteur professionnel. Ainsi que l'explique son directeur, elle se positionne en centre de ressources pour ses membres et plus largement, l'ensemble des parties prenantes des politiques de lutte contre le sans-abrisme.

« Au début la FEANTSA, c'était le syndicat du secteur de l'hébergement. Avec l'élargissement de l'Union Européenne vers l'Europe de l'Est, les contextes étaient tellement différents qu'on a constaté que ce n'était plus possible de jouer ce rôle. On s'est repositionné sur une fonction de centre de ressources pour nos membres, qui choisissent dans notre offre. On a moins un rôle d'organisation représentative que de centre de ressources ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris, entretien individuel, 14 mars 2020

Autour de la question de la lutte contre le sans-abrisme, elle s'attache à établir des passerelles et à faire dialoguer les sphères des praticiens, des décideurs politiques et de la recherche.

¹¹⁸ Depuis 2015, ce réseau publie tous les deux ans un rapport intitulé « Regard sur le mal-logement en Europe » qui évalue la capacité des États de l'union européenne de loger leur population de manière adéquate. Il a aussi lancé fin 2017, une campagne européenne pour encourager les villes à reconnaître les droits des personnes sans-abri.

Elle entretient ainsi des rapports étroits avec le monde de la recherche par le biais de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. L'observatoire s'appuie sur un réseau de chercheurs européens qui réalisent des rapports et des études sur le sans-abrisme et l'exclusion par le logement. Il contribue à la diffusion des travaux par le biais de la publication biannuelle « *European Journal of Homelessness* » et d'une conférence européenne annuelle dédiée à la recherche sur le sans-abrisme.

Le directeur de la FEANTSA et les chercheurs de l'observatoire ont de vagues échos de la diffusion du *Housing First* en Amérique du Nord et ils s'intéressent à cette nouvelle approche qui semble prospérer outre-Atlantique. Ils vont découvrir le modèle *Housing First Pathways* par l'intermédiaire de Philip Mangano, le directeur exécutif de l'agence fédérale américaine en charge du sans-abrisme (US Interagency Council on Homelessness) qu'ils invitent à Bruxelles pour qu'il leur présente la stratégie américaine d'éradication du sans-abrisme.

« On était en contact avec une sorte de DIHAL aux États-Unis, menée par Philip Mangano. Quand on a vu ça, en 2007, on s'est dit avec le cercle de l'observatoire que cela pouvait être intéressant de le faire venir. Mais plutôt comme une plaisanterie lors d'une soirée parce que l'on ne pensait pas qu'il accepterait. C'est quand on a été dans le cadre d'un petit séminaire qu'on s'est vraiment intéressé au modèle en se disant qu'il y avait quelque chose à creuser ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

Avec l'appui de la FEANTSA, les chercheurs associés à l'Observatoire européen sur le sans-abrisme vont investiguer le(s) modèle(s) du *Housing First* et contribuer directement à sa diffusion en Europe au travers de rapports de recherche, de publications et d'interventions publiques où ils argumentent en faveur de son efficacité. Ainsi, dans les mois qui suivent, le gouvernement écossais commande un rapport sur le sans-abrisme à Nicolas Pleace, chercheur de l'université de York associé à l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. Celui-ci y fait référence au modèle *Housing First Pathways* et à ses résultats aux États-Unis. Ce faisant, il ouvre la voie au lancement d'un deuxième programme expérimental en 2008, à Glasgow en Ecosse, portée par l'association Turning Point avec l'appui de l'équipe *Pathways to Housing new-yorkaise*. Un troisième programme expérimental est lancé à Lisbonne en 2009, également accompagné par l'équipe *Pathways to Housing new-yorkaise*.

La FEANTSA projette l'organisation d'une Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme, en s'inspirant de la conférence de consensus « Sortir de la rue » organisée en novembre 2007 en France pour lancer le chantier de la refondation (en page 84 et suivantes). Cette conférence se tient le 9 et 10 décembre 2010 à Bruxelles, à l'initiative de la présidence belge du Conseil de l'Union Européenne de l'époque et avec le soutien de la Commission européenne. L'appui politique du gouvernement français a été déterminant pour mettre à l'agenda européen le problème du sans-abrisme.

Le processus de la conférence visait à établir des positions communes en matière de sans-abrisme pour réaliser des progrès politiques dans ce domaine. Le rapport préparatoire de la conférence a été élaboré par les chercheurs associés à l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. Il plaide pour une réorientation des stratégies de lutte contre le sans-abrisme pour les axer sur le logement ordinaire (Busch-Geertsema et al. 2010).

L'absence de chez-soi y était décrite comme un phénomène complexe et multi-causal qui requiert une variété de réponses politiques et de services pour être contré efficacement. Pour résoudre une grande part des situations de sans-abrisme dites « transitoires », l'enjeu est positionné au niveau de la politique du logement des États membres afin d'avoir la capacité de proposer des logements adéquats à loyer modéré. Le développement de programmes *Logement d'abord* est préconisé pour les situations de sans-abrisme dites « épisodiques » et « chroniques » où les besoins d'accompagnement sont importants, en veillant à rester fidèle au modèle *Housing First Pathways* pour éviter que le terme ne devienne ambigu comme ce serait devenu le cas aux États-Unis. Les hébergements accompagnés de longue durée ou

permanents peuvent peut-être avoir un rôle à jouer pour les personnes dont les besoins sont trop importants pour vivre dans un logement ordinaire.

Pour convaincre, le rapport fait état d'une transformation des systèmes de prises en charge qui serait en cours parmi les États membre pour privilégier le *Logement d'abord* et l'accès au plus tôt à un logement pérenne, avec un accompagnement si nécessaire.

« On observe, parmi les États membres de l'Union européenne, une tendance croissante à remplacer le modèle de « l'escalier », qui fait franchir aux personnes sans chez-soi toute une série d'étapes de prise en charge menant progressivement à une existence indépendante, par l'approche dite du « logement d'abord » (*Housing First* en anglais) ou « basée sur le logement » (*Housing-Led* en anglais) qui consiste essentiellement à aider les personnes à retrouver un logement pérenne le plus rapidement possible et à l'assortir d'un dispositif d'accompagnement approprié dans le logement ». (Busch-Geertsema et al. 2010, p.48)

En définitive, à l'issue d'une série d'auditions, le jury de cette conférence de consensus a préconisé dans ses recommandations politiques, l'adoption de politiques « dirigées vers le logement » qui intègrent dans une stratégie visant à mettre fin au sans-abrisme, l'expérimentation du modèle *Pathways* et d'autres dispositifs et actions concourant à prévenir ou résoudre l'absence de logement :

« L'expérimentation sociale implique de tester des innovations politiques avant de les adopter plus largement. (...) Le jury suggère que cette approche soit utilisée pour explorer plus avant et développer les approches « dirigées vers le logement » visant à mettre un terme à l'absence de chez-soi et appelle en particulier à tester le modèle du « *Logement d'abord* » dans des contextes européens »

Conférence Européenne de Consensus sur le Sans-Abrisme : recommandations politiques du Jury, 2010, p.26.

Le Parlement européen a ensuite adopté une résolution appelant à une stratégie de lutte contre le sans-abrisme de l'Union européenne, le 14 septembre 2011, qui appelle à privilégier les approches axées sur le logement pour « renforcer les éléments de preuve à l'appui de combinaisons efficaces de logement et d'accompagnement polyvalent pour les personnes anciennement sans-abri et éclairer les pratiques et l'élaboration de politiques fondées sur des preuves »¹¹⁹.

À la suite de cette conférence de consensus, le financement par la commission européenne du programme de recherche Progress va accélérer l'essai en Europe de projets *Logement d'abord* inspirés du modèle *Pathways*. Coordonné par Volker Bush-Geertsema, le programme visait l'évaluation et l'apprentissage mutuel de dispositifs expérimentaux dans dix villes européennes (Busch-Geertsema 2013; Busch-Geertsema 2014). Les projets s'adressaient tous à des personnes sans-abri avec des besoins complexes, en organisant un accès immédiat à un logement autonome avec un soutien intensif. L'approche a été évaluée sur cinq sites (Amsterdam, Budapest, Copenhague, Glasgow et Lisbonne) et cinq autres sites pairs ont été associés au partage d'informations et expériences (Dublin, Gand, Göteborg, Helsinki et Vienne). À la suite du lancement de l'expérimentation *Un chez soi d'abord* en France, la DIHAL et la coordinatrice nationale du programme vont aussi rejoindre l'instance de pilotage de cette première recherche sur le *Logement d'abord* en Europe.

Autour des premières mises en œuvre du *Logement d'abord* en Europe, une « nébuleuse programmatique » (Genieys et al., 2012b) prend ainsi forme au niveau européen. Les acteurs qui cherchent à implanter et diffuser le *Logement d'abord* dans leurs différents pays y participent et y trouvent des ressources, des pairs et des alliés, une source de légitimité.

¹¹⁹ Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2011 sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri.

1.1.2. La fidélité au modèle *Housing First Pathways* pour engager la transformation

En Europe comme en Amérique du Nord, les systèmes d'aide aux personnes en situation de sans-abrisme reposent sur les hébergements temporaires. À l'exception de la Finlande où la transformation structurelle de cette offre s'inscrit dans une politique publique nationale consensuelle, les promoteurs du *Logement d'abord* sont minoritaires et l'approche est contestée dans tous les pays. Ils partagent une communauté d'intérêt autour du succès de ces programmes-démonstrateurs. Dans des contextes locaux où le soutien institutionnel est généralement fragile et les moyens limités, ils s'entraident en partageant leurs convictions, leurs pratiques et leurs outils.

La mise en place du programme *Un chez soi d'abord* en France et les modalités de son inscription dans les réseaux de promotion du *Logement d'abord* permet d'illustrer comment ces solidarités et ces interdépendances se nouent au niveau supranational.

Après avoir rédigé avec Vincent Girard et Pierre Chauvin, le rapport sur « La santé des personnes sans chez-soi » qui préconisait l'expérimentation du *Housing First* (2010), Pascale Estecahandy rejoint la DIHAL pour assurer la coordination technique nationale du programme *Un chez soi d'abord*. Elle se tourne vers les promoteurs nord-américain du *Logement d'abord* pour qu'ils viennent soutenir le lancement du programme, qu'ils apportent leur expertise et qu'ils partagent leurs convictions et leurs pratiques.

« J'ai pris mon poste en avril et j'ai organisé en juin une grande rencontre des préfigurateurs des sites à Marseille, où on a fait venir Sam Tsemberis et où on a fait venir les Canadiens. Tout ce monde est venu gratuitement en plus. Bon, ça a été monté comme d'habitude de bric et de broc. C'est très compliqué de monter un truc quand t'as pas l'argent. Tu faisais quand même venir des gens de l'étranger sans l'assurance de rembourser les billets. J'ai passé une nuit blanche à me dire « qu'est-ce que ça va donner ? ». Mais ça a marché, ça l'a fait et ça a donné toute une énergie très positive ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Dans le cas de la France, des liens privilégiés ont été établis avec l'équipe de recherche du programme canadien *Chez Soi* pour bénéficier de leurs retours d'expérience sur les dimensions évaluatives et opérationnelles. La participation des québécois au programme canadien facilite le partage en levant la barrière de la langue : « l'idée étant qu'il serait plus facile—d'un point de vue politique et scientifique—de joindre un programme en cours, bénéficiant d'un large échantillon de population, et d'échelles d'évaluation et d'un protocole déjà traduits en français » (Goering et al. 2012, p.10).

La modélisation des pratiques du *Housing First Pathways* élaborée par Sam Tsemberis fait référence. La transmission s'opère par le biais de journées de rencontre où le "fondateur" du modèle est convié, de séjours d'immersion pour observer le fonctionnement de dispositifs *Housing First* au Canada, de sessions de formation assurées par les chercheurs et praticiens canadiens. En se conformant aux pratiques qui ont été éprouvées sur les programmes *Housing First Pathways* ayant déjà fait l'objet d'une évaluation positive, il s'agit de répliquer autant que possible les conditions de réussite.

« On a dit depuis le début : « il y a un modèle ». On s'est formé au modèle en faisant venir les Canadiens pour le suivi intensif dans la communauté. J'ai organisé beaucoup de formations pour l'ensemble des sites. Il fallait vraiment les mettre ensemble pour se souder, parce qu'il fallait être costaud pour changer les pratiques quand même. Il faut y croire vraiment. Et pour y croire quand tu es marginal dans quelque chose, il faut prendre ta force ailleurs. Donc on a organisé beaucoup de

formations ensemble, tous ensemble, toutes les équipes venaient. Et on s'est beaucoup référé au modèle ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Être formé au modèle et s'y référer permet de s'entendre sur les nouvelles pratiques à mettre en œuvre par les professionnels qui rejoignent les équipes des sites expérimentaux, de les d'outiller et de leur donner confiance. Le modèle et les pratiques qui lui sont associés, guident les choix organisationnels et managériaux ainsi que les modes de relation à privilégier au sein des équipes de professionnels et avec les bénéficiaires. La nécessité d'être fidèle au modèle *Housing First Pathways* est un repère et un argument pour arbitrer les questions de mise en œuvre, ainsi que l'explique la coordinatrice à partir de l'exemple de la gestion de ce recrutement dans l'une des équipes du programme.

« Quand je suis allée à Montréal, je me suis rendu compte que pour que ce projet marche, il fallait vraiment la transversalité. C'est-à-dire qu'il fallait que tout le monde fasse tout et il n'y a pas que le médecin dont la parole est sacrée. Je suis rentrée et j'ai dit « Ça ne va pas le faire avec ce médecin ». On s'est mis autour de la table et on a trouvé une solution élégante. Mais là, j'ai vraiment pesé de tout mon poids en disant : « le modèle... ». Je n'ai pas dit moi : « il faut ça ». J'ai essayé d'amener des arguments du modèle en disant « il faut vraiment qu'on ait des gens qui soient dans le management totalement horizontal, donc ça veut dire ça, ça veut dire ça... Là, ça ne sera pas possible, ça ne va pas le faire ». Et ça, j'ai pu l'imposer avec cette histoire de force du modèle. Il y a plein d'autres exemples comme ça. (...) Pendant la phase expérimentale, on s'est dit qu'on faisait l'arbitre en mettant en avant le modèle et les principes, et on avait aussi la légitimité du rapport. Et puis à un moment donné, la légitimité, on se l'est donnée ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

La référence au modèle *Housing First Pathways* donne une assise aux expérimentateurs locaux particulièrement précieuse au démarrage du programme, alors que les pratiques sont déviantes au regard des usages et qu'il n'y a pas encore de visibilité sur leurs effets : *« On a été excessivement critiqué, à la fois du côté du social, du logement et de la psychiatrie. Honnêtement, mettre seuls dans des logements des gens avec des maladies mentales sévères, des addictions, ce n'était pas gagné quand même. Personne ne savait si les gens resteraient. Même si ça marchait aux États-Unis, personne ne savait si ça allait marcher en France ».*

1.1.3. Une « joint-venture » pour promouvoir le Logement d'abord en Europe

Au sein de la FEANTSA, la majorité des membres sont alors sceptiques ou opposés au *Logement d'abord* parce qu'ils en contestent l'efficacité et/ou parce qu'ils sont financés par les pouvoirs publics pour gérer les structures d'hébergements que le *Logement d'abord* prétend remplacer.

« Je pense qu'il y avait des réserves partout. Mais il y avait des gens qui avaient des réserves explicites et des gens qui avaient des réserves mais qui étaient silencieux dans les débats. Il y avait beaucoup de réserves dans l'Europe de l'Est mais pour des raisons que je peux comprendre. Les centres d'hébergement étaient en pleine expansion, alors venir avec une autre idée... S'il y a plein d'argent pour augmenter le nombre de lits dans les centres, c'est peut-être un peu compliqué pour les membres. Mais aussi au début, on a mis un peu trop l'accent sur l'argument coûts-bénéfices.

Maintenant, on le fait beaucoup moins ou d'une manière un peu plus nuancée. En Europe de l'Est, l'hébergement était très bon marché, c'est clair que l'argument ne fonctionnait pas du tout. Ils ne voulaient pas que la FEANTSA travaille sur un sujet qui, pour eux, était un sujet pas du tout pertinent. C'est aussi la raison pour laquelle il n'y a pas d'organisations de l'Europe de l'Est qui sont membres du Hub.

Et après, dans les autres pays, c'était beaucoup plus compliqué parce que les membres étaient beaucoup plus divers. Il y avait des organisations, des petites, qui étaient fort intéressées, qui cherchaient leur propre niche, qui cherchaient des potentiels pour grandir. En Espagne par exemple, la Raïs, c'était une toute petite organisation mais ils se sont jetés sur le Logement d'abord et ça leur a permis de grandir beaucoup. En France, la FNARS par exemple, était fort contre. C'est après quelques années qu'ils ont tranquillement changé d'avis. La FAPIL par exemple, André Gachet qui était dans le conseil de la FEANTSA, il était assez pour mais il n'avait pas l'accord des membres là-dessus. C'est venu beaucoup plus tard. Ce n'est pas un secret que pour des pays où il y a un secteur de l'hébergement qui est fort développé, où il y a beaucoup d'argent sûr de l'État qui va vers ce secteur, il y avait un réflexe corporatiste. Parce qu'il ne faut pas oublier que c'est quelque chose qui a été inventé hors du secteur de l'hébergement. La FNARS du Danemark a quitté la FEANTSA à cause de ça.

Cela a été un motif de rupture en disant que cela allait à l'encontre de leur approche et leurs convictions ?

Oui, oui. Pour certaines oui. Dans la tête de beaucoup de gens, surtout des sans-abri avec des problèmes complexes, c'était impensable qu'ils puissent être logés de manière durable. Cette idée qu'il faut préparer les gens à être logés, c'était très présent. Ils croyaient que ça ne fonctionnait pas, que ça ne pouvait pas fonctionner, que c'était des bêtises ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

La dynamique d'échange entre les sites d'expérimentation du *Logement d'abord* en Europe initiée dans le cadre de la recherche Progress va se poursuivre dans le giron de la FEANTSA, en lien avec les chercheurs et les praticiens qui portent des expérimentations et des dispositifs inspirés du modèle *Housing First Pathways* en Amérique du Nord et ailleurs.

*« On n'a pas été un site choisi par Progress parce qu'on n'existait pas : on venait juste de démarrer. Mais par contre, on était dans le copil et c'est comme ça que l'on s'est tous rencontrés. Tu avais des réunions intermédiaires et puis tu as une réunion finale qui a eu lieu à Amsterdam. C'était la FEANTSA qui était à la manœuvre dans l'affaire pour l'organisation des réunions, et c'était Volker qui s'occupe de l'observatoire qui a fait le rapport. On a tous plus ou moins sympathisé et on s'est dit : « comment on peut continuer ? ». La FEANTSA a pris un peu le lead et ils ont réussi à avoir des financements pour faire le site. On a créé aussi un groupe *Housing First International*. Il y a des conférences tous les deux ans qui parlent surtout de... c'est plus l'Irlande, le Portugal, les Italiens... Moi j'étais dans la boucle, mais je t'avoue que j'ai laissé tomber parce que je ne peux plus, c'est trop, je n'arrive pas à suivre ».*

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* - Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel, 12 novembre 2019

La conférence européenne de consensus et l'écho favorable dans les instances européennes permet à l'équipe de la FEANTSA d'avoir un mandat pour travailler sur le *Logement d'abord*, sous réserve de ne pas mobiliser de financements propres.

En 2014, dans le prolongement du programme de recherche Progress, ils obtiennent le soutien d'une organisation philanthropique internationale, la Fondation Stavros Niarchos, pour

élaborer un guide sur le *Logement d'abord* en Europe. La démarche s'inspirait de la stratégie de diffusion du *Logement d'abord* au Canada. À partir de l'expérience tirée du projet Chez Soi, un guide expliquait comment élaborer, mettre en œuvre et évaluer un programme *Logement d'abord*, avec des vidéos et des ressources en ligne accessibles à tous (Nelson et al., 2014). Nicholas Pleace, chercheur associé à l'Observatoire européen du sans-abrisme, a assuré la rédaction du *Guide sur le logement d'abord en Europe* (2016), en lien avec l'équipe de la FEANTSA et un comité consultatif d'experts composé des coordinateurs de programmes et chercheurs impliqués dans les expérimentations du *Logement d'abord* en Europe et de Sam Tsemberis, en tant que "fondateur" du modèle *Housing First Pathways*. Ce guide a été conçu pour expliquer ce qu'est le *Logement d'abord* et son fonctionnement possible dans différents contextes européens. Il s'agit d'un outil à visée pédagogique et opérationnelle, disponible dans plusieurs langues européennes (anglais, français, allemand, suédois, italien, espagnol, hongrois et tchèque).

Parmi les administrateurs de la FEANTSA, Juha Kaakinen est le directeur général de la Y-Foundation et l'un des principaux acteurs du déploiement du *Logement d'abord* en Finlande. Il plaide pour des actions de plus grande ampleur pour soutenir le développement de programmes *Logement d'abord*, en envisageant comme un concept évolutif, susceptible de répondre à une diversité de situations de sans-abrisme (Kaakinen, 2018). À défaut d'accord au sein de la FEANTSA pour porter cette ambition, il propose de constituer une « joint-venture », une filiale commune entre la FEANTSA et la Y-Foundation, dotée d'une gouvernance et de ressources propres. Le *Housing First Europe Hub* est créé en juillet 2016 par la Y-Foundation et la FEANTSA, avec une quinzaine d'autres membres recrutés par cooptation.

Le contexte de la mise en place du *Housing First Europe Hub* permet de comprendre la configuration singulière de cette plateforme européenne de promotion du *Logement d'abord*

« Pour nous, l'idée de travailler sur le Logement d'abord en dehors des subsides de notre commission, ce n'était pas assez pour répondre à la demande. On a eu plein de discussions dans notre conseil d'administration et c'était très frustrant. Parce qu'il y avait de plus en plus d'organisations qui disaient : « Oui, il faut travailler sur le logement d'abord ». Mais la majorité était contre. À un certain moment, Juha Kaakinen qui était dans le conseil d'administration, il est venu me parler : « Moi, j'en ai marre de cette discussion dans le conseil d'administration. Je pense qu'il y a plein de potentiel sur le Logement d'abord. Moi, je suis prêt à investir là-dedans. Et je peux le faire comme une joint-venture avec la FEANTSA ». C'est-à-dire la FEANTSA travaille encore sur le Logement d'abord, mais on le fait hors des structures propres à la FEANTSA. Je lui ai dit : « Oui. C'est génial ! ». Il a proposé ça au conseil d'administration. Ils ont dit oui parce que c'était de nouveau dans la même logique. On travaille sur le Logement d'abord, mais ce n'est pas nous qui finançons. Le Logement d'abord, c'est Juha. Et on a développé un peu l'idée.

Il y avait des organisations membres, pas seulement dans le conseil d'administration, qui étaient fort intéressées. On s'est dit : « on peut demander à quelques-unes de rejoindre le Housing First Hub mais avec un prix important ». Parce que la cotisation de la FEANTSA était de 1 000 € dans le temps. Là, on disait 10 000€ euros. Et à notre surprise, il y avait pas mal d'organisations qui disaient : « Oui. On est prêt à faire ça ». Après, pour éviter qu'on devienne une deuxième FEANTSA, on s'est dit qu'on allait rendre les membres du Hub un peu plus divers, pas seulement le secteur de l'hébergement. C'est comme ça qu'on a commencé à avoir du logement social, quelques villes. C'est comme cela qu'on a construit le Hub ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

Les profils des membres fondateurs recrutés cherchent à refléter la pluralité des acteurs à mobiliser pour promouvoir le *Logement d'abord* dans les différents pays d'Europe. Le montant

fixé pour les adhésions initiales devait lui assurer des moyens d'action et opérer un premier filtre parmi les organisations susceptibles d'y participer. La composition de ses membres résulte de ces négociations. Il s'agit d'associations membres de la FEANTSA (à titre individuelle ou en réseau), d'administrations publiques (collectivités locales ou administrations d'Etat), de bailleurs sociaux et un institut de recherche, issus de dix pays européens¹²⁰. Il s'agit des organisations avec qui la FEANTSA et la Y-Foundation étaient en lien et qui étaient prêtes à s'engager sur cette nouvelle approche en 2016. Pour la France, il s'agit de la DIHAL, de la Fondation Abbé Pierre et d'Est Métropole Habitat dont le directeur général deviendra président de Housing Europe l'année suivante, qui était proche de la FEANTSA et qui a associé à son adhésion sa collectivité de rattachement, la Métropole de Lyon (en page 208 et suivantes).

L'engagement institutionnel et financier de la Y-Foundation lui donne un poids important dans la gouvernance du Hub. Le succès de la stratégie finlandaise de résorption du sans-abrisme par le *Logement d'abord* donne du crédit à l'action collective portée par le Hub. En retour, le Hub met en lumière ce succès et lui donne une forte visibilité sur la scène internationale, ce qui soutient la poursuite de cette stratégie en Finlande. Ces interdépendances jouent pour chacun des membres. Le choix d'être partie prenante du Hub renvoie à des stratégies de positionnement idéologique, politique et concurrentiel.

Le siège du Hub se trouve à l'Y-Foundation située à Helsinki en Finlande. Ses activités sont financées par les contributions annuelles de ses membres. La Y-Foundation prend en charge le financement de deux postes de coordination, l'un basé dans ses locaux à Helsinki, l'autre dans les locaux de la FEANTSA à Bruxelles. Les contributions des autres membres financent le plan d'action défini par le comité de pilotage, qui réunit tous les ans à Helsinki les représentants des membres fondateurs pour discuter des orientations stratégiques et des actions à mener. Les délibérations sont soumises aux votes. Le contenu de la feuille de route, les actions soutenues et les modalités d'élargissement des membres font l'objet de discussions auxquelles nous avons pu assister lors des rencontres du « steering group » en février 2018 et en février 2020, à Helsinki. Pour répondre aux demandes d'adhésion qui se faisaient plus nombreuses tout en gardant la main sur l'action menée, la constitution d'un deuxième cercle de membres a été décidée, en maintenant une gouvernance resserrée autour des membres fondateurs.

Cinq ans plus tard, en 2022, le Hub comptait 45 membres. Avec la diffusion du *Logement d'abord* dans les pays européens, c'est un espace de concertation sur l'élaboration de l'action publique en direction des personnes sans domicile auquel il devient stratégique pour un certain nombre d'acteurs de participer, en particulier dans les pays où les pouvoirs publics prônent le *Logement d'abord* et conditionnent l'octroi de financements à l'adoption de cette approche. Pour ne pas reconstituer en son sein la pluralité des associations membres de la FEANTSA, les associations venant de pays qui sont déjà représentés parmi les membres ne peuvent ainsi plus y adhérer à titre individuel.

¹²⁰ Les membres fondateurs du *Housing First Europe Hub* à sa création en 2016 : Europe (FEANTSA) ; Irlande (Focus Ireland) ; Grande-Bretagne (Turning Point Scotland, Rock Trust, Homeless Link) ; Norvège (Husbanken) ; Suède (Sveriges Stadsmissioner) ; Finlande (Y-Foundation), Pays-Bas (Impuls, Federatie Opvang) ; Belgique (POD Maatschappelijke Integratie) ; France (DIHAL, Fondation Abbé Pierre ; Est Métropole Habitat & Métropole de Lyon) ; Espagne (RAIS Fundación, Sant Joan de Déu) ; Italie (fio.PSD).

1.1.4. Une plateforme où s'élabore de la doctrine, du plaidoyer et des instruments de diffusion

Le Hub s'est donné pour mission de mettre fin au sans-abrisme par un changement systémique à travers l'Europe qui se fonde sur le *Logement d'abord* comme « paradigme organisateur ». Il développe pour ce faire des activités de plaidoyer en direction des acteurs institutionnels et politiques dans le cadre d'évènements, colloques, webinaires ; des activités de soutien aux praticiens du *Logement d'abord* par le biais de la formation, la mise à disposition de ressources (outils et argumentaires), l'animation d'une communauté de pratiques ; des activités de mise en circulation des connaissances sur le *Logement d'abord* produite par la recherche et l'identification des lacunes à combler.

Avec des moyens limités, il s'agit de porter des actions qui contribuent à la diffusion et au déploiement du *Logement d'abord* à plus grande échelle. Le Hub a ainsi financé un programme pilote sur le *Logement d'abord* en Ecosse pour qu'il puisse être évalué et modélisé, que des professionnels soient formés et que des programmes équivalents émergent dans les différents pays d'Europe.

« Le seul projet qu'on a proposé, c'était un projet pilote Housing First pour les jeunes en Ecosse. Ça a eu l'effet qu'on espérait. On a terminé la phase pilote, il y a quelques mois. Le gouvernement écossais a retenu cette approche partout dans le pays. Pour nous, c'était l'idée de le soutenir parce que cela n'avait pas encore été fait et évalué. On voulait être les premiers pour avoir une base de recherche et des preuves pour cette approche. On a commencé en 2017. On vient d'avoir l'évaluation et maintenant, on travaille avec la DIHAL pour former les travailleurs sociaux de leurs programmes pilotes à Lille et à Toulouse. On a créé des définitions, on a fait des formations en anglais et maintenant en français pour les professionnels qui veulent monter un projet pour les jeunes ».

Samara Jones, coordinatrice du *Housing First* Europe Hub, Lyon, le 19 novembre 2020

L'association écossaise Rock Trust participait au réseau de la FEANTSA sur la prévention du sans-abrisme des jeunes et à la suite d'une session d'étude à Budapest en mars 2016, elle a été invitée à rejoindre le Hub la perspective d'une expérimentation du *Housing First For Youth (Housing First4Y)*. À partir de septembre 2017, le projet a soutenu douze jeunes hommes et femmes, âgés de 17 à 20 ans, qui étaient sans-abri ou risquaient de le devenir, avec également des problèmes de santé et d'addictions. Deux ans plus tard, l'évaluation de ce projet-pilote montre que 92 % des jeunes concernés ont conservé leur logement et qu'ils ont tous continué à bénéficier d'un soutien (Blood et al., 2020). Le modèle *Pathways* a été adapté aux spécificités de ce public, avec l'appui de chercheurs canadiens mandatés par le Hub. Ces adaptations ont été décrites dans un guide diffusé par le Hub sous l'intitulé « *Voici le Logement d'abord pour les jeunes : Europe. Un guide de modèle de programme* » (Gaetz, 2019). Ces arguments d'efficacité et ces outils participent de la diffusion du *Logement d'abord* avec le souci d'encadrer les pratiques.

Parmi les premières actions soutenues par le Hub figure aussi une étude de faisabilité en vue du déploiement du *Housing First* à l'échelle de la Région de Liverpool en Angleterre. Elle a été proposée par l'un des membres fondateurs, Crisis qui est une association caritative d'envergure nationale en Grande-Bretagne, avec un département recherche et formation. L'étude a été cofinancée parce qu'elle pouvait permettre de proposer une méthode de transformation d'un système local d'hébergement et d'accès au logement transposable sur d'autres territoires. Elle a fait l'objet d'un rapport détaillé diffusé par le Hub et de diverses restitutions (Blood et al., 2017). Dans l'extrait suivant, l'opportunité de ce soutien est interrogée parce qu'une telle transformation n'est pas à l'ordre du jour dans la plupart des pays d'Europe, qu'elle peut susciter des craintes et que d'un contexte à l'autre, la transposition de ces processus de changement ne va pas de soi.

« Moi, je trouve que c'était une erreur de faire cette action tellement tôt. Crisis est venu avec l'idée et tu sais comment sont les dynamiques dans des structures de gouvernance comme ça... Ils s'entendent très bien et avant qu'on ait réalisé, il y avait 50 000 € disponibles pour cette recherche. Je pense que c'était trop pratique, trop anglais ou même trop local en Angleterre, pour servir comme inspiration pour d'autres villes. C'est venu un peu trop tôt je pense. Mais maintenant ils font un effort pour rendre ce travail utile pour des villes hors de l'Angleterre ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

Compte tenu des nombreux programmes et projets susceptibles d'être soutenus par le *Housing First Europe Hub*, les débats entre les membres portent sur leur apport programmatique, leur utilité pour une diffusion supranationale, la façon dont ils peuvent être reçus et devenir une source d'inspiration pour d'autres.

1.1.5. Train the Trainer : former les ambassadeurs du *Logement d'abord*

L'élaboration du guide sur le *Logement d'abord* en Europe et sa mise en ligne avec différentes ressources sur le site web du Hub a été une étape importante pour fonder ce réseau de promotion du *Logement d'abord* sur des bases communes.

« Depuis la publication de ce guide en 2016, on a vraiment un outil qui est maintenant traduit dans 8 langues, peut-être 10, où tout le monde peut comprendre dans sa propre langue, dans son propre contexte, ce que l'on veut dire quand on parle du *Housing First* et qu'est-ce que l'on doit faire si l'on veut le mettre en place. Et le fait qu'on est ce guide, nous permet de commencer avec la même perspective, le même point de vue ».

Samara Jones, coordinatrice du *Housing First Europe Hub*, Lyon, le 19 novembre 2020

Pour diffuser la doctrine dans les différents pays européens et dans plusieurs langues, la constitution d'un pool européen de formateurs habilités par le Hub était une deuxième étape. La formation *Train the Trainer* (former les formateurs) répondait à cet objectif.

Nous avons fait partie de la première cohorte de formateurs formés, dans le cadre de cinq sessions de 2 à 3 jours, de décembre 2018 à mai 2019, dans des métropoles européennes où des organisations membres ou partenaires du Hub partageaient aussi leurs premières réalisations et leurs retours d'expérience (Milan, Amsterdam, Helsinki, Dublin, Barcelone). Trois autres cohortes ont été formées depuis, soit à fin 2022, plus d'une centaine de formateurs formés au *Logement d'abord* par le Hub.

La première cohorte a réuni 34 participants venus de 11 pays d'Europe. Les membres fondateurs du Hub avaient la possibilité d'envoyer deux participants chacun. Nous y participions au nom d'Est Métropole Habitat, avec le directeur d'un organisme local de formation continue au travail social, le Collège Coopératif Auvergne-Rhône-Alpes (CCAURA)¹²¹. Les participants travaillaient dans leurs pays pour des associations de lutte contre le sans-abrisme, des fédérations d'associations ou des administrations publiques qui

¹²¹ En lien avec cette formation du Hub, celui-ci a initié un projet de formation diplômante au *Logement d'abord*, dans le cadre de la démarche de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Le diplôme universitaire *Logement d'abord* sera lancé en septembre 2020 par l'Université Lumière Lyon II et l'Orspere-Samdarra, avec le soutien de la Métropole de Lyon et parmi ses partenaires le *Housing First Europe Hub*. Le projet a été transféré à l'Orspere-Samdarra dans le cadre de la dissolution du CCAURA en raison de difficultés financières. L'ex-directeur du CCAURA a par la suite pris les fonctions de coordinateur *Logement d'abord* au sein de la Métropole de Lyon. Nous participons au comité pédagogique de ce diplôme universitaire *Logement d'abord* depuis ses débuts. La coordinatrice du Hub y intervient également pour présenter aux étudiants l'action du réseau.

souhaitaient promouvoir le *Logement d'abord* et lancer de nouveaux dispositifs. Nous étions la seule participante à travailler pour un bailleur social, en tant que chargée de mission et doctorante en CIFRE.

Certains des participants étaient impliqués depuis peu dans la mise en œuvre de dispositifs *Logement d'abord* et venaient se former pour leur pratique individuelle. D'autres participants étaient chargés par leur organisation de manager et / ou de former les professionnels qui allaient mettre en œuvre ces dispositifs dans leur pays. Trois participants faisaient ainsi partie des sites expérimentaux du programme *Un chez soi d'abord* (un médecin psychiatre du UCSA-Marseille, un intervenant social du UCSA-Toulouse et une paire-aidante du UCSA-Paris). Avec la DIHAL, ils devaient contribuer à la formation de nouvelles équipes dans le cadre du déploiement du programme en France. Après plusieurs années d'activité sur les sites pilotes, dans des fonctions opérationnelles où ils trouvaient du sens mais qui étaient aussi très éprouvantes, ce rôle de transmission leur permettait d'expérimenter un nouveau positionnement dans le champ de la formation.

Les profils et les attentes des participants, ainsi que leur maîtrise de la langue anglaise étaient très hétérogènes. Peu d'entre eux avaient déjà un profil de formateur expérimenté et une pratique opérationnelle du *Logement d'abord* au démarrage de la formation. Ils travaillaient dans des organisations et des contextes extrêmement différents selon les pays, avec des pratiques du *Logement d'abord* qui pouvaient être très éloignées des recommandations du *Guide sur le logement d'abord en Europe* (Pleace, 2016). Les dispositifs *Logement d'abord* en cours de développement en Italie, tels que présentés par des participants lors de la première session à Milan, avaient par exemple peu de rapport avec le modèle *Housing First Pathways*. Ils ciblaient principalement des personnes et des familles migrantes qui étaient prises en charge dans des logements temporaires avec des moyens d'accompagnement très limités. La doctrine ouvre cependant de nouvelles perspectives aux professionnels concernés pour se rapprocher de l'idéal de prise en charge prôné par le Hub, ainsi que des arguments à l'intention des décideurs et des pouvoirs publics pour transformer les cadres d'intervention.

Lors de ces sessions de formation, prédomine ainsi le sentiment d'être précurseurs d'une approche qui fait du bien aux personnes à la rue et plus largement à notre humanité commune. L'une des coordinatrices du Hub, en charge notamment de l'organisation de cette formation Train The Trainer, explicite à partir de sa trajectoire l'importance des convictions et de l'espérance d'un changement pour les personnes en situation de sans-abrisme et pour les professionnels qui travaillent dans ce champ de l'action publique. Avant de rejoindre le Hub, elle travaillait depuis une dizaine d'années sur le sans-abrisme au sein de la FEANTSA à Bruxelles.

« J'ai eu cette opportunité d'être au sein de ce réseau à sa création, il y a 4 ans. Je débutais à l'époque dans le Housing First, donc j'ai du tout apprendre, tout lire sur ce qui se faisait au Canada, en Europe, etc... Ce qui m'intéressait beaucoup, c'est que j'étais vraiment convaincue et je reste convaincue, qu'on peut vraiment répondre aux problématiques du sans-abrisme par le logement. C'est un problème qu'on peut résoudre. Ce n'est pas compliqué. Il faut avoir des réseaux, il faut avoir des logements, il faut avoir la détermination de le faire, mais ce n'est pas un problème tellement compliqué. Et là, en allant plusieurs fois en Finlande où j'ai pu comprendre comment eux, avec un long processus, ils ont pu faire des pas en avant... C'est là que j'ai dit : « OK. Le Housing First, ça peut marcher. Ça peut-être une clé pour une autre façon de travailler ». Et pour moi, surtout après plusieurs années dans le secteur, il fallait que je travaille à quelque chose qui était une solution assez concrète. Cela m'a donné l'espoir que l'on peut trouver des solutions. Pas que pour les personnes concernées mais aussi pour les personnes qui travaillent avec. Parce que je voyais partout que les gens pensaient que ce n'était pas possible d'améliorer le système et la situation ».

Samara Jones, coordinatrice du *Housing First Europe Hub*, Lyon, le 19 novembre 2020

Les contenus de formation croisent des éléments de cadrage sur les « principes fondamentaux » du *Logement d'abord* issus du guide, l'élaboration collective d'argumentaires pour promouvoir l'approche, des contributions des participants sur leur pratique du *Logement d'abord* et des approfondissements sur sa mise en œuvre (l'approche basée sur les forces, la prise en compte des traumatismes, la mobilisation des logements, la paire-aidance, le logement d'abord pour les jeunes ...), des réflexions sur la conduite du changement, des conseils pour l'organisation de temps de formation ou de sensibilisation.

Pour beaucoup de participants, l'apport d'une formation au *Logement d'abord* se situe au niveau du changement des représentations et des croyances professionnelles. En réponse à un mail collectif en amont de l'une des sessions, une participante décrit ainsi les besoins qu'elle identifie en termes de contenu de formation et de ressources à mettre à disposition des praticiens. Après avoir travaillé en tant qu'assistante sociale dans un service d'aide aux personnes sans-abri, elle est devenue responsable d'un programme *Housing First* dans une association néerlandaise et elle va en développer un second à destination des jeunes. Elle développe en parallèle une activité de formation au *Logement d'abord* et elle va devenir présidente de la plateforme nationale *Housing First Netherlands*.

« En ce qui concerne la formation, il ne s'agit pas principalement de compétences. Dans la plupart des cas, elles ne font pas défaut. C'est le comportement qui demande à être renouvelé et qui est déterminé par des convictions ("les gens ne peuvent pas le faire eux-mêmes"), des motifs inconscients ("vouloir aider"), des valeurs (harmonie et paix) et un objectif (vouloir être utile à la société). La professionnalisation exige donc une prise de conscience et une réflexion sur ces éléments profonds de la personnalité du professionnel. Comment pouvons-nous y parvenir, comment d'autres le font-ils ?

Autres besoins :

- J'aimerais recevoir des recommandations sur la manière d'assurer la fidélité au modèle chez les nouveaux employés.
- Il n'est pas possible de donner une formation à chaque individu. Existe-t-il des moyens ou du matériel qui pourraient être utilisés pour l'auto-apprentissage ?
- Je cherche quelqu'un pour m'aider à obtenir un financement pour une traduction néerlandaise du Guide européen du logement d'abord.
- Une fiche d'information qui résume les preuves d'efficacité à travers l'Europe.
- De l'expertise et des ressources sur l'intégration sociale.

Les réponses du groupe sont bien sûr les bienvenues. Peut-être que quelqu'un a quelque chose à partager à ce sujet ?

Merci à tous et rendez-vous à Helsinki ! »

Formation Train the Trainer

Mail collectif adressé aux participants, le 22 mars 2018. Traduit de l'anglais

Ces sessions de formation Train The Trainer accompagnent les premiers pas des formateurs et praticiens *Logement d'abord* dans la plupart des pays européens représentés. Elles s'avèrent être des moments de cohésion de groupe, avec une dynamique collective qui se prolonge entre les sessions et à l'issue de la formation au travers de groupes WhatsApp, d'échanges informels, d'ateliers en ligne et d'un premier symposium en octobre 2022 à destination de tous les formateurs formés. Ceux qui le souhaitent sont référencés sur le site web du Hub avec les champs d'expertise et les langues pratiquées.

Alors que l'approche est encore peu connue et peu diffusée dans la plupart des pays d'Europe, cette formation des formateurs et ce travail de mise en réseau vise à soutenir les précurseurs et à orienter la diffusion du *Logement d'abord* pour rester fidèle aux principes mis en avant par le Hub.



Illustration 12 : Jeux pour briser la glace (ice-breakers), sessions Train The Trainer, en mars 2018 à Amsterdam aux Pays-Bas et en mai 2019 à Barcelone en Espagne.



Illustration 14 : Représentation graphique de la réduction des risques par le Logement d'abord, session Train The Trainer, en décembre 2017 à Milan, en Italie.



Illustration 13 : Certificat remis aux participants à l'issue de la formation Train The Trainer du Housing First Europe Hub.

Section 2. L'ajustement de la doctrine à un programme de changement

3.2.1. Se constituer en acteur programmatique

Selon William Genieys et Patrick Hassenteufel (2012), trois conditions sont à réunir au sein d'un collectif tel que le *Housing First* Europe Hub pour devenir un acteur programmatique en capacité d'orienter les politiques publiques :

- La première concerne le partage d'un programme de changement. Ce programme recouvre des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à la politique publique prônée ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme.
- La deuxième porte sur le fait d'être doté de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique : occuper des positions permettant de participer à la décision, disposer de savoirs et de capacité d'expertise, avoir une légitimité liée à une reconnaissance institutionnelle, aux réseaux d'interconnaissance, à une action qui s'inscrit dans la durée.
- La troisième concerne les apprentissages rendus possibles par une présence durable dans un domaine d'action publique. Ces apprentissages recouvrent une dimension instrumentale (la maîtrise des techniques et instruments) une dimension sociale ou cognitive (la formulation des problèmes et leur mise à l'agenda), une dimension politique ou stratégique (l'évaluation de la faisabilité politique, la maîtrise des interactions d'acteurs et des processus décisionnels).

Pour avoir la capacité d'influencer les politiques de l'Union européenne et des Etats membres en matière de sans-abrisme, les fondateurs du Hub cherchent à se constituer en acteur programmatique sur la scène européenne. Ils s'attachent à rassembler au sein du Hub une diversité d'acteurs influents dans leurs pays respectifs, à être présents dans le plus grand nombre de pays d'Europe, à nouer des partenariats à l'international. Ils s'inscrivent aussi dans une dynamique d'apprentissages qui fait écho à la description par les auteurs, d'un acteur collectif en capacité de transformer un domaine d'action publique.

« Les acteurs porteurs du changement sont au cœur de ces dynamiques multiples d'apprentissage appuyées sur l'observation du passé et de cas étrangers ou relevant d'autres domaines de politique publique, sur l'expérimentation et l'évaluation, sur des échanges avec d'autres acteurs, sur la correction d'erreurs... ». (Genieys et Hassenteufel 2012, p.11)

Pour pouvoir peser sur les orientations de politiques publiques, les membres du Hub doivent s'entendre sur un programme commun. L'enquête a permis d'observer les divergences sur le programme de changement à conduire dans le cadre du *Logement d'abord* et, les évolutions dans les prises de position du Hub, tant sur la doctrine du *Logement d'abord* que sur les voies à emprunter pour permettre son implantation, sa diffusion et son institutionnalisation en Europe. Elles sont ici retracées afin de rendre compte des efforts de convergence nécessaires au niveau européen pour porter collectivement un programme susceptible de mettre fin au sans-abrisme par la voie du *Logement d'abord*.

La doctrine (les principes et les valeurs) et le programme de changement (la stratégie de mise en œuvre et les modes opératoires préconisés) sont interdépendants et évolutifs.

3.2.2. Faire coexister des conceptions du *Logement d'abord* divergentes

Au sein du Hub, les divergences sur le programme de changement à conduire, renvoient à des conceptions différentes du *Logement d'abord* et de son rôle potentiel dans les réponses locales, nationales et européennes au sans-abrisme.

À travers l'énoncé de principes structurants, l'élaboration de modèles et d'outils d'évaluation de la conformité des pratiques à ces prescriptions, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du *Logement d'abord* cherchent à faire valoir leur conception et leur pratique du *Logement d'abord*, dans des stratégies d'alliance et de différenciation. Ce faisant, il s'agit de s'entendre sur des éléments de définition et de délimiter ce qui relève du *Logement d'abord* et ce qui n'en relève pas, tout en permettant l'adaptation des pratiques aux contextes de mise en œuvre, ainsi que l'évolution de la doctrine à l'aune des apprentissages et des enseignements issus de l'action.

À partir des prises de position des promoteurs du *Logement d'abord*, au sein du Hub et ailleurs, on se propose ainsi de distinguer trois conceptions du *Logement d'abord* : "les puristes" (conception restrictive), "les inspirés" (conception extensive), les réformateurs (visée transformatrice). Ces conceptions sont ici présentées de façon schématique et volontairement plus clivée qu'elles ne se donnent à voir dans le réel, au travers des discours et des pratiques des personnes et des organisations qui s'impliquent dans la promotion du *Logement d'abord*.

- **Les puristes (conception restrictive)** : ce courant souhaite limiter l'usage du terme *Logement d'abord* aux programmes d'intervention qui se fondent sur le modèle *Housing First Pathways*, qui ciblent les mêmes situations (les sans-abri chroniques avec des troubles psychiques sévères et/ou des besoins complexes et élevés), et qui en reproduisent fidèlement le mode opératoire, avec une efficacité prouvée par la recherche. Les programmes *Logement d'abord* doivent cibler les situations les plus difficiles qui ne trouvent pas de réponses dans l'offre usuelle. Les besoins d'accompagnement doivent être élevés au sens où ils engagent différentes dimensions de la vie de l'individu et mobilisent des compétences pluridisciplinaires. Ils doivent aussi être intenses avec parfois plusieurs rencontres par semaine et/ou une durée indéterminée mais potentiellement longue.
- **Les inspirés (conception extensive)** : ce courant propose d'adapter le mode opératoire du modèle *Housing First Pathways* pour concevoir des programmes d'intervention adaptés à la diversité des situations de sans-abrisme : sans-abrisme chronique, migrants sans-abri, femmes victimes de violences, personnes menacées d'expulsion, personnes sortant d'institutions (prison, hôpitaux, protection de l'enfance, ...). Les modes opératoires s'inspirent du modèle *Pathways* mais ils peuvent s'en écarter s'ils sont efficaces et en accord avec la philosophie et/ou les principes du *Logement d'abord*. Les différences peuvent porter sur le type de situations accompagnées, les formes d'habitat utilisés, les configurations d'équipes et les modes d'accompagnement (contenu, intensité, durée variables).
- **Les réformateurs (conception transformatrice)** : ce courant utilise le terme *Logement d'abord* pour désigner une stratégie et/ou des orientations d'action publique qui cherchent à transformer les systèmes de prise en charge du sans-abrisme pour que les personnes accèdent au plus tôt à un logement personnel stable et qu'elles puissent s'y maintenir dans la durée. Les transformations prônées concernent également la relation aux personnes en situation de sans-abrisme, les pratiques d'accompagnement et la prévention du sans-abrisme. Cette stratégie et/ou ces orientations d'action publique peuvent intégrer des programmes d'intervention qui se conforment au modèle *Pathways* et d'autres qui s'en inspirent pour cibler une diversité de situations.

La conception du *Logement d'abord* portée par les "puristes" est restrictive au sens où elle exclue du champ du *Logement d'abord* les pratiques, les programmes et les orientations politiques qui s'inspirent de la philosophie et des principes du *Logement d'abord* sans s'inscrire dans la doxa du modèle *Pathways*. La conception du *Logement d'abord* portée par les "inspirés" est beaucoup plus extensive. Ces deux conceptions ne sont pas compatibles entre elles mais elles peuvent toutes deux se combiner avec une visée réformatrice pour transformer les systèmes de prise en charge et les politiques publiques liés au sans-abrisme.

Selon la conception du *Logement d'abord* retenue, la mesure des situations et des programmes concernés, ainsi que les perspectives de son déploiement, diffèrent grandement.

Dans une conception restrictive, le *Logement d'abord* en tant que programme ou service d'intervention n'a pas vocation à devenir la réponse prédominante au sans-abrisme. Les programmes *Logement d'abord* ont un rôle important à jouer dans la stratégie de lutte contre le sans-abrisme mais leur place et leur développement dépendent de la part parmi les situations de sans-abrisme, des personnes sans-abri chroniques avec des troubles psychiques sévères et/ou des situations complexes avec des besoins de soutien élevés. Le déploiement du *Logement d'abord* est structurellement limité à la couverture des besoins de ce groupe-cible. Cette part est très variable d'un pays et d'un territoire à l'autre, et des actions de prévention efficaces peuvent aussi permettre de la réduire.

Dans une conception extensive du *Logement d'abord*, celui-ci peut au contraire répondre à toutes les situations de sans-abrisme. Les critères sont cependant flous pour distinguer les dispositifs et les pratiques qui relèvent du *Logement d'abord* parmi l'ensemble des services d'aide aux personnes sans-domicile ou menacées de le devenir. Comment discriminer ce qui relève du *Logement d'abord* et ce qui n'en relève pas ? Où placer le curseur en matière de respect des principes et de la philosophie du *Logement d'abord* ? Ce questionnement est également présent dans une conception transformative du *Logement d'abord*.

3.2.3. Rendre compte du déploiement du *Logement d'abord*

En 2010, lorsque la conférence européenne de consensus a publicisé le *Logement d'abord*, il était décrit comme largement adopté aux États-Unis et influençant les réponses politiques de différents états membres de l'union européenne.

« Il est de plus en plus largement reconnu que, dans l'immense majorité des cas, le meilleur moyen de résoudre les difficultés que présentent les personnes à l'arrivée, consiste à leur apporter un accompagnement flexible dans le logement ordinaire plutôt qu'en institution spécialisée pour personnes sans chez soi. ». (Busch-Geertsema et al., 2010, p. 50)

Six ans plus tard, en 2016, l'examen par les pairs des premières expérimentations en Europe fait état de difficultés de mise en œuvre qui renvoient à l'insuffisance de l'offre de logements abordables, à la précarité des financements et surtout aux "résistances" culturelles :

« *Housing First* implique un « changement de mentalités ». On a besoin de manuels et de formations pour les personnes désireuses de mettre en œuvre l'approche et qui veulent disposer d'une alternative face à la pensée classique. Il demeure difficile d'éliminer l'idée selon laquelle les personnes doivent « gagner » l'accès à un logement, en devenant d'abord « aptes à occuper un logement ». Pour cela, ils doivent être sobres, suivre une thérapie, respecter les prescriptions médicales, etc. Ainsi que cela a été évoqué dans de nombreux documents de commentaires et confirmé encore davantage au cours de la réunion, il conviendrait de garder à l'esprit que l'approche en escalier domine encore dans la plupart des États membres de l'UE ». (Busch-Geertsema, 2016, p. 29)

Pour promouvoir le déploiement du *Logement d'abord* en Europe, élaborer un programme de changement et organiser l'action collective, il paraît nécessaire de connaître l'ampleur du sans-abrisme dans les différents pays, les réponses apportées et la part que prend le *Logement d'abord* dans cette action publique. La FEANTSA et le Hub s'efforcent de réunir les éléments de connaissance disponibles, de les analyser et de les diffuser avec une communication institutionnelle qui soutient le plaidoyer. Pour ce faire, des écueils importants sont à dépasser.

Deux études ont été publiées par la FEANTSA et le *Housing First* Europe Hub pour tenter de rendre compte de la diffusion du *Logement d'abord* en Europe, en 2012 et en 2019. Elles présentent une classification des États membres de l'Union Européenne, en fonction de la place donnée au *Logement d'abord* dans leur stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Ces classifications se fondent à la distinction établie en 2010 lors de la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, entre d'une part le *Logement d'abord (Housing First)* envisagé dans une conception restrictive et d'autre part, un ensemble de dispositifs ou une stratégie « basé(e) sur le logement » ou « dirigé(e) vers le logement » (*Housing Led*) :

« *Logement d'abord* » désigne « les programmes d'aide aux sans-abri qui reflètent étroitement les principes fondamentaux et le mode opératoire du modèle développé par le Dr Sam Tsemberis et *Pathways to Housing* aux États-Unis ».

« Basé sur le logement » désigne « des services et des stratégies qui mettent l'accent sur le relogement rapide mais qui ne sont pas destinés aux sans-abri avec des besoins élevés et complexes et qui n'offrent pas un soutien intensif ».

(Pleace, Baptista et Knutagård 2019, p.8, traduit de l'anglais)

Ces classifications sont synthétisées dans le tableau ci-dessous. Elles ont été établies à partir d'enquêtes par questionnaire renseignées par des experts et chercheurs de 19 pays parmi les 28 pays membres de l'Union européenne.

2012 - Les stratégies dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme (FEANTSA 2012, p.68)

- Pays mettant en œuvre une stratégie dirigée vers le logement où l'accès immédiat à un logement assorti d'un accompagnement si nécessaire devient le mode dominant de services : Finlande, Danemark, Écosse.
- Pays qui ont adopté une stratégie dirigée vers le logement mais où cette stratégie n'est pas encore une réalité opérationnelle : Irlande, Portugal, France.
- Pays qui placent l'accent sur le logement accompagné mais où l'approche transitoire reste la principale forme de services pour au moins certains groupes de personnes sans domicile : Angleterre, Irlande du Nord, Pays de Galles, Pays-Bas, Suède, Allemagne.
- Pays où les stratégies dirigées vers le logement ne sont pas répandues, malgré le développement de certaines initiatives locales : Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Hongrie, Slovaquie, Pologne, Roumanie et République tchèque.

2019 - L'usage du *Housing First* comme réponse stratégique au sans-abrisme (Pleace, Baptista et Knutagård 2019, p.18)

- Usage du *Housing First* comme réponse prédominante : Finlande.
- *Housing First* utilisé au côté d'autres services : Belgique, Danemark, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Unis.
- *Housing First* utilisé à petite échelle : Autriche, Croatie, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Portugal, Slovaquie, Suède.
- *Housing First* rarement ou jamais utilisé : Lituanie, Roumanie.

Dans ces enquêtes, les programmes d'intervention sont considérés comme relevant du *Logement d'abord* uniquement s'ils se conforment au modèle *Housing First Pathways*. Les stratégies des pouvoirs publics locaux et/ou nationaux sont distinguées selon l'importance

qu'elles accordent au déploiement de ces programmes spécifiques dédiés aux situations de sans-abrisme complexes et à la réorientation des systèmes d'aide pour loger au plus tôt les personnes sans-domicile en cohérence avec les principes du *Logement d'abord*.

Les deux études font état d'une diffusion de la doctrine du *Logement d'abord* dans les principaux pays de l'Union européenne, y compris dans les pays au sud et à l'est de l'Europe. Elles mettent la focale sur les dynamiques institutionnelles à l'œuvre dans les pays mais quantitativement, le nombre de situations accompagnées dans le cadre de programmes *Logement d'abord* est très modeste par rapport aux capacités des dispositifs et services destinés aux personnes sans-abri ou sans domicile. Fin 2018, parmi les 19 pays enquêtés, seuls quatre (Finlande, Danemark, Pays-Bas, Italie) auraient ainsi plus de 1 000 personnes accompagnées par des dispositifs *Logement d'abord* « fidèles » au modèle *Pathways* (Pleace, Baptista, et Knutagård 2019, p.31).

On peut plus justement parler d'amorces de politiques publiques et d'une mobilisation active d'un petit cercle d'entrepreneurs de cause pour changer les représentations et les pratiques, afin de faire advenir un changement de paradigme, loin d'être acquis à ce stade. Il en sera question plus loin. Quelques pays prônent désormais une stratégie nationale de réduction du sans-abrisme par l'accès au logement au plus tôt, avec pour certaines situations de sans-abrisme, des programmes qui peuvent se fonder sur le modèle *Housing First Pathways* ou s'en inspirer¹²². La stratégie pour réorienter les réponses vers le logement, quand il y en a une, est en construction. La transformation rapide des hébergements temporaires en logements stables, telle que pratiquée en Finlande, reste une exception.

Ces deux études présentent des limites méthodologiques et des biais très importants liés aux flous qui entourent les notions de *Logement d'abord* et de stratégies dirigées vers le logement, avec des définitions qui ne sont pas comparables entre 2012 et 2019. L'absence de définitions harmonisées et de processus fiables de collecte et d'agrégation des données, dans la plupart des Etats membres et au niveau européen, invitent à prendre avec précaution les statistiques, l'analyse des évolutions et les comparaisons d'un pays ou d'un territoire à l'autre.

Dans le champ du sans-abrisme, la question n'est pas nouvelle. En 2001, la commission européenne avait chargé Eurostat, son office statistique, de proposer un indicateur sur le sans-abrisme pour compléter la liste des statistiques utilisées pour comparer l'action des États membres en matière de lutte contre l'exclusion sociale. À partir de cette expérience, Cécile Brousse (2005) soulignait la difficulté de parvenir à un consensus en l'absence de stratégie d'intervention partagée. En 2007, une classification alternative dite ETHOS¹²³ a été élaborée par l'Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA pour faciliter la convergence des approches au niveau européen. Mais la dimension politique qui sous-tend et conditionne l'usage d'un tel outil est restée entière.

Les définitions et les méthodes de quantification qui co-existent renvoient à la manière propre à chaque pays d'intervenir auprès des personnes en situation de sans-abrisme. L'adoption au niveau européen d'une définition-cadre du sans-abrisme implique in fine un consensus sur les situations et personnes exclues du logement à soutenir et prioriser. Elle suppose un accord pour réinterroger les principes, les législations et les politiques sociales qui sous-tendent les

¹²² C'est notamment le cas de la France où depuis 2009, la stratégie nationale vise à réorienter le système d'hébergement et d'insertion des personnes en situation de sans-abrisme avec le Logement d'abord comme axe structurant ; où le programme Un chez soi d'abord a été pérennisé en 2016 et est en cours de déploiement pour passer de 400 à 2000 bénéficiaires d'ici 2022 ; où de nombreux projets se réclamant du *Logement d'abord* s'engagent sur les premiers territoires de mise en œuvre accélérée sélectionnés en avril 2018, avec des objectifs et des modes opératoires très divers.

¹²³ Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)

définitions utilisées dans chaque pays (Marpsat, 2009)¹²⁴. Les promoteurs du *Logement d'abord* qui doivent s'entendre sur une définition-cadre au sein du Hub sont confrontés aux mêmes dilemmes.

L'action publique liée au *Logement d'abord* s'élabore et se met ainsi en œuvre avec peu de visibilité sur les dynamiques à l'œuvre et leurs effets sur le phénomène du sans-abrisme.

3.2.4. Encadrer la diffusion du *Logement d'abord* : une gageure ?

Le *Logement d'abord* et la promotion de son déploiement sont au cœur de l'activité du *Housing First* Europe Hub mais sa définition fait l'objet de vives discussions entre les membres du Hub.

Lors de la création du Hub, ses membres fondateurs ont pris pour référence la définition du *Logement d'abord* présentée dans *le Guide du Logement d'abord en Europe* publié la même année.

« Le *Logement d'abord* n'est pas conçu pour apporter une solution à toutes les formes de sans-abrisme. Cette approche n'a pas non plus vocation à fonctionner de façon isolée : elle doit être soutenue par le secteur social, le secteur de la santé et d'autres services d'aide aux personnes sans domicile. Dans le cadre d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme, le *Logement d'abord* travaille auprès de personnes dont on ne peut empêcher le sans-abrisme ou dont les besoins ne peuvent être pourvus uniquement par le biais d'un logement ou par le biais d'un logement et de services d'accompagnement de faible intensité ». (Pleace 2016, p.75)

Cette acceptation restreinte du *Logement d'abord* se fondait sur le modèle *Housing First Pathways*. Il s'agissait de soutenir les expérimentations en cours et d'en lancer de nouvelles, pour convaincre les pouvoirs publics et l'ensemble des parties-prenantes de l'efficacité du modèle dans les différents pays européens. Prôner au sein du Hub la fidélité au modèle *Pathways* permettait de se prévaloir d'une approche internationale fondée sur des preuves scientifiques. Cela visait à encadrer les pratiques pour qu'en Europe, les dispositifs se réclamant du *Logement d'abord* se conforment à un mode opératoire éprouvé, avec des moyens adaptés à la complexité des situations. En ciblant les situations réputées les plus difficiles et en éprouvant le modèle *Pathways*, il s'agissait de faire la démonstration, comme en Amérique du Nord et en Finlande, qu'avoir un logement indépendant et stable, avec un soutien intensif, flexible et centré sur la personne, permet aux personnes de sortir du sans-abrisme et de se rétablir.

Au sein du Hub, le ciblage des situations, la référence au modèle *Pathways* et l'exigence de s'y conformer est alors posé comme un « point de passage obligé », un énoncé incontournable au sein d'un projet d'action collective promouvant l'émergence de l'innovation (Callon et al., 1988). Le directeur de la FEANTSA insiste ainsi sur l'importance de commencer par ces programmes ciblés pour déconstruire les représentations et les logiques qui structurent les systèmes d'aide basés sur l'hébergement.

« En France, il y a la politique *Logement d'abord* et dedans, il y a le *Un chez soi d'abord*. Et les gens comprennent la différence. Mais on est loin de cette situation dans beaucoup de pays. Je pense que pour éviter ce que l'on entend beaucoup en Allemagne, des gens qui disent « nous on fait du *Logement d'abord* depuis 30 ans », Il faut d'abord commencer avec *Un chez soi d'abord* et après essayer d'élargir. Pour

¹²⁴ Pour souligner l'actualité de la question, le parlement européen a adopté en novembre 2020 une résolution pour réduire le taux de sans-abrisme dans l'Union européenne. Sans citer de sources, cette résolution estimait à plus de 4 millions le nombre de citoyens européens sans domicile fixe et faisait état d'une augmentation présumée de 70 % du nombre de sans-abri au cours des dix dernières années. Elle invitait les États-membre à adopter une définition-cadre commune qui permette une « compréhension commune du phénomène », la comparaison et l'évaluation de son ampleur dans les différents États.

attaquer les logiques qui sont encore présentes et qui ne sont pas correctes, comme « les gens ne peuvent pas être logés parce qu'ils ont des problématiques trop complexes ». Sinon, ça va être une ratatouille de plein de choses qui ne va pas être transformative mais qui va justifier ce qui existe et continuer ce qui existe. Je le crains. Je pense à l'Europe de l'Est par exemple et aussi à d'autres pays. Et en France, on a fait comme ça aussi. Ça a commencé avec Un chez soi d'abord, qui s'appelait Housing First au début mais qui a changé de nom. Et maintenant, le Logement d'abord s'est ajouté comme un cadre plus large, avec des publics plus larges. Je pense que c'est un exemple dont on peut s'inspirer là-dessus.

Tu sais, on a essayé de calculer le nombre de places en Housing First et celles dans les centres d'hébergement, etc. Il y a quelques 10.000 logements Housing First, mais il y a peut-être 600 000 places dans l'hébergement. Et ça augmente chaque année. L'idée qu'on est à un « tipping point », je pense qu'on en est encore loin... Peut-être qu'en France, peut-être qu'au Danemark, vous arrivez au « tipping point » mais il y a 28 pays avec lesquels on travaille. Il faut être prudent pour ne pas aller trop vite ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

Dans les théories du changement, la notion de « tipping point » est utilisée pour désigner un point de basculement dans l'évolution d'un système au-delà duquel son état ou son fonctionnement change qualitativement de telle sorte qu'un retour à la situation antérieure n'est plus possible. Il peut désigner le moment où un phénomène ou un comportement auparavant rare se généralise, ou un degré de changement des propriétés d'un système au-delà duquel celui-ci se réorganise et ne pourra pas retrouver son état initial même si les facteurs du changement sont éliminés¹²⁵. Le directeur de la FEANTSA l'utilise ici pour désigner un niveau de diffusion du *Logement d'abord* dans les différents pays d'Europe par le déploiement de ces programmes ciblés, qui serait à atteindre pour que le recours au logement devienne le principe directeur des réponses publiques au sans-abrisme et rende inéluctable la transformation du secteur de l'hébergement. Elargir trop vite le champ et la définition du *Logement d'abord* risquerait selon lui de compromettre la portée transformative du *Logement d'abord* et de maintenir le statu quo.

La fidélité au modèle *Pathways* est porté au sein du Hub comme un garde-fou pour éviter les mesures de façade et l'éviction des situations les plus vulnérables. En lien avec cette préoccupation, les chercheurs membres du Hub ont élaboré un protocole d'évaluation des programmes qui s'appuie sur un outil d'évaluation de la fidélité au modèle *Pathways* développé en Amérique du nord par l'association *Pathways to Housing* et l'équipe canadienne du projet *At Home / Chez Soi*, sous l'intitulé « *Pathways Housing First Fidelity Scale* » (Stefancic et al., 2013). La méthodologie doit permettre d'identifier les éléments facilitateurs et les obstacles à cette fidélité dans les différents contextes de mise en œuvre, de développer des approches comparatives entre les sites et les programmes européens, de réfléchir aux adaptations à apporter au modèle dans une visée prospective (Aubry et al., 2018).

Dans un souci de clarté, l'usage du terme *Housing First* est aussi réservé aux dispositifs qui se conforment au modèle *Pathways*. Cela n'obère pas une conception extensive ou transformative du *Logement d'abord* mais la terminologie à utiliser pour désigner les autres dispositifs et actions qui s'inspirent de la doctrine du *Logement d'abord* est beaucoup plus vague. Dans l'extrait suivant, la coordinatrice du Hub utilise ainsi les notions de « philosophie » du *Logement d'abord*, de « relogement rapide », de « logement avec soutien » et de « logement ». Elle souligne aussi la spécificité de l'usage qui est fait en France du terme *Logement d'abord*, où il désigne un ensemble des dispositifs et d'actions qui se réclament d'une catégorie d'action publique aux contours flous.

¹²⁵ Le terme est ainsi beaucoup utilisé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour traiter du réchauffement climatique.

« Même au début du Hub, c'était déjà l'idée que le *Housing First* c'est un programme et une philosophie. Comment on peut s'adresser au sans abris en mettant le logement au cœur de cette réponse. Dire que tout le monde a droit au logement et a la possibilité d'un rétablissement, que c'est en partant du logement qu'on peut arriver à vivre une vraie vie. On dit qu'il faut travailler avec les personnes sans-abri exclues de la plupart des programmes, chez les adultes et les jeunes. Il faut en priorité s'occuper des situations les plus graves parce qu'elles sont souvent mises de côté. Et nous, au sein Hub, il faut travailler sur des pistes parallèles. On ne va pas dire qu'on va travailler que pour les personnes qui sont dans les situations les plus difficiles et oublier tout le reste. Le *Housing First*, c'est pour ces personnes-là mais les personnes qui ont besoin du *Housing First*, c'est très peu par rapport à celles qui ne sont pas logées ou qui sont sans domicile. Il faut avoir des solutions de relogement rapide, de logement avec soutien, etc. (...) Il n'y a qu'en France que vous avez cette terminologie-là. Cette distinction entre *Un chez soi d'abord* et *Logement d'abord*. Dans le reste de l'Europe, *Housing First* c'est pour ceux qui ont besoin d'un accompagnement intensif. Et sinon, c'est le logement ».

Samara Jones, coordinatrice du *Housing First* Europe Hub, Lyon, le 19 novembre 2020

Le souci de codifier les pratiques qui relèvent du *Logement d'abord*, s'est aussi traduit dans le cadre du Hub par des travaux de modélisation spécifiques en fonction des publics-cible, notamment pour les programmes *Logement d'abord* à destination des jeunes qui font l'objet d'une forme de labélisation distincte sous l'appellation *Housing First For Youth*. Alors que nous nous acculturions avec d'autres dans le cadre du Hub à la doctrine du *Logement d'abord*, nous avons ainsi participé à des temps de formations qui visaient à expliquer « *Pourquoi le Logement d'abord pour les jeunes n'est pas le Logement d'abord ?* ». Cette distinction suscitait de l'incompréhension parmi les participants alors que l'approche paraissait être la même et que les déclinaisons par public pouvaient être démultipliées au risque de perdre toute lisibilité. Les réactions dans le cadre de la formation *Train the Trainer* sont à l'origine d'un échange de mail reproduit ici pour illustrer la teneur des débats. Des réflexions similaires étaient engagées au sein Hub pour distinguer les programmes *Logement d'abord* à destination des femmes victimes de violences, des sortants de détention ou des personnes LGBTQIA+ par exemple. La position arrêtée par l'instance de pilotage du Hub a été de ne pas démultiplier les catégories de *Logement d'abord* pour rester lisible.

Bonjour à tous !

J'ai été frappée par le fait qu'après le module *Housing First For Youth* (HF4Y), il y avait encore des questions sur la raison pour laquelle la présentation est si différente. Lorsque j'ai commencé à former mon équipe, j'ai fait un résumé de ce qui différencie HF4Y du *Housing First* pour adultes. J'ai pris la liberté de le traduire pour vous.

- HF4Y reformule les principes de base pour qu'ils soient davantage axés sur les jeunes. Il a simplement un autre groupe cible ; il se concentre sur les besoins spécifiques de développement des adolescents (environ 14 à 20 ans) et des jeunes adultes (18 à environ 25 ans).
- Contrairement au modèle adulte qui vise à offrir un logement privé et indépendant à chaque personne, les jeunes ont besoin de différentes options de logement (retour à la maison, logement permanent avec services de soutien, logement de transition, vie indépendante). Les logements doivent être adaptés à l'âge et situés dans un endroit qui favorise l'intégration sociale (par exemple, un accès facile à l'école).
- L'objectif de HF4Y va au-delà du soutien à l'indépendance, il s'agit de permettre aux jeunes de réussir leur transition vers l'âge adulte. Le soutien au renforcement ou à la restauration des liens familiaux est plus important que pour les adultes. Les études et le travail jouent un rôle clé dans le travail social quotidien (pour assurer la stabilité de la vie à long terme).
- Les causes et les conditions du sans-abrisme sont différentes chez les jeunes que chez les adultes. Les recherches montrent que la majorité des jeunes sans-abri ont dû faire face à des abus physiques, émotionnels et sexuels, à la négligence et à la violence domestique. Une fois dans la rue, les jeunes sont (à nouveau) exposés à la violence et à l'exploitation sexuelle. Ces expériences traumatisantes peuvent avoir un impact négatif sur le développement cognitif, limiter la capacité à prendre des décisions et entraver la capacité des jeunes à s'attacher (nouer et entretenir des relations). Elles influencent également la manière dont ces jeunes réagissent au stress, la régulation de l'agressivité et de la colère et la motivation générale. C'est pourquoi les soins fondés sur les traumatismes sont fortement recommandés pour HF4Y. La culture de l'équipe doit être basée sur la reconnaissance de l'existence des traumatismes et doit faire partie de la manière dont nous travaillons avec les jeunes.
- Il y a une politique de zéro-décharge vers le sans-abrisme. En cas d'expulsion ou d'échec, nous nous efforçons de reloger le jeune à tout moment.
- Les revenus insuffisants doivent être complétés.
- Dans la plupart des pays, les jeunes sont soumis à des systèmes sociaux différents de ceux des adultes.

Je suis d'accord avec vous pour dire que la philosophie est en fait la même et que l'utilisation d'une autre terminologie peut compliquer inutilement les choses. Je pense que l'on craignait que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à une approche spécifique aux jeunes. Comme certains d'entre vous l'ont dit, les abandons sont plus nombreux parmi les jeunes participants au *Housing First* (pour adultes). Pour moi, la création d'une équipe distincte HF4Y était justifiée, car elle permet de créer un environnement psychologique spécifique aux jeunes, ce qui est important pour la réussite du projet.

J'espère que cela vous a été utile ! Je vous embrasse tous

Illustration 15 : « Wh Housing First For Youth is not Housing First ? ». Mail du 12 octobre 2018 d'une participante de la formation Train The Trainer qui exerce au Pays-Bas (traduit de l'anglais)

3.2.5. De la « mise à l'échelle » au « changement systémique » : l'évolution de la doctrine

Le consensus apparent autour de la référence au modèle *Pathways* est le fruit d'un compromis entre les membres du Hub. Les différences de conceptions et de mises en œuvre du *Logement d'abord* parmi les organisations impliquées et selon les pays, sont volontairement occultées. Cet affichage biaise la lecture du processus d'innovation à l'œuvre autour du *Logement d'abord* en Europe.

L'enquête montre que l'« adaption » (Gaglio, 2012)¹²⁶ du *Logement d'abord* en Europe n'est pas le transfert du modèle *Pathways* du continent nord-américain vers les différents pays d'Europe. Ce cadrage est cependant très prégnant dans les travaux de recherche et les publications sur le *Logement d'abord*, ainsi que le montre cet extrait du premier ouvrage de référence sur le *Logement d'abord* paru en langue française.

« Ce travail de diffusion d'un modèle est aussi un travail de traduction voire d'innovation de certains de ces éléments. Les acteurs, engagés au niveau européen, disposent d'une certaine latitude pour varier les sources d'emprunts, et sélectionner dans chacune des expérimentations mises en place pays par pays les éléments qu'ils souhaitent ou sont en capacité ou non de transposer. Qui plus est, ils ont par ailleurs tendance, dans certaines situations, à requalifier certains termes du modèle, que ce soit au niveau de sa technologie propre ou des publics ciblés. En retour, ces ajouts sont reversés dans le pôle initial des importateurs ». (Laval, 2018, p.120).

Le processus d'innovation à l'œuvre autour du *Logement d'abord* en Europe n'est pas seulement un travail de mise en circulation, de traduction et d'incrémentation du modèle *Pathways*, entre l'Amérique du Nord et l'Europe, entre des concepteurs initiaux, des importateurs et des suiveurs. De fait, le modèle *Pathways* a d'emblée été croisé avec l'expérience de la Finlande qui se présente comme un autre modèle de mise en œuvre du *Logement d'abord* et dont l'un des artisans, Juha Kaakinen, est à l'initiative du Hub. La doctrine et le programme de changement associés au *Logement d'abord* intègrent aussi progressivement les enseignements tirés des expérimentations en cours et de l'action menée dans une diversité de territoires et de pays d'Europe, où les pratiques inspirées de ces deux modèles s'hybrident à l'existant. Nous restituons ici les principales évolutions de la doctrine du Hub depuis sa formation en 2016.

Tout en prônant le respect de principes très proches du modèle *Pathways*, au regard des différences importantes mises en évidence par les échanges sur les expérimentations en cours, les fondateurs du Hub se sont d'emblée accordés sur la nécessité d'adapter les modes opératoires aux contextes nationaux et locaux (Busch-Geertsema, 2016).

Dans la doctrine partagée au sein du Hub, les principaux déplacements opérés par rapport au modèle *Pathways* concernent le rapport aux secteurs de la psychiatrie, de l'hébergement et du logement social. Les situations relevant du *Logement d'abord* ne sont pas ciblées à partir de troubles psychiques et d'un diagnostic de maladie mentale. Les liens avec la sphère de la réhabilitation psychiatrique sont beaucoup moins prégnants et parmi les fondateurs du Hub, aucun membre n'appartient à cette sphère. Par ailleurs, alors que le modèle *Pathways* originel préconisait l'usage d'appartements locatifs privés dispersés dans la ville, l'utilisation de logements sociaux plus nombreux et moins stigmatisés qu'aux États-Unis est possible, ainsi que l'utilisation d'appartements regroupés dans un même ensemble immobilier.

Il s'agit là de la différence la plus importante selon les membres du Hub avec le modèle *Pathways* nord-américain. Ainsi que nous l'explique la coordinatrice nationale du programme

¹²⁶ Le terme d'« adaption » est un néologisme qui fusionne les notions d'« adoption » et d'« adaptation » (Gaglio, 2012, p. 60). Il renvoie à une vision diachronique, processuelle et séquencée de l'appropriation de l'innovation, que les travaux sociologiques sur l'innovation s'efforcent de restituer et de rendre intelligible.

Un chez soi d'abord qui a participé à ces discussions, l'élargissement des formes d'habitat mobilisables a fait l'objet de négociations entre les « puristes » et les « réformateurs ». Cet élargissement s'inscrit dans une stratégie d'« enrôlement » (Callon et al., 1988) des acteurs de l'hébergement qui se réfère au modèle finlandais. En intégrant la question du devenir des structures d'hébergement collectif préexistantes, comme la Finlande a su le faire, il devait permettre d'« embarquer » les organisations gestionnaires d'hébergements qui sont les chevilles ouvrières de la prise en charge du sans-abrisme dans les pays européens.

« Il y a eu quand même des parties un peu divergentes sur ce Hub européen. Il y a eu les puristes, les irlandais et les portugais, qui étaient vraiment sur le logement diffus. Et puis il y a eu la volonté d'un certain nombre d'acteurs, alors là, vraiment les acteurs de la FEANTSA, et aussi la Finlande, de dire : « Si on veut vraiment faire du Logement d'abord, il faut embarquer le secteur (de l'hébergement). Et pour embarquer le secteur, il faut faire des concessions. Et les concessions, c'est en gros que tu peux recycler les gros CHRS ».

C'est ce qu'ils ont fait en Finlande pour embarquer l'ensemble du secteur. Ils ont fait du logement d'abord diffus dans la cité, mais ils ont aussi recyclé les structures pour SDF. Dedans, ils ont fait des studios et du logement accompagné. Ce que l'on visite quand ils nous emmènent, ça peut ressembler à de la résidence sociale. Et ça, c'était vraiment... Si tu veux, le problème de la FEANTSA, c'est un peu le problème de la FAS, ils ont des acteurs qui sont leurs membres et qui sont des gestionnaires de structures pour SDF. Ils ne vont pas se tirer une balle dans le pied. Il fallait trouver un moyen pragmatique de dire : « OK. On promeut le Logement d'abord mais on ne saborde pas l'existant ».

Le Hub est né de ça, avec aussi de grandes discussions parce que le rétablissement et la santé mentale, ils n'en parlaient pas (...). Pour eux, le Logement d'abord n'était pas sur ce public spécifique, comme l'a fait Sam Tsemberis. Ils étaient centrés sur les SDF ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Se référer à la fois au modèle *Pathways* et au modèle finlandais modifie la perception du *Logement d'abord* par les acteurs européens. Le modèle *Pathways* a émergé dans un contexte nord-américain où des politiques néo-libérales tendaient à réduire les protections sociales collectives. Il inspire de ce fait de la défiance notamment aux organisations qui sont mandatées et financées par les pouvoirs publics pour agir dans le champ du sans-abrisme.

Le modèle du *Logement d'abord* finlandais s'inscrit lui dans un système de protection sociale réputé pour être très développé. Il donne aussi une place importante aux acteurs de l'hébergement et du logement accompagné pour qu'ils participent à la transformation de leur cadre d'intervention et de leurs pratiques professionnelles. Le périmètre très large des situations à couvrir et des registres d'intervention ouvrent aussi des perspectives sur lesquelles de nombreuses structures peuvent se positionner. Pour ces différentes raisons, la référence au modèle finlandais a effectivement favorisé le ralliement progressif au *Logement d'abord* des organisations membres de la FEANTSA.

« Dans certains pays, le secteur associatif a aussi fait le switch... en Irlande, les grosses organisations, on dit : « nous, on va essayer de faire aussi du logement d'abord », aux Pays-Bas la même chose, en Belgique la même chose, etc. Comme on est ensemble au niveau européen et au sein de la FEANTSA, tranquillement, ça a «silencé» les critiques. Et je pense que nous, on a aussi nuancé notre compréhension du Logement d'abord. Au début, c'était quand même un peu naïf et simpliste. Les informations étaient quand même un peu moins robustes que maintenant et on disait : « le Logement d'abord, c'est bien dans tous les aspects. Ça coûte moins, les gens sont logés, leur santé mentale va s'améliorer ». On a vu après

avec la recherche, que c'était quand même plus nuancé que ça. La nuance des deux côtés, ça nous a permis de nous rapprocher un peu ».

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, entretien individuel, 14 mars 2020

Selon le directeur de la FEANTSA, au sein du Hub et dans leur pays respectif, les apprentissages issus de la mise en œuvre permettent aussi aux promoteurs du *Logement d'abord* d'être moins dogmatiques et de nuancer leurs critiques, avec en retour une crédibilité accrue et des alliés plus nombreux. Alors que les évaluations montrent qu'une partie des situations accompagnées dans les programmes *Logement d'abord* ne restent pas en logement, ils se montrent aussi plus ouverts à l'exploration de pratiques alternatives.

En matière de déploiement du *Logement d'abord*, la stratégie à promouvoir au sein du Hub fait l'objet de fortes dissensions. Permettre l'implantation, la diffusion et l'institutionnalisation des pratiques associées au *Logement d'abord* impliquent pour ses promoteurs en Europe de gérer un double agenda :

- Faire la preuve dans les différents pays européens que ces pratiques nouvelles permettent de résoudre les situations de sans-abrisme les plus complexes, avec des résultats comparables à ceux observés dans les programmes inspirés du modèle *Housing First Pathways* en Amérique du Nord.
- Projeter la façon dont ces pratiques nouvelles peuvent contribuer à mettre fin au sans-abrisme ou du moins le réduire drastiquement, à l'image de la trajectoire suivie par la Finlande.

Les divergences entre les membres du Hub portent sur la façon de poursuivre et d'articuler ces deux objectifs.

Pour une partie des membres, l'objectif à viser collectivement est la « mise à l'échelle » du *Logement d'abord* en tant que dispositif spécifique d'intervention en direction de certaines situations de sans-abrisme. Il s'agit avant tout (voir seulement) d'implanter et de déployer des dispositifs *Logement d'abord* en direction des situations avec qui les pratiques usuelles ne fonctionnent pas. La part des situations de sans-abrisme à couvrir avec le *Logement d'abord* peut-être plus ou moins étendue. Le plaidoyer du Hub doit permettre de défendre les spécificités de ces dispositifs dans les systèmes et les organisations où elles s'insèrent, d'organiser leur "montée en charge" et leur essaimage jusqu'à couvrir l'ensemble des situations ciblées. Ce positionnement peut renvoyer à une conception restrictive du *Logement d'abord* ou être envisagé comme une étape intermédiaire dans une trajectoire de transformation pour atteindre le point de basculement (tipping point) évoqué dans les pages précédentes par le directeur de la FEANTSA.

Pour d'autres membres, l'objectif à viser collectivement est la « transformation systémique » des politiques publiques pour mettre fin au sans-abrisme. Il s'avère que les principes du *Logement d'abord* s'incarnent dans des dispositifs spécifiques d'intervention en direction de certaines situations de sans-abrisme mais selon eux, le *Logement d'abord* ne doit pas se réduire à ces dispositifs. Le plaidoyer du Hub doit affirmer cet objectif de transformation qui concerne l'ensemble des logiques d'action et des pratiques associées au sans-abrisme, en agissant aussi sur les mécanismes structurels qui l'alimentent. Le processus d'innovation engagé doit se poursuivre dans une exploration ouverte. Le *Logement d'abord* n'est pas un modèle à reproduire ou une doctrine figée. C'est un ensemble de principes générateur et organisateur de pratiques et de représentations. Cette position est notamment portée au sein du Hub par Juha Kaakinen, à partir de l'expérience de la Finlande. Dans cette perspective, des mesures politiques d'ampleur sont à prendre au plus tôt pour envoyer des signes forts à toutes les organisations concernées et produire de l'irréversibilité, notamment en fermant ou en transformant les structures d'hébergement existantes

Entre 2016 et 2022, la ligne prédominante au sein du Hub s'est déplacée d'un objectif de "mise à l'échelle" du *Logement d'abord* pour couvrir la part des situations de sans-abrisme ciblées,

à un objectif de transformation des politiques publiques et des systèmes d'assistance à partir des principes du *Logement d'abord*. Ce déplacement est explicité dans une brève publication mise en ligne sur la page « plaidoyer » du site web du Hub.

« De la "mise à l'échelle" au changement systémique

Plus récemment, le *Housing First* Europe Hub a entrepris un voyage pour comprendre les limites de la simple "mise à l'échelle" du *Logement d'abord*, même si ces programmes individuels continuent d'être brillants. Notre mission est de soutenir les organisations et les gouvernements pour mettre fin à l'absence de chez-soi en appliquant également les principes du *Logement d'abord* à des systèmes entiers.

Nous voulons aider les gouvernements locaux et nationaux à faire les bons choix politiques, et au niveau de l'UE, il existe une opportunité spéciale d'intégrer cette approche dans la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme.

Nous voulons également défier et soutenir les fournisseurs de logements et de services pour qu'ils fassent la transition et que tous les services soient fournis selon les principes du *Logement d'abord*. Les droits de l'homme, le choix et le contrôle, ainsi que les autres principes du *Logement d'abord* sont directement applicables à toute intervention visant à prévenir ou à lutter contre l'absence de chez-soi.

Une transition réussie vers cette approche axée sur le logement nécessite un changement de culture et de pensée : des changements dans notre manière de travailler, de former et de soutenir notre personnel ; des changements dans les régimes de financement ; des changements dans la manière dont les personnes accèdent au logement ; et bien d'autres choses encore. Comme nous l'avons vu dans ce rapport, ce changement de culture peut apparaître à différents endroits, mais le facteur important et unificateur est que ce changement soit intentionnel et soutenu dans le temps ».

"From 'scaling up' to systems change", brève publiée sur le site web du *Housing First* Europe Hub : <https://housingfirsteurope.eu/resources/advocacy/> (consulté le 5 mai 2023, traduit de l'anglais)

Cette réorientation du programme de changement avait été discutée en notre présence, le 20 février 2020, lors de la rencontre annuelle des membres du Hub à Helsinki en Finlande, dans un atelier intitulé « La mise à l'échelle et l'extension peuvent-elles réellement changer le système ? » (Can scaling up and scaling out really change the system?),

Le constat posé en introduction de l'atelier était que bien que le *Logement d'abord* ait été "pilote", "évalué" et "testé" à grande échelle, de nombreux pays le considéraient encore comme une approche innovante à mettre en œuvre parallèlement à leurs services et centres d'hébergement existants, sans remettre en cause leur fonctionnement. « *Est-ce que ce déploiement du Logement d'abord allait permettre de mettre fin au sans-abrisme ?* » et « *Quelles réponses étaient apportées à ce paradoxe ?* » interrogeait l'un des animateurs de l'atelier en faisant également les réponses. « *Il faut être patient, ça prend un peu de temps* » : ce n'était pas faux mais en continuant à ce rythme, cela risquait d'être encore très insuffisant pendant longtemps selon lui. « *Il faut atteindre le "point de basculement"* » mais où et quand cette bascule allait pouvoir se faire ? « *Le préalable, c'est d'avoir des logements* » : d'accord mais s'il y avait plus de logements abordables, ils n'iraient pas pour autant aux personnes sans-abri.

La position des membres les plus investis dans la gouvernance du Hub était qu'augmenter la taille des dispositifs *Logement d'abord* et en mettre en œuvre un plus grand nombre ne permettrait pas de se rapprocher de la fin du sans-abrisme. Le Hub devait travailler sur la compréhension des processus de changement systémique, sur la transposition des principes du *Logement d'abord* à l'échelle de l'ensemble du système d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme, sur le(s) modèle(s) de système(s) à promouvoir. Les prises de parole des participants allaient aussi dans ce sens.

« Vous vous rapprochez de la vérité. On ne peut pas faire co-exister logement temporaire et permanent. Il faut porter le logement permanent mais pour cela on a utilisé le bâton et la carotte. Et laisser chacun expérimenter son Housing First pour voir que ce n'est pas le bout du monde ».

Juha Kaakinen, directeur général Y- Fondation, Helsinki, le 20 février 2020.

« Quand on a démarré la stratégie nationale en France, il y a 3 ans, on a commencé avec beaucoup de projets et de territoires, avec tous ceux qui y voyaient une opportunité. Et maintenant, on travaille à préciser quels seraient les principes d'un Housing First systémique. On arrive à un moment où l'on doit donner au secteur de l'hébergement, une vision de là où il doit. Maintenant, on cherche à donner une vision au secteur »

Manuel Hennin, chef de projets hébergement et accès au logement à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, Helsinki, le 20 février 2020

Plutôt que des réserves, les points de vigilance formulés lors de cet atelier concernaient le pragmatisme nécessaire pour ne pas mettre dans cette approche systémique des enjeux si larges que l'on en viendrait à oublier les personnes sans-abri. Il était également proposé d'insister dans le plaidoyer sur le fait que le *Logement d'abord* n'avait pas vocation à se substituer aux services d'accompagnement psychiatrique, ainsi qu'aux services d'aide et de soins à domicile. Il fallait aussi travailler sur les alternatives aux dispositifs *Logement d'abord* pour les situations où les personnes avaient des comportements dangereux pour le voisinage et quand l'état de santé ou les handicaps étaient trop importants pour qu'elles puissent habiter dans des logements indépendants.

Section 3. Quelle consistance doctrinale ?

3.3.1. Une doctrine qui se nourrit des controverses qu'elle suscite

Une communauté de praticiens et de chercheurs issus de différents pays, de différentes institutions et disciplines, sont engagés dans la promotion du *Logement d'abord* et le présente comme un nouveau paradigme pour mettre fin au sans-abrisme. Ce faisant, ils se confrontent à des oppositions et des critiques sur le terrain et dans le monde de la recherche scientifique.

La doctrine n'est pas figée. Elle résulte de controverses sur les causes du sans-abrisme et les réponses apportées à ce problème public. Elle se nourrit aussi des controverses qu'elle suscite. L'ensemble de ces disputes se traduit dans une activité scientifique en forte progression sur les dix dernières années sur le thème du *Logement d'abord* et des publications plus nombreuses. Elles contribuent à le faire exister dans les sphères académique, politique et professionnelle (Raitakari et al., 2015).

Nous nous attachons ici à présenter un état des principales controverses liées au *Logement d'abord*, en distinguant celles qui semblent clôturées et celles qui restent ouvertes. Nous les analysons comme autant d'épreuves surmontées ou à surmonter. En matière d'innovation, la diffusion et l'appropriation de la nouveauté suppose en effet d'aller au-delà des controverses que suscite l'introduction du nouveau (Gaglio, 2016). Chaque épreuve fait sanction au sens où elle teste l'innovation, en la transformant toujours au passage.

« Le collectif hybride qui à la fois constitue et porte l'innovation se doit de surmonter des épreuves pour poursuivre son chemin. Les désaccords qui se manifestent au cours des épreuves demandent ainsi à être tranchés afin que l'épreuve conquière un « pouvoir instituant » (Lemieux, 2007), par exemple en donnant forme à une innovation technique encore largement indéterminée. Des irréversibilités se créent alors et la « boîte noire » se referme. La contestation s'érode, la « boîte noire » devient opaque, tout en orientant les usages (Callon & Latour, 1991 ; Callon, 2006). De ce

fait, les épreuves sont à étudier pour elles-mêmes, non comme des révélateurs (dans une acception photographique) d'enjeux (institutionnels ou politiques) qui la surplombent. Le sociologue tire de ce fait avantage à s'en emparer très en amont, au moment où le processus est encore très ouvert et très incertain (Callon, 2006) ». (Gaglio, 2016, p.111)

Ce faisant, nous nous situons dans la perspective de la sociologie des épreuves qui voit dans les processus de dispute, des actions collectives conduisant à la transformation du monde social. Les polémiques et controverses sont envisagées comme des objets particulièrement heuristiques parce qu'ils constituent « ouvertement » des moments de renversement potentiel des rapports et des croyances jusqu'alors institués :

« Le chercheur qui se place dans cette perspective insiste sur la dimension performative ou, pour mieux dire, instituante des processus conflictuels qu'il étudie, se préoccupant finalement moins de ce qu'ils peuvent lui révéler d'une structure préexistante réputée avoir été leur cause que de ce qu'ils engendrent, qui ne leur préexistait pas, et de la façon dont ils l'engendrent. La question qu'il introduit au cœur de son enquête devient la suivante : que fait le processus conflictuel aux acteurs et aux institutions qui s'y impliquent ? Que fait-il à l'ordre social ou sociotechnique lui-même ? Comment les change-t-il ? » (Lemieux, 2007, p.192).

Ceci doit nous permettre de mieux appréhender ce qui change avec le *Logement d'abord*, comment ce changement survient et quelles formes il prend selon les contextes et les étapes de sa diffusion et de son appropriation.

On examinera d'abord les débats que suscite l'association du *Logement d'abord* à un nouveau paradigme. Au travers de la critique du continuum de soin (ou traitement d'abord) et de l'escalier de l'insertion, les controverses à l'origine de la doctrine du *Logement d'abord* seront ensuite présentées. Les controverses qui ont fait évoluer la doctrine et semblent clôturées seront ensuite examinées, ainsi que celles qui restent ouvertes.

3.3.2. Un changement de paradigme revendiqué

Le changement de paradigme revendiqué par la plupart des promoteurs du *Logement d'abord* fait débat. Sam Tsemberis et ses condisciples font état de changements majeurs dans les services dédiés aux personnes sans-abri aux États-Unis et à l'international grâce au *Logement d'abord*. Selon eux, le changement de paradigme que constitue le *Logement d'abord* a d'abord été incarné à petite échelle par le programme *Pathways to Housing*, dont le modèle a permis d'impulser un changement systémique.

« Comme ce livre le démontrera, *Housing First* a acquis l'impression d'un changement de paradigme. Son adoption généralisée a inspiré un changement systémique bien au-delà de ce qu'un modèle pourrait accomplir. Cela dit, *Housing First* a commencé comme un modèle de programme - c'était le seul moyen de l'incarner ou de le réaliser. Ce livre traite de ce voyage d'un opposant au statu quo petit mais déterminé et des défis qui accompagnent le succès et l'apprentissage critique. »

(Deborah Padgett, Henwood et Tsemberis 2016, p.11 – traduit de l'anglais)

Dans leur perspective, le *Logement d'abord* ne relève pas d'une innovation totale ou radicale mais d'un assemblage de valeurs morales et éthiques (le droit au logement, l'autodétermination, l'empowerment ...) et de composantes qui ont une histoire propre qui précède et dépasse leur utilisation dans le cadre du *Logement d'abord* : le logement accompagné, les équipes mobiles d'intervention, la réduction des risques, la paire-aidance, etc. (en page 110 et suivantes). L'innovation est dans cet assemblage couplée aux preuves d'efficacité apportées par l'évaluation scientifique. : « Ce qui était nouveau, sans précédent,

c'est la combinaison et l'actualisation de ces approches dans un service et une organisation opérationnelle qui considère le logement comme un droit fondamental » (Deborah Padgett, Henwood et Tsemberis 2016, p.13 - traduit de l'anglais).

En se référant aux travaux de DiMaggio et Powells (1991; 1983), ils présentent le *Logement d'abord* comme une nouvelle logique institutionnelle porteuse de normes qui légitiment le changement. Elle se serait diffusée en mobilisant les trois leviers du changement institutionnel : l'approche coercitive (application descendante/ top down), l'approche normative (modification de la perception de ce qui est attendu et désirable) et l'approche mimétique (copier ce qui marche bien). Au cours de sa diffusion et de son institutionnalisation, le *Logement d'abord* aurait pris un sens plus large, plus profond et plus flou que le modèle *Pathways* initial.

Cecilia Hansen Löffstrand et Kirsi Juhila (2017) analysent comment Sam Tsemberis et ces deux chercheurs « chevronnés », ont œuvré à la diffusion du *Housing First* en construisant un « conte moral » qui s'apparente à une « success story ». Sa structure narrative met en scène une « mauvaise manière » de lutter contre le sans-abrisme qui va à l'encontre des besoins et des choix des personnes concernées. Il en résulte un besoin de changement d'où émerge le *Housing First*, avec des épreuves à traverser pour le faire reconnaître. In fine, le succès persiste dès lors que l'on défend le modèle et que l'on évite de prendre de mauvaises directions. L'histoire se poursuit et reste à écrire... Cette mise en récit met en avant des valeurs difficilement contestables et caricature les positions de ses opposants¹²⁷.

« Les résistances au déploiement du *Housing First* sont expliquées par la volonté de préserver le statut quo pour plein de mauvaises raisons. Nous suggérons que ce n'est pas une explication suffisante : certaines dimensions de la morale associée à *Housing First* peuvent expliquer le scepticisme et les réserves. Le succès à venir dépend sans doute de la capacité à nuancer la discussion entre les pro et les contre le *Housing First* en lien avec des modèles alternatifs pour combattre le sans-abrisme dans les politiques, les pratiques et la recherche sur le sans-abrisme ». (Löffstrand et Juhila 2017, p.34-35, traduit de l'anglais)

Les auteures invitent ainsi à des discussions plus nuancées sur les avantages et inconvénients du *Housing First* par rapport aux autres formes de réponses possibles au sans-abrisme. D'autres auteurs ont également souligné la dimension performative de la mise en récit du *Logement d'abord*.

« La stratégie de déploiement du modèle *Logement d'abord* transforme les manières de développer des politiques publiques : il s'agit d'abord de démontrer l'efficacité des actions et des mesures en place pour introduire l'idée que certaines approches donnent de meilleurs résultats et qu'il faut en prouver scientifiquement l'efficacité. Le travail de mobilisation, de contestation, de conviction et d'établissement de la légitimité du modèle proposé est en rupture avec les approches habituelles en matière de sans-abrisme qui s'appuient souvent sur la continuité des initiatives en place, qu'elles soient inspirées de l'humanisme caritatif ou de l'accès au droit commun ». (Hurtubise, Laval, 2016, p.136)

« Ce qui est présenté comme une pratique nouvelle ne l'est pas totalement ; ce qui est sans hésitation nouveau, c'est la capacité de mettre en place un récit qui structure et assure le déploiement efficace du modèle, un discours de conviction et une

¹²⁷ Dans ce conte moral, les pionniers prennent des risques et luttent pour convaincre de l'efficacité du modèle. Les sans-abri « victimes sans voix » deviennent des « clients » et des coproducteurs du *Housing First*. Les équipes de praticiens, dévouées et convaincues, travaillent dur avec eux pour que le modèle devienne une réalité. Ils sont soutenus par des défenseurs et suivis par des adoptants qui se font à leur tour pionniers du *Housing First* dans leurs villes et leurs pays. Ils font face aux partisans de la « vieille école » qui plaident pour le statut quo, défendent leurs positions acquises ou considèrent que le *Housing First* est irresponsable et restent sceptiques. D'autres groupes d'opposants font valoir des critiques qui sont prises au sérieux mais aussi invalidées.

stratégie d'argumentation qui établit clairement la capacité d'agir des politiques publiques et de rétablir l'ordre ». (Hurtubise, 2018, p.83)

Le changement de paradigme revendiqué par les promoteurs du *Logement d'abord* peut laisser sceptique s'il désigne le résultat d'un processus de diffusion et d'institutionnalisation du *Logement d'abord* réussi. Le recours aux hébergements et au logement temporaire reste prédominant dans les sociétés occidentales. L'usage du logement ordinaire, sans prérequis et sans statut dérogatoire, ne va pas de soi. Les alternatives à l'institutionnalisation des situations les plus vulnérables sont encore très largement à explorer.

Il paraît en revanche approprié si l'on se réfère à la notion de paradigme développée par l'historien des sciences Thomas Kuhn (1972). Au sein de la communauté scientifique, un paradigme représente un ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui sont communes aux membres d'un groupe donné. Cette conception théorique fonde l'appréhension des phénomènes et leurs interprétations¹²⁸. Les controverses et les anomalies dans la capacité explicative d'un paradigme peuvent conduire à une situation critique, une rupture, d'où va émerger une nouvelle conceptualisation. Une révolution scientifique correspond au remplacement du paradigme dominant. Elle passe par une bataille entre des manières de pratiquer la science qui s'oppose. Chaque paradigme cherche à démontrer son efficacité explicative et prédictive, dans un dialogue de sourd qui met en jeu des questions de valeur (quel est le problème le plus important à résoudre) et de pouvoir (les scientifiques qui ont fait carrière dans le cadre du paradigme mis en question résistent pour conserver leurs privilèges et prestiges, les challengers bataillent pour s'imposer dans la discipline).

Selon Thomas Kuhn, un changement de paradigme se fonde plus souvent sur une promesse que sur des réalisations passées. Son adoption par une part plus importante de la communauté scientifique permet d'en explorer les possibilités et d'augmenter la valeur des arguments en sa faveur. Pour être considérée comme achevée, une révolution scientifique doit se traduire par une transformation de la vision du monde, des valeurs et des principes qui organise la science dans une nouvelle matrice disciplinaire qui remplace l'ancienne.

Pour le néo-institutionnaliste Peter Hall, dans le champ des politiques publiques, un paradigme est porteur d'éléments normatifs sur "ce qu'il convient de faire" et sur "comment agir". Il propose de distinguer trois niveaux de changement : 1. Changement dans l'usage des instruments ; 2. Changement dans les modalités d'action ; 3. Changement dans les principes généraux (plus rare). Seule une transformation des finalités (relevant du niveau 3) peut mettre en cause le paradigme dominant dans son ensemble et s'apparenter à une révolution scientifique.

« Le mouvement d'un paradigme à un autre qui caractérise les changements de troisième ordre repose le plus vraisemblablement sur une accumulation d'anomalies, l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique et l'échec de la politique préexistante qui favorisent un déplacement de la configuration de pouvoir de la politique publique et entraînent une concurrence étendue entre des paradigmes rivaux. (...) Elle s'achève lorsque les tenants du nouveau paradigme stabilisent leurs positions de pouvoir dans la politique publique et sont alors en mesure de réaménager l'organisation et les modes opératoires standardisés du processus d'action publique ainsi que d'institutionnaliser le nouveau paradigme ». (Hall, 1993, p.280-281).

¹²⁸ Un paradigme est « un ensemble cohérent d'hypothèses qui constitue un tout et qui offre au scientifique un point de vue sur les phénomènes qu'il étudie, une matrice qui conditionne son regard, une représentation du monde cohérente qui façonne sa manière de penser les phénomènes. En général, deux paradigmes sont incompatibles entre eux : les regards qu'ils portent sur le monde et les hypothèses qui les fondent ne peuvent pas être conciliés » (définition d'Olivier Martin, in Paugam 2018, p.18 - 19). Les notions de paradigme et de modèle ne sont pas équivalentes. Le modèle découle d'un paradigme et il en propose une traduction opérationnelle dans le monde réel. C'est un sous-ensemble qui fait référence à des solutions concrètes transformées en exemple, qui servent de guide pour les pratiques (Willett, 1996).

Le *Logement d'abord* renvoi effectivement à une nouvelle problématisation du sans-abrisme et des réponses à y apporter, avec différents modèles de mise en œuvre qui co-existent au sein de ce nouveau paradigme et des changements dans l'usage des instruments de l'action publique. Défendre que l'équivalent d'une révolution scientifique soit en cours, implique de démontrer que le *Logement d'abord* transforme radicalement et/ou en profondeur la perception du sans-abrisme et les principes qui fondent l'action publique en la matière. Le changement ne se limite pas à des ajustements dans les modes opératoires et les instruments de l'action publique.

3.3.3. Les controverses qui fondent la doctrine : le continuum de soin et l'escalier de l'insertion

La genèse du modèle *Housing First Pathways* aux États-Unis s'est inscrit dans le rejet de « l'institution totale » (Goffman, 2013) et dans le courant de la réhabilitation psychiatrique qui contestait le système de prise en charge conçu pour que les patients qui quittaient les hôpitaux psychiatriques retrouvent une vie ordinaire (Ridgway et al., 1990; Deborah Padgett et al., 2016). Selon cette critique, l'observance du traitement prescrit pour soigner la pathologie psychique et l'absence de consommation de drogue et d'alcool seraient considérées comme des prérequis pour pouvoir vivre dans un logement indépendant. Des services de « traitement résidentiel », organisés « par paliers », seraient pensés pour offrir aux malades un « continuum de soin », s'assurer que ces conditions sont bien remplies et les préparer par étape à vivre en logement.

Le modèle *Housing First Pathways* conteste ce mode opératoire et les principes qui sous-tendent ce système de prise en charge : ils dénierait les droits des personnes, ils seraient à l'origine du sans-abrisme chronique de ceux qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas remplir ces prérequis, ils seraient inefficaces et coûteux. Ces arguments sont repris dans les publications en Europe qui traitent de l'origine du *Housing First* (Pleace, 2011; Pleace, 2016). Selon les auteurs et les dates de publications, les termes pour désigner le modèle contesté fluctuent : « modèle en palier », « modèle du continuum de soin », « modèle traitement d'abord » ou « modèle évolutif » dans l'extrait suivant.

« Le modèle évolutif était basé sur l'idée qu'une personne se rétablissant d'une maladie mentale grave après un séjour en hôpital devait être accompagnée et franchir une série d'étapes jusqu'à ce qu'elle soit prête à vivre de façon indépendante. (...) Dès la fin des années 1990, il est devenu évident que l'objectif du modèle de service évolutif, c'est à dire mettre un terme à la situation des sans-abri chroniques aux États-Unis, rencontrait un succès limité. Les personnes se retrouvaient « bloquées » à une étape car elles n'étaient pas autorisées, ou capables, de progresser vers l'étape suivante. C'est pourquoi le modèle évolutif a été accusé de parfois prolonger la situation des sans-abri. En outre, il arrivait fréquemment que les sans-abri abandonnent sans avoir réalisé toutes les étapes prévues. Certaines recherches ont suggéré que les règles « strictes », consistant la plupart du temps à s'abstenir de toute consommation de drogue ou d'alcool et à se soumettre à des traitements psychiatriques et des programmes de désintoxication, étaient à l'origine de ces abandons. Même si les services évolutifs n'étaient pas tous aussi stricts, ils tendaient à être conçus pour mettre un terme aux problèmes de drogue et d'alcool, et pour traiter les problèmes psychiatriques avant que les sujets arrivent au terme de leur progression ». (Pleace 2011, p.1-2).

La critique des systèmes d'aide aux personnes sans-domicile qui fonde la doctrine du *Logement d'abord* a ainsi d'abord été centrée sur les « services de traitement résidentiel » liés à la psychiatrie. Elle a pris une portée plus large en intégrant la critique du parcours d'insertion en escalier d'Ingrid Sahlin, chercheuse à l'Université de Lund en Suède. Celle-ci a été diffusée par un article intitulé « L'escalier de transition, la survie par l'échec » (Sahlin 2005).

Cette critique a été élaborée à partir d'une analyse de la politique du logement de la Suède depuis les années 1990, qui s'est accompagnée d'une extension du système d'hébergement et de logement temporaire. Elle décrit un système d'aide aux personnes sans-domicile basé sur l'éducation et le contrôle, qui implique et souligne leurs déficiences. Ils seraient préparés au logement autonome, dans des habitats temporaires organisés selon un escalier. Les premières marches proposeraient les conditions d'habitat les plus dégradées et contraignantes. L'accès aux marches supérieures, et à un logement stable en fin de parcours, serait une récompense. Les personnes seraient incitées par ce biais à accepter l'accompagnement et à travailler sur leur insertion. En dépit des efforts individuels, la progression ne serait pas assurée du fait de la difficulté à mobiliser des logements auprès des bailleurs et des collectivités. Ces derniers préféreraient ne pas être en prise directe avec des situations potentiellement complexes. La présomption d'incapacité pesant sur les personnes sans-domicile les conforterait dans ce sens. Pour les rassurer et obtenir des logements, les gestionnaires d'habitats temporaires renforceraient leurs exigences à tous les étages, sélectionneraient pour minimiser les risques et excluraient les situations les plus complexes. Ce système contribue à l'augmentation du sans-abrisme : les personnes sont expulsées des services ou transférées vers des échelons inférieurs, pour ensuite gravir à nouveau les échelons et il y a un flux continu de nouvelles personnes sans-domicile qui n'arrivent pas à obtenir un logement ou qui sont expulsées de leur logement.

Paradoxalement ces dysfonctionnements ne remettent pas en cause le système. Selon Ingrid Sahlin, ils le renforcent. Les sorties positives vers le logement sont des arguments d'efficacité. Les échecs sont attribués aux individus et à leurs incapacités. De nouveaux dispositifs sont proposés pour les prendre en charge et sécuriser davantage leurs accès au logement. À défaut de sorties rapides et en nombre suffisant, l'augmentation des capacités d'hébergement est nécessaire pour répondre aux nouvelles situations. L'escalier vers le logement s'étend.

Cette critique du « parcours d'insertion en escalier » trouve de fortes résonances parmi les promoteurs du *Logement d'abord*, dans les différents contextes où la doctrine circule. Son croisement avec la critique du « continuum de soin » permet d'élargir la portée contestataire du *Logement d'abord*, au-delà de la résorption du sans-abrisme chronique lié au fonctionnement de la psychiatrie. La mise en cause de mécanismes structurels et de représentations sociales qui impliquent l'ensemble des politiques de l'habitat, du logement et de l'hébergement permet d'invoquer la notion de changement systémique et la nécessité d'un changement de paradigme.

Ce croisement est notamment opéré dans le cercle des chercheurs de l'observatoire européen du sans-abrisme, dans le cadre du programme de recherche Progress (Busch-Geertsema, 2013). L'image de l'escalier marque les esprits. Elle est désormais utilisée par les promoteurs du *Logement d'abord* pour illustrer le paradigme et les modes opératoires qu'ils contestent, ainsi que la voie alternative que constitue selon eux le *Logement d'abord*.

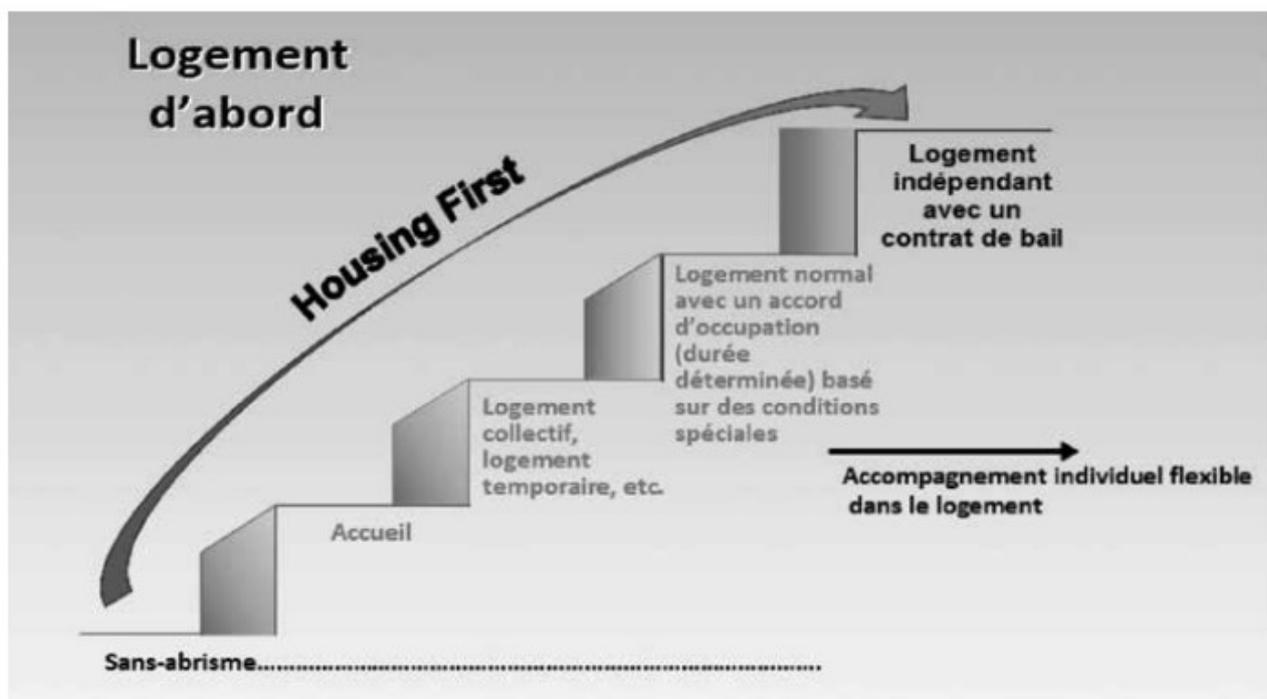
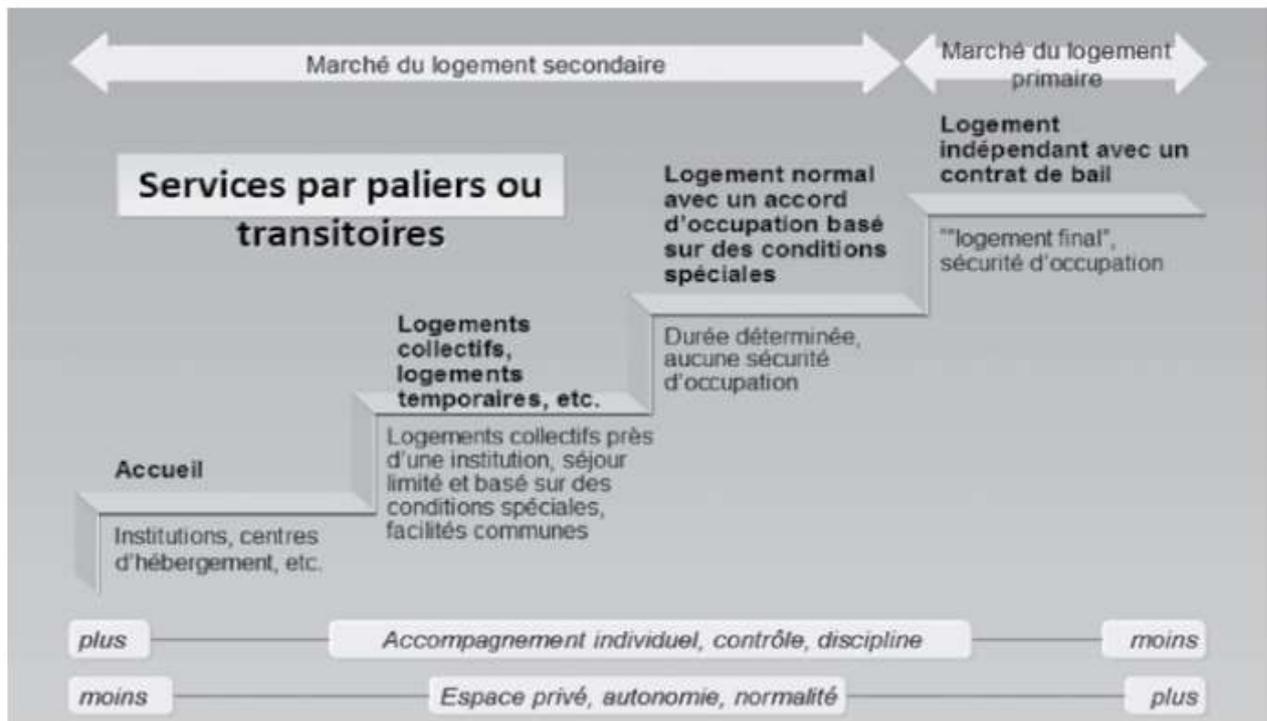


Illustration 16 : Synthèse de la critique des services usuels et des différences avec le Logement d'abord. Adapté de Busch – Geertsema, 2013, p.16 – 17, traduit de l'anglais.

3.3.4. Les controverses qui transforment la doctrine : l'efficacité et les économies incertaines du *Logement d'abord*

L'efficacité du *Logement d'abord*

Les preuves d'efficacité mobilisées dans les controverses sur le *Logement d'abord* sont issues des recherches et études évaluatives conduites sur les programmes expérimentaux du modèle *Housing First Pathways* qui ciblent spécifiquement des personnes sans-abri avec des situations complexes et des besoins d'accompagnement élevés. Les résultats de ces programmes démonstrateurs servent d'arguments pour des projets *Logement d'abord* très divers. Il est cependant difficile d'en tirer des conclusions générales sur l'efficacité de la doctrine du *Logement d'abord* dans la diversité des formes qu'elle inspire.

Les preuves d'efficacité mises en évidence dans ces programmes spécifiques reposent sur la méthode des essais randomisés. Les trajectoires des participants aux programmes *Logement d'abord* sont comparées à celles d'utilisateurs des services usuels ayant des profils comparables. Sur les programmes nord-américains et européens, les résultats affichés en termes de stabilité résidentielle sont très significatifs (80% et au-delà). Ils montrent que les personnes accompagnées dans les programmes *Logement d'abord* sont plus tôt en logement et sont plus nombreuses à s'y maintenir que dans les services usuels. Précisons qu'une partie des bénéficiaires ont besoin de deux à trois essais, avec des relogements, pour se stabiliser en logement. Ces résultats concordants permettent aux promoteurs du *Logement d'abord* d'affirmer que les programmes qui sont fidèles aux principes du modèle *Housing First Pathways* mettent un terme au sans-abrisme d'au moins huit personnes sur dix (Aubry, 2020) et qu'il n'y a pas de "prédicabilité" de la capacité à habiter (Tinland et al., 2021). Il y a une part de 10 à 20% des bénéficiaires qui ne se maintiennent pas en logement mais ces trajectoires ne peuvent pas être anticipées. Comprendre pour qui et pourquoi le *Logement d'abord* ne donne pas lieu à des résultats probants est de ce fait un axe de questionnement, avec des alternatives à explorer pour répondre à ces situations

Les preuves d'efficacité ne sont pas aussi probantes sur d'autres dimensions clés que sont la santé, le bien-être, et l'inclusion sociale. Il y a des changements positifs pour nombre de bénéficiaires : diminution des symptômes psychiatriques, réduction de l'usage de substances, amélioration du niveau de la santé, de l'emploi et de la qualité de vie. Mais une partie des bénéficiaires ne voit pas leur situation s'améliorer et les comparaisons avec les groupes d'utilisateurs des services usuels ne permettent pas toujours de dégager des écarts significatifs¹²⁹. Une étude a pointé le nombre important de décès, avec une surmortalité qui serait principalement liée aux maladies chroniques (Henwood et al., 2015). La très grande majorité des personnes demeurent pauvres et au chômage, dépendantes des minima sociaux avec des ressources très limitées pour subvenir à leurs besoins. Les obstacles à l'emploi sont très importants et beaucoup souffrent d'isolement. Ces résultats ont conduit les concepteurs et promoteurs du modèle à déconstruire l'idée d'un effet magique du *Logement d'abord*.

« Logement d'abord et d'autres interventions d'accompagnement au logement peuvent mettre fin à l'absence de chez soi, mais elles ne soignent pas les troubles psychiatriques, les assuétudes ou encore la pauvreté. On peut dire que ces programmes aident les individus à surmonter le traumatisme de l'absence de chez-soi dans la misère quotidienne normale de l'extrême pauvreté, des stigmates et du chômage ». (Sam J. Tsemberis 2010, p.52).

¹²⁹ À titre d'exemple, la recherche sur le programme *Un chez soi d'abord* fait état sur les deux ans du suivi d'une amélioration globale de la qualité de vie des bénéficiaires, d'une amélioration des symptômes de maladie psychique, d'un processus de rétablissement à l'œuvre. Cependant dans la comparaison avec le groupe témoin, les écarts sont significatifs pour les personnes schizophrènes et non pour les personnes bipolaires, sans que cette différence puisse être expliquée (Tinland et al. 2016, p.6-7).

D'un point de vue méthodologique, les biais liés au ciblage des bénéficiaires dans les programmes *Logement d'abord* sont discutés (Kertesz et al., 2009)¹³⁰, ainsi que l'usage des services usuels comme point de comparaison (Parkinson et Parsell 2012). Les différences mesurées sur la stabilité résidentielle sont expliquées par une moindre efficacité du « parcours en escalier » mais elles peuvent aussi renvoyer à des différences dans les moyens alloués, avec des services limités dans leur capacité à réaliser ce qu'ils sont censés faire. Les services de soin ont aussi des objectifs opérationnels différents, en l'occurrence, le traitement de la santé mentale et des addictions. Leur absence de prise sur le logement des personnes qu'ils accompagnent peut expliquer des différences importantes dans la situation résidentielle de leurs usagers, sans pour autant signifier qu'ils ne sont pas efficaces dans les soins et l'accompagnement qu'ils proposent. Ces mesures comparatives mettent aussi en opposition des logiques et des pratiques qui dans le réel sont beaucoup plus hybrides (Hurtubise et al., 2016; Hurtubise, 2018). Ces discussions ont amené les promoteurs du *Logement d'abord* à nuancer leur critique de l'offre usuelle.

Des auteurs interrogent aussi la pertinence des indicateurs et méthodes utilisés pour mesurer les changements dans la vie des participants qui relèvent d'un processus de rétablissement et d'inclusion sociale (Johnson et al., 2012). Ils peuvent être décalés ou refléter des attentes irréalistes quant à l'ampleur et au rythme de ces processus, qui s'inscrivent généralement sur le long terme. Les changements peuvent être tenus ou subtils. À l'aune des difficultés initiales des personnes accompagnées, s'attendre à des progrès rapides et généralisés pourrait bien être irréaliste. Une « intégration relative » pourrait constituer un objectif plus réaliste pour certaines situations (Busch-Geertsema, 2016). Les débats portent aussi sur la soutenabilité des résultats dans la phase post expérimentale des projets et des durées d'observation limitées (de 12 à 36 mois dans la plupart des études publiées). De premières publications sur les trajectoires des personnes accompagnées, quatre à cinq ans plus tard, viennent éclairer ces enjeux de connaissance des impacts à plus long terme de ces programmes (McAll 2018, p.85-98).

Certains chercheurs considèrent que les preuves d'efficacité réunies autour du modèle *Housing First Pathways* du *Logement d'abord* sont suffisantes pour faire du *Logement d'abord* le paradigme dominant de l'action publique en matière de sans-abrisme (Atherton et al., 2008; Parsell et al., 2014; Pleace et al., 2016). Pour d'autres, le champ d'exploration doit rester large pour pouvoir se prononcer sur le *Logement d'abord* et ses alternatives.

« Des définitions plus claires de ce que le *Logement d'abord* est, quels types de clients le modèle sert, et comment les limitations du modèle pourraient être abordées seraient important à la fois pour la recherche future et la mise en œuvre du modèle. Nous suggérons que la recherche sur le *Logement d'abord* en est à ses débuts et que le modèle ne peut pas justifier une adoption généralisée sans exploration de divers modèles. Des modèles alternatifs de services doivent être envisagés et évalués empiriquement afin que les pays européens puissent prendre des décisions éclairées concernant le *Logement d'abord* ». (Tsai et Rosenheck 2012, p.205, traduit de l'anglais).

¹³⁰ Aux Etats-Unis, les sans-abri chroniques qui ont des addictions aux drogues très importantes ne sont pas éligibles à la sécurité sociale et aux aides sociales. Sur la base d'une analyse des données du programme *Pathways to Housing*, ces chercheurs ont fait valoir qu'ils étaient moins nombreux que dans le groupe témoin parce qu'il fallait être éligibles à la sécurité sociale et aux aides sociales pour intégrer le programme. La toxicomanie étant un facteur de risque supplémentaire pour le maintien logement, cela pouvait être un biais dans les résultats (Kertesz et al., 2009).

Les économies incertaines du *Logement d'abord*

L'argumentation sur les économies associées au *Logement d'abord* a aussi beaucoup évolué avec les controverses dans la sphère académique. Pour convaincre les pouvoirs publics de financer les programmes *Logement d'abord*, des approches économiques ont été produites montrant que leurs coûts seraient compensés par les coûts évités au niveau de la santé, de l'hébergement, du système judiciaire, et d'autres services (Deborah K. Padgett et al., 2006; Culhane, 2008). Le postulat qui fonde ces analyses est que les personnes logées et accompagnées dans le cadre du *Logement d'abord* utilisent moins les hébergements d'urgence, les services sociaux, les services médicaux et psychiatriques d'urgence et qu'elles font l'objet de moins d'arrestations et d'emprisonnements.

Certaines analyses comparent les coûts d'une prise en charge dans un programme *Housing First Pathways* (PHF dans l'exemple ci-dessous) avec ceux d'une place en structure d'hébergement d'urgence, en prison, aux urgences hospitalières ou en hôpital psychiatrique. Peu élaborées, elles font implicitement l'hypothèse contestable qu'en l'absence d'une prise en charge dans un programme *Logement d'abord*, les personnes passeraient « tout » leur temps dans ces différentes structures. Elles ne rendent pas compte des trajectoires et des usages réels, des coûts directs et indirects liés au recours et au non-recours aux services sur la longue durée. Alors qu'une partie du soutien apporté aux utilisateurs du programme *Housing First* est fourni par d'autres services et dispositifs, leur coût n'est pas pris en compte dans ces comparaisons.

Service	Coût par nuit (en dollars)	Coût par nuit (en euros)
PHF	57	42
Centre d'accueil d'urgence	73	54
Prison	164	120
Services d'urgences hospitalières	519	381
Hôpital psychiatrique	1 185	869

Illustration 17 : Tableau comparatif des coûts du programme *Housing First Pathways* par rapport aux alternatives aux Etats-Unis (Pleace, 2014, p.21).

En s'appuyant sur la méthode des essais randomisés, les recherches évaluatives sur le programme *Chez-Soi* au Canada et *Un chez-soi d'abord* en France ont montré une compensation d'une partie des coûts au Canada (69%) et pour plus de la totalité en France avec selon la projection réalisée « une intervention strictement plus efficace et moins coûteuse au cours des 14 premières années » (Aubry et al., 2021, p. 47). Alors que le *Logement d'abord* avait été présenté et accueilli comme une approche qui permettrait de faire des économies considérables, ces résultats s'avéraient plus nuancées et le *Logement d'abord* moins rentable qu'attendu, notamment au Canada.

Pour expliquer les différences de rapport « coûts-efficacité » entre les programmes *Housing First Pathways* d'un territoire et d'un pays à l'autre, l'organisation des systèmes d'aide et de soins, des hébergements et les conditions d'accès au logement sont identifiés comme des variables-clés. Les économies potentielles associées au *Logement d'abord* varient aussi selon les profils des bénéficiaires. Elles seraient moins importantes voir nulles quand les personnes n'ont pas des besoins de soutien élevés. Les argumentaires ont évolué pour intégrer cette complexité et privilégient la notion d'« investissement social » (Nicole-Drancourt, 2015) ou de « rentabilité sociale », à la promesse d'économies directes ¹³¹.

¹³¹ Avec les notions de coûts « évités » ou « transférés », les discussions se déplacent aussi sur la question du « qui doit payer » et d'éventuels transferts entre institutions pour financer les programmes *Logement d'abord* par les économies réalisées sur d'autres dépenses publiques. En France et au Pays-

Dans le cercle de l'observatoire européen du sans-abrisme, les chercheurs engagés dans la promotion du *Logement d'abord* en Europe intègrent davantage ces différents paramètres dans leurs évaluations des programmes et politiques du *Logement d'abord*. Ils invitent à fonder le plaidoyer sur des arguments moraux et éthiques plutôt que financiers et à adopter une conception extensive et transformative du *Logement d'abord*, sans le réduire au modèle *Housing First Pathways*.

« Il est problématique de supposer que le logement d'abord permettra toujours d'économiser de l'argent et d'avancer des arguments en sa faveur simplement sur la base d'une rentabilité supposée. (...) Certains chercheurs américains ont soutenu que, si les approches basées sur le logement pour réduire le sans-abrisme comme *Housing First* peuvent, en termes généraux, ne pas permettre de réaliser beaucoup d'économies (voire aucune), leur plus grande efficacité pour mettre un terme au sans-abrisme se traduit par un plus grand intérêt à y avoir recours. Le sans-abrisme est une situation unique de détresse, et si elle est prolongée et répétée, les dommages potentiels qu'elle peut causer à un individu sont considérables. (...) Bien qu'il existe des raisons d'explorer les coûts et les économies, ce qui motive le recours à *Housing First* et à d'autres services pour les sans-abri est toujours, in fine, d'ordre moral, puisqu'il s'agit d'être une société qui ne tolère pas que des personnes, souvent très vulnérables, soient confrontées au sans-abrisme » (Pleace et Bretherton 2015, p.61, traduit de l'anglais.)

Ce positionnement fait écho à la controverse ouverte par Dahlia Namian (2018) sur les fondements d'une conception restrictive du *Logement d'abord*, qui se saisirait exclusivement des situations les plus complexes. Dans cette perspective critique, la rationalité politique sous-jacente au ciblage par le *Logement d'abord* des personnes sans-abri sur la base de leur vulnérabilité sanitaire repose sur un « calcul biopolitique » maîtrisé. Elle l'argumente à partir de la genèse de la catégorie des « sans-abri chroniques ». À la fin des années 1990, à partir de l'analyse de la fréquentation des refuges pour sans-abri de New-York et Philadelphie, des chercheurs en santé publique ont établi une typologie des sans-abri où cette catégorie désignait ceux qui résident dans les refuges pour de longues périodes et circulent entre la rue, l'hôpital et la prison (Randall Kuhn et al., 1998). Il s'agissait de la catégorie la moins nombreuse (de l'ordre de 10% selon les auteurs) et la plus coûteuse du fait de cette utilisation intensive des services et infrastructures. Les loger peut permettre aux pouvoirs publics de réduire les coûts qu'ils génèrent.

Ce calcul biopolitique contribuerait au succès de la catégorie des « sans-abri chroniques » dans les politiques des pays où ces services et infrastructures existent et leur sont accessibles. En ciblant les sans-abri chroniques, le *Logement d'abord* se rapprocherait d'une mesure sociale palliative, d'une intervention à bas seuil. La focale mise sur le segment le plus minoritaire du sans-abrisme invisibiliserait les autres situations. Ce ciblage transformerait un problème structurel lié aux inégalités sociales et aux enjeux de redistribution, en un problème ciblé qui ne concerne qu'un nombre réduit de personnes, facilement reconnaissable, mesurable et techniquement gérable. Des publications nord-américaines corroborent cette thèse. Ainsi, dans l'extrait suivant, Dennis P. Culhane et Thomas Byrne proposent d'aborder la fin du sans-abrisme chronique comme une « *opportunité rentable de collaboration interinstitutionnelle* », en mettant en avant les enjeux démographiques, épidémiologiques et financiers associés au ciblage de la catégorie des « sans-abri chroniques »¹³².

« Nous devons agir rapidement pour mettre fin à l'itinérance chronique afin d'éviter une crise de sans-abrisme chez les personnes âgées. Au cours de la prochaine

Bas par exemple, la réduction des séjours hospitaliers justifie le transfert de financements publics de santé vers des projets *Logement d'abord*, sur la base de données montrant que les séjours hospitaliers diminuent pour les utilisateurs du *Logement d'abord*.

¹³² Il s'agit d'un livre blanc commandé par le Bureau de la santé mentale de l'État de New York et le département municipal des services d'aide aux sans-abris de New York.

décennie, en tant que membres de la cohorte du baby-boom, les sans-abri chroniques vieillissent. Ils font face à un risque accru de mortalité et connaîtront davantage de problèmes de santé et de maladies nécessitant des soins continus. En tant que membres de cette population dans la cinquantaine et avec une espérance de vie de soixante ans, ils risquent de devenir médicalement fragiles. S'ils ne vivent pas dans un logement stable, avec un accès aux soins, ils risquent de finir dans des maisons de retraite et d'autres établissements, ce qui coûte beaucoup plus cher qu'un logement accompagné ». (Culhane et Byrne 2010, p. 13, traduit de l'anglais).

Selon Dahlia Nahmian, cette problématisation s'inscrit dans un modèle néo-libéral de politique publique de plus en plus consensuel en Amérique du Nord, basé sur un droit résiduaire pour permettre aux individus de survivre. Ce modèle d'« assistanat libéral » ou programme « post-disciplinaire » laisse le choix aux individus de travailler ou pas (sur eux-mêmes ou en emploi) avec des droits minimaux, sans les protections sociales et l'appareillage bureaucratique qui peut exister dans un Etat providence ou de plein emploi.

L'évolution de la doctrine et du plaidoyer parmi les promoteurs du *Logement d'abord*, notamment au sein du *Housing First Europe Hub*, vise à écarter cet horizon politique.

3.3.5. Les controverses qui restent ouvertes : les formes du Chez soi et le devenir de l'hébergement

La dimension novatrice et disruptive du *Logement d'abord* tient à l'ordonnancement des actions permettant aux personnes en situation de sans-abrisme d'en sortir. Avoir un logement stable est considéré dans la doctrine du *Logement d'abord* comme une base à partir de laquelle un processus (souvent long et complexe) de rétablissement peut être entamé par rapport à la maladie mentale, à la consommation de drogues, à l'isolement et à la stigmatisation sociale. Le logement n'est pas en soi la solution à ces problèmes mais le fait de « sortir de la rue » et d'avoir un « chez-soi » est un point de départ.

« Si le *Housing First* parvient de façon efficace à régler le problème public du sans-abrisme, il y a encore beaucoup à faire pour soutenir les usagers dans leur rétablissement. Pour autant, il fournit à l'usager une opportunité de changer de vie, en lui permettant d'aborder les difficultés et les défis auxquels il doit faire face. Ce que l'énergie déployée pour assurer sa survie dans la rue l'empêchait d'accomplir ». (Sam Tsemberis et *al.*, 2018, p. 43).

Avoir un logement permet de se protéger des risques de violence et d'agression et des conséquences sur la santé des conditions de vie associées au sans-abrisme (Henwood et *al.*, 2015). Le rôle attribué au logement va au-delà de cette fonction de protection. Dans le cadre du programme *Housing First Pathways New York*, la recherche qualitative conduite par Deborah Padgett posait le logement comme un socle fondamental de la « sécurité ontologique » ; tout en soulignant les limites du programme et la nécessité d'aller au-delà de la fourniture minimale d'un domicile.

« Tout comme une maison (ou un appartement) ne fait pas un chez soi, une maison ne fait pas une vie. D'autres éléments essentiels comme avoir un emploi, apprécier les pratiques de soutien aux autres et être impliqué dans la société (...) n'ont été que partiellement atteints par les participants à cette étude. Avoir une "maison" peut ne pas garantir le rétablissement à venir, mais il offre une plate-forme stable pour recréer une vie moins stigmatisée et plus normalisées dans le présent ». (Deborah K. Padgett 2007, p.12, traduit de l'anglais).

L'appellation *Logement d'abord* met l'accent sur la fourniture précoce d'un logement au risque d'occulter le fait que ce logement est fourni dans le cadre d'un ensemble de services de soutien intégrés (Atherton et *al.*, 2008). L'approche se veut cependant à l'opposé du « logement seul » dès lors qu'il s'agit de personnes avec des besoins de soutien et dans les modes opératoires

préconisés, le logement en question doit répondre à plusieurs spécifications : ce doit être un logement ordinaire, indépendant, stable, et les personnes doivent pouvoir le choisir. L'habitat proposé, la relation aux personnes accompagnées et les modalités de cet accompagnement en logement forme un tout qui caractérise le *Logement d'abord* et permet son efficacité.

« *Ce n'est pas parce que l'on procure un logement aux personnes sans-domicile que l'on fait du Logement d'abord. La manière, le processus fait la différence.* »

Freek Spinnewijn, directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, Bruxelles, 5 octobre 2021

« *Housing First n'est pas un programme d'accès au logement. C'est un processus de rétablissement qui s'appuie sur le logement permanent et le soutien.* »

Juha Kaakinen, directeur général Y- Fondation, Finlande, 5 octobre 2021

Ce cadrage est ici discuté sur le web, lors de la 4^{ème} conférence internationale du *Housing First* organisée le 5 octobre 2021 par le réseau régional canadien Ontario *Housing First* Community of Interest, dans le cadre d'un débat intitulé « *Housing First est-il un résultat ou un processus ?* ».

Les discussions portent sur les formes de logement et de soutien à associer pour que les personnes en situation de sans-abrisme puissent y habiter, et pour que cette vie en logement participe d'un processus de sortie du sans-abrisme et d'intégration sociale. Elles engagent la question du devenir des hébergements institutionnels et des alternatives aux logement ordinaire, notamment pour les personnes dont la situation somatique dont l'état de santé et/ou le handicap nécessite une présence continue et les personnes qui ont des comportements dangereux pour eux-mêmes, leur entourage ou leur voisinage.

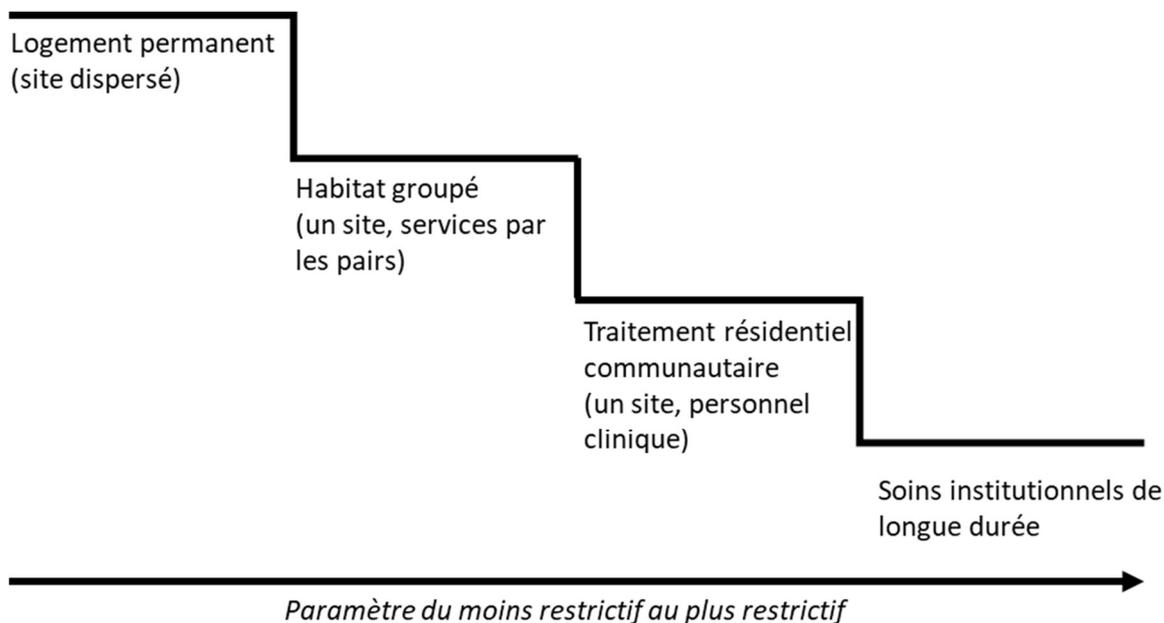
Dans les publications anglophones, des chercheurs ont fait valoir que promouvoir l'idée du logement ordinaire en tant que condition essentielle pour l'intégration sociale des anciens sans-abri, sans être clair sur le fonctionnement exact de ce processus, était problématique en termes de rigueur scientifique (Johnson et al., 2012). Les preuves d'efficacité des programmes démonstrateurs du *Logement d'abord* en termes de stabilité résidentielle ne devaient pas occulter les difficultés rencontrées par beaucoup de bénéficiaires dans cette vie en logement. La recherche devait s'intéresser aux pratiques développées par les organisations et les équipes de terrain pour développer autour du logement d'autres registres d'intervention pour soutenir l'intégration sociale (Quilgars et al., 2016).

Des catégorisations ont été élaborées afin de reconnaître les dispositifs *Logement d'abord* en distinguant ceux qui s'adressent aux sans-abri chroniques ayant des besoins élevés avec des logements dispersés et une équipe mobile pluridisciplinaire, ceux qui s'adressent aux sans-abri chroniques ayant les besoins les plus élevés et qui utilisent des logements individuels regroupés avec des services médicaux et de soutien situés dans le même bâtiment ou très proches, ceux qui s'adressent aux sans-abri ayant des besoins moins élevés avec des logements dispersés et des « gestionnaires de cas » qui mettent en lien avec des services médicaux et de soutien (Pleace et al., 2012). Ce faisant, il s'agissait d'inscrire les formes d'habitat "communautaire", "groupé", "partagé" ou "semi-collective" dans l'offre mobilisable pour le *Logement d'abord* dès lors que les principes qui fondent la doctrine étaient respectés. Cette proposition d'élargissement s'appuyait sur des recherches basées sur l'expérience d'ex-personnes sans-abri logées en habitat groupé qui montraient les effets positifs du voisinage entre pairs (Pleace et al., 2013).

Les débats sur les formes d'habitat à privilégier se déplacent aussi sur la question des préférences et du choix individuel des personnes et de leur prise en compte dans les cultures institutionnelles et les pratiques professionnelles, en lien avec le principe d'autodétermination et de renforcement des capacités de choix. Les débats portent aussi sur les modalités d'élargissement des choix disponibles. Cela peut passer par la production d'une offre nouvelle d'habitats qui soit diversifiée et financièrement accessible, par la conversion des hébergements institutionnels existants comme pratiqué en Finlande, ou encore par la

reconnaissance et l'amélioration des lieux d'habitation informels déjà investis par les personnes en situation de sans-abrisme. Ils se prolongent dans la question de la transformation systémique avec de nouvelles propositions de modélisation.

Refonte du système



L'escalier ou le continuum inversé

Illustration 18 : L'escalier ou le continuum inversé. Schéma adapté de Padgett et al, 2016, p.170.

Schéma à l'appui, Deborah Padgett, Benjamin Henwood et Sam Tsemberis préconisent ainsi le « retournement de l'escalier » (Padgett et al, 2016, p.170). Ce retournement du modèle de parcours d'insertion en escalier part du logement indépendant en diffus, pour aller vers des formes d'habitat semi-collectif combinant des services de supports et du soin, jusqu'aux établissements de soin de longue durée.

Les recherches qualitatives et l'approche ethnographique permettent une compréhension plus sensible et ancrée des questions discutées. La théorie « des 4 A » (Pichon 2019) analyse les conditions de possibilité du « chez soi » et discute le postulat selon lequel pour « sortir de la rue », il faut avant tout avoir un logement où vivre. Elle a été élaborée à partir d'enquêtes auprès des personnes qui vivent dans les hébergements assistanciels, dans des structures collectives ou des appartements dispersés, soit des situations résidentielles où l'expérience du chez-soi se livre toujours partiellement et en creux (Pichon et al. 2010).

Dans le sens commun, « Sortir de la rue » désigne le fait de ne plus vivre prioritairement des aides du circuit assistanciel et des ressources de la rue et le fait d'accéder à un logement. Pour que la formule prenne sens dans l'expérience des individus, il faut cependant que le sentiment d'habiter « Chez-soi » trouve à s'exprimer dans les quatre dimensions associées à l'espace habité que sont l'aménagement, l'attachement, l'appropriation et l'ancrage¹³³. Dans

¹³³ Ces quatre dimensions sont présentées dans l'extrait suivant : « Avec l'aménagement, c'est l'investissement par chacun de son espace habité qui se trouve mis en avant. Le choix des objets du quotidien et des petits meubles de rangement s'affirme, les goûts se déclarent. Il s'agit également d'aménager ses relations avec le voisinage en institution ou en ville, de cohabiter. L'attachement évoque ce qui nous relie, ce qui nous retient, ce qui nous contraint, parfois tout à la fois. Les attachements sont multiples et c'est leur gestion qui permet d'atteindre une forme d'autonomie dans la dépendance.

cette perspective, si la quête du chez-soi ne peut aboutir pleinement en hébergement ou en logement transitoire, la fourniture d'un logement indépendant pérenne ne suffit pas nécessairement à créer les conditions de l'habiter. Celles-ci reposent sur un processus non linéaire où interagissent les caractéristiques de l'habitat à investir et la relation d'accompagnement (Jouve et Pichon, 2014, 2015). Les formes du « chez soi » dépendent ainsi des priorités de chacun, de ses expériences antérieures, de ses projections et de ses contraintes économiques mais aussi des possibilités d'actions et de choix qu'offre le milieu de vie.

La doctrine du *Logement d'abord* met en avant le principe d'auto-détermination et la possibilité pour les personnes de choisir leur logement, dans un environnement de contraintes comparables à celles des autres citoyens. L'approche ethnographique permet cependant de mesurer les écarts entre la doctrine et ses conditions de mise en œuvre, ici concernant les logements mobilisés dans le cadre du programme Un chez-soi d'abord de Marseille.

« Ces logements catégorisés comme des « logements ordinaires » dans les textes ne sont pas dans les faits des logements pour « tout le monde » et l'on n'y accède pas « comme tout le monde » non plus. Dans un premier temps, comme nous l'avons déjà spécifié, les personnes sont sous-locataires ; elles ne semblent pas envisager la possibilité d'énoncer des critères de choix, et se montrent également peu regardantes sur l'état des appartements proposés lors de leur intégration dans le programme. Leur situation de pauvreté économique influe à la fois sur le statut d'occupation et sur le choix préalable des appartements proposés en raison du coût des loyers moindres ». (Vives, 2019, p.97).

L'enquête ethnographique réalisée par Sébastien Lo Sardo (2017) dans deux programmes *Housing First* Bruxellois donne à voir les difficultés que peut poser le logement aux personnes qui veulent quitter la rue. Elle décrit la période à la fois exaltante et critique des premières semaines, le « choc des quatre murs » et un sentiment pesant de solitude. L'entrée en logement est décrite comme un cap pouvant être très difficile avec la résurgence de problèmes somatiques, une flambée des symptômes psychiatriques ou une surconsommation de substances. C'est aussi une phase de régularisation administrative, où la personne à partir de son adresse peut être retrouvée par les services de police et rattrapée par des dettes financières ou judiciaires. À partir de l'isolement ressenti, il s'agit de se connecter à de nouvelles ressources, de nouveaux réseaux pour se défaire du monde de la rue et du circuit d'aide aux sans-abri. Les liens d'accompagnement que les équipes cherchent à établir est mis à l'épreuve. Dans certains cas, la vie en logement devient trop problématique et le logement un lieu où le locataire se met en danger. Des dégradations, des conflits avec le voisinage, des impayés peuvent conduire à l'expulsion. La perte du logement, le retour à la rue et/ou les hospitalisations, quand l'accompagnement peut se poursuivre, n'obèrent pas la possibilité de se stabiliser dans un autre logement ou une autre forme d'habitat.

Alors que la doctrine du *Logement d'abord* préconise l'évitement des hébergements institutionnels pour privilégier l'accès direct de la rue au logement, des travaux discutent d'autres voies pour mettre fin au sans-abrisme. Pascal Noblet conteste ainsi une politique d'aide aux sans-abri marquée par le sceau du transitoire, un turn-over contraint dans les hébergements sociaux en France et une norme du logement ordinaire qui conduit à désigner comme sans-domicile tous ceux qui n'y ont pas accès ou qui ne peuvent pas y vivre (2010; 2014). En qualifiant la stratégie *Logement d'abord* de « miroir aux alouettes », il plaide alors pour une réorientation de l'action menée par la transformation des hébergements existants, en reconnaissant un statut de locataire aux personnes qui y vivent. Edouard Gardella inscrit cette

L'appropriation est protéiforme. Elle s'entend tout autant dans la recherche de l'intimité, que dans les plaisirs de l'habiter dès que l'on possède un lieu à soi, à l'abri des regards importuns. Elle touche à la propriété de soi, des lieux, des plaisirs. Dernière condition, l'ancrage affirme l'inscription spatiale et sociale des personnes et garantit leurs droits » (Pichon & Jouve, 2014, p.5).

position dans l'émergence en France d'une « chronopolitique »¹³⁴ stabilisatrice qui se centre sur la stabilité de l'habitat pour les plus pauvres, à la fois en accélérant l'accès au logement autonome et en alignant les hébergements sociaux sur les normes du logement

« Depuis que l'attente du logement s'accroît de façon indéfinie, deux types de réponses ont émergé : soit l'accélération de l'accès au logement, par le saut de plusieurs marches de l'escalier, pour accéder directement au logement, sans passer par les cases des divers hébergements sociaux ; soit l'alignement des hébergements sociaux sur les normes du logement, celui-ci ne pouvant décemment rester l'unique support institué des possibilités d'habiter de façon stable et sûre. Dans les deux cas, il s'agit d'être plus réactif dans la mise à disposition d'un habitat durable aux plus démunis. L'égalité des places conduit ainsi à élever la qualité des substituts institutionnels du logement, soit l'ensemble des hébergements sociaux ». (Gardella 2014, p.767).

Alors que « la définition du sans-abrisme comme déviance s'accomplit par l'équivalence faite dans l'action publique entre « habiter » et « logement » » (*Ibid.*, p.741), cette perspective interroge l'horizon normatif des politiques publiques. Elle invite à réévaluer la place du logement ordinaire dans la promotion d'un droit à habiter inconditionnel, démarchandisé et universaliste, qui soit d'abord un « droit à être là » en reconnaissant aussi des habitats qui ne relèvent pas juridiquement du logement de droit commun (Pichon, 2019a).

Conclusion du chapitre 3

Le *Housing First* Europe Hub se présente ainsi comme un réseau où s'élabore de la doctrine, du plaidoyer et des instruments de diffusion du *Logement d'abord*.

Cette action prosélyte prend la forme d'un guide de référence, d'un site web et de publications diverses, d'un soutien à des projets-pilotes, d'une formation pour former des formateurs dans les différents pays d'Europe, de l'organisation régulière de débats en présentiel et sur le web, l'animation d'une communauté de pratiques. Cette action se déploie au croisement de trois conceptions du *Logement d'abord* (approche ciblée, extensive ou transformative) qui coexistent au sein du réseau. Ces conceptions peuvent se combiner dans les discours et les logiques d'action des individus et des organisations membres. Elles engagent cependant chacune un programme de changement distinct et donne lieu à des tensions au sein de cette nébuleuse programmatique.

Au travers du Hub, les promoteurs du *Logement d'abord* en Europe annoncent un changement de paradigme dans le champ du sans-abrisme pour le faire exister. Ils prônent ensemble le changement par le *Logement d'abord* en dépit de leurs désaccords sur les transformations à mener et la trajectoire à emprunter pour ce faire. Pour retourner le jugement sur la potentielle innovation que représente le *Logement d'abord*, ils se sont d'abord appuyés sur les résultats des programmes *Housing First Pathways* en prônant la fidélité à ce modèle. Ils se sont ensuite entendus sur l'élargissement des situations à prendre en compte et des transformations à mener en s'appuyant sur le modèle finlandais. En l'espace de quelques années, la doctrine est ainsi passée d'une approche ciblée du *Logement d'abord* visant les situations jugées les plus complexes, à une approche extensive et transformative visant à mettre fin au sans-abrisme en Europe.

¹³⁴ En proposant une conceptualisation de l'urgence sociale en termes de « chronopolitique », Edouard Gardella invite à observer « comment des acteurs, confrontés à des situations problématiques, les prennent dans des perspectives temporelles et se soucient de la synchronisation des réponses qu'ils apportent » (Gardella 2014, p. 30). L'analyse s'attache à décrire les temporalités de l'action publique prises dans une réflexivité collective partagée par les acteurs, les perspectives qu'ils adoptent sur le problème public, les réponses qu'ils s'efforcent d'organiser, les disputes et controverses dans lesquelles ils s'engagent.

Cette évolution de la doctrine interroge la place du *Logement d'abord* par rapport aux autres formes de réponses possibles au sans-abrisme et sa portée. Dans la perspective d'un changement de paradigme, le changement ne se limite pas aux modalités d'action ou à l'usage des instruments. Par le *Logement d'abord*, il s'agit de tourner le dos aux approches répressives, éducatives et normatives qui fondent les pratiques dominantes de prise en charge en Europe, d'assurer l'accès aux droits, le respect des choix et l'inclusion sociale, en soutenant les personnes et en renforçant leurs capacités à agir, de mettre fin au sans-abrisme plutôt que de le gérer. Ce changement de paradigme n'est pas revendiqué comme un résultat acquis mais comme une transformation des finalités de l'action publique et un horizon à concrétiser.

La doctrine du *Logement d'abord* n'est pas stabilisée et elle se nourrit des controverses qu'elle suscite. Ces controverses portent le *Logement d'abord* plutôt qu'elle ne l'entrave. La doctrine s'est fondée sur la contestation du « continuum de soin » et de « l'escalier de l'insertion ». Ces critiques s'incarnent dans le « modèle de l'escalier » conçu par ses détracteurs pour promouvoir le *Logement d'abord* comme une voie alternative, en rupture avec ce modèle décrit comme dominant et dysfonctionnant.

À ce jour, les preuves d'efficacité portent principalement sur la stabilité résidentielle et il s'avère que le *Logement d'abord* ne marche pas pour tous. Les controverses qui ont accompagné les publications de ces résultats ont permis de déconstruire l'idée d'un effet magique de *Logement d'abord*. Ces limites deviennent des arguments pour poursuivre les explorations et approfondir le potentiel de l'approche. De même, les argumentaires sur les économies possibles grâce au *Logement d'abord* ont été nuancés, réorientés et complétés pour mettre en évidence l'investissement social que représente le *Logement d'abord* et l'importance d'un système développé de protection sociale et de santé pour que le *Logement d'abord* fonctionne. Les controverses sur les mises en œuvre du *Logement d'abord* ont conduit à élargir les formes d'habitat et de soutien pouvant être proposées, en partant des besoins et des choix des personnes.

Dans ce nouveau paradigme, les discussions se poursuivent sur les formes du Chez soi, sur la dimension normative du logement ordinaire et de la stabilité résidentielle, sur le devenir de l'hébergement qui serait à réduire, à transformer ou à remplacer. La manière dont l'approche *Logement d'abord* peut contribuer à une action globale sur le sans-abrisme est également peu explicite. Les notions de politique « orientée logement » et de « stratégie intégrée » mis en avant par les promoteurs du *Logement d'abord* visent à combler cette lacune mais elles restent largement à explorer. L'expérience de la Finlande en la matière reste isolée.

De fait, les perspectives sont très ouvertes quant au sens donné au *Logement d'abord* et à ses usages dans les différents pays où il se développe, aux logiques d'action à l'œuvre et leurs effets. Ce constat rejoint l'analyse de Sebastian Pfotenhauer et Sheila Jasanoff (2017) qui montrent que les modèles d'innovation ne sont pas à considérer comme des ensembles de pratiques qui traverseraient sans changement les frontières sociales, culturelles et juridictionnelles. Ils invitent à déconstruire les hypothèses universalistes qui sous-tendent l'élaboration et la diffusion de "modèles d'innovation" abstraits. Ils se réfèrent au concept d'imaginaire sociotechnique pour montrer comment les mises en œuvre d'un "même" modèle d'innovation sont coproduites avec des problématisations locales spécifiques et des compréhensions tout aussi spécifiques des remèdes acceptables. Au lieu de se demander si un modèle d'innovation est solide et universel, et "dans quelle mesure" il a été fidèlement mis en œuvre dans un contexte donné, ils invitent à considérer l'innovation comme le fruit d'un construit social local, dont les "succès et les "échecs" dépendent de l'efficacité avec laquelle une société donnée articule son imaginaire de l'innovation et adapte ses stratégies pour s'écarter de ce qui paraît indésirable dans le présent et aller vers l'avenir souhaité.

L'enquête de terrain permet d'éclairer ce processus d'innovation, à partir d'une analyse située de la mise à l'agenda et de la mise en œuvre du *Logement d'abord*, dans la métropole lyonnaise en France.

PARTIE II. LE *LOGEMENT D'ABORD* AU PRISME DU LOCAL : LA DEMARCHE LYONNAISE

Introduction de la partie II

Telle que retracée dans la partie I, la sociohistoire du *Logement d'abord* en France et ailleurs, donne à voir une action collective qui cherche à transformer les pratiques et les institutions en charge du sans-abrisme. Le *Logement d'abord* se présente à la fois comme une dynamique collective visant une transformation de l'action publique en direction des personnes sans domicile et un corpus doctrinal en construction aux contours flous. Suivant les contextes nationaux et locaux, cette nouvelle catégorie d'action publique recouvre différentes acceptations, avec des trajectoires de diffusion et d'appropriation aléatoires et contingentes.

Aborder le *Logement d'abord* comme un processus d'innovation institutionnelle (Bonny et al., 2012) permet de prendre acte de cette indétermination et de décrire les processus de transformation à l'œuvre. Cette deuxième partie s'attache à suivre les formes d'apparition de la nouveauté et à analyser les trajectoires à partir desquelles elle se diffuse ou non, elle s'institutionnalise ou non. Ce faisant, il s'agit de rendre compte des interrogations, des remaniements à l'œuvre et des modifications qui ont pu être apportées dans les missions, les modes opératoires, les mandats et les pratiques des professionnels impliqués ou impactés par cette dynamique d'innovation.

La focale est réduite pour mieux appréhender les dynamiques à l'œuvre. Elle se centre sur la démarche engagée dans la métropole lyonnaise en 2016, pour promouvoir et déployer le *Logement d'abord*, quelques mois avant le lancement par le gouvernement du plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022).

Cette deuxième partie interroge les conditions d'une réorientation systémique de la prise en charge des situations de sans-abrisme dans la métropole lyonnaise qui s'inspire de la doctrine du *Logement d'abord*.

Retracer l'émergence du *Logement d'abord* et sa trajectoire de diffusion dans l'écosystème lyonnais revient à rendre compte d'une dynamique située, interdépendante de l'action engagée aux niveaux national et européen, qui s'inscrit dans un environnement local spécifique, des réseaux sociotechniques et socio-politiques, un ensemble de pratiques déjà là. L'action publique engagée localement dans le cadre du *Logement d'abord* est tributaire de cette antériorité¹³⁵. Décrire cette trajectoire, c'est décrire un « processus » c'est-à-dire une configuration dynamique d'éléments contextualisés, discontinus et complexes, et en expliquant le déroulement des événements, leur enchaînement et leurs effets. Pour ce faire, les chapitres 4, 5 et 6 prennent appui sur la méthode d'analyse processuelle proposée par Claire Bidart et Ariel Mendez à partir des apports théoriques d'Andrew Abbott (2016).

Ce processus est raconté comme une histoire, avec des causalités multiples et interdépendantes, qui se combinent dans le temps et qui peuvent créer de l'irréversibilité¹³⁶. L'exhaustivité est impossible au regard de la pluralité et de la diversité des acteurs, des organisations et des institutions qui y participent. Le récit identifie les opportunités et les contraintes à diverses échelles qui orientent le processus. Il sélectionne les éléments qui

¹³⁵ La notion de « dépendance au sentier » (path dependency) a été développée par les néo-institutionnalistes pour décrire la robustesse des institutions qui sont au cœur des systèmes de protection sociale, étatique ou bureaucratique. Mises en place sur le temps long, elles tracent un sentier de dépendance dont il est difficile de sortir (Pierson, 1994; Skocpol, 1996; Thelen, 2004).

¹³⁶ Cette notion d'irréversibilité est également mobilisée dans la sociologie de l'innovation (Callon, 1991; Callon et al., 2006; Geels, 2002; Rip et al., 1998). Elle est plus spécifiquement développée dans le chapitre 6.

jouent un rôle actif dans ce processus et comment les situations, les événements et les actions se combinent en distinguant les principales séquences qui jalonnent le processus étudié. Pour comprendre le mouvement à l'œuvre, l'analyse processuelle cherche à identifier les « moteurs » de ces arrangements, dont les effets peuvent se combiner ou être contradictoire, produisant accélération, stabilité (par neutralisation réciproque ou blocage) ou régression. Elle identifie aussi les éventuelles « bifurcations » (Grossetti et *al.*, 2009), les moments où le processus se réoriente dans une direction très différente de ce qui était attendu.

Le chapitre 4 retrace les modalités d'émergence du *Logement d'abord* dans ce territoire. Il rend compte du contexte socio-institutionnel et du jeu d'acteurs qui permettent la mise à l'agenda et la construction d'un arbitrage politique local en faveur du *Logement d'abord*.

Le chapitre 5 décrit comment des éléments de doctrine et une stratégie prennent forme localement, à partir d'initiatives et de préoccupations issues de différentes sphères et strates de l'action publique. Il montre comment les promoteurs du *Logement d'abord* au niveau local, national et européen interagissent pour créer les conditions d'une mise en œuvre, qui prend appui sur l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* et l'inscription de la métropole lyonnaise dans les territoires de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*.

Le chapitre 6 retrace et analyse l'action menée au cours des trois premières années de cette mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*. Il met en évidence les formes de diffusion, d'institutionnalisation et d'appropriation du *Logement d'abord* observables sur ce terrain d'enquête. Ce faisant, il cherche à caractériser les effets de l'action publique menée dans le cadre du *Logement d'abord* et en particulier, sa capacité à transformer durablement le système d'aide aux personnes en situation de sans-abrisme (Joly et *al.*, 2022).

CHAPITRE 4. QUAND L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN MATIERE D'HEBERGEMENT ET DE LOGEMENT SE REPOLITISE

Introduction du chapitre 4

Ce chapitre décrit la configuration du système d'action et les éléments qui permettent l'émergence dans la métropole lyonnaise de la dynamique d'innovation qui se revendique du *Logement d'abord*. L'histoire ainsi reconstituée de l'émergence du *Logement d'abord* dans ce territoire prend pour point de départ la création au 1^{er} janvier 2015 de la Métropole de Lyon qui transforme la gouvernance locale en matière de politiques sociales et d'habitat.

La première section revient sur les implications de la création de la Métropole de Lyon dans le champ de l'habitat et des solidarités, avec de nouvelles synergies attendues du croisement dans une même collectivité des compétences de l'ex-communauté urbaine et du Département.

La deuxième section décrit comment, pour écarter l'hypothèse d'une fusion des trois offices publics de l'habitat (OPH) métropolitains, un Pôle Public de l'habitat est constitué avec la Métropole de Lyon. C'est dans ce cadre que la formulation d'une doctrine et d'une stratégie locale de déploiement du *Logement d'abord* est ébauchée.

L'initiative de ce déploiement revient à Est Métropole Habitat, le plus petit des offices, avec le soutien de la direction de l'habitat et du logement de la Métropole de Lyon. La troisième section analyse la stratégie de différenciation de ce bailleur social, ainsi que l'utilisation du *Logement d'abord*, de la ville inclusive et de l'accueil des migrants comme marqueurs politiques.

Section 1. Les implications de la création de la Métropole de Lyon dans le champ de l'habitat et des solidarités

4.1.1. Un « bing bang » territorial et institutionnel

Le 3 décembre 2012, à l'occasion d'un sommet franco-italien qui se tient à Lyon, Gérard Collomb, sénateur-maire socialiste de Lyon et président de la communauté urbaine du Grand Lyon et Michel Mercier, président centre droit du conseil général du Rhône, présentent ensemble au chef de l'État, François Hollande, leur projet : fusionner les compétences et les moyens de la communauté urbaine et du département dans l'agglomération lyonnaise. Le lendemain, une conférence de presse officialise la décision. Le préfet de région, Jean-François Carencu, évoque alors une innovation institutionnelle unique en France permettant d'enlever une couche du millefeuille administratif. Une « loi spéciale pour Lyon » devait permettre de créer la première métropole européenne de France. La Métropole de Lyon est créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM, art. 26 et s.).

"La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains" (art. L3611-2 du Code général des collectivités territoriales).

À la différence des autres métropoles qui sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est une collectivité à part entière et à « statut particulier » au sens de l'article 72 al. 1^{er} de la Constitution. Sur un territoire de 59 communes, elle exerce toutes les compétences qui relevaient auparavant de la communauté urbaine de Lyon et du

département du Rhône, ainsi que des compétences complémentaires transférées par les communes. C'est aussi la première collectivité territoriale dont le conseil communautaire serait élu au suffrage universel direct en 2020.

"La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains". art. L3611-2 Code général des collectivités territoriales.

Les négociations étaient restées confidentielles. Pour le plus grand nombre, l'effet de surprise est total. Dans la presse et les milieux professionnels, on parle d'un « *bing-bang* » territorial et institutionnel. Du côté du Conseil général et du Grand Lyon, les services administratifs sont d'abord sidérés par l'ampleur du chantier, ainsi que l'explique en entretien individuel le responsable du service inclusion par le logement de la Métropole. Il travaillait alors pour le Conseil général et a participé à l'organisation de ce rapprochement. Ils s'attellent ensemble à l'organisation de cette fusion dans une nouvelle entité institutionnelle avec l'impératif d'assurer la continuité de services au 1^{er} janvier 2015.

Les implications de cette recombinaison institutionnelle se dévoilent progressivement.

4.1.2. Croiser les compétences et les héritages

Créée en 1969, la communauté urbaine est devenue l'instance pivot et décisionnaire du système local de gouvernance urbaine (Authier et *al.*, 2010; Cordier, 2011). Elle définit et conduit les principales politiques urbaines (aménagement, habitat, politique de la ville, développement économique, culture, environnement) et administre les services publics urbains.

L'histoire locale a été marquée par les émeutes de l'été 1981, aux Minguettes, à Vénissieux, à Villeurbanne et à Vaulx-en-Velin et, dix ans plus tard, celles qui ont suivi la mort de Thomas Claudio percuté par une voiture de police au Mas du Taureau, à Vaulx en Velin, le 6 octobre 1990. Un consensus se forge autour du constat d'importants déséquilibres dans la répartition des logements sociaux entre l'est et l'ouest de l'agglomération et d'un changement d'échelle d'intervention pour traiter les questions d'habitat. Le premier plan local de l'habitat adopté en 1995 pose les bases de l'action métropolitaine : résorber l'habitat insalubre dans le parc ancien, requalifier le parc HLM, augmenter l'offre de logements sociaux dans les communes du centre et de l'ouest, parvenir à une répartition plus équilibrée des différentes formes d'habitat dans l'agglomération. L'engagement à partir des années 2000, des opérations de rénovation urbaine mobilise aussi la solidarité intercommunale pour les relogements et la reconstitution des logements sociaux démolis.

« Durant les années 1990, le Grand Lyon parvient à la conviction que pour traiter la question des quartiers dits sensibles, il convient de parvenir à une répartition plus équilibrée des différentes formes d'habitat dans l'agglomération, donc réintroduire du logement pour les ménages intermédiaires voire pour les accédants à la propriété dans ces quartiers, et de manière symétrique renforcer la présence du logement social dans des zones géographiques où il est trop absent. Avec les maires, une forme de complicité s'est construite dans la durée autour de ce principe ».¹³⁷

L'action publique en matière d'habitat fait ainsi de longue date l'objet de coopérations étroites entre les collectivités, l'État local, les bailleurs sociaux, les promoteurs immobiliers et les

¹³⁷ *Habiter et Se Loger - Repères et Perspectives*. Grand Lyon 2014. p.133. Extrait d'entretien de Benoit Quignon qui a été directeur général des services du Grand Lyon de 2001 à 2008 et de 2011 à 2015. Publication éditée dans le cadre du Congrès USH 2014.

associations. Cette culture du partenariat est valorisée par les acteurs locaux, tout comme l'expérimentation de modes opératoires nouveaux dont certains font école au-delà du territoire (bail emphytéotique, secteurs de mixité sociale, maison de la veille sociale, ...). La politique menée depuis 30 ans est citée en référence au niveau national. C'est un objet de fierté pour les acteurs locaux qui mettent en avant « le modèle lyonnais », la capacité soutenue par la distribution des pouvoirs, les liens affinitaires et les logiques de réseaux à travailler de concert, à faire des compromis et à trouver des consensus, en dépassant les clivages politiques ou partisans.

« Les politiques urbaines, ça appartient à la culture de la métropole. Les services sont porteurs de projets, dont parfois d'ailleurs ils essayent de convaincre les élus. Mais parce qu'il y a une culture. Mais au niveau social, il y a une séparation beaucoup plus nette. Nous sommes les héritiers du Département. Alors je l'ai dit et redit. Il ne faudrait pas qu'on soit dans le simple copier-coller rapport au passé. La Métropole doit pouvoir faire plus. Doit pouvoir faire mieux. Doit pouvoir se créer elle-même sa politique sociale ».

André Gachet, conseiller métropolitain - membre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, ex-directeur associatif membre de la FEANTSA, entretien individuel, 6 octobre 2020

Au Grand Lyon, sur le temps long, une ligne politique et une culture commune s'est forgée sur les questions d'habitat. Par contraste, sur les politiques sociales, l'institution n'a pas d'antériorité, de discours de fond, de culture partagée entre élus et techniciens. Une ligne politique est à définir sur ces questions qui étaient jusqu'alors administrées par les services du département et de l'État, en lien avec les communes.

En matière d'habitat et de solidarités, la Métropole de Lyon assure désormais en tant que « chef de file » le rôle de coordination de l'action publique sur son territoire. Elle couvre un champ de compétences très large qui permet d'envisager de nouvelles synergies entre des pans de l'action publique jusqu'alors disjoints. La vision métropolitaine est à construire. Ces explorations vont notamment s'organiser au travers du *Logement d'abord*. La direction de l'habitat et du logement va porter cette dynamique au sein de la Métropole de Lyon.

Les compétences sociales obligatoirement transférées à la métropole de Lyon

- **Les compétences héritées du Grand Lyon** : construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements socioculturels, socio-éducatifs d'intérêt communautaire ; organisation du transport urbain ; politique locale de l'habitat d'intérêt communautaire ; politique de la ville.
 - **Les compétences héritées du conseil général** : politique d'action sociale et sanitaire ; protection de l'enfance (protection maternelle et infantile -PMI), aide sociale à l'enfance, adoption, prévention spécialisée, soutien aux familles en difficulté financière) ; politique en faveur des personnes handicapées (politique d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap) ; politique en faveur des personnes âgées (création et gestion de maisons de retraites, politique de maintien à domicile -APA) ; insertion des personnes en difficulté (prestations légales d'aide sociale -RSA) ; Fonds d'aide aux jeunes ; Fonds de solidarité pour le logement.
-

Illustration 19 : Compétences de la Métropole de Lyon en matière d'habitat et de solidarités.

4.1.3. La promesse d'un creuset fertile pour concrétiser l'ambition métropolitaine

La direction de l'habitat et du logement apparaît alors comme un creuset où l'ambition du projet métropolitain peut prendre consistance et trouver des traductions opérationnelles.

« Avec la direction de l'insertion et de l'emploi, ce sont les deux directions qui portent ce que Gérard Collomb appelait à l'époque « le mariage de l'humain et de l'urbain ». Et là où tu as le plus le pari de dire : « en mettant en commun des compétences de l'ex-Communauté Urbaine et de l'ex-Conseil Général, on va forcément créer des synergies, hybrider un peu ces deux cultures, ces compétences et ces deux ADN très différents ». Et c'est là où va se construire la Métropole. Sur les autres compétences, c'était des blocs mis les uns à côté des autres. Il n'y a pas eu de croisement parce que c'était des compétences qui n'avaient rien à voir. Or, sur ces deux champs là, il y avait des compétences de part et d'autre. Il y avait des éléments de politiques publiques de l'habitat et du logement à la Courly et au Département. (...) Tout l'enjeu, c'était en croisant les deux, dans une même collectivité et dans une même direction, comment cela allait pouvoir refonder ou faire bouger les lignes d'une politique plus intégrée qui embrasse en amont, toute la politique de l'offre en termes de développement et d'intervention sur le parc existant. Et en aval, la gestion des demandes et des attributions de logement sociaux et tous les dispositifs préexistants d'accès et de maintien dans le logement ».

Corinne Aubin Vasselin, directrice de la direction habitat et logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 2 juillet 2017

La direction a en main les principaux instruments nécessaires à l'action publique locale en matière d'habitat et de logement, qu'elle exerce en concertation avec les services déconcentrés de l'État, les communes, les bailleurs sociaux et les associations. Elle pilote la révision du Plan Local d'Urbanisme et de son volet habitat (PLU-H) qui encadre les conditions d'occupation du sol et la production de logements neufs, les communes conservant l'instruction des permis de construire. Elle dispose d'un important contingent de logements sociaux réservés. Elle anime de longue date une instance partenariale dédiée à la production d'« habitat spécifique » pour les personnes défavorisées (l'IPHS) et elle est responsable des aires d'accueil et terrains familiaux pour les gens du voyage. Elle pilote avec l'État, les plans et dispositifs locaux liés à l'habitat des personnes défavorisées et les dispositifs locaux d'accès au logement social¹³⁸.

Au sein de cette direction se croise les héritages de la communauté urbaine et du conseil général. Un recrutement externe était souhaité à la tête de cette direction pour accompagner cette fusion : quelqu'un qui viendrait d'une autre collectivité ou d'un autre univers, qui ne serait ni d'une entité ni de l'autre. En décembre 2014, un mois avant la création effective de la Métropole, Corinne Aubin-Vasselin rejoint le Grand Lyon pour occuper le poste de Directrice de l'Habitat et du Logement.

« Le fait de n'être ni de la Communauté Urbaine, ni du Conseil Général m'a beaucoup aidé à garder à distance ce choc de deux cultures qui ne sont peut-être pas perceptibles de l'extérieur mais qui en interne, sont quand même ... j'avais déjà vécu ça à Chambéry. (...) Je savais que ce sujet serait à regarder et accompagner avec beaucoup de vigilance. Et effectivement, cela se confirme. En même temps, c'est tout l'intérêt. Avec là en plus toute l'ambition et la rapidité du projet de création de la Métropole, que j'ai trouvé assez bluffant. Et l'échelle, quoi... le changement d'échelle,

¹³⁸ La Métropole de Lyon pilote la convention intercommunale d'attribution (CIA) et le Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGID). Elle gère le fonds de solidarité logement (FSL). Avec l'État, elle copilote le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) et l'accord collectif intercommunal d'attribution des logements sociaux (ACIA).

impressionnant. Tu rentres dans une collectivité locale de 9 000 personnes, avec des chantiers à tous les étages, des besoins d'ajuster en permanence les choses. C'est une collectivité unique, je trouve cela hyper stimulant ».

Corinne Aubin Vasselin, directrice de la direction habitat et logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 2 juillet 2017

Les porosités inter-institutionnelles dans le monde de l'habitat

Corinne Aubin-Vasselin est sociologue et urbaniste de formation. Sa trajectoire professionnelle rend compte des porosités inter-institutionnelles et de la structuration des réseaux dans le monde de l'habitat. Après un premier poste de chargée d'étude réhabilitation dans une filiale d'un collecteur du 1% logement, elle intègre le ministère de l'équipement et la DDE du Rhône. Elle y travaille sur le financement du logement social avec les bailleurs sociaux. En 2000, elle rejoint leur association régionale, l'ARRA Hlm, en tant que chargée de mission inter-bailleur sur le Rhône puis directrice. En 2009, elle prend la direction du GIE Cristal Service qui regroupe l'OPAC et la société d'économie mixte de Chambéry. Aux municipales de 2014, l'équipe de Louis Besson avec qui elle a tissé des liens étroits est battue. Elle envisage un départ. Le directeur d'Est Métropole Habitat lui suggère de rencontrer le responsable de la mission de préfiguration de la Métropole de Lyon. Lors de cette rencontre, l'ouverture à l'externe du poste vient juste d'être décidé. Elle se positionne avec enthousiasme et son profil convainc. Elle occupera ce poste jusqu'en juillet 2020, où elle devient directrice générale adjointe en charge de la délégation Solidarités, habitat et éducation.

Encadré 7 : Les porosités inter-institutionnelles dans le monde de l'habitat

La direction de l'habitat et du logement compte une cinquantaine d'agents, majoritairement issus de la Communauté Urbaine avec un « ADN Habitat – Cadre de vie » et une culture du travail partenarial en mode projet. Une dizaine d'agents viennent du Département avec une activité tournée vers la gestion de dispositifs et une approche du travail social décrite comme peu ouverte à d'autres manières de faire.

« On était resté dans la mise en œuvre de la politique sociale du logement, mais dans une version très 1990, Loi Besson. On voyait que dans un certain nombre de dispositifs partenariaux, ce n'était pas l'organisation départementale qui les avait pensés. Au mieux, on était partie prenante. Et je dis au mieux. ».

Xavier Robert, responsable du service inclusion par le logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 22 août 2019

« Dans la formation des travailleurs sociaux, il y a une vraie difficulté à penser qu'un autre mode de faire est possible. Nous, dans notre culture de l'habitat, on est plutôt friand... On ne sait pas trop où ça va mais on regarde et on se dit « à un moment donné, ça va peut-être ... ». Alors c'est du tâtonnement expérimental mais ça peut faire bouger les lignes quand même. Ce n'est vraiment pas une culture que l'on retrouve dans ces équipes-là. À ce titre-là, notre équipe, elle a sa singularité au sein de la délégation développement solidaire. Quand tu discutes avec les équipes, ils en voient tout l'intérêt. Avec un intérêt d'un certain nombre de collègues à travailler avec nous et réciproquement. Pour explorer de nouveaux champs. Y compris sur des choses très opérationnelles, par exemple, travailler sur le relogement dans l'habitat insalubre avec les Maisons de la Métropole. Le fait d'être dans la même collectivité, tu es moins dans des oppositions qui existaient avant. C'est un vrai bénéfice, y compris je pense pour les usagers mais je ne sais pas comment le mesurer ».

Corinne Aubin Vasselin, directrice de la direction habitat et logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 2 juillet 2017

Le contexte est propice aux initiatives susceptibles de renouveler les modes d'intervention en matière de travail social, de rapport aux usagers, de partenariats. L'équipe de direction souhaite décloisonner les approches et trouver des synergies entre services au sein de la direction et avec les autres entités qui composent la délégation des solidarités, de l'habitat et de l'éducation. Un rapprochement est en particulier attendu sur les questions de vieillissement et de handicaps, ainsi qu'avec les communes et les Maisons de la Métropole où des agents métropolitains assurent un travail social polyvalent auprès des habitants.

4.1.4. Explorer mais « ne pas mettre un petit doigt dans l'hébergement »

Dans les vastes territoires d'intervention susceptibles d'être explorés, l'hébergement se présente cependant comme une frontière, une ligne rouge à ne pas dépasser.

Les lois adoptées à cette période affirment la pertinence de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et de l'hébergement¹³⁹. L'État propose de déléguer de nouvelles compétences aux métropoles et aux intercommunalités dotées d'un plan local d'urbanisme. La Métropole exclut celles qui sont liées à l'hébergement, soit la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement », ainsi que les procédures de réquisition de locaux vacants pour assurer l'hébergement d'urgence de personnes sans-abri. Elle décline également la proposition de délégation de la garantie du droit au logement et du contingent préfectoral, parce que la commission de médiation DALO traite aussi des recours pour un hébergement.

L'hébergement est une compétence de l'État sur laquelle le Grand Lyon a toujours soigneusement veillé à ne pas s'impliquer. Le Conseil Général s'en tenait également à ses obligations qui en matière d'aide sociale concernent spécifiquement les femmes enceintes, les mères isolées avec de jeunes enfants, ainsi que les mineurs et jeunes majeurs isolés¹⁴⁰. La Métropole de Lyon reste sur cette ligne.

Gérard Collomb aurait hésité avant de confirmer cette position. Dans les réseaux politiques, associatifs et caritatifs lyonnais, d'aucuns plaidaient pour que les compétences logement et hébergement soient réunies au sein de la Métropole de Lyon, la jugeant aussi plus à même que l'État d'appréhender les besoins, de mobiliser les acteurs, de trouver localement des solutions. À contrario, d'autres déconseillaient vivement de prendre la responsabilité de couvrir les besoins d'hébergement alors que la gestion des flux migratoires, la délivrance des titres de séjours et les procédures de régularisation dépendaient de l'État. Les débats n'ont pas été publics mais les propos qui nous sont rapportés font état de prises de positions très clivantes. L'hébergement pouvait être « un puit sans fond », « une bombe à retardement ».

Pour les membres du cabinet du Président et les cadres de l'administration, la ligne à tenir est depuis très claire. La consigne tacite est explicitée par un cadre de la Métropole lors d'un échange informel : « Tout ce qui est hébergement, ce n'est pas nous. On n'y met pas le petit doigt, pas un euro ». Au regard de cette consigne politique, se saisir du *Logement d'abord* et de l'objectif de réduction du sans-abrisme ne va pas de soi. C'est par le biais de ses trois offices publics de l'habitat et plus particulièrement d'Est Métropole Habitat que la Métropole va s'intéresser au *Logement d'abord* puis se positionner pour faire partie des territoires de mise en œuvre accélérée.

¹³⁹ Au travers de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi ALUR). La loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRE) poursuit cette tendance.

¹⁴⁰ Articles L. 121-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Section 2. Le Pôle Public de l'Habitat : un OVNI inter-institutionnel

4.2.1. La réactivation d'un dossier ancien : le rapprochement des offices publics de l'habitat

L'histoire des trois offices métropolitains rejoint les débuts du logement social en France. L'OPAC du Rhône, initialement Office public d'HBM du Rhône, a été créé en 1920 par Laurent Bonneville, rapporteur de la loi de 1912 qui permet de créer des offices publics d'habitation bon marché à la demande des collectivités. Député du Rhône puis président du Conseil général, il l'a présidé durant 37 ans. La même année, Edouard Herriot, Maire de Lyon et figure nationale du radical-socialisme fonde l'office public d'HBM de Lyon. Rattaché en 1971 à la communauté urbaine de Lyon, cet office est devenu Grand Lyon Habitat. Aux portes de Lyon, la commune limitrophe de Villeurbanne résiste de longue date aux tentatives d'annexion de la ville-centre (Meuret, 1982)¹⁴¹. Avec plus de 150 000 habitants, c'est la deuxième ville du département mais elle vit dans l'ombre de la ville-centre. Dès 1914, le conseil municipal de Villeurbanne avait décidé la création d'un office municipal qui verra finalement le jour après la guerre, en 1919. Destiné à remédier au manque de logements et à affirmer l'identité Villeurbannaise face aux projets lyonnais¹⁴², cet office est l'ancêtre d'Est Métropole Habitat.

En dépit d'un cadre réglementaire commun et de directives nationales qui s'imposent à tous, les organismes Hlm ont des latitudes importantes dans l'interprétation et l'exercice de leurs missions de bailleur social. Créés à l'initiative des collectivités territoriales, les offices publics de l'habitat sont en quelque sorte leurs "bras armés" pour la construction de logements sociaux, l'aménagement des quartiers d'habitat social et la gestion du parc social et plus largement les interventions publiques liées à l'habitat et au logement social. Les liens entre les offices et leur collectivité de rattachement se matérialisent dans la présidence et la composition des conseils d'administration, la commande politique et les aides (financières ou en nature) apportées par la collectivité. Ces relations influent sur les stratégies et les pratiques en matière de gestion de proximité, d'attribution des logements sociaux, de gestion locative et sociale, d'entretien de rénovation et de développement du patrimoine. Elles contribuent à la singularité de chacun des offices en termes de patrimoine et de culture professionnelle. Au moment où les pouvoirs se redistribuent entre l'échelon communal et l'échelon métropolitain, ces liens étroits expliquent l'importance que revêt pour les élus la gouvernance des offices métropolitains.

Lorsque la création de la Métropole de Lyon est décidée, plus d'une trentaine d'organismes Hlm sont présents sur ce territoire. Ils sont en concurrence pour acquérir des terrains constructibles et se développer. L'OPAC du Rhône est "le plus gros" des bailleurs sociaux. 70% du patrimoine de l'office départemental est dans la métropole lyonnaise. La Métropole de Lyon devrait devenir sa collectivité de rattachement et il y a déjà deux offices métropolitains. Le "vieux dossier" du rapprochement des offices est réouvert.

¹⁴¹ Suite aux insurrections des canuts à Lyon, plusieurs décrets et lois sont adoptés en 1851 et 1852, pour élargir les pouvoirs de police du préfet du Rhône. « L'agglomération lyonnaise » est créée par la loi du 19 juin 1851 et placée sous l'autorité du Préfet. Elle englobe alors des communes du Rhône (Lyon, La Guillotière, Oullins, Sainte-Foy-lès-Lyon, Vaise, Croix-Rousse, Caluire, Miribel et Rillieux) et de l'Isère (Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux). En mars 1952, ces quatre communes iséroises sont rattachées au département du Rhône et les communes de la Guillotière, la Croix Rousse et Vaise sont intégrées à la Ville de Lyon. Dans les années qui suivent, le conseil municipal de Lyon va plaider sans succès l'annexion à la Ville du "faubourg villeurbannais".

¹⁴² À partir de 1924, le maire socialiste Lazare Goujon va également lancer la construction d'un nouveau centre-ville pour affirmer l'identité de Villeurbanne par rapport à Lyon : une cité populaire, sociale et laïque. Le programme intègre un ensemble de logements sociaux et de commerces « les Gratte-ciel », un palais du Travail avec des équipements « pour l'hygiène et la culture du peuple » et un nouvel Hôtel de Ville. La Société Villeurbannaise d'Urbanisme est créée en 1931 pour réaliser puis gérer « les Gratte-ciel ». Elle associe des fonds publics et privés et préfigure alors les sociétés d'économie mixte. Elle a intégré en décembre 2019 le GIE La ville autrement.

4.2.2. Le Pôle Public de l'Habitat : une alternative à la fusion des offices publics de l'habitat métropolitains

Le rapprochement des offices n'est pas un sujet nouveau et il est politiquement sensible. L'extrait suivant décrit une tentative avortée de rapprochement en 2005. Pilotée par Gérard Collomb, elle est mise en échec par les maires de Saint Priest et de Villeurbanne, qui refusent de perdre la maîtrise des ex-offices municipaux (Portes des Alpes Habitat et Villeurbanne Est habitat).

« Le processus me revient. Yvon Deschamps avait été je crois le secrétaire général de Charles Hernu, donc un villeurbannais et c'était un proche de Collomb. Il est président de l'Office de Lyon, Grand Lyon Habitat aujourd'hui. Il prépare une délibération pour chacun des trois offices communautaires, avec la nomination d'un même conseil d'administration et lui président des trois offices. Les délibérations sont prêtes. Elles sont dans l'ordre du jour du deuxième conseil communautaire mais ni Martine David, maire de Saint Priest, ni Jean-Paul Bret, n'acceptent cet état. Ils montent au créneau et font bloquer ces trois délibérations. À partir de là, la fusion des trois organismes n'est pas actée. Le principe, c'était que tu mets le même président et le même conseil d'administration, dans l'objectif de fusionner les trois. C'était en juin 2005. Un nouveau conseil d'administration a été désigné par la communauté urbaine avec Jean-Paul Bret président de l'office et un certain nombre d'élus villeurbannais. Le conseil d'administration a toujours été... même si les élus sont des élus métropolitains, c'est toujours la tradition. Sur les trois offices communautaires, la façon de gouverner a fait qu'étaient désignés par la communauté urbaine, des villeurbannais, des saint-priots et des lyonnais. On retrouve la tradition politique de consensus de la Métropole ».

Christian Champet, directeur du développement et de l'aménagement d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 20 juin 2018

Fin 2012, les élus de Saint Priest et de Villeurbanne s'entendent pour fusionner leurs deux offices sous le nom d'Est Métropole Habitat et sous la présidence du maire de Villeurbanne, Jean-Paul Bret¹⁴³. Celui-ci est membre de la majorité socialiste qui est portée depuis 2001 par Gérard Collomb. Il s'en démarque cependant sur de nombreux dossiers. Face au sénateur-maire de la Ville de Lyon et président du Grand Lyon, il incarne un courant socialiste critique du pouvoir tel que l'exerce les élus lyonnais et des alliances qui ont été nouées avec les maires indépendants et divers-droite des petites communes de l'ouest. Quelques mois avant la création de la Métropole de Lyon, il a formé un groupe politique autonome pour peser dans les débats, favoriser les initiatives des communes et un développement équilibré du territoire. Il dit vouloir ainsi éviter le « lyono-centrisme » qui caractérise selon lui la politique communautaire.

« Je demande que la future Métropole fasse émerger les politiques exemplaires des communes, non qu'elle les nivelle ou les étouffe. Sans cela, seule Lyon, parce qu'elle est la ville centre, parce qu'elle donne son nom à la Métropole, sera favorisée. Villeurbanne joue déjà un rôle moteur dans le développement de l'Est de l'agglomération : cela nous amène à revendiquer le droit à l'expérimentation locale, gage de valorisation des communes. Faire émerger les exemplarités aidera à

¹⁴³ En date du 21 décembre 2012, aux termes des décisions respectives des conseils d'administration de Porte des Alpes Habitat et Villeurbanne Est Habitat, une fusion a été décidée par le biais d'une transmission universelle de patrimoine de de Porte des Alpes Habitat et Villeurbanne Est Habitat. La Communauté urbaine de Lyon en sa qualité d'établissement de rattachement des offices publics de l'habitat a approuvé la décision de fusion par délibération n° 2013-4032 du Conseil du 24 juin 2013. Cette fusion a ensuite été approuvée par arrêté préfectoral n° 2013287-006 du 14 octobre 2013 avec date d'effet au 1er janvier 2014. Le projet était en discussion de longue date mais il aboutit dans les semaines qui suivent l'annonce de la création de la Métropole.

construire une Métropole ambitieuse pour tous ». Jean-Paul Bret, président du groupe « La Métropole Autrement »¹⁴⁴.

À la tête de la 2^{ème} ville de la métropole, son poids politique préserve à court terme Est Métropole Habitat d'une fusion-absorption et lui assure une certaine autonomie vis-à-vis du Grand Lyon et de son président. L'hypothèse d'une absorption de la part métropolitaine de l'OPAC du Rhône par Grand Lyon Habitat est aussi écartée. Personne ne veut prendre le risque d'un conflit social avec les salariés au moment où la Métropole de Lyon se met en place. Les tractations politiques locales débouchent sur la scission de l'OPAC du Rhône et la création d'un nouvel office public de l'habitat pour gérer la part métropolitaine de ce patrimoine.

Aux élections municipales de 2014, Gérard Collomb est réélu pour un troisième mandat et reconduit dans ses fonctions de président du Grand Lyon. Son directeur de cabinet, Bertrand Prade, est chargé de piloter la scission de l'OPAC du Rhône et la création de Lyon Métropole Habitat.

La création d'un nouvel office public de l'habitat nécessitait un décret en Conseil d'État et la demande était à contre-courant. Au niveau national, la tendance est au regroupement des organismes Hlm pour réduire leur nombre, avec pour arguments la mutualisation des moyens, les économies d'échelle potentielle, la solidarité financière et la circulation des capitaux.

Pour favoriser ces rapprochements, la loi Alur adoptée en mars 2014 obligeait les offices publics de l'habitat communaux à se rattacher aux intercommunalités ayant la compétence habitat¹⁴⁵. Un mouvement comparable était engagé parmi les entreprises sociales de l'habitat (ESH)¹⁴⁶. C'est dans ce contexte que le Pôle Public de l'Habitat va se mettre en place pour donner des gages de mise en synergie des trois offices métropolitains, sous l'égide de la Métropole de Lyon.

« Ce qui était écrit dans la loi Allur, c'est que l'OPAC du Rhône serait rattaché à la Métropole entièrement. Mais ça, dans le deal entre Collomb et Mercier pour la création de la Métropole, Mercier a dit : « Non. Ça, ce n'est pas possible. On ne peut pas avoir un OPAC du Rhône rattaché à la Métropole ». Donc, ils ont porté tous les deux la scission en disant : « deux territoires qui ont rang de Département et donc deux organismes rattachés à chaque territoire ». Avec quand même des gages donnés à l'administration DHUP, parce que ce n'était pas dans l'air du temps de créer un nouvel office ».

Corinne Aubin Vasselín, directrice de la direction habitat et logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 2 juillet 2017

¹⁴⁴ Extrait de discours présent sur la page d'accueil du site internet du groupe « La Métropole Autrement » constitué par Jean-Paul Bret en 2014.

¹⁴⁵ Article 114 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur)

¹⁴⁶ L'UESL-Action logement (Union des entreprises et des salariés pour le logement) avait en charge la collecte et la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction instaurée en 1953, désigné sous son nom initial de « 1% logement ». Jusqu'alors structurés en réseau, les comités interprofessionnels du logement ont fusionné en 2015 pour former le groupe Action logement. Au sein du groupe, la société anonyme Action Logement Services gère la collecte et la société anonyme Action Logement Immobilier regroupe les ESH. Ces réorganisations s'accompagnent de fusions-absorptions entre les ESH directement contrôlées par Action Logement Immobilier, tout en gardant des implantations locales pour préserver les relations avec les collectivités. La réforme d'Action Logement s'inscrit dans le prolongement de la réforme du 1% logement initiée par la loi Boutin de 2009.

4.2.3. Le Pôle Public de l'Habitat : un espace de coopération, d'exploration et d'émulation

Ensemble, les trois offices métropolitains gèrent près de la moitié du parc social dans la métropole lyonnaise¹⁴⁷. Lyon Métropole Habitat, le dernier-né, gère 26 150 logements sociaux, il est présent sur la quasi-totalité des communes et il dispose d'un autre atout de poids : la compétence aménagement. Les deux autres offices pèsent alors respectivement 23 595 logements sociaux pour Grand Lyon Habitat et 14 138 logements sociaux pour Est Métropole Habitat.

Tel que proposé, le Pôle Public de l'Habitat devait permettre aux offices métropolitains et à la Métropole d'être plus proches, de travailler ensemble et d'explorer des sujets nouveaux pour alimenter la politique métropolitaine. La délibération du conseil métropolitain fixe ses objectifs en ces termes¹⁴⁸ :

« Faciliter les coopérations entre les Offices publics de l'habitat (OPH) de la Métropole au profit d'une meilleure coordination des actions sur le territoire,

Impulser des projets au service de l'innovation (expérimentations, performance sociale, etc.),

Améliorer la performance globale (efficience, qualité de service, pratiques),

Développer un leadership et une capacité d'entraînement autour de projets communs, sur des sujets d'intérêt partagé (stratégies communes, expérimentations, etc.) ».

Il s'agissait de démontrer qu'une structuration territoriale avec trois offices communautaires pouvait avoir du sens et que ce modèle pouvait être plus performant pour conduire la politique métropolitaine. L'accent est mis sur le pluralisme, l'émulation, l'intérêt de ne pas concentrer les pouvoirs au sein d'un seul office, de rester sur des tailles d'organisation qui favorisent la proximité. La Métropole souhaitait aussi moins de rivalité, plus d'efficience et une spirale vertueuse entre ses trois offices qu'elle dotait de moyens conséquents. Par le passé, ils avaient régulièrement pu être en concurrence à propos de l'acquisition de foncier et de logements sociaux, au risque de faire monter les prix. Une répartition territoriale est actée pour prévenir ces dérives.

Le Pôle Public de l'Habitat doit permettre de répondre à ces attentes par une autre voie que celle de la fusion. L'idée d'une structure juridique sur le mode d'un groupement d'intérêt économique a été écartée, tout comme celle d'une instance décisionnaire disposant d'un pouvoir supérieur à celui des conseils d'administration. Ce Pôle Public de l'Habitat n'a pas d'existence juridique mais une existence politique, organisationnelle et technique. Pour ne pas en rester à des vœux pieux, des objectifs sont contractualisés dans les contrats de plan 2016-2020 signés avec les offices publics de l'habitat.

Chaque membre propose une thématique sur laquelle il s'engage à être chef de file, à développer une vision prospective et à faire profiter les autres de son savoir-faire.

Est Métropole Habitat : de l'hébergement au logement

¹⁴⁷ Les offices métropolitains gèrent 46% des 139 947 logements sociaux recensés dans le répertoire des logements locatifs sociaux au 1er janvier 2016, soit 63 776 logements sociaux. Ces données n'intègrent pas les logements-foyers d'où des écarts importants entre la communication des bailleurs sociaux sur leur patrimoine et les données collectées par l'État. Ces écarts peuvent aussi en partie s'expliquer par des délais dans la prise en compte des acquisitions et livraisons neuves, des cessions et démolitions. Ils sont à relier aux stratégies des organismes Hlm qui, dans un contexte très concurrentiel avec des risques d'absorption, ont intérêt à afficher le patrimoine le plus important possible. À cette période, 36 bailleurs sociaux ont du patrimoine sur la métropole lyonnaise : 15 ESH (57 669 logements sociaux soit 41 % du parc social) ; 6 OPH (69 464 logements sociaux soit 50% du parc social) ; 5 SEM (9 656 logements sociaux soit 7% du parc social) ; 7 autres bailleurs sociaux (2 838 logements sociaux soit 2% du parc social) Cf. données RPLS 2016.

¹⁴⁸ Délibération n° 2016-0995 du conseil de la Métropole de Lyon du 1^{er} février 2016 relative au Contrat de plan 2016-2020 avec les Offices publics de l'habitat de la Métropole de Lyon.

Grand Lyon Habitat : la gestion sociale et urbaine de proximité et la vie sociale des quartiers

Lyon Métropole Habitat : le logement des personnes âgées

Métropole de Lyon : l'économie de la production du logement.

Dans un souci d'horizontalité, la direction de l'habitat et du logement de la Métropole porte aussi une thématique. Il s'agit alors d'une première intention à décliner dans un programme de travail. Une dotation de 1 331 K€ sur 5 ans est prévue pour soutenir la mise en place de coopérations, projets ou outils communs du pôle public de l'habitat. Ces financements conséquents "autorisent" la Métropole à demander à chacun des comptes sur son implication. Une conférence des présidents et une instance de coordination se mettent en place au niveau des élus et des directions générales. Des groupes de travail thématiques sont à constituer avec les référents désignés par les offices et la Métropole de Lyon.

4.2.4. Le Pôle Public de l'Habitat : une solution de transition

La mise en forme d'un tel espace de coopération ne va pas de soi. Officiellement, il s'agit de démontrer l'intérêt de ne pas fusionner les offices métropolitains mais les logiques qui poussent à ces rapprochements restent d'actualité. Elles vont s'amplifier dès 2017 avec la réduction de loyer de solidarité qui ponctionne une part importante de leur autofinancement et l'adoption de la loi ELAN¹⁴⁹ qui incite aux rapprochements entre organismes Hlm.

Dans ce contexte, le pôle public de l'habitat semble pour beaucoup une solution d'attente transitoire. Ainsi que l'analyse la directrice administrative et financière d'Est Métropole Habitat, il ne traite ni des questions stratégiques mettant en jeu l'avenir des offices métropolitains, ni de questions opérationnelles susceptibles de donner corps aux mutualisations escomptées entre les offices.

« Je pense que c'est une solution de transition. C'est un moyen à un moment donné de faire patienter les gens. Parce qu'en fait, on ne traite pas du dur dans le pôle public de l'habitat. Enfin à la limite, effectivement Logement d'abord, je suis d'accord que c'est une vraie question et c'est sur ce que l'on va devenir. Mais bon l'insertion par l'économique, le développement économique, la prise en compte du vieillissement ... C'est quand même des questions qui sont un peu anecdotiques à l'échelle des problématiques qui s'annoncent pour nous dans les mois qui viennent. Je ne dis pas qu'on se fait un peu plaisir mais un peu quand même. On n'a pas cherché la difficulté en choisissant ces sujets. C'est quand même des sujets qui sont assez consensuels. Même si Logement d'abord ne l'est pas mais ce n'était pas le thème identifié initialement. La mobilité, les mutations, le parcours résidentiel, ... tout ça, c'était assez consensuel. On ne prenait pas trop de risques quoi. En tous cas, les vrais sujets, ils ne sont pas traités dans le PPH. Ils sont traités par les trois DG avec les trois présidents et les directeurs de la Métropole ».

Céline Reynaud, directrice administrative et financière d'Est Métropole Habitat,
entretien individuel, le 22 août 2018

Aucun des offices métropolitains ne souhaite disparaître. Un statu quo a été acté jusqu'aux élections de 2020 mais les spéculations restent ouvertes pour la suite : un très gros office métropolitain, deux offices de taille significative avec une redistribution du patrimoine et des territoires communaux à couvrir, un très gros office et un petit, trois offices avec une coordination et une mutualisation des moyens, ... Sous la menace d'une fusion où certains pourraient perdre de leurs prérogatives et d'autres les étendre, les équipes de direction sont

¹⁴⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

invitées à coopérer pour explorer de nouveaux champs, avec leur autorité de tutelle pour arbitre. Les ambiguïtés de ce Pôle Public de l'Habitat vont perdurer durant les quatre années d'immersion dans ce terrain d'enquête. Les incertitudes qui pèsent sur le devenir des offices métropolitains et en particulier Est Métropole Habitat, le plus petit d'entre eux, s'avèrent déterminantes pour comprendre comment la Métropole de Lyon s'est saisie du *Logement d'abord* et de la réduction du sans-abrisme.

Section 3. Est Métropole Habitat : un positionnement dans le monde de l'habitat social

4.3.1. Se distinguer et croître pour ne pas disparaître

L'hypothèse d'un office communautaire unique est discutée depuis près d'une vingtaine d'années. Pour ne pas disparaître, l'office municipal villeurbannais doit affirmer sa singularité et croître.

Il s'inscrit dès les années 2000 dans une stratégie de différenciation et de développement. Il initie et soutient, seul ou en inter bailleur, des actions et dispositifs nouveaux pour améliorer le cadre de vie et la vie sociale dans les quartiers de la politique de la ville. C'est l'un des premiers bailleurs à formaliser sa politique d'attribution et à adopter un système de cotation des demandes de logements pour objectiver leur traitement et prévenir les pratiques clientélistes. Il structure ses activités de maîtrise d'ouvrage directe pour construire, réhabiliter et rénover. Il mobilise les expertises disponibles au sein de l'USH, de ses filiales-conseils et du CSTB. Ses dirigeants successifs entretiennent des liens étroits avec les instances locales et nationales du mouvement Hlm. Il est régulièrement cité pour ses initiatives et expérimentations qui lui assurent une forte visibilité au sein de la profession, en dépit de sa petite taille.

Cette stratégie s'amplifie à partir de 2009, lorsque Cédric Van Styvendael est nommé directeur général. Avant de prendre la direction d'Est Métropole Habitat, il a travaillé pour le mouvement des scouts et guides de France où il était en charge des questions de politique de la Ville, puis à Habitat et Territoires Conseil dans la filiale-conseil de l'USH. Il s'inscrit dans une forme de filiation avec le militantisme social-chrétien et les réseaux réformateurs qui ont porté au travers de la politique de la ville et dans le monde Hlm, la modernisation des services publics et une conception de l'habitat qui ne se réduit pas au produit logement et qui s'intéresse à l'ensemble des usages et significations liés à l'insertion urbaine et sociale locale (Chevalier, 2005, p.98-110).

Il est ambitieux, stratège, charismatique et animé de fortes convictions sociales qu'il met en avant. Il gagne la confiance de Jean-Paul Bret. Au cours des dix années qui suivent, ils vont s'attacher à faire d'Est Métropole Habitat un opérateur de l'habitat social qui pèse sur la scène locale, en nouant aussi des alliances inédites dans le cadre du GIE la Ville Autrement. Dans ses fonctions de directeur général d'Est Métropole Habitat, il s'implique aussi dans les instances du mouvement Hlm, au niveau local au sein d'ABC Hlm où il est vice-président en charge des politiques sociales et au niveau régional en tant qu'administrateur de l'AURA Hlm. Par ce biais, il accède au niveau national où il est mandaté par ses pairs pour les représenter au comité exécutif de l'Union Sociale pour l'Habitat. Il représente enfin l'USH au sein de Housing Europe, la fédération européenne des acteurs du logement social. Dans le cadre de ces échanges européens, il a noué des liens avec la FEANTSA, la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri. En 2016, celle-ci lui propose de participer au *Housing First Europe Hub* qui se met en place et il rejoint les membres fondateurs en y associant la Métropole de Lyon.

L'extrait de presse suivant présente les grandes lignes de son parcours alors qu'il est nommé chevalier de la légion d'honneur en mars 2017. La cérémonie se tient dans la salle du conseil

de l'hôtel de ville de Villeurbanne. Jean-Paul Bret est à ses côtés et l'insigne lui est remise par la ministre du Logement Emmanuelle Cosse, qui deviendra présidente de l'USH en 2020.

« C'est un portrait laudateur et parfois empreint d'affection du directeur d'Est Métropole Habitat de 46 ans qui a été fait par chacun des intervenants. Jean-Paul Bret l'a confié, « sa candidature s'est imposée. Et c'est un choix dont je me félicite aujourd'hui ».

Cédric Van Styvendael n'avait « que » 38 ans lorsqu'il a pris les rênes, il y a huit ans, de l'Opac de Villeurbanne, qu'il a rebaptisé Villeurbanne Est Habitat, puis Est Métropole Habitat après la fusion avec Porte des Alpes Habitat en 2014. Est Métropole Habitat, ce sont aujourd'hui 300 collaborateurs et 15 000 logements gérés.

Lorsqu'il est recruté en 2009, Cédric Van Styvendael vient de passer sept ans au sein du cabinet Habitat et Territoire conseil, qui accompagne les acteurs du logement social. En 1998, un DESS d'ingénierie de la formation en entreprise en poche, il avait travaillé au sein du mouvement des scouts et guides de France, auprès des enfants des quartiers. Son côté "boy scout", lui-même l'assume, avec le sourire et un sens inné de la formule.

« Je ne peux que témoigner d'un parcours remarquable, de votre intelligence des situations et de votre facilité d'accès », a déclaré Jean-Paul Bret, qui a salué l'évolution d'Est Métropole Habitat « comme un acteur de référence de l'innovation sociale ». Des propos partagés par Emmanuelle Cosse, qui a rendu hommage à « l'engagement » de Cédric Van Styvendael et à son « savoir-faire au service de l'innovation ».

« Je suis fier de diriger cet organisme », a déclaré le directeur d'Est Métropole Habitat pour lequel « le logement n'est pas un bien comme les autres, c'est un investissement pour l'avenir ».

Extrait de l'article du Progrès « Cédric Van Styvendael, chevalier dans l'Ordre national du Mérite », 7 mars 2017.

4.3.2. Incarner l'avant-garde éclairé des opérateurs de l'habitat et de la ville

L'aboutissement du projet de fusion entre Villeurbanne Est Habitat et Porte des Alpes Habitat permet de doubler la taille de l'office qui compte près de 13 500 logements et 300 salariés en 2014. Sous le sigle « Nous, c'est habiter », le projet stratégique d'Est Métropole Habitat vise à créer « L'habitat de demain », à « Ré-enchanter la relation aux locataires », avec de nombreux dispositifs d'« innovation participative » sur le vivre ensemble qui impliquent les salariés, les habitants et le tissu associatif. Les pratiques managériales, méthodes et outils de travail sont revisités. L'accent est mis sur la responsabilité sociale de l'entreprise, l'action collective et l'implication de chacun.

Est Métropole Habitat va aussi réinvestir un groupement d'intérêt économique créée en 2004 pour mutualiser des moyens entre les deux offices : le GIE Est Habitat. Cette structure satellite est reconfigurée pour en faire un espace de coopération privilégié entre opérateurs de « la chaîne du logement » et de l'habitat social, de l'hébergement à l'accession sociale sécurisée. L'élargissement se fait en plusieurs temps. D'abord avec la coopérative Hlm Rhône Saône Habitat en 2011, puis en janvier 2013 avec l'association Alynéa qui intervient sur l'urgence sociale, l'hébergement et l'insertion et la fondation Aralis qui est l'une des principales structures de logement accompagné (résidences sociales et pensions de famille). La Société Villeurbannaise d'Urbanisme les rejoindra en 2019, au moment où le GIE change de nom pour affirmer l'ambition de ses membres de « faire la ville autrement, ce qui signifie une ville où chacune, chacun a une place et est perçu comme une ressource quelle que soit sa condition

sociale ». Elle apporte son savoir-faire en matière d'implantation commerciale et tertiaire, élargissant ainsi le spectre d'intervention du GIE au-delà de l'habitat.

Le projet initial est relativement flou ou du moins très ouvert. Les deux axes de coopération identifiés sont d'une part, la prospection foncière, l'aménagement urbain et le développement immobilier ; d'autre part la mobilité résidentielle. Il s'agit de mutualiser des moyens pour trouver du foncier, réaliser des opérations immobilières en mixant autant que possible les différents types d'habitats sociaux, de se positionner sur des opérations d'aménagement de plus grande ampleur. L'axe mobilité résidentielle vise à accompagner les parcours des ménages en facilitant les relogements d'un parc à l'autre. Il s'agit de faciliter les parcours « ascendants » mais aussi de prévenir les situations de rupture résidentielle et de faire du « cousu main » pour des situations complexes. Pour citer le responsable du GIE en charge de cet axe : *« Les gens se retrouvent dans des boîtes qui ne sont pas toujours adaptées. Et quand leur situation change, il faut pouvoir les accompagner dans leur parcours »*.

Le projet du GIE va se construire et se préciser au gré des opportunités dont ses membres se saisissent. C'est avant tout un partenariat stratégique entre les structures membres mais le groupement leur permet aussi de mutualiser des moyens d'ingénierie ou de déléguer des missions à une équipe de salariés du GIE¹⁵⁰. La visée d'innovation sociale est à la fois la marque de fabrique du groupement et ce qui donne sens à cette alliance.

« Le GIE a une fonction de recherche et développement, de laboratoire pour tenter des choses. En disant, il y a plein de sujets où tout le monde se casse les dents. Là, il faut qu'on y aille. C'est comme cela qu'on est allé sur l'intercalaire, l'habitat modulaire. Là on est en train d'aller sur les copropriétés en difficulté parce que les collectivités locales nous appellent. On est en pleine réflexion sur les gens du voyage... Sans se prendre pour d'autres, quand c'est compliqué, on se dit : c'est parce que c'est compliqué qu'il faut y aller. Et on y va ensemble pour apporter des réponses aux politiques publiques »

Présentation du GIE à un partenaire par le responsable mobilité résidentielle du GIE
La ville autrement, Villeurbanne, le 22 février 2018.

Le GIE se présente comme un laboratoire, avec des montages et des projets originaux. Les directeurs généraux et le binôme responsable du GIE souhaitent incarner ensemble l'agilité, l'efficacité, le renouveau des pratiques et des cultures professionnelles. Leur ambition est d'être au service des politiques locales de l'habitat, mais en étant force de proposition à l'égard des pouvoirs publics pour les orienter. Une première vague de projets expérimentaux ont été portés par le GIE depuis 2013 : des habitats alternatifs pour de grands exclus, la transformation d'une ancienne église en centre d'hébergement, une équipe mobile d'accompagnement pluridisciplinaire, etc. C'est sur ce partenariat et ces premiers retours d'expérience qu'Est Métropole Habitat envisage de s'appuyer pour alimenter l'axe thématique qu'il doit porter dans le cadre du PPH.

4.3.3. Le Logement d'abord et la ville inclusive comme marqueurs politiques

Ce qui fait la singularité du GIE *La ville autrement*, structure qui porte le contrat doctoral CIFRE de la présente recherche, c'est l'alliance scellée entre des organismes Hlm et des opérateurs de l'hébergement et de l'habitat très social. Il n'y a alors pas d'équivalent dans le paysage institutionnel local et dans le monde de l'habitat social.

¹⁵⁰ Entre 2010 et 2018, l'équipe de salariés passe de 3 à 20 personnes qui interviennent sur la prospection foncière, l'aménagement, le renouvellement urbain, la vente HLM, la fonction de syndicat solidaire, les relogements et la mobilité résidentielle. Plus de 80% des ressources d'ingénierie étant liées aux missions déléguées par EMH, celui-ci a de ce fait une place prépondérante dans la gouvernance et le fonctionnement du GIE, qu'il abrite dans ses murs.

L'initiative revient au directeur général d'Est Métropole Habitat. De son point de vue, les organismes Hlm « se racontent des histoires » quand ils disent ne pas accueillir les plus fragiles. Le reconnaître leur permettrait de mieux remplir cette mission qu'ils assurent déjà pour partie : « Il faut plutôt que l'on bosse à mort sur notre gestion de proximité et sur notre accompagnement ». Il considère aussi qu'avec l'appui des collectivités, les organismes Hlm sont les mieux placés pour jouer un rôle d'ensembliser dans le développement des réponses habitat, y compris à destination des plus fragiles.

« - En quoi le positionnement est différent de celui d'une association ?

Il y a le fric, les logements et le lien à la collectivité. C'est fait quand même trois ingrédients ... On a encore un peu d'argent donc on peut prendre des risques financiers. On a les logements qui permettent aux associations de faire une partie de leur boulot. Et on a le lien à la collectivité qui fait que quand on dit que ce projet là, ça va marcher ... Après ça, c'est très spécifique d'Est Métropole Habitat.

- D'une collectivité qui suit ?

Oui et comme la municipalité suit, la Métropole suit aussi ».

Cédric Van Styvendael, directeur général d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 19 juin 2017

Ces deux convictions trouvent une traduction dans le projet du GIE. Il retrace son cheminement dans l'extrait d'entretien suivant :

« Quand je prends mes fonctions de directeur général, j'arrive à un moment où le monde du logement social est en train d'essayer de se battre pour ne pas être positionné sur le résiduel, les plus pauvres. Et continuer à dire, nous nous sommes un outil de logement généraliste, du logement abordable pour tous et c'est chez nous que se fait le creuset de la mixité sociale. Il y a tout ce discours, très fort dans les années 2000 et encore plus fort en 2008. C'est le moment où j'arrive et je suis assez surpris de ça. Vraiment. Je me dis que le boulot des bailleurs, c'est de loger tout le monde mais quand même, moi mes convictions, c'est d'abord les familles les plus fragiles et celles qui en ont le plus besoin.

Deuxième élément de contexte, quand j'arrive sur le terrain, on doit être sur la réactualisation du PDALPD, il n'y avait pas encore le H. Et on lance aussi la réfection du H de l'hébergement, mais tu sais, ce n'était pas encore fusionné. Il y a toute cette réflexion qui me sensibilise et dans laquelle j'identifie assez vite que le parc est complètement embolisé, dans son entrée via l'urgence et dans sa sortie, via le logement social. Et que tout est assez sclérosé, tout fonctionne par tuyaux d'orgue et que cela ne produit pas une offre adaptée aux besoins des ménages. Et chacun reste sur ses postures critiques : « Ah ben oui mais vous les bailleurs, vous ne voulez pas loger les pauvres ... » Ce qui ne me paraît quand même pas le propos. Et de dire aux associations : « oui mais vous ne savez pas accompagner ». Bon bref, des procès d'intention quand même assez importants. Je vois que le tissu associatif est en fragilisation, en perte de vitesse, qu'il s'aigri dans ses postures, qu'il perd du fric et pour moi, il est une évidence ... C'est que les bailleurs sociaux doivent être les acteurs moteurs de l'ensemble de la chaîne logement. Je fais cette bascule en me disant que c'est une évidence, que c'est notre boulot.

Quand je te dis que j'ai une seule évolution. C'est que j'hésite quand même longtemps à me dire qu'on va créer nos propres filières. Sur le modèle des ESH : une filière pour l'hébergement, une pour le logement accompagné, ... J'interroge ça. Et au même moment... Cela par-contre, ce n'est pas une stratégie. C'est la rencontre de deux trucs. D'un côté, je me dis ça. Et de l'autre côté, je travaille sur le projet de fusion avec PAH et je réenclenche une dynamique GIE. C'est d'abord sur le foncier avec PAH et dans cette logique, vient très rapidement RSH, sur la question de la vente aux locataires parce qu'on ne sait pas faire le syndic et qu'il a des outils. Quand je lui

propose ça, il me dit : « écoute, moi j'étais en pleine réflexion par ce que j'ai besoin de mutualiser ma prospection foncière. De toute façon, les élus, si tu leur propose que de l'accession sociale, ils ne comprennent pas. Il faut leur proposer un package complet. Donc, on a un premier deal avec RSH, on va dire sur le haut du parcours. On se dit : « tu rentres dans le GIE, tu participes à la prospection foncière et tu contribue à la qualification de nos équipes en matière de gestion de copropriété. Et puis, on se dit : « plutôt que de créer des filiales, pourquoi on ne s'associerait pas avec d'autres qui ont déjà ces compétences ? »

Le premier qui me vient à l'esprit, c'est Alynéa. Parce qu'on est en pleine négociation sur le terrain de Richelieu à Villeurbanne. Et en gros, je lui dis : « Ecoute, si jamais tu veux rentrer dans notre GIE ... À chaque fois, tu me dis que c'est galère de trouver des partenaires qui veulent bien te construire une résidence sociale, un CHRS, un CHU, que tu galères comme pas possible. Pourquoi on ne passerait pas un deal sur cet aspect-là ? ». À ce moment-là, je suis beaucoup plus sur la prospection foncière que sur la mobilité résidentielle. La mobilité résidentielle vient se construire comme une ultime étape, avec la réflexion avec Aralis. Parce qu'on avait un long parcours de partenariat. On avait racheté des résidences. On avait engagé Pressensé avec un bail à construction.

C'est comme ça que cela se construit progressivement. Par itération, entre le fait que je suis persuadé qu'il faut qu'on soit sur toute la ligne et tout le parcours résidentiel et puis des opérateurs avec qui on a des liens privilégiés. Quand je fais du storytelling, je dis qu'on a pris les meilleurs de l'agglomération et qu'on les as mis au même endroit. (Rires.) Mais c'est là que je tranche définitivement en disant : « demain, il y a un modèle qui n'est pas forcément un modèle de fusion totale des structures mais qui peut être plutôt une forme de rapprochement d'intérêt, une forme de coopération renforcée que peut être le GIE ».

Cédric Van Styvendael, directeur général d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 19 juin 2017

Les liens personnels entre le directeur d'Est Métropole Habitat et le directeur d'Alynéa s'avèrent décisifs dans l'orientation de la stratégie du GIE et de ses membres (Grossetti, 2008; Grossetti et al., 2008)¹⁵¹. Ils sont amis. Ils partagent des valeurs et des idéaux. Ils échangent sur leurs enjeux professionnels respectifs, leurs préoccupations, leurs éléments de stratégies ou leurs intuitions. Ils sont convaincus que leurs structures respectives ont intérêt à se rapprocher. Ils sont en confiance pour porter ce projet vis-à-vis de leurs conseils d'administration et de leurs équipes dont l'assentiment ne va pas de soi. Ces liens donnent aussi la tonalité des relations à entretenir entre membres du GIE. Nouer de telles alliances ne va pas soi entre des mondes qui se côtoient de longue date mais se connaissent finalement assez peu. La défiance et les procès d'intention existent de part et d'autre.

« Quand Cédric me propose cela, je ne comprends pas forcément tout de l'intérêt du GIE. Je perçois simplement qu'il y a des vraies complémentarités et qu'on va être dans quelque chose d'inspirant, qui donne de la visibilité et des possibilité d'actions à Alynéa. Je perçois quand même que d'être proche des acteurs du logement, c'est quand même déterminant pour une association comme la nôtre et que sans ce partenariat privilégié, on restera dans notre marigot. Cela me place, à ce moment-là, dans une situation compliquée avec mon bureau qui ne veut pas y aller.

¹⁵¹ En analysant la dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises, Michel Grossetti et Jean-François Barthe montrent que les relations personnelles des fondateurs jouent un rôle particulièrement central dans la naissance des entreprises « innovantes » du fait de l'imprévisibilité associée à cette phase de l'histoire de l'entreprise et son rôle se restreint par la suite. Les réseaux interpersonnels jouent surtout au moment du montage des collaborations et ils s'effacent ou se transforment ensuite sous l'effet de la mise en place de divers dispositifs qui tendent à les neutraliser.

- Pourquoi ?

Ils perçoivent beaucoup cette relation d'amitié avec Cédric. Ils trouvent qu'on est dans du copinage et ils ne voient pas ce que cela va apporter à l'association. Moi, je suis obligé de mettre mon départ en jeu. Je leur dis « écoutez, je comprends, je n'arrive pas à vous convaincre. Par contre, le fait de ne pas aller dans le GIE, c'est un point de rupture dans notre collaboration parce qu'on passe à côté de quelque chose de massif pour l'association. » C'est évidemment, un petit chantage et du coup, le bureau dit : « Non, très bien, allons-y, allons-y ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

Se positionner en tant qu'organisme Hlm, sur le champ de l'hébergement et de la grande précarité n'est pas non plus une position consensuelle. La « paupérisation » des locataires du parc social est une tendance inscrite dans la durée. Bien que le parc social reste règlementairement accessible à près de deux tiers de la population, le niveau de ressources des demandeurs et des attributaires est plus faible que celui des occupants et des sortants. Le phénomène est observé depuis la fin des années 1970, avant tout dans les fractions du parc les moins attractives, et en particulier dans les quartiers de grands ensembles en périphérie des centres urbains (Laferrère, 2011).

Pour modifier leur image de « logeur de pauvres » et négocier les permis de construire, les organismes Hlm sont davantage enclins à mettre en avant la diversité des besoins et des populations éligibles au logement social, qu'à afficher des engagements en matière d'accueil des ménages en situation de grande précarité qui iraient au-delà de leurs obligations légales. Ils cherchent à se prémunir d'une « conception résiduelle » du logement social qui les cantonneraient au logement des plus défavorisées et des groupes sociaux exclus du marché du logement privé (Ghekière, 2008; Ghekière, 2010; Zittoun, 2000). Ils rejoignent en cela les attentes de beaucoup d'élus soucieux de limiter l'arrivée sur leur territoire de ménages susceptibles de peser sur les finances locales et de susciter des tensions avec les riverains et le voisinage.

Dans les représentations collectives, l'image du logement social est associée aux « cités », au « problème des banlieues » et à la pauvreté. L'acceptation sociale des nouveaux programmes sociaux est faible. Ils font l'objet de mobilisation et de recours des riverains pour obtenir l'annulation des permis de construire, avec un risque de sanction électorale pour les élus en responsabilité. Ce syndrome Nimby, acronyme de l'expression anglaise « Not In My Back Yard » est présent sur tous les territoires et d'autant plus prégnant sur les secteurs où il y a peu de logements sociaux. Depuis 2000, la loi a imposé un taux minimum de logements sociaux dans toutes les communes d'au moins 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France). Initialement fixé à 20%, ce taux a été relevé à 25% en 2014¹⁵². Les travaux de Fabien Desage (2016, 2017) montrent comment dans la métropole lilloise, pour être acceptées par les élus des communes résidentielles déficitaires et par les promoteurs immobiliers, la construction de nouveaux logements sociaux doivent rester globalement sans effets sur le peuplement des espaces concernés, en répondant avant tout aux besoins locaux et en écartant les populations les plus stigmatisées et indésirables.

« Du point de vue d'une partie des habitants et des élus, en effet, c'est surtout l'arrivée de nouvelles populations issues des quartiers sensibles des grandes villes pauvres limitrophes qui est redoutée, menaçant de troubler une quiétude et une harmonie sublimées, mais surtout de nuire à la valeur financière et symbolique des biens immobiliers et au statut social qu'ils confèrent » (Desage, 2016, p.105).

Les bailleurs sociaux font état de négociations similaires pour construire dans la métropole lyonnaise. Au regard des besoins, le PLU-H métropolitain a fixé des objectifs de production de

¹⁵² Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) du 13 décembre 2000 et loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur) du 24 mars 2014.

logements sociaux élevés¹⁵³, avec un rééquilibrage de la répartition territoriale du parc social qui suppose de construire surtout sur les communes et les arrondissements où il y en a le moins. La communication sur le logement social et son image dans l'opinion publique conditionnent la capacité à tenir ces objectifs. L'acceptabilité du logement social passe par une transformation d'image qui le banalise et qui occulte autant que possible sa fonction d'accueil des ménages défavorisés. L'élargissement des clientèles s'envisage « par le haut », en direction des classes moyennes et des salariés.

Afficher le *Logement d'abord* comme un axe prioritaire de l'action publique et accueillir plus de ménages en grande précarité, dessert cette stratégie de positionnement. Une problématisation alternative est nécessaire pour que le *Logement d'abord* trouve des soutiens dans l'écosystème du logement social.

4.3.4. La contestation des politiques de peuplement

À l'occasion de l'ouverture du festival international du logement social, le 4 juin 2019, à la Bourse du travail à Lyon, Gérard Colomb expose les préoccupations qui ont guidé ses orientations politiques en matière d'habitat et de rénovation urbaine, en tant que président du Grand Lyon et de la Métropole de Lyon, de 2001 à 2017.

« Nous avons essayé toujours de faire en sorte, que nous puissions recréer de la mixité sociale. Parce que c'est la rencontre avec l'autre qui permet de saisir la chance de la vie. Si chacun est replié dans sa communauté, dans ses origines ethniques, culturelles, religieuses alors quelque part se produisent des fractures entre les différentes composantes de la population. Et cela conduit aux problématiques que nous connaissons hélas dans un certain nombre de nos pays, avec le développement de nouvelles idéologies qui se veulent totalisantes pour ne pas dire totalitaires et donc qui créent des fractures dans la population. Nous avons essayé partout, de faire en sorte que dans les quartiers qui étaient en voie de paupérisation, nous menions de grandes opérations de rénovation urbaine de manière à faire revenir un certain nombre de couches sociales nouvelles, de couches moyennes, de manière à rééquilibrer sociologiquement cette population. Et puis dans les grands projets urbains que nous menions, ceux qui étaient les plus emblématiques du développement de Lyon, nous avons fait en sorte qu'il y ait 35% de logements qui soient abordables. Logement social pour les plus modestes, logements de moyenne gamme en location, logement intermédiaire qui permettent aux couches moyennes de pouvoir louer à des prix accessibles y compris dans les cœurs de la ville, accession à la propriété abordable. C'est à mon avis cette mixité de la ville qu'il faut retrouver, de manière à ce que nous puissions avoir une ville dans laquelle on soit heureux de vivre ensemble. Nous avons trop souvent des quartiers prospères riches et aux marges dans toutes nos grandes villes, se trouvent la misère la plus grande. Votre réflexion sur le logement social est à mon avis fondamentale. Vous avez parlé du renouveau du logement social. Il faut surtout renouveler son image pour que le logement social apparaisse demain pour l'ensemble de nos concitoyens, un logement attractif pour tous ».

Gérard Colomb, Maire de Lyon, ex. président du Grand Lyon et de la Métropole de Lyon, Lyon, le 4 juin 2019

¹⁵³ Le PLU-H est le document de planification locale qui, en compatibilité avec le Scot (Schéma de cohérence territoriale) et le PDU (Plan de déplacements urbains), cadre le développement territorial de la Métropole à travers les autorisations d'urbanisme, notamment les permis de construire. Il intègre le volet de la politique de l'habitat et fixe notamment les objectifs de production de logements. Dans le PLU-H adopté en 2019 à l'issue de plus de 4 années de concertation, l'objectif est de 8500 logements par an, dont 4 000 logements locatifs sociaux (45%).

Trois registres d'intervention sont à articuler dans le « référentiel » (Jobert et *al.*, 1987) de la politique de l'habitat et du logement : la question de la production de l'offre nouvelle, la question de l'intervention sur le parc existant et de la rénovation urbaine, la question du logement des personnes défavorisées. Dans l'écosystème du logement social lyonnais, les organismes Hlm, l'État et les élus à la tête du Grand Lyon envisagent le logement social comme un outil de régulation des dysfonctionnements du marché privé et partagent l'objectif d'une production soutenue¹⁵⁴. Ils partagent aussi une conception « réformiste » de la politique de la ville où les processus de ségrégations socio-urbaines dans les grands quartiers d'habitat social appellent un programme d'action à l'échelle métropolitaine, qui mobilise les différents échelons et pans de l'action publique (Donzelot et *al.*, 1994; Epstein, 2016).

Les divisions portent sur les conceptions de la mixité et le regard porté sur les quartiers d'habitat social, les minorités visibles et la grande pauvreté. Elles portent sur l'articulation entre les objectifs de mixité et le droit au logement (Houard, 2009; Pierre Édouard Weill, 2017)¹⁵⁵, que la législation peine à clarifier¹⁵⁶. Elles recouvrent des divergences d'intérêts, de normes et de valeurs. Elles s'inscrivent dans le prolongement des clivages entre coalition « mixité » et coalition « sociale » décrits par Philippe Zittoun (2000).

L'extrait du discours de Gerard Collomb rend compte d'une problématisation structurante dans les pratiques locales, dominante mais le plus souvent implicite. La mixité sociale mise en avant vise à empêcher les mécanismes de ségrégation socio-spatiale "responsables" du "problème des quartiers". Dans une perspective qualifiée par Renaud Epstein de « jacobine » (2016), les maux de ces quartiers résultent des effets combinés de la concentration de populations pauvres, précaires et de minorités ethniques, de formes urbaines pathogènes et d'un isolement du reste de la ville. Ce cocktail serait propice au développement de cultures et de normes déviantes, contribuant aussi à la stigmatisation et à la discrimination de leurs habitants. L'action des pouvoirs publics doit s'attacher à en faire « des quartiers comme les autres » et y rétablir de la mixité, en s'appuyant sur la rénovation urbaine pour les transformer, y attirer de nouveaux résidents et redistribuer à l'échelle métropolitaine une part des ménages à reloger et de l'offre très sociale à reconstituer.

L'objectif de mixité légitime des "politiques" informelles de gestion du peuplement qui ciblent parmi les demandeurs de logements sociaux et les ménages à reloger, des « bons » et des « mauvais » candidats à orienter sur les résidences et les nouveaux programmes et des « indésirables » à évincer (Bourgeois, 2017; Bourgeois, 2018; Desage, 2016; Desage, 2017; Driant et *al.*, 2015; Kirszbaum, 1999; Kirszbaum et *al.*, 2001; Sala Pala, 2013; Tissot, 2005). Les tris, sélections et positionnements s'opèrent à partir de critères et de modes opératoires

¹⁵⁴ Le modèle « résiduel » repose sur une croyance dans la capacité du marché privé à satisfaire de façon optimale les besoins de la demande solvable. Le logement social a de ce fait vocation à loger exclusivement ceux qui n'ont pas les moyens d'assumer des loyers aux prix fixés par le marché immobilier privé. Le modèle quantitativiste / généraliste propose au contraire de réguler les prix pratiqués sur le marché immobilier privé par la production d'une offre locative sociale abondante et accessible au plus grand nombre (Zittoun, 2000).

¹⁵⁵ Les contradictions entre le droit au logement et les usages de la notion de mixité sociale ont largement été documentées par la recherche et diffusées parmi les praticiens. Le rapport de la recherche « Attributions des logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ? » propose un état de l'art actualisé établi par Marine Bourgeois (p.17-27). (Béal et *al.*, 2020).

¹⁵⁶ Suite à l'adoption de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017, la formulation en vigueur est la suivante : « L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social, en facilitant l'accès des personnes handicapées à des logements adaptés et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Article L441 du CCH

non transparentes, sur des critères de ressource et d'emploi, de liens au territoire, d'origine ethno-raciale, de pratiques religieuses ou culturelles (réelles ou supposées). Ils rendent possible des discriminations directes, indirectes et systémiques vis-à-vis des personnes en situation de précarité et/ou étrangères¹⁵⁷.

Cette problématisation de la non-mixité des quartiers populaires peut se redoubler de discours sécuritaires visant à reconquérir les « territoires perdus de la République ». « L'insécurité » associée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville prend le pas sur l'objectivation du traitement policier et judiciaire de faits relevant de la délinquance et de la criminalité (Wacquart et al., 2007). Par idéologie ou stratégie, des personnalités politiques et des médias décrivent ces quartiers et leurs habitants dans des termes qui entretiennent des représentations négatives et disqualifiantes, suggérant ou dénonçant une dérive et une menace pour la République, un « communautarisme » de plus en plus prégnant et des phénomènes de regroupements sur des bases ethno-raciales, culturelles ou religieuses, à l'initiative d'individus et de groupes cherchant à s'affranchir des normes et des règles de vie républicaine (Charmes et al. (eds.), 2016; Dhume-Sonzogni, 2007).

Une problématisation alternative considère la diversité des quartiers d'habitat social et des situations habitantes ; leurs difficultés, atouts et potentialités propres qui appellent des stratégies différenciées prenant appui sur les dynamiques de développement endogène; la responsabilité des pouvoirs publics et des gestionnaires dans les processus de valorisation/dévalorisation à l'œuvre (Allen et al., 2004; Allen et al., 2018). Elle s'inscrit dans un rapport circonspect et pragmatique à la notion de mixité, envisagée comme un moyen parmi d'autres pour promouvoir le lien social et la solidarité (Charmes, 2009). Elle met l'accent sur les stratégies de requalification urbaine et patrimoniale, le renforcement de la gestion urbaine et sociale de proximité et le soutien aux initiatives habitantes et associatives. Aux politiques de peuplement qui ciblent les pauvres et les étrangers pour éviter leur concentration et organiser leur redistribution spatiale, elle préconise de substituer des pratiques d'attribution des logements sociaux qui se fondent sur le choix des ménages, l'équité de traitement des demandeurs sur la base de critères de priorité affichés, une mobilité résidentielle facilitée pour ceux qui souhaitent changer de logement ou de lieu de vie.

Cette approche a été portée par le directeur d'Est Métropole Habitat dans ses fonctions de vice-président d'ABC Hlm en charge des politiques sociales et elle a trouvé un écho favorable parmi les organismes Hlm. En 2013, elle s'est traduite dans la conception d'un dispositif expérimental de location choisie couplé à un système de cotation pour permettre aux ménages de se positionner sur les logements sociaux disponibles qui les intéressent, avec une lisibilité sur le processus de sélection. Le projet d'expérimentation a cependant fait l'objet jusqu'à fin 2017 de blocages politiques fondés sur la maîtrise du peuplement des logements sociaux¹⁵⁸. Alors que ce projet est toujours en suspens, l'inscription dans le Pôle Public de l'Habitat d'un

¹⁵⁷ La notion de discrimination se réfère à l'application d'un traitement différent à un individu ou un groupe, qui se fonde sur un trait ou un ensemble de traits, réels ou imaginaires, socialement construits comme négatifs ou stigmatisants. L'acte est illégal quand il s'appuie sur un/ou plusieurs critères prohibés et qu'il entraîne une situation défavorable. Une discrimination est qualifiée de directe lorsqu'elle repose sur un acte volontaire et intentionnellement discriminatoire. Elle est qualifiée d'indirecte lorsqu'il n'y a pas d'intentionnalité mais qu'il en résulte un traitement inégalitaire objectif qui handicape négativement un ou plusieurs individus appartenant au groupe minoritaire. La notion de discrimination systémique décrit un agencement de processus impliquant les acteurs considérés isolément mais les dépassant. Elle invite à travailler les articulations, coordinations ou réseaux d'actions et d'acteurs impliqués dans la production de discrimination (Dhume, 2016).

¹⁵⁸ Dans nos fonctions antérieures de chargée de mission pour ABC Hlm, nous avons accompagné la conception du dispositif et les méandres d'une expérimentation toujours différée. Le projet sera relancé avec l'appui de l'USH et du site Bienvéo, au moment où le modèle du logement social à la française fait l'objet de vives critiques gouvernementales. Le terme de location « active » est privilégié à celui de location « active » et l'expérimentation cible dans un premier temps les ménages déjà logés dans le parc social. Tous les bailleurs sociaux membres d'ABC Hlm seront alors parties prenantes, à l'exception de l'OPAC du Rhône et de Lyon Métropole Habitat. Le premier bail de location active dans la métropole lyonnaise est signé avec Est Métropole Habitat en juin 2019, sept ans après l'engagement du projet.

axe de travail lié à la mobilité résidentielle, à l'hébergement et au *Logement d'abord* augure de l'ouverture d'un nouveau terrain d'affrontement entre des approches antagonistes de la mixité et du droit au logement.

4.3.5. Des désaccords idéologiques et une stratégie de positionnement politique

À l'été 2016, Gérard Collomb décide en tant que maire de Lyon de couper l'eau des bornes-fontaines du jardin des Chartreux. Elles sont utilisées par sept familles sans-abri qui vivent dans leur véhicules depuis plusieurs mois et qui se trouvent ainsi privées d'accès à l'eau. La mesure vise à empêcher l'occupation de l'espace public et il s'oppose dans le même temps à l'augmentation des capacités d'hébergement qui permettraient la mise à l'abri des familles. Il s'en explique dans la presse¹⁵⁹ :

« On ne veut pas que se reproduise au jardin des Chartreux ce qui s'était produit il y a trois ans place Carnot. Une famille s'était installée, puis trois, puis dix. Progressivement, toute la place était squattée. On ne laissera pas des gens s'installer aux Chartreux (...) Si l'on continue sans cesse d'ajouter des places d'hébergement, le flux continue sans cesse. Tous les maires qui ont laissé faire se sont retrouvés dans des situations épouvantables ».

L'argumentaire s'inspire de la théorie de « l'appel d'air » (Lèbre, 2019 ; Breyer & Dumitru, 2007). Initialement portée par les courants de l'extrême droite, elle prône une politique de l'inhospitalité pour dissuader les personnes en situation de migration de venir ou de s'installer. Elle légitime des pratiques répressives et une criminalisation des migrants afin de limiter « l'immigration subie » (Jimenez et al., 2013; Palidda, 1999).

Du 17 mai 2017 au 2 octobre 2018, il va incarner cette politique de l'inhospitalité au sein du gouvernement d'Emanuel Macron. Gérard Collomb fait partie de ses soutiens de la première heure et lorsqu'il accède à la présidence de la République, celui-ci le nomme ministre de l'Intérieur. Contraint par la règle gouvernementale de non-cumul des mandats, il laisse la présidence de la Métropole à celui qui devait être son « dauphin » à Lyon. Il continue de siéger en tant que conseiller municipal et communautaire et il maintient ses conseillers au sein des cabinets de la Ville de Lyon et de la Métropole pour suivre les dossiers en prévision de son retour. Son successeur désigné pour assurer l'intérim au Grand Lyon est David Kimelfeld, vice-président en charge de l'économie, maire du 4^{ème} arrondissement de Lyon et premier secrétaire de la fédération socialiste du Rhône. Tous deux quittent le parti socialiste pour rejoindre le parti présidentiel La République En Marche.

Le ministère de l'intérieur gère alors les suites du démantèlement en octobre 2016 de la « Jungle de Calais »¹⁶⁰. La situation humanitaire est critique du fait du manque d'hébergement d'urgence, notamment dans les Hauts de France et à Paris. Gérard Collomb adopte une ligne sécuritaire et répressive. À Calais, les migrants et associations dénoncent un harcèlement policier et des atteintes graves et répétées aux droits et libertés. Il s'oppose à l'ouverture sur

¹⁵⁹ « Collomb : "on ne laissera pas des gens s'installer" » [En ligne], Le Progrès.fr, 10 août 2016

¹⁶⁰ « La jungle de Calais » désigne l'ensemble des installations précaires, bidonvilles et camps de migrants et de réfugiés qui se sont formés à partir des années 2000 aux abords de l'entrée française du tunnel sous la Manche et de la zone portuaire de Calais. Ces habitations de fortune sont utilisées par les migrants qui tentent de passer illégalement en Angleterre, dans des embarcations de fortune, les camions de marchandises ou les trains. La préfecture évaluait le nombre d'occupants à 6 900 en août 2016. Le démantèlement a été annoncé en septembre 2016, par le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve. Les opérations d'évacuation ont débuté le mois suivant. Près de 7000 migrants ont été évacués dans des bus vers 450 centres d'accueil et d'orientation disséminés dans toute la France. Dans les semaines qui suivent, les migrants qui cherchent à se rendre au Royaume-Uni reviennent dans la zone.

site de centre d'accueil d'urgence pour les migrants qui risquerait de « recréer des points de fixation » et de faire « appel d'air ».

« Nous devons d'abord réprimer les atteintes à l'ordre public et lutter contre les filières de passeurs. Les personnes qui demandent l'asile ont évidemment vocation à être prises en charge dans la dignité. Celles qui sont en situation irrégulière doivent, en revanche, être éloignées. Enfin, celles dont la demande d'asile relève d'un autre État membre doivent être réadmisées dans cet État. »¹⁶¹

Les réponses aux besoins de première nécessité (accès à l'eau, aux latrines, distribution de nourriture, hébergement) ne sont plus couvertes par l'État. L'aide sociale d'urgence aurait à discriminer parmi les migrants, les « réfugiés », les « demandeurs d'asile » selon le pays en charge de l'examen de leur demande et les « irréguliers ». Le respect de la dignité des personnes ne serait pas un acquis pour tous. En fin d'année 2017, une circulaire tente d'imposer un contrôle de la situation administrative des personnes étrangères en hébergement d'urgence et de conditionner le maintien aux conclusions de l'évaluation¹⁶². Gérard Collomb va aussi porter la loi asile et immigration qui sera adoptée le 1 août 2018 pour réduire le délai de traitement des demandes d'asile, faciliter les reconduites à la frontière des personnes déboutées, améliorer les protections et l'accueil de ceux qui obtiennent l'asile. La gauche et une partie de la majorité vont dénoncer un texte « d'affichage » et « répressif ».

Dans la métropole lyonnaise, la ville de Villeurbanne s'est portée volontaire pour accueillir des personnes migrantes lors du démantèlement de la « jungle » de Calais. En contre-point de la politique nationale, elle se distingue en prenant ainsi position pour l'accueil des migrants. Avec les services de l'État, la Ville et l'association Forum Réfugiés-Cosi, Est Métropole Habitat et le GIE réaménagent dans l'urgence un bâtiment sur le site en cours d'acquisition dit de l'Autre Soie. De novembre 2016 à avril 2018, celui-ci accueillera des personnes migrantes issues des camps démantelés de Calais et de Grande-Synthe dans le cadre d'un centre d'accueil et d'orientation. Il sera ensuite converti en centre d'hébergement d'urgence géré par Alynéa puis démoli en 2021, les familles étant relogées dans de l'habitat modulaire sur site.

Le site de l'Autre Soie représente une emprise de 23 500 m² autour d'un ancien-IUFM et d'un parc, dans une zone au passé industriel aux frontières de Villeurbanne et de Vaulx en Velin, non loin du périphérique et désormais accessible par le métro et le tramway¹⁶³. C'est la première opération d'aménagement d'ampleur du GIE *La ville autrement* qui en fait sa vitrine. Il souhaite y expérimenter un modèle de ville inclusive où se mêle une diversité d'habitat (accession sociale, habitat participatif, hébergement d'urgence, logement social et solidaire et résidence étudiante), avec un équipement culturel (salle de concerts de 1000 places, studios, résidences de création...), des tiers-lieux, des espaces de coworking, des fonctions de formation, d'animation et d'économie sociale et solidaire. L'Union Européenne accorde une subvention de 5 millions d'euros dans le cadre de l'Urban Innovative Actions pour la reconversion patrimoniale d'une partie du bâti et l'occupation temporaire du site en cours d'aménagement, en ayant recours à de l'habitat modulaire pour assurer une continuité d'hébergement. Le CCO, centre culturel œcuménique villeurbannais s'implante sur le site en tant que « laboratoire d'innovation sociale et culturelle ». Une recherche-action pluridisciplinaire, « Palimpseste, la fabrique de l'urbain », s'attache à documenter les

¹⁶¹ « Ministère de l'Intérieur : Gérard Collomb nous livre ses priorités », *Le Parisien*, 5 juin 2017.

¹⁶² Le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation, déposé par vingt-huit associations, contre la circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence article mais il en neutralise les effets en encadrant les contrôles qui doivent être annoncés à l'avance et sans pouvoir de contrainte.

¹⁶³ L'Autre Soie est située au cœur du Carré de Soie, quartier emblématique de l'industrie de la soie artificielle des années 20. Le site de l'ancien IUFM de Villeurbanne, doté d'un bâtiment emblématique de cette époque : le foyer Jeanne d'Arc construit par l'Usine de Soie Artificielle du Sud Est en 1926 pour accueillir des jeunes travailleuses venues d'Europe de l'Est. Il est utilisé comme caserne en 1932, puis hôpital en 1939, annexe de l'école Polytechnique en 1940 et École Normale Nationale d'Apprentissage en 1946. En 1990, l'IUFM Lyon forme les professionnels de l'enseignement public, jusqu'en 2013.

différentes étapes de la fabrication de cette « ville inclusive »¹⁶⁴. La Ville de Villeurbanne soutenait le projet et la Métropole de Lyon a suivi, en acceptant de jouer le rôle d'intermédiaire exigé par les instances européennes pour financer le projet.

Par la voix de son maire, Villeurbanne revendique l'accueil des migrants comme un devoir de solidarité inscrit dans son histoire, à rebours de la politique gouvernementale portée par Gérard Collomb : « Pour nous, à Villeurbanne, l'accueil des migrants est totalement normal. Au total près de 1000 demandeurs d'asiles passent chaque année dans la ville et nous les accueillons depuis plus de dix ans. C'est dans les gênes et l'ADN de Villeurbanne, qui s'est construite avec eux »¹⁶⁵. En mars 2017, il confie à Cédric Van Styvendael, la mission « Accueillir à Villeurbanne ». Elle vise à mobiliser la connaissance et la citoyenneté active pour proposer des pistes d'amélioration de l'accueil « de celles et ceux qui viennent de loin mais aussi de moins loin » et pour aborder la question de l'accueil sous des formes renouvelées (fête, festival, bande dessinée, exposition, cinéma, soirée débat, rencontres culinaires...). La mission est indépendante des mandats liés à Est Métropole Habitat et au GIE *La ville autrement*. Elle s'inscrit dans une stratégie de positionnement politique.

Jean-Paul Bret ne souhaite pas se représenter pour un 4^{ème} mandat et Cédric Van Styvendael ambitionne de prendre la relève dans ce bastion socialiste depuis l'après-guerre. À cette période, cette perspective le conduit à refuser la direction générale d'un des plus gros office parisien. La mission « Accueillir à Villeurbanne » lui ouvre un espace de parole public et son action professionnelle légitime ses prises de position. En juin 2017, il est élu président de Housing Europe, la fédération européenne du logement social, pour un mandat de trois ans. Cette fonction contribue aussi à lui donner une stature d'homme politique. Elle lui permet d'être présent dans les médias sur les questions de logement abordable et d'inclusion sociale et d'y contester les réformes engagées en France par le gouvernement d'Emmanuel Macron.

En juillet 2020, à la tête d'une coalition de gauche qui supprime la liste concurrente de la République en marche, il succède à Jean-Paul Bret en tant que maire de Villeurbanne, président d'Est Métropole Habitat et du GIE la Ville Autrement, et vice-président à la culture de la Métropole de Lyon. Jusqu'aux résultats des élections municipales et métropolitaines de 2020, au sein du PPH, d'Est Métropole Habitat et du GIE, l'ensemble de la période est marqué par de fortes incertitudes du fait de cet arrière-plan politique.

¹⁶⁴ Plusieurs sites rendent compte des différentes facettes du projet d'ensemble. L'opération d'aménagement et les usages temporaires du site ont une dimension démonstrative pour toutes les parties-prenantes : <https://palimpseste.autresoie.com/> ; <https://autresoie.com/> ; <https://larayonne.org/>

¹⁶⁵ Déclaration de Jean Paul Bret à la presse, Rue 89, 9 avril 2019.

Conclusion du chapitre 4

L'enquête permet de retracer les modalités de construction d'un arbitrage politique local favorable au déploiement du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise et de le mettre en perspective.

L'implication des collectivités locales et des bailleurs sociaux dans la stratégie de réduction du sans-abrisme et dans le déploiement du *Logement d'abord* repose sur le volontariat. S'ils le souhaitent, ils peuvent participer à des projets expérimentaux, soutenir une candidature pour l'implantation du programme *Un chez soi d'abord*, ou s'agissant d'une collectivité, répondre aux appels à manifestation d'intérêt lancés par la DIHAL pour des territoires de mise en œuvre accélérée.

Cette implication ne va pas de soi. Alors que l'aide sociale à l'hébergement relève des responsabilités de l'État et du champ d'intervention des opérateurs associatifs, cette implication floute les frontières établies avec le monde du logement. Alors que les causes du sans-abrisme et les réponses à y apporter font débat dans l'opinion publique, cette implication peut être sanctionnée électoralement. Alors que les nouveaux programmes de logements sociaux font l'objet de nombreux refus de permis de construire et de recours des riverains, cette implication peut compromettre l'acceptation du logement social, souvent conditionnée à son invisibilisation et à une gestion de son peuplement qui écarte les situations les plus précaires susceptibles de venir y habiter. L'action conjointe induit également une co-responsabilité et l'engagement de moyens humains et financiers, pour des résultats incertains. Cette implication suppose aussi une adhésion aux valeurs et au programme de changement portés par la doctrine du *Logement d'abord*.

La mise à l'agenda locale du *Logement d'abord* s'est préparée en amont de la relance en 2017 de la stratégie nationale. Elle s'est organisée à l'initiative d'un bailleur social, l'un des trois offices publics de l'habitat métropolitains, qui en fait la marque d'un positionnement disruptif dans le monde de l'habitat social et un instrument de clivage et de différenciation politique. Cette prise de position est resituée dans le temps plus long des relations interinstitutionnelles et interpersonnelles qui fondent l'écosystème local. Pour expliquer l'action individuelle et collective observée, les dimensions idéologiques, stratégiques et institutionnelles s'articulent sans qu'il ne soit possible de réduire l'analyse à l'une ou l'autre de ces trois dimensions : « les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques » (Palier & Surel, 2005, p.11). Idées, intérêts et institutions se combinent dans la genèse et la trajectoire du processus d'innovation qui s'engage dans la métropole lyonnaise.

CHAPITRE 5. LA CONSTRUCTION D'UN ARBITRAGE POLITIQUE LOCAL EN FAVEUR DU *LOGEMENT D'ABORD*

Introduction du chapitre 5

Dans la métropole lyonnaise, la construction locale d'un arbitrage politique en faveur du *Logement d'abord* passe par la re-politisation de l'action publique menée en direction des personnes sans domicile. Elle s'accompagne d'une reformulation du problème public du sans-abrisme au prisme du *Logement d'abord* qui interroge les frontières de l'hébergement et du logement.

Ce chapitre analyse les étapes qui conduisent la Métropole de Lyon à se positionner, non sans ambiguïté, en cheffe de file du déploiement du *Logement d'abord* sur son territoire.

La première section présente les premiers pas du *Logement d'abord* au sein du Pôle Public de l'habitat et l'élaboration d'un premier programme d'action à partir des éléments de doctrine qui se diffusent et des opportunités qui se dessinent.

Se voulant en rupture et d'abord confidentielle, la dynamique locale d'innovation va prendre appui pour prospérer sur le programme démonstrateur *Un chez soi d'abord*. La deuxième section rend compte des efforts déployés par les promoteurs du *Logement d'abord* pour que ce programme s'implante à Lyon, en mobilisant le partenariat local et en négociant la place des différentes organisations dans ce nouveau dispositif ainsi que leur contribution à son fonctionnement.

La troisième section décrit comment à partir de fin 2017, la démarche prend de l'ampleur en s'inscrivant dans la stratégie nationale portée par le gouvernement et au travers de la candidature de la Métropole de Lyon à l'appel à manifestation d'intérêt pour faire partie des territoires de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*.

Section 1. Les premiers pas du Logement d'abord au sein du Pôle Public de l'habitat

5.1.1. Les hésitations liées à une problématisation flottante

À la suite de la constitution du Pôle Public de l'Habitat par la délibération du conseil métropolitain du 1er février 2016, plusieurs notes vont circuler entre Est Métropole Habitat et la direction de l'habitat et du logement de la Métropole pour préciser le contenu à donner à l'axe thématique « de l'hébergement au logement » cité dans la délibération. Un voyage s'organise à Lille pour aller voir une expérimentation d'habitat partagé¹⁶⁶ et rencontrer l'équipe du site expérimental *Un chez soi d'abord* de Lille. La volonté de déployer le *Logement d'abord* sur la métropole lyonnaise est présente dès la genèse de la démarche. Elle motive la mobilisation de nouvelles compétences et ressources pour organiser ce déploiement, en particulier l'adhésion au *Housing First Europe Hub* et l'ouverture du poste de chargée mission CIFRE occupé durant 4 années au sein du GIE *La ville autrement*. En septembre 2016, la note d'organisation établie par Est Métropole Habitat prévoit ainsi :

¹⁶⁶ Projet d'habitat partagé porté depuis 2013 par Lille Métropole Habitat et l'association Interval, qui s'inspire des familles gouvernantes. Neuf personnes avec des handicaps psychiques vivent ensemble dans trois appartements d'une tour en plein cœur de Roubaix. Le dispositif d'appui à l'autonomie de vie est financé par la mutualisation des prestations de compensation du handicap et serait moins coûteux qu'une place en foyer.

« Le recrutement d'un étudiant chercheur dans le cadre d'une thèse (contrat CIFRE) au sein d'Est Métropole Habitat afin d'être la cheville ouvrière sur le déploiement d'*Housing First* ; Le recours à un prestataire pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle de projets de type *Housing First* et/ou d'habitat partagé (définition du public cible, accompagnement à la méthodologie de projet, appui à la structuration du modèle économique, suivi et évaluation de la démarche) ; L'adossement à *Housing First Europe Hub* pour promouvoir la démarche *Housing First* ».

Compte tenu des réserves politiques sur l'implication des offices et de la métropole dans la lutte contre le sans-abrisme, l'intention ne peut cependant pas être affichée en tant que telle. L'intitulé de l'axe de travail va de ce fait fluctuer. Selon les cadres de travail, il est fait référence à l'intitulé plus générique de « mobilité résidentielle », au passage « de l'hébergement au logement » ou directement au *Logement d'abord*¹⁶⁷.

Dans la sociologie de la traduction, la problématisation est ce qui permet aux acteurs d'entrer en dialogue autour d'une vision commune d'un problème à traiter. C'est un travail qui vise à établir un argumentaire qui lie les intérêts supposés des acteurs, pour leur faire admettre une interprétation de la situation et leur montrer qu'ils ont intérêt à passer par là (Michel Callon, 1986, p.185). Au cours de cette première période, dans l'ensemble des documents écrits consultés, les formulations restent ambiguës sur les intentions et l'action à mener.

La problématisation reste flottante pour ménager les possibles. Est-ce qu'il s'agit de faciliter les passages des ménages « de l'hébergement au logement » et vice-versa en fonction des trajectoires individuelles ? Ou est-ce qu'il s'agit de remplacer l'hébergement par le logement ordinaire ? Ou encore d'inventer de nouvelles formes d'habitat ? Quels sont les publics visés ? Est-ce que les migrants, les personnes étrangères en situation irrégulière sont aussi concernées par le *Logement d'abord* ?

EMH – de l'hébergement au logement

Contexte et objectifs

La ligne de partage qui a longtemps prévalu entre les secteurs du logement et de l'hébergement n'a plus cours :

- Des solutions d'hébergement ou d'hospitalisation souvent inappropriées
- Un accès au logement de droit commun souvent impossible pour certains publics

Il faut dépasser les visions centrées sur une gestion d'un stock de réponses à optimiser et les logiques de filières, pour privilégier des approches de mobilité résidentielle en terme de flux au plus près des besoins des personnes.

Axes de travail

Production d'une offre alternative à l'hébergement / l'hospitalisation (habitat partagé / logement d'abord) : quel public pour ce type de solutions et quelles conditions de mise en œuvre

- Personnes sans hébergement / logement
- Personnes avec un handicap psychique ou autres
-

Encourager le droit à l'innovation

Contributions attendues sur la période 2016 - 2018

- Formaliser une cartographie des flux entre les différents types d'habitat et ainsi mettre en exergue les enjeux de la thématique 'hébergement au logement'
- 'Habitat partagé' :
 - Réaliser un état de l'art,
 - Réaliser des expérimentations
 - Définir un mode opératoire pour le développement de ce type d'offre (juridique, accompagnement, modèle économique, aménagements nécessaires, ...)
- 'Logement d'abord' :
 - réaliser un état de l'art,
 - proposer des orientations pour la Métropole (pour qui, quel produit, dans quelles conditions, ...)
 - expérimenter certaines solutions

1/2

Points d'attention

- Veiller à ce que le chantier ne se résume pas à la réalisation d'opérations expérimentales, mais aboutissent à une vision des enjeux / volumes en jeu et propose un mode opératoire en vue d'une 'industrialisation'
- Veiller à la bonne articulation de ce thème avec celui de LMH sur la problématique du vieillissement

la métropole
GRAND LYON

Illustration 20 : diapositive présentant les contributions attendues par la Métropole de Lyon sur l'axe du PPH porté par EMH - document de travail interne - 2016

¹⁶⁷ L'intitulé le plus souvent utilisé par les professionnels pour désigner cet axe thématique du pôle public de l'habitat est « *Logement d'abord* ». C'est donc cet intitulé qui est utilisé dans la suite du chapitre.

Le flou conceptuel prévaut et les objets de travail cités laissent toutes les options ouvertes : « production d'un habitat spécifique adapté notamment autour des dimensions du logement temporaire », « le logement des ménages à droit incomplet et la création de solutions alternatives à l'hôtel », « production de nouvelles formes d'habitat partagé, à la croisée du logement et des établissements médico-sociaux », « mise en place du programme *Un chez soi d'abord (Housing First)* dans la Métropole de Lyon », « cartographie des flux entre les différents types d'habitat ».

5.1.2. Un régime d'innovation spécifique : l'exploration

Ce flou renvoie à l'ambivalence de la commande institutionnelle. Dans la mise en récit suggérée par la technostructure métropolitaine, alors que le PPH s'attachait à construire des éléments de politique métropolitaine sur les parcours résidentiels, la question du *Logement d'abord* se serait imposée progressivement en constatant l'impasse de la politique d'hébergement d'urgence et en regardant ce qui se faisait ailleurs. Le mot d'ordre mis en avant par les cadres de l'administration qui soutiennent la démarche est l' « exploration », pour ne pas donner le sentiment de s'auto-saisir d'un sujet politique.

Explorer dans le langage usuel, c'est procéder à l'étude systématique d'une réalité ou d'un sujet peu connu ou peu étudié. L'exploration n'engage pas sur les suites qui lui seront données. Il s'agit de préparer le moment où le sujet pourra peut-être venir à l'agenda politique et pour cela de « laisser le bruit de fond s'établir petit à petit ».

Outre cette dimension tactique, en revendiquant une posture exploratoire, les initiateurs de la démarche locale se placent sous le régime valorisé de l'expérimentation sociale. Ils abordent le *Logement d'abord* comme un nouveau champs d'action à explorer, aux frontières à délimiter. La démarche ne vise pas à déployer un modèle d'intervention mais à investiguer et à éprouver les possibles, en faisant de l'expérience partagée un levier d'appropriation de cette doctrine inspirante.

La démarche d'exploration est un processus d'apprentissage ouvert. Elle renvoie à un régime d'innovation spécifique qui vise à mettre au jour de nouvelles possibilités d'action. Ce potentiel s'éprouve au travers d'expériences in situ avec des utilisateurs potentiels, en multipliant les itérations.

« Dans notre conception explorer, c'est produire, rassembler, un ensemble de connaissances, de concepts sur un sujet mal délimité (une nouvelle architecture, un problème mal posé, une idée originale, etc.) afin d'orienter l'action d'un collectif. Explorer c'est défricher des domaines méconnus, c'est acquérir, construire des expertises sur des questions ou des champs pour lesquels on était précédemment démuné. En exploration, on ne sait pas exactement ce que l'on cherche, puisque l'objet même de l'exploration est de le définir. Il s'agit d'élaborer des modèles des phénomènes observés, de faire la théorie de savoir-faire tacites ». (Garel & Rosier, 2008, p.141)

La démarche comporte une part de flou inhérente à l'indétermination des résultats et des effets escomptés : « Il ne s'agit pas tant de suggérer de nouveaux usages clés en main que de donner à ressentir un potentiel de transformation des activités » (op.cit., p.137)¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Dans le champs des sciences de gestion, Gilles Garel et Rodolphe Rosier distinguent trois régimes différents d'innovation : le renforcement, le renouvellement et l'exploration. Le renforcement correspond au développement de produits et services qui viennent soutenir l'utilisation de produits existants. Ils citent l'exemple de l'aspirateur sans sac Dyson qui s'adresse à des consommateurs utilisant déjà des aspirateurs. Le renouvellement part d'une problématique-client connue pour aboutir à une réponse créative et inspirée qui renouvelle l'offre de produits ou services. Ils citent l'exemple des tentes « 2 Secondes » de Decathlon pour monter une tente de manière rapide et ergonomique. Le régime de l'exploration est analysé à partir d'une démarche où une équipe innovante est chargée d'appréhender

Le PPH organise un cadre de travail doté de moyens pour mener cette exploration. En tant que « chef de file » de l'axe *Logement d'abord* du PPH, Est Métropole Habitat doit piloter la démarche, développer une vision prospective et de l'action. Des référents sont à désigner par chacun des membres pour contribuer aux travaux. Un budget est disponible pour projeter et conduire des expérimentations. Un poste de doctorant en CIFRE est prévu pour accompagner la démarche et les projets à venir. Nous occuperons ce poste du 1^{er} avril 2017 au 15 décembre 2020 (en page 32 et suivantes).

La démarche va être coordonnée par le responsable mobilité résidentielle du GIE et la chargée de mission - doctorante CIFRE, sous la responsabilité de la directrice de la relation client et qualité de service d'Est Métropole Habitat. Outre ce triptyque, le groupe des référents réuni pour la Métropole, la chargée de mission stratégie et innovation et la chargée de mission habitat spécifique de la direction de l'habitat et du logement ; pour Lyon Métropole Habitat, la directrice des attributions et la cheffe de projet développement social ; pour Grand Lyon Habitat, la directrice des attributions, le directeur du développement social, la chargée de développement accès et maintien durable dans le logement, le directeur du développement immobilier. Ces référents vont se réunir à une fréquence mensuelle puis bimensuelle à partir d'avril 2017.

Ce groupe de travail inter-institutionnel se présente de prime abord comme un espace-tiers propice aux hybridations créatives, où les collaborations peuvent échapper en partie aux pesanteurs de chaque institution (Lyet, 2012). Au regard du mandat confié, sa composition a été pensée pour produire simultanément de l'aide à la décision et de l'action. Les référents font directement le lien avec les directions générales de leur structure. À l'interface des directions générales et des services opérationnels, ils peuvent élaborer des « orientations politico-administratives de portée générale », et les traduire « dans des règles, des outils, des plans d'action, des routines ou des schémas organisationnels destinés à structurer et réguler le travail des professionnels de première ligne » (Barrier, Pillon, & Quéré, 2015, p.18).

5.1.3. L'élaboration d'un premier programme exploratoire

Le 26 juin 2017, le premier séminaire « studieux et convivial » du Pôle Public de l'Habitat va se tenir au Château de Lacroix Laval. Il réunit les membres des comités de direction des trois offices métropolitains et de la Direction de l'habitat et du logement, ainsi que les équipes en charge des axes thématiques (environ 70 professionnels). Le contenu de l'axe *Logement d'abord* doit être présenté à des participants le plus souvent très éloignés de la question du sans-abrisme. L'étape va permettre de faire exister le PPH aux yeux des professionnels présents qui ne participent pas directement aux travaux. Elle apporte une caution institutionnelle à la démarche *Logement d'abord* et aux objets de travail retenus. Le positionnement et la feuille de route se dessinent au fil des premières réunions liées au PPH. Les grandes lignes sont présentées lors de ce séminaire.

La connaissance des situations de sans-abrisme est lacunaire mais les besoins d'hébergement et de logement non satisfaits sont à l'évidence très importants : 1 500 personnes se déclarent sans-abri et 8 500 personnes sont en attente d'un hébergement ou d'un logement accompagné¹⁶⁹. La principale incertitude porte sur l'acceptation politique de la démarche : quel affichage est possible ? avec quel argumentaire au regard des compétences de la Métropole et des bailleurs sociaux ? L'ambition retenue n'est pas de répondre

les niches commerciales ou marchés potentiels de la technologie « pile à combustible », en dehors du marché prometteur de l'automobile.

¹⁶⁹ Les chiffres alors disponibles sur le sans-abrisme sur la métropole lyonnaise concernent les ménages ayant recours à la Maison de la Veille Sociale (SIAO 69) qui centralise les demandes d'hébergement et de logement temporaire. L'estimation du nombre de personnes sans-abri se base sur le nombre de personnes ayant fait appel au 115 pour une mise à l'abri immédiate au cours des quinze derniers jours.

rapidement à toutes les situations individuelles de sans-abrisme. Une telle ambition apparaît hors de portée. Il s'agit d'ouvrir la voie à des réponses nouvelles inspirées des principes du *Logement d'abord* et de créer un effet d'entraînement en montrant que cela répond mieux aux attentes des personnes, que cela peut-être plus efficace et plus efficient.

Pour ce faire, il est convenu d'éprouver le modèle *Housing First Pathways* par l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* à Lyon. Le modèle d'intervention pourra aussi être adapté pour s'adresser aux différentes situations de sans-abrisme. Le Hub lance une expérimentation « *Housing First For Youth* » en Ecosse accompagnée par des chercheurs canadiens (Gaetz, 2019). Une expérimentation similaire pourrait cibler des jeunes majeurs qui relèvent des compétences de la Métropole de Lyon au titre de l'aide sociale à l'enfance. Une série d'expérimentations locales ont aussi été lancées à partir de 2013 entre les associations et les bailleurs sociaux pour réduire le sans-abrisme. Les offices et le GIE sont partie-prenantes de plusieurs d'entre-elles. Des enseignements pourraient être tirés de l'action menée pour les pérenniser ou les réorienter au prisme du *Logement d'abord*¹⁷⁰. L'offre de logement mobilisable recouvre les logements locatifs sociaux familiaux mais pourrait aussi concerner des formes alternatives d'habitat à développer : de l'habitat partagé « entre le logement autonome et l'établissement médico-sociale », de l'habitat modulaire et/ou intercalaire pour élargir l'offre d'hébergement en utilisant les biens et fonciers temporairement vacants.

Logement d'abord

Changer de paradigme

- L'accès à un logement est un préalable nécessaire pour se stabiliser et se projeter (et non une finalité)
- Il n'y a pas de caractère prédictif dans la capacité à investir et se maintenir dans un logement
- L'accompagnement s'adapte dans son contenu et son intensité, aux besoins et choix des personnes
- L'accompagnement est non directif. Il vise le renforcement des compétences et capacités à agir (rétablissement)
- Le modèle économique prend en compte l'ensemble des coûts sociaux, les coûts évités ou transférés

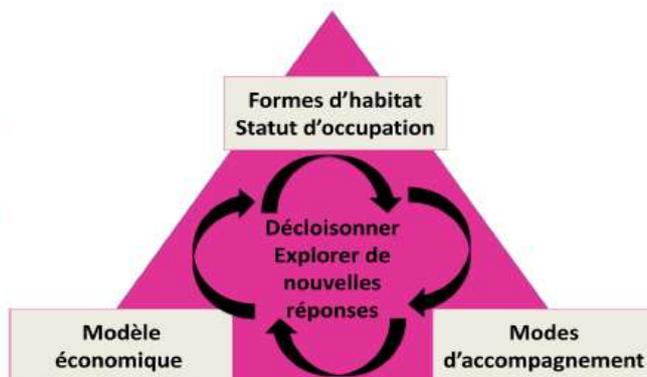


Illustration 21 : Panneau de synthèse présenté lors du séminaire du PPH pour expliquer l'axe Logement d'abord, le 26 juin 2017, Château de Lacroix Laval.

Au regard des pratiques en vigueur dans les dispositifs à destination des personnes en situation de sans-abrisme, la démarche vise à revisiter les formes d'habitat, les modes d'accompagnement et les modèles économiques associés. Elle intègre la question de l'efficacité et des coûts (directs, indirects et évités) dans la conception et l'évaluation des projets. Cette dimension vise à crédibiliser la démarche pour « ne pas passer pour des doux rêveurs » et à démontrer qu'il est possible de faire mieux à moyens constants, et beaucoup

¹⁷⁰ Les expérimentations Rue – Habitat (EMH-Alynéa), PROLOG (EMH-Alynéa) et PLACE (GLH) ont été financées dans le cadre de l'appel à projets « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » lancé par la DIHAL, la DGCS et la DHUP en 2013 et du programme « 10 000 logements Hlm accompagnés » de l'USH et de la DHUP en 2014 et 2015).

plus avec des moyens augmentés. L'argumentation rejoint les injonctions à la maîtrise des dépenses sociales et à l'orthodoxie budgétaire qui orientent en France l'évolution des politiques sociales depuis les années 1990-2000 (Palier, 2005). La promotion des modes opératoires alternatifs envisagés dans le cadre du *Logement d'abord* s'argumente à partir de la promesse d'un meilleur rendement des dépenses publiques et d'un « investissement social » dans la lutte contre le sans-abrisme (Nicole-Drancourt, 2015).

Ces différentes intentions dessinent un chemin pour une appropriation locale du *Logement d'abord* mais dans un premier temps, elles engagent principalement Est Métropole Habitat. Les autres membres du PPH peuvent se joindre aux actions à mener, en développer d'autres ou rester en retrait.

5.1.4. Les limites d'un enrôlement sous contrainte

Sur le *Logement d'abord* comme sur les autres axes du PPH, des savoirs et savoir-faire sont à construire et à partager entre les membres. Les formes d'implication attendues de chacun ne sont cependant pas prescrites. L'externalisation des travaux dans un espace-tiers et la personnalisation des thèmes ménagent la possibilité d'une implication et d'une appropriation sélective ou à minima. L'action collective au sein du PPH va très vite s'avérer contrainte par les incertitudes sur le devenir des trois offices et les divisions de la gouvernance.

L'instance participe d'une mise en tension des organisations membres. Sous l'égide de la Métropole, elle instaure une forme d'émulation entre les offices sur le terrain de l'innovation et de la performance sociale. Ceci est supposé tirer vers l'avant le collectif dans son ensemble et chaque structure-membre. Le contexte institutionnel dessert cette mise en synergie escomptée. Dans les trois offices et au sein de la Métropole, le *Logement d'abord* suscite aussi des craintes et des réserves sur les publics à loger et les logiques à l'œuvre. En dépit des liens préexistants et du travail mené en commun, celles-ci ne se disent pas toujours ou qu'en partie lors des séances du PPH. Les référents qui participent aux travaux du PPH sont en position d'intermédiaire et ils ont des capacités d'influence et d'action variables au sein de leurs structures. Les trois offices métropolitains ne parviennent pas à constituer un système d'alliances autour d'une vision commune du problème du sans-abrisme et du rôle des organismes Hlm dans sa résolution.

Les tentatives d'enrôlement au *Logement d'abord* vont rester pour partie infructueuses (Latour & Biezunski, 1995). Les trois offices divergent sur l'accès direct au logement social de personnes en situation de sans-abrisme. Est Métropole Habitat transforme ses pratiques-métiers pour accompagner l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* et le lancement des projets *Logement d'abord*. Grand Lyon Habitat s'implique dans la mise à disposition de logement ordinaire de façon mesurée. Lyon Métropole Habitat refuse de participer au programme *Un chez soi d'abord* et l'équipe de direction affiche publiquement ses réserves sur le *Logement d'abord*. Les trois offices s'accordent en revanche sur le développement d'habitats partagés ou inclusifs, de la gestion intercalaire de biens et de fonciers temporairement vacants, ainsi que sur le portage d'un projet commun : le projet ÉTAGE initié et piloté par Grand Lyon Habitat qui vise le maintien en logement et la prévention des expulsions de locataires Hlm (en page 359 et suivantes).

Que faire de cette instance où les intérêts divergent et freinent l'action collective ? Les référents d'Est Métropole Habitat et de la Métropole vont s'appuyer sur le mandat inter-institutionnel du PPH pour mobiliser des alliés, dans leur réseau de partenaires et au sein de leur institution, afin de mettre à l'épreuve les potentiels de cette doctrine qui les inspire. L'action collective autour du *Logement d'abord* va s'organiser en lien avec le PPH mais en dehors de ses instances de travail. Les réunions de travail du PPH vont être utilisées par les référents pour partager de l'information sur la mise en œuvre locale du *Logement d'abord*, les projets auxquels ils participent et se concerter sur les modalités d'implication des bailleurs sociaux dans la dynamique partenariale locale.

Section 2. Faire venir le programme Un chez soi d'abord à Lyon

5.2.1. Domestiquer le droit au logement pour tous

Avec le droit au logement opposable (DALO), la reconnaissance du droit à l'habitat comme droit fondamental (loi Quillot, 1982) a évolué vers un droit catégoriel. Le DALO s'inscrit dans les « droits-créances », entendu comme « les droits d'obtenir de l'État par les lois sociales, le minimum de ressources qui rend possible une vie décente, au niveau que tolère la richesse collective (Aron, 1965) » (Pierre Édouard Weill, 2017, p. 13). Il cible les publics éligibles et organise un tri des ayants-droits à partir de critères légaux et extra-légaux. À l'issue de dix années de mise en œuvre dans la métropole lyonnaise, les acteurs de l'habitat social ont éprouvé les limites de ce droit opposable pour réduire le sans-abrisme¹⁷¹. De nombreux praticiens critiquent la complexité de l'exercice de ce droit, le caractère aléatoire de l'examen des situations et des orientations et les entraves structurelles à l'esprit de la loi, rejoignant en cela la critique des chercheurs (Pierre Édouard Weill, 2017).

Dans les instances du PLALHPD, l'insuffisance de l'offre d'hébergement et de logement social est un leitmotiv, tout comme la porosité des frontières entre l'hébergement et le logement, ainsi que le décroisement nécessaire des sphères de l'habitat, de l'accompagnement et du soin pour ajuster les réponses aux besoins des personnes. Ces constats partagés peinent à déboucher sur une trajectoire de transformation opérante. Le *Logement d'abord* dessine une voie pour ce faire.

« Il y a eu toute une période où l'on raisonnait flux. Un peu partout, dans le logement social, dans l'hébergement, dans tout un tas de dispositifs. (...) Moi j'ai eu la sensation que ce discours sur les flux, il atteignait ses limites et que nous, on se retrouvait à gérer des circuits qui prenaient beaucoup de temps, n'étaient pas efficaces, ne répondaient pas aux besoins des gens. Du coup, on s'est engagé ensemble avec le PPH dans ce truc européen du Housing First. On s'est dit : « ouais, le Logement d'abord ». On avait trouvé un concept ... On a mis un nom sur un truc qu'on avait envie de faire. Il y avait un discours qui était lisible, clair pour tous. On s'est engouffré dans le truc pour porter ce qu'on voulait faire autour du droit au logement, qui avec le Dalo ne marchait pas, ne marche pas très bien ».

Martine Chanal, chargée de mission stratégie et innovation à la direction de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon, entretien individuel, le 25 mai 2020

Sur les questions de logement et d'hébergement, on est dans une telle impasse quand on travaille sur ces sujets-là. Au bout d'un moment, soit tu acceptes que ce soit insatisfaisant et que cela ne marche pas - les gens, ils restent mal logés - (...), soit tu te dis : « il faut vraiment revoir complètement le truc ». Et là, c'est une occasion quand tu comprends le concept qui pour moi est dire qu'on doit revoir complètement le système. Cette logique d'hébergement, on la prend à l'envers en se disant, par défaut, c'est le logement. Et c'est l'accompagnement qui s'adapte à la personne, plutôt que

¹⁷¹ Dans le cadre de l'instruction des recours déposés auprès de la commission de médiation du Rhône, la mise en œuvre du DALO se traduit par une partition des personnes en situation de sans-abrisme qui relèveraient du logement ou de l'hébergement. Cette partition se fonde sur les critères règlementaires d'accès au logement social et la « capacité à habiter » en logement ordinaire. Cette « capacité à habiter » s'apprécie à partir des informations disponibles dans le dossier de recours sur la situation du requérant. Quand des incapacités sont pressenties, un diagnostic social peut être établi par un travailleur social mandaté dans le cadre de l'instruction du recours DALO. Ce diagnostic peut conduire à proposer un accompagnement vers et dans le logement, une intermédiation locative dans le cadre d'un bail glissant, ou conduire à une réorientation vers un dispositif d'hébergement ou de logement accompagné. Le fonctionnement des dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement social a été réorienté pour tenter de prévenir ces recours DALO et « désengorger » la commission de médiation du Rhône. Les résultats sont peu probants du fait de l'augmentation continue du nombre de demandes de logement social et d'hébergement non satisfaites.

de la trimbaler de case en case en fonction des opportunités du moment, de son parcours administratif, ... Il y a un aspect rupture que je trouve top. Avec pour autant, le défi auquel on est confronté en ce moment, de se dire « c'est tellement en rupture, ça vient bousculer tellement de gens, est-ce qu'on va vraiment y arriver quoi ? ».

Maud Larzillière, directrice relation clients et qualité de service d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 23 août 2018

La « domestication » (Eyraud, 2021) d'une norme idéale par les acteurs sociaux repose sur un travail d'appropriation qui a des effets de transformation sur les représentations et sur les normes domestiques existantes, au plan juridique et dans la vie sociale¹⁷². Par ce processus, l'utopie des droits humains vient participer aux régulations de problèmes sociaux concrets. Le *Logement d'abord* se présente ainsi comme un instrument de « domestication » du droit au logement pour tous. Les référents désignés par Est Métropole Habitat et la Métropole se saisissent ainsi de la doctrine du *Logement d'abord* pour actualiser et prolonger des convictions professionnelles militantes sur les missions des acteurs de l'habitat social et leur responsabilité pour rendre effectif le droit à l'habitat et au logement pour tous.

« Est ce que le droit au logement s'oppose à la mixité sociale ? Ces sujets-là, on peut en parler pendant des heures mais pour moi, cela n'avance à rien. Pourquoi tu veux que cela s'oppose ? Comment tu fais pour concilier les deux : c'est ça l'enjeu ! Cela rejoint l'idée autour du Logement d'abord de ne pas opposer les registres. Est-ce qu'on loge les sans-abri avant les autres ? Oui. Quand on est amené à prioriser, on peut être amené à faire ce choix-là. Mais sans renoncer aux autres et surtout, sans se laisser enfermer dans ce débat-là. On a trop tendance, peut-être même que j'ai participé à ça, à être dans les injonctions contradictoires.

Le mot magique, c'est « complexe ». Au fait, ce n'est peut-être pas si complexe que ça. C'est toujours le réflexe : « le logement social, ce n'est pas pour loger des gens à la rue. On ne sait pas faire, c'est l'hébergement. Nous, on n'a pas l'accompagnement qui va bien ». Je continue d'être sollicité quand il y a des problèmes de voisinage. Alors ça s'est réduit un peu mais ... dire avec quelqu'un qui met le "bouzin" avec ses voisins « sa place, ce n'est pas dans un logement. C'est dans un foyer ». Je dis : « mais vous pensez que dans un foyer où il y a beaucoup plus de promiscuité, cela va mieux se passer avec les voisins ? ». Ce réflexe de dire « les gens, ils ne vont pas bien, donc ils ne relèvent pas du logement ». Je partage le fait qu'ils ne vont pas bien. Par contre, qu'est ce qui irait mieux qu'un logement ? Je ne sais pas moi. Il y a peut-être quelque chose mais peut-être pas.

Moi je ne véhicule pas la non-spécialisation du parc social. Je trouve que nos repères ne sont pas les bons. Nos enjeux, c'est « comment on donne du choix à ceux qui n'en ont pas ? ». C'est « comment on favorise la mobilité ? ». C'est « comment on a du logement un peu partout ? ». Plutôt que « est ce qu'on accueille les plus pauvres des plus pauvres ? », c'est « comment on a des ressources pour tenir ces enjeux-là ? ». On est un acteur de la ville. C'est ce que je trouve précieux pour ne pas se laisser enfermer dans ces débats qu'on entend tout le temps ».

Etienne Fabris, responsable pôle Mobilité résidentielle au GIE La ville autrement, entretien individuel, 6 mai 2020

¹⁷² Benoit Eyraud mobilise cette notion pour analyser le processus par lequel, l'utopie de la "capacité juridique universelle" comme droit humain « se diffuse dans les institutions, s'ancre dans les vécus et s'exerce dans les pratiques sociales » (p.168). La "capacité juridique universelle" est devenue une norme juridique internationale suite à son adoption par la Convention onusienne sur les droits des personnes handicapées en 2006. Elle affirme que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. Alors que les jeux sur la capacité juridique risquaient d'en faire sortir les personnes avec des handicaps importants, elle réaffirme une commune humanité. Elle permet de nommer les problèmes rencontrés par les personnes qui font l'objet de mesures de prise de décision substitutive (tutelles/curatelles/soins forcés...), d'exclusions ou de minoration de leurs droits du fait d'un handicap physique ou psychique.

L'appropriation du *Logement d'abord* qui se dessine au travers du programme d'action adopté dans le cadre du PPH vise à couvrir la diversité des situations de sans-abrisme. Elle ne réduit pas a priori les formes d'habitat à proposer au logement ordinaire. Elle ne cible pas exclusivement les situations les plus complexes. Elle envisage les bailleurs sociaux et les collectivités locales comme des acteurs-clés de la lutte contre le sans-abrisme, aux côtés de l'État et des associations.

En s'inspirant du modèle *Housing First Pathways*, le programme *Un chez soi d'abord* accompagne vers une vie autonome en logement ordinaire des personnes qui cumulent les vulnérabilités. Ce dispositif-modèle parvient à faire travailler ensemble des acteurs qui coopèrent encore difficilement, en évitant l'institutionnalisation des publics et en s'adossant au droit commun. Faire venir ce programme emblématique est un moyen pour les promoteurs lyonnais du *Logement d'abord* d'éprouver et d'approprier ses pratiques nouvelles, sans exclure d'autres formes de mise en œuvre.

5.2.2. Organiser la convergence des initiatives

Fin mars 2017, la coordinatrice nationale du programme et l'adjointe au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement sont invitées au siège d'Est Métropole Habitat en présence des membres du PPH, des services de l'État et de l'agence régionale de santé (ARS).

Autour de la table, les participants découvrent le programme ou demandent des précisions sur son fonctionnement et ses résultats. Les preuves d'efficacité projetées confortent les convictions des promoteurs du *Logement d'abord*. Le programme a le triple avantage de reposer sur une méthodologie éprouvée, avec un portage institutionnel de poids et un financement pluriannuel. Il apparaît alors comme le seul nouveau dispositif susceptible d'accompagner des personnes sans-abri avec des besoins d'accompagnement élevés. La seule réserve qui s'exprime alors dans l'auditoire porte sur la pérennité des financements. Le dispositif s'inscrit dans une durée comparable à ce qui est pratiqué en France dans le cadre des établissements sociaux et médico-sociaux usuels, ce qui lève en partie les craintes d'un désengagement des pouvoirs publics¹⁷³.

¹⁷³ Le dispositif a été inscrit par voie de décret dans le code de l'action sociale et des familles. Il relève du régime de l'autorisation pour quinze ans. Le financement est cependant partagé entre l'assurance maladie et les crédits annuels du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » qui financent plus spécifiquement l'intermédiation locative par le biais de mesures dites IML. La durabilité des engagements liés à ce « bricolage » (Damon, 2012) est mise en doute par la directrice de la proximité de LMH.

- Fréquentation des lieux d'hébergement sur les deux ans de suivi

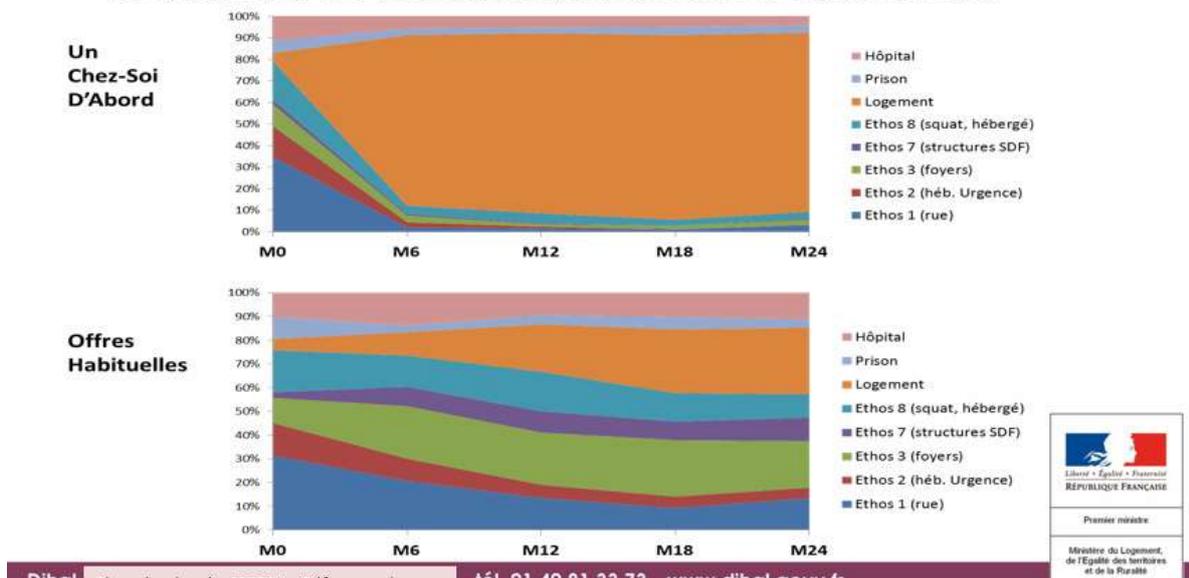


Illustration 22 : Schéma utilisé par la DIHAL pour illustrer la stabilisation résidentielle des participants au programme Un chez soi d'abord.

Le déploiement est prévu à partir de fin 2018, à raison de quatre sites par an, à retenir par le biais d'appels à projet lancés par les ARS. Ce calendrier donne des prises pour l'action, au travers de la préparation d'une candidature pour que la métropole lyonnaise soit parmi les premiers sites de déploiement. En mobilisant le partenariat local sur ces situations parmi les plus complexes, le programme *Un chez soi d'abord* doit aussi, par les effets d'apprentissage, permettre aux acteurs locaux de s'inscrire dans la philosophie du *Logement d'abord* pour répondre plus largement aux situations de sans-abrisme, dans leur diversité.

« La démarche du Chez Soi, c'était de montrer que cela marche pour des publics pour lesquels personne n'aurait parié que c'était possible et qui n'avaient pas de solution jusqu'à présent parce que c'est des gens qui échappent complètement en termes de santé et de social et qui vont mourir autour de 40 à 50 ans. C'était vraiment notre cible. Parce qu'on a demandé à avoir ceux que personne ne voulait donc on nous les a envoyés. Et le Chez soi, il montre que pour ces publics, on y arrive. Alors franchement, pour les moins graves.... (...) Le Chez soi tout seul, 100 personnes, c'est une mini goutte d'eau. Mais si globalement, on améliore la coordination, les liens entre les différentes structures, on va pouvoir travailler sur de la fluidité. (...) S'il y a une confiance mutuelle qui se crée entre le monde du logement, le monde du sanitaire et le monde du médico-social, ce sera plus facile de loger des personnes parce que l'on se connaîtra mieux. On saura qu'à un moment donné, si on a quelqu'un qui dégoupille dans une cage d'escalier... Vous saurez qui appeler et petit à petit, c'est un effet vertueux progressif ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale du programme Un chez soi d'abord, Villeurbanne, le 17 février 2017.

« Ce qui m'intéresse dans le travail qui nous est confié pour Est Métropole Habitat, c'est bien de conduire les deux. À la fois cette question du chez soi d'abord sur la grande difficulté mentale mais aussi la question d'un chez soi pour des personnes qui sont moins fragiles et qui aujourd'hui embolissent une partie de nos structures

d'hébergement ou de logement accompagné parce que l'on n'a pas réussi à se mettre d'accord et à se sécuriser mutuellement sur la possibilité pour ces personnes d'habiter ».

Cédric Van Styvendael, directeur général d'Est Métropole Habitat, Villeurbanne, le 17 février 2017

« On est nous aussi sur le coup d'après. Dans le programme régional de santé, on voudrait ce type de dispositif mais avec des variantes, parce qu'il ne pourra pas être déployé partout de la même façon sur la région ».

Référente précarité de l'Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes, Villeurbanne, le 17 février 2017

L'initiative du PPH n'est pas isolée et d'autres acteurs sont mobilisés pour implanter le programme *Un chez soi d'abord* à Lyon. En 2015, l'association Logeurs d'esprit s'était constituée pour porter un dispositif de type *Un chez soi d'abord* de 25 places. Faute de financements suffisants, le projet n'avait pas abouti. Sa fondatrice avait cependant noué des liens avec l'un des trois centres hospitaliers en charge du service public de psychiatrie sur la métropole lyonnaise, la fondation ARHM (Action Recherche Handicap et Santé Mentale). En novembre 2016, elle avait intégré la fédération régionale des acteurs de la solidarité (FAS-AURA) en tant que chargée de mission pour acculturer les associations-membres et leurs partenaires au *Logement d'abord* et accompagner l'émergence de projets sur les territoires. Sa mission était financée par l'ARS.

Dans le cadre de cette mission, la fédération met en place des temps de sensibilisation au *Logement d'abord*, une formation sur le rétablissement et des séjours d'immersion avec les équipes des sites expérimentaux du programme *Un chez soi d'abord*. Elle se positionne en référent régional du *Logement d'abord* et pilote de la constitution des futurs groupements d'opérateurs candidats au programme *Un chez soi d'abord*. Dans la métropole lyonnaise, cette position va lui être contestée au profit d'un pilotage institutionnel se voulant plus neutre vis-à-vis des opérateurs susceptibles de s'impliquer. En effet, la concurrence est très vive entre les associations d'hébergement et d'insertion par le logement et elles n'adhèrent pas toutes à la fédération. Alors que les pouvoirs publics les incitent à croître et que les perspectives de financements pluriannuels sont très limitées, un dispositif de 100 places tel que prévu dans le programme peut intéresser de nombreux opérateurs. Il présente aussi l'intérêt d'une forte visibilité sur la scène locale et nationale. Des régulations vont s'opérer pour éviter une concurrence des initiatives. À l'issue d'un ensemble de tractations où se mêlent les enjeux de positionnements institutionnels et les rapports de force entre acteurs locaux, un processus de travail partenarial s'engage pour aboutir à une candidature unique sur le territoire métropolitain.

Le 29 septembre 2017, un « séminaire technique » est organisé sous l'égide de l'État, de l'ARS et de la Métropole de Lyon, avec la participation de la coordinatrice nationale de la DIHAL. Les prises de parole successives donnent à voir l'engagement institutionnel en faveur d'une candidature du territoire. La Métropole se positionne pour que le *Un chez soi d'abord* s'implante sur son territoire. Le registre d'argumentation se veut apolitique : le dispositif est relié à la démarche *Santé psychique et logement*¹⁷⁴, au projet métropolitain des solidarités et au PPH.

Toutes les structures susceptibles d'être impliquées dans le programme ont été conviées, soit une centaine de participants. La constitution de trois groupes de travail est proposée pour

¹⁷⁴ Depuis 2002, la démarche *Santé psychique et logement* pilotée par le Grand Lyon entend favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes souffrant de troubles psychiques. Elle associe les élus, bailleurs sociaux, professionnels de la psychiatrie, sociaux et médico-sociaux, professionnels associations et familles de malades. Le travail partenarial s'est traduit par des formations communes, l'élaboration d'un guide et d'un site internet, la signature d'une charte d'engagement et de conventions bilatérales bailleurs-hôpitaux. Il peine cependant à déboucher sur des solutions d'habitat pour les personnes concernées.

préfigurer le fonctionnement du dispositif : sur l'orientation et l'accompagnement (animé par la FAS-AURA), sur le logement (animé par le PPH), sur la création du groupement porteur du dispositif (animé par un bureau d'étude tiers). La participation est ouverte à toutes les structures sur inscription. À l'issue des séances de travail, elles seront invitées à se positionner pour être membre ou partenaire du groupement à constituer. Un comité de suivi copiloté par l'État, l'ARS et la Métropole de Lyon supervise le processus.

De novembre 2017 à juin 2018, une vingtaine de réunions vont se tenir, mobilisant les professionnels de 25 structures différentes. La sélection du territoire parmi les premiers sites de déploiement est très vite acquise. Le processus permet de structurer un portage inter-institutionnel, d'élargir le cercle des partenaires, d'acculturer les acteurs locaux et de mobiliser les bailleurs sociaux. Le petit groupe d'opérateurs qui s'était mobilisé autour de la FAS-AURA revendiquait une antériorité et craignait d'être écarté. In fine, la configuration du groupement initialement envisagé ne changera qu'à la marge¹⁷⁵.

Pour comprendre la mobilisation institutionnelle autour de ce programme, l'intérêt ainsi que les réserves qu'il suscite alors dans la métropole lyonnaise comme sur d'autres territoires, il convient de revenir plus en détail sur ses spécificités.

5.2.3. Dépasser les limites du modèle hospitalier et de l'hébergement collectif

En 2010-2011, la perspective d'une expérimentation telle que celle du programme *Un chez soi d'abord* avait trouvé peu de soutiens dans la sphère de la psychiatrie lyonnaise. À quelques années de distance, le renforcement de la contrainte gestionnaire combiné à la diffusion du précepte de l'inclusion, créent les conditions d'une réception favorable.

Dans le cadre du « virage ambulatoire »¹⁷⁶, les hôpitaux sont enjoins par les pouvoirs publics à organiser des séjours hospitaliers sans hébergement, à réduire les durées de séjour et à réaliser les soins en dehors du cadre hospitalier, à domicile. En psychiatrie, ce processus s'opère de façon accélérée, sous la contrainte des fermetures de lits (Fonsegrive et *al.*, 2019; Marchand-Tonel, 2021). Tous les établissements de soins ont en commun la question des personnes sans-abri, pour qui le recours à l'hospitalisation et aux services de suite s'organise et se prolonge à défaut de pouvoir organiser à domicile les soins. À ces situations s'ajoutent pour la psychiatrie, celles des patients hébergés parfois depuis des années qu'il s'agit aussi de « faire sortir » de l'hôpital.

La communauté psychiatrique de territoire apporte son soutien à l'implantation du programme. La Fondation ARHM intègre le groupement qui porte le dispositif *Un chez soi d'abord*-Lyon et le centre hospitalier du Vinatier développe un centre ressource qui promeut le déploiement des pratiques orientées vers le rétablissement et les outils de la réhabilitation psychosociale¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Outre la Fondation ARHM et Oppelia qui est une structure d'addictologie, Logeurs d'esprit et deux autres associations sont initialement positionnées : France Horizon et LAHSO. Les associations France Horizon et logeurs d'esprit se retirent. Le directeur régional de France Horizon a rejoint l'association Le Mas et celle-ci demande à intégrer le GC-SMS. L'intérêt manifesté par le pôle public de l'habitat a suscité de l'inquiétude du fait de la proximité entre EMH et Alynéa. Échaudée par l'expérimentation Rue-Habitat (en page 300 et suivantes), Alynéa fait très tôt savoir qu'elle ne souhaite pas participer au groupement mais la crainte d'une candidature concurrente restera néanmoins présente jusqu'à la clôture de l'appel à projet.

¹⁷⁶ Le terme aurait été employé pour la première fois par la ministre Marisol Touraine en 2014, lors de la présentation du projet de loi de modernisation du système de santé, pour réduire les dépenses de santé.

¹⁷⁷ La réhabilitation psychosociale vise à aider les personnes vivant avec des troubles psychiques à se rétablir, au sens d'accéder à une vie satisfaisante selon les propres critères. Elle renvoie à un ensemble de techniques visant à renforcer les capacités de décisions et d'actions sur des dimensions non prises en charge par les traitements médicamenteux, tels que les processus cognitifs (se repérer, se concentrer, s'organiser, comprendre autrui...) ou l'insight (capacité à s'approprier sa maladie). Ces

« Admettons que nos pratiques soient encore trop tutélaires et paternalistes sinon on ne peut pas parler de la révolution du rétablissement. Le rétablissement a l'avantage de nous offrir des concepts communs et complètement transverses que nous n'avions pas jusque-là. Le constat qui est le mien d'une crise systémique, dès lors que l'on aborde la question de la santé mentale et pas uniquement de la psychiatrie, s'étend aux champs médico-sociaux et sociaux. S'il y a cloisonnements, ces cloisonnements sont bien mutuels. Nous sommes en défaut de réponses globales, coordonnées et continues, qui seraient des réponses adaptées. (...) La question de l'inclusion est centrale pour nous. Développer une offre de soin qui soit résolument inclusive et qui n'ait pas transporter l'offre de soin dans d'autres locaux, certes plus près des populations, mais qui restent des locaux. (...) Nous sommes confrontés à un renouvellement des politiques publiques en matière d'accès au logement des personnes handicapées. Ceci impact y compris nos institutions qui, dans le champ des pathologies psychiatriques, ont parfois mis en place voir inventé, et c'est tout à l'honneur des psychiatres, des équipes de soignants, des modes d'accès au logement et de maintien dans le logement. Aujourd'hui, ces fonctionnements nous mettent en difficulté. Il nous faut les faire évoluer ».

Pascal Mariotti, directeur général du Centre Hospitalier Le Vinatier, ENS de Lyon,
28 mai 2019.

Lors d'une journée d'étude dédiée au *Logement d'abord*¹⁷⁸, ce directeur d'établissements fait ainsi état d'un secteur de la santé mentale en crise, d'un modèle hospitalier et ambulatoire dépassé, d'une offre de soins et d'habitats institutionnels en décalage avec les souhaits des usagers avec un repositionnement attendu sur des formes « inclusives ». Les voies de cette transformation systémique n'étant pas tracées, le *Logement d'abord* incarné par le programme *Un chez soi d'abord* pourrait en être une.

Les associations gestionnaires d'hébergement sont aussi à la recherche d'alternatives pour accompagner les personnes en situation de sans-abrisme hors des structures d'hébergement collectif et en lien avec la psychiatrie pour les situations qui le justifient.

Lors du séminaire technique, le directeur régional de France Horizon témoigne ainsi des préoccupations qui ont guidé son engagement dans le projet¹⁷⁹. Gestionnaire d'un centre d'hébergement collectif, il fait l'hypothèse que l'accompagnement des personnes accueillies serait plus simple si elles étaient directement chez elles. Il interroge la place de ce type d'établissement dans le nouveau paysage qui est en train de se dessiner. Il fait état d'une prégnance des troubles psychiques parmi les personnes accueillies avec qui « on arrive très, très vite aux limites du travail social ». Selon lui, les pratiques nouvelles déployées dans le cadre du programme sont plus efficaces. Elles transforment les relations aux usagers et au sein des équipes. Elles redonnent du sens aux métiers du travail social.

Revenant sur les effets au sein de son équipe de la formation au rétablissement et du séjour d'immersion dans le programme *Un chez soi d'abord* de Marseille, il prévient l'assistance : « *Il faut que l'institution soit engagée dans une démarche de changement. Ce n'est pas une simple réponse à un appel à projet quelconque. C'est un vrai engagement. Ça va mettre le bazar dans vos établissements. Donc préparez-vous !* ».

techniques recouvrent notamment la remédiation cognitive, la psychoéducation, les thérapies comportementales et cognitives, la pair-aidance, l'ergothérapie, les groupes de thérapies corporelles et de pleine conscience, l'accompagnement vers la construction de projets professionnels et sociaux.

¹⁷⁸ Journée d'étude « Logement (d'abord ?), accompagnement social et santé mentale » organisée par l'Orspere-Samdarra, en partenariat avec la Fédération des acteurs de la solidarité le 28 mai 2019, à l'ENS de Lyon.

¹⁷⁹ Romain Walter s'est impliqué dès 2016 dans le groupe local constitué par la FAS AURA-Hlm. Il rejoint l'association Le Mas membre du GC-SMS en 2017, puis il devient directeur du programme *Un chez soi d'abord*-Lyon fin 2018.

5.2.4. Expérimenter de nouvelles formes de coopération inter-institutionnelles

Dans la ligne du modèle *Housing First Pathways*, le fonctionnement du dispositif vise à réduire l'emprise institutionnelle sur les personnes, à soutenir leur capacité de choix et d'autodétermination. En prenant en compte et en composant avec les contraintes de l'environnement, il s'agit en particulier de laisser les personnes concernées libres de décider où et comment elles veulent vivre. Le programme est ainsi conçu pour qu'elles puissent choisir leur logement, avec une individualisation des formes d'accompagnement à partir de leurs souhaits.

Les risques ne sont pas à prévenir mais à accompagner. La prise de risque, les échecs, les aller-retour entre la rue, le logement, l'hôpital ou la prison, sont considérés comme faisant partie du processus d'appropriation du pouvoir d'agir et de rétablissement à l'égard de la maladie mentale. S'agissant de personnes en situation de vulnérabilité, un équilibre est à trouver entre le souci de protection et le développement de ces capacités (Eyraud, 2015; Moreau et al., 2015). La non-conditionnalité de l'accès au logement implique aussi de gérer les aléas du maintien en logement, avec potentiellement des impayés, des troubles d'usages et de voisinage, des dégradations, des demandes de relogement. Pour convaincre les propriétaires-bailleurs de loger les personnes, le programme assure la couverture financière des risques. Il repose plus largement sur un principe de coresponsabilité institutionnelle pour gérer les situations où les personnes peuvent se mettre en danger ou mettre en danger autrui. Ce principe de coresponsabilité se traduit par la constitution requise sur chaque site d'une structure partenariale ad-hoc pour porter le dispositif : un groupement de coopération sociale ou médicosociale (GC-SMS) entre des acteurs de la santé, du social et du logement accompagné¹⁸⁰.

« Il existe ce risque, il ne faut pas se voiler la face. D'où l'idée de ce « GC-SMS », de travailler ensemble sur ce problème de gestion du risque. Et en même temps, de laisser à la personne la possibilité de prendre des risques. Parce que l'on avance que si l'on prend des risques. Sinon on va institutionnaliser les gens. On les met à l'asile et rien ne va se passer. C'est une autre modalité d'accompagnement dans la maladie mentale. Mais là, si on souhaite que les gens soient des citoyens à part entière, il faut qu'à un moment ils testent le fait d'aller sur l'emploi, d'aller dans un club de sport comme tout le monde, de se confronter à la stigmatisation et à la discrimination. Et donc les accompagner éventuellement à prendre des risques. Mais des risques éclairés, dans la dignité, qui sont aussi acceptables pour nous en tant qu'équipe. C'est cela la balance. Tout ce travail là, c'est un travail très subtil, très délicat, que les équipes font au quotidien. C'est très important que cela reste du médico-social. Ce n'est pas un programme de psychiatrie. C'est une vision citoyenne de la personne. On est bien sur des gens pour qui l'objectif est d'aller vers un rétablissement sanitaire mais aussi citoyen ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale du programme *Un chez soi d'abord*, Villeurbanne, 17 février 2017

Le groupement de coopération se veut la garantie du croisement des approches et de la transversalité, sans qu'un champ professionnel ne prenne le pas sur les autres, avec pour lieu

¹⁸⁰ Ce groupement réunit à minima, un établissement de santé assurant des soins psychiatriques doté d'une équipe mobile de psychiatrie à destination des personnes en situation de précarité ; un établissement de soins ou de santé assurant des prises en charge en addictologie ; une structure agréée pour assurer de l'accompagnement social en logement et exercer des activités de recherche de logement, d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. À ce triptyque s'ajoute une liste de structures partenaires avec qui des conventions de coopération sont à élaborer s'ils ne sont pas directement dans le groupement (établissement de santé assurant des soins somatiques doté d'une permanence d'accès aux soins de santé pour des personnes démunies ; association de lutte contre l'exclusion, structures représentant des usagers en santé mentale et des personnes dépourvues de logement).

principal d'activité le logement des personnes (ou un autre lieu de leur choix). La désinstitutionnalisation et l'usage de logement ordinaire ne se traduirait ainsi pas par un retrait des institutions mais par l'engagement d'une pluralité d'entre elles.

La mobilisation des ressources de chaque institution se veut à la discrétion des personnes concernées. Il est par exemple exclu de préconiser un recours systématique à une mesure de protection juridique ou à l'allocation aux adultes handicapés. Le rétablissement, entendu comme l'appropriation du pouvoir d'agir et l'espoir ou la quête d'une vie meilleure, vise aussi à permettre aux personnes de se projeter si elles le souhaitent en dehors de la sphère de la psychiatrie, de l'aide sociale ou du handicap. Cette structuration et la philosophie qui la sous-tend, le distingue d'autres dispositifs préexistants tels que les services d'accompagnement à la vie sociale ou les appartements thérapeutiques¹⁸¹.

Pour les acteurs locaux, cette structuration partenariale est une nouveauté qui peut favoriser les problèmes de coopération qui sont le plus souvent imputés aux « cloisonnements » inter-institutionnels. Elle présente cependant aussi le risque d'une complexité accrue, dans des secteurs d'activité déjà peu lisibles pour le grand public, les usagers et les professionnels du fait de l'empilement des dispositifs.

« Quand on voit le cahier des charges : on va faire dialoguer les acteurs de l'hébergement, des acteurs du soin, du social.... Tout ça ne se décrète pas. Cela se facilite mais il va falloir être clair sur la façon dont cela fonctionne et que cela soit lisible pour tous ».

Représentant de l'Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, le 29 septembre 2017

Le credo du « décroisonnement » renvoie à l'injonction faite aux professionnels de mieux coordonner leurs interventions au service des parcours de leurs usagers (Bloch et al., 2014). Cette injonction traverse les réformes dites de modernisation des services publics en France depuis les années 1990 (Bezes, 2009). Inspirées du *new public management*, celles-ci visent à rationaliser l'offre de service et la gestion des organisations, mais surtout à réduire les coûts. La baisse des moyens alloués a des effets sur le service rendu et les capacités à coopérer, que l'innovation en matière de dispositifs ne permet pas nécessairement de compenser. Ces éléments de contexte contribuent à expliquer l'ambivalence des professionnels à l'égard de ce nouveau dispositif partenarial de travail.

5.2.5. Éprouver l'idéal inclusif et l'ancrage dans le droit commun

Dans sa conception, le programme *Un chez soi d'abord* est porteur d'une vision politique : l'inclusion sociale des personnes en situation de précarité et la déstigmatisation de la maladie mentale.

Bien que spécialisé, le dispositif est conçu pour faciliter l'accès direct aux services ordinaires. Son positionnement s'apparente à l'approche dite « Twin Track » où l'existence de services spécifiques se justifie par leur fonction « d'empowerment » pour permettre in fine la pleine participation sociale et l'égalité dans l'accès aux droits (Bourgois, 2021, p.411 - 412). Pour assurer l'inclusion sociale de ses bénéficiaires, il se présente comme un « outil de synchronisation haut de gamme » articulé au droit commun.

« Le Chez soi, cela ne peut pas tout faire. Je parlais de flux et de parcours. Cela ne peut fonctionner que sur un territoire où il existe des choses, en amont et en aval. Et déjà la coordination. C'est un outil de synchronisation, je dirais d'une certaine façon ».

¹⁸¹ Cette distinction fait controverse. Certains auteurs soulignant les ressemblances et continuités plutôt que cette rupture revendiquée par les concepteurs et les promoteurs du programme (Vidon et al., 2013).

haut de gamme, pas parce que c'est mieux que les autres mais parce qu'on met des compétences assez pointues, en même temps, au même endroit ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale du programme *Un chez soi d'abord*, Lyon, le 29 septembre 2017

Le dispositif n'est pas conçu pour « prendre en charge » ses bénéficiaires mais pour les accompagner vers les services de droit commun. L'accompagnement se veut additionnel et non substitutif avec de ce fait, une articulation à organiser avec les acteurs et ressources territoriales. Ce positionnement fait du programme un vecteur de diffusion des valeurs du *Logement d'abord* auprès de tous les services et structures partenaires.

Le prisme de l' « inclusion » et de l'« accès aux droits » (Lafore, 2014) trouve de fortes résonances parmi les professionnels qui promeuvent le *Logement d'abord*. Il va à l'encontre de postures paternalistes ou infantilisantes, et de pratiques usuelles dans les dispositifs d'hébergement où les règlements imposent aux personnes des restrictions de droits dans leur lieu d'habitation (interdiction d'avoir un animal de compagnie, de consommer de l'alcool, de faire dormir quelqu'un chez soi, ...). Président de la Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne Rhône Alpes de 2014 à 2020 et directeur d'un groupement d'associations qui développent des programmes et initiatives inspirés du *Logement d'abord*, Francis Silvente se réfère à la question de l' « accès aux droits » pour expliquer son engagement. Il intervient alors dans le cadre du Diplôme universitaire *Logement d'abord*, en présence d'un représentant de la DIHAL et d'une dizaine d'étudiants en formation continue, dans le cadre d'un entretien croisé que nous animons¹⁸².

« Pourquoi le Logement d'abord ? La question s'est posée au départ sur la question du rapport aux droits. En tout cas, moi c'est ce qui m'a animé au niveau de la fédération. Je ne l'ai pas dit mais je suis travailleur social de formation. Cette interrogation sur une intervention sociale qui est entre-autre là pour permettre aux personnes de recouvrer ou d'ouvrir des droits et qui en même temps s'interpose entre le droit et ses bénéficiaires. C'est une contradiction avec laquelle il faut faire, au risque parfois d'éloigner les personnes de ce droit. (...) Cette interrogation là, sur le droit au logement, c'est ce qui nous fait travailler sur le fait que ce droit ne peut pas être la résultante d'un accompagnement social. Le droit, c'est le droit. (...) Le deuxième élément, c'est que l'expérience le prouve, ça marche. Donc comme c'est efficient, pourquoi ne pas le déployer plus fortement ? Et puis le troisième élément qui est lié à la question du droit, c'est que cela fait évoluer le rapport aux personnes que nous accompagnons, logeons, hébergeons. Cela change la façon d'appréhender le rapport du travail social et aux personnes qui sont accompagnées ».

Francis Silvente, Directeur du Groupement des possibles - ex-président Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne Rhône Alpes, entretien collectif, le 15 octobre 2020

Au cours du séminaire technique qui annonce l'implantation souhaitée du programme *Un chez soi d'abord*, l'enjeu d'organiser la greffe sur le "déjà-là", qui peut relever du droit commun ou d'autres services spécialisés, fait débat sous plusieurs angles. Dans son propos introductif, la directrice départementale de la cohésion sociale fait état d'une feuille de route visant, au travers du *Logement d'abord* et du programme *Un chez soi d'abord*, à mettre en œuvre « l'engagement présidentiel qui est de favoriser la sortie la plus rapide des personnes vers le droit commun ».

¹⁸² Le groupement qu'il dirige rassemble quatre associations qui interviennent auprès des personnes en situation de précarité (Relais Ozanam, l'Oiseau Bleu, Cultures du Cœur et Cycles). Les modes d'accompagnement se fondent sur l'accès aux droits et les principes du *Logement d'abord*. Depuis 2012, le dispositif Totem accompagne ainsi directement en logement des personnes sans-abri en très grande précarité avec des pratiques très proches du programme *Un chez soi d'abord*. Le groupement gère plusieurs pensions de famille, une plateforme régionale de promotion et de développement du travail pair (www.travail-pair.org) ainsi que la Plateforme ViP - Vieillesse et Précarité (<https://plateforme-vip.org>).

Le directeur de l'ARS rebondit sur ce propos sur un registre plus critique. Il souligne la fragilisation des services de droit commun. Leur « mise à mal » serait à l'origine des insuffisances dans le soutien apporté aux personnes les plus précaires, ce à quoi des dispositifs tels que le programme *Un chez soi d'abord* chercheraient à remédier.

« À l'ARS, on est complètement percuté par la mise à mal des dispositifs que l'on appelle de droit commun. On parle beaucoup de l'accès au droit commun, des parcours, de la fluidité des parcours. C'est des sujets parfois un peu incantatoires. On essaye de mettre en place des plateformes d'appui, des communautés territoriales, des dispositifs plus ou moins sophistiqués pour prendre en compte un certain nombre de problématiques. Et ce qu'on continue à voir, c'est que les personnes qui cumulent les difficultés sociales et psychiques (et qui relèvent de tous les dispositifs), ont beaucoup de mal à rentrer dans ce droit commun. Quand il existe parce qu'il n'existe pas non plus pour toutes les situations. Si j'osais un mauvais jeu de mots, je dirais que le virage ambulatoire, pour les plus faibles d'entre nous, cela risque de se traduire par une sortie de route quand même. Les dispositifs qu'ils soient sanitaires, médico-sociaux ou sociaux, peinent à rattraper les personnes qui sont en plus grande difficulté. (...)

On a un système sanitaire et médico-social qui a de plus en plus de mal à sortir de ses cloisonnements et malheureusement, le constat, c'est qu'il y a un certain nombre de personnes qui tournent en boucle de structure sociale en structure sanitaire jusqu'à ce que mort s'en suive. Et on le constate tous les jours à l'ARS. On est en permanence sollicité pour des situations individuelles particulièrement complexes qui relèvent de tous les dispositifs et d'aucun avec des gens qu'on perd de vue, des structures qui sont désemparées, des collaborations qui ont du mal à se faire parce que la bonne volonté ne suffit pas ».

Représentant de l'Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, le 29 septembre 2017

D'autres intervenants s'inquiètent de voir ce nouveau dispositif se substituer à d'autres services préexistants ou se tourner vers des situations moins complexes que les personnes sans-abri inscrites dans un parcours d'errance.

« Pour nous, c'est avant tout un dispositif qui ne doit surtout pas remplacer ce qui existe. Basculer les gens d'un endroit pour les mettre sur un autre. Pour nous, ce n'est pas une alternative à la psychiatrie, c'est quelque chose de complémentaire ».

Médecin-psychiatre responsable d'Interface SDF, Lyon, le 29 septembre 2017

« Qu'on ne se serve pas de ça pour compenser d'autres problématiques. Et qu'on ait vraiment à cœur d'accompagner ces personnes qui parfois ne demandent plus rien, ne sont plus visibles ou sont visibles mais ne font pas suffisamment de bruit pour qu'on les prenne en compte »

Jerome Colras, directeur général d'Alynéa, président de la Fédération nationale des SAMU sociaux, Lyon, le 29 septembre 2017

Ces prises de paroles témoignent de l'ambivalence ressentie par de nombreux professionnels. Alors que le projet de loi de finances 2017 est en discussion, les perspectives ouvertes par le *Logement d'abord* et le programme *Un chez soi d'abord* s'inscrivent dans des orientations politiques plus larges qui tendent depuis des années à réduire les moyens d'action en matière d'aide sociale, de santé et de logement.

5.2.6. Négocier la mise à disposition des logements sociaux

En matière de gestion des situations de sans-abrisme, les injonctions des pouvoirs publics sont très fortes vis-à-vis des opérateurs associatifs mais la sphère du logement social en est préservée.

Le système de gestion des attributions laisse aux organismes Hlm et à leurs réservataires, une grande latitude en matière d'accueil des personnes en situation de grande précarité. Durant la phase expérimentale du programme *Un chez soi d'abord*, les acteurs du logement social ont été très en retrait. Par défaut, les accès au logement se sont organisés en très grande majorité dans le cadre de sous-location dans le parc privé¹⁸³. Sur les marchés immobiliers tendus, ce retrait compromet l'ambition de proposer aux personnes accompagnées un logement ordinaire choisi, avec un loyer adapté à de faibles revenus (Vives, 2019).

Au regard de ces difficultés, dès les premières prises de contact, la DIHAL perçoit très favorablement l'intérêt manifesté par des bailleurs sociaux et une collectivité locale importante sur la scène nationale au moment où le déploiement du programme s'organise.

« Je laisse le mot de la fin à Cécilie¹⁸⁴ mais pour moi, c'est vraiment un très grand espoir de voir que le monde du logement social se tourne vers ce programme et qu'une Métropole y va. Et vous tous autour de la table parce que l'on avait jusqu'à maintenant les acteurs du sanitaire et du médico-social. Je trouve que là, c'est un vrai tournant ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale du programme *Un chez soi d'abord*, Villeurbanne, le 17 février 2017

La participation directe des bailleurs sociaux au groupement ou la formalisation d'accords de coopération est souhaitée pour que le dispositif *Un chez soi d'abord* fonctionne. Elle n'a cependant pas été posée comme une condition par anticipation de freins à leur implication. Celle-ci repose sur le volontariat. Alors que parallèlement au déploiement annoncé du programme *Un chez soi d'abord* et du *Logement d'abord*, le gouvernement met en place une ponction très importante sur les ressources financières des organismes Hlm, leur mobilisation est loin d'être acquise. Localement, l'offre mise à disposition des personnes sans domicile dans le cadre de l'accord collectif intercommunal d'attribution est contingentée indépendamment de l'évolution des situations de sans-abrisme. Ni la Métropole, ni l'État n'annoncent par ailleurs vouloir mobiliser pour le programme leur contingent propre de logements sociaux réservés.

Conscients de la fragilité du portage politique et institutionnel, les promoteurs du *Logement d'abord* vont s'attacher à créer une dynamique parmi les bailleurs sociaux en mettant en avant leur mission sociale, leur esprit d'initiative et l'histoire partenariale locale.

« On est en train de ringardiser le monde du logement social, en disant qu'ils sont incapables de bouger. Moi, je ne suis pas d'accord. Quand on voit qu'on est capable ensemble de monter des dispositifs de cette nature. On voit bien qu'on n'est pas ringard ».

Cédric Van Styvendaël, directeur général d'Est Métropole Habitat, Lyon, le 29 septembre 2017

¹⁸³ Le bilan des six années d'expérimentation diffusé par la DIHAL fait état de 432 logements captés au cours de la période dont 80% dans le parc privé. Le site expérimental parisien fait alors exception par l'implication des bailleurs sociaux qui était incontournable au regard des prix du marché immobilier francilien. Sur l'un des sites, une figure politique de premier plan se serait opposée à la mobilisation du parc social sur le territoire du ressort de la collectivité locale dont elle était l'élue.

¹⁸⁴ Cecilie Cristia-Leroy sera nommée Haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du Préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes en août 2019 et son conjoint Vincent Cristia prendra la direction de LMH en septembre 2021.

Les référents *Logement d'abord* d'Est Métropole Habitat investissent la préparation de la candidature au programme pour s'approprier le modèle *Housing First Pathways* et négocier les conditions de mobilisation du parc social. En tant que chargée de mission-CIFRE pour le pôle public de l'habitat, nous animons le groupe de travail logement et nous participons à ce titre au comité de suivi et aux différents séminaires de préparation de la candidature, dans une fonction d'appui technique. Le responsable mobilité du GIE *La ville autrement* assure la représentation institutionnelle d'EMH et du pôle public de l'habitat.

Lors des cinq séances du groupe de travail logement, les règles locales vont se construire en croisant les attendus du programme, avec les modes opératoires préexistants sur l'accès au logement social des personnes en situation de sans-abrisme. La documentation disponible sur le dispositif pose un cadre en partie prescriptif, qui permet de se projeter dans de nouvelles façons de faire. Sur les sites expérimentaux, à partir du modèle *Housing First Pathways*, des pratiques ont été éprouvées en situation avec les personnes accompagnées. Des postures et des méthodes de travail ont été co-élaborées, partagées et médiatisées par la recherche¹⁸⁵. Elles ont fait l'objet d'une traduction organisationnelle et d'une codification en vue de la pérennisation et du déploiement du programme. Ce travail de "re-modélisation" a alimenté le décret du 28 décembre 2016 qui institue les dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord » et un cahier des charges national qui définit leurs conditions d'organisation et de fonctionnement. Des échanges avec la coordinatrice nationale du programme ont également lieu pour préciser les modes opératoires à privilégier.

La participation au groupe de travail logement fluctuante, avec de 8 à 17 participants travaillant dans les associations, les organismes Hlm, les hôpitaux, à la Métropole de Lyon et pour la DDCS. D'une séance à l'autre, les comptes-rendus formalisent les propositions, qui sont ensuite soumises au comité de suivi, aux membres du GC-SMS puis intégrées au dossier de candidature. Ces règles établies pour le *Un chez soi d'abord* seront ensuite mobilisées pour organiser plus largement les accès au logement dans le cadre des projets *Logement d'abord*.

¹⁸⁵ Ce processus est documenté par les rapports d'évaluation de l'expérimentation (Gesmond, Laval, & Mantovani, 2016; Tinland, Girard, Loubière, & Auquier, 2016). et les publications des chercheurs impliqués (Goering et al., 2012; Hurtubise & Laval, 2016, Laval & Rhenter, 2012, Rhenter, 2018; Rhenter et al., 2018, 2018, 2018)

Questions du groupe de travail logement	Réponses de la coordinatrice nationale du programme <i>Un chez soi d'abord</i>
Dans la relation avec la personne accompagnée dans le programme <i>Un chez soi d'abord</i>, sur le volet logement, qui fait quoi ?	Le volet logement « représente » le bailleur et l'équipe accompagne pour aider la personne à surmonter les difficultés et épreuves mais on pourrait en discuter sur des situations concrètes.
Si la personne est logée directement avec un bail à son nom, est-ce qu'il est possible de garantir au propriétaire le risque d'impayé ou de dégradation, dans les mêmes conditions qu'en sous-location ?	Cela ne s'est jamais produit sur le programme. Cela pourrait être du mandat de gestion et il faudrait négocier avec la DDSC la hauteur du financement et le contenu. En fait, aux vues du public d'Un chez soi, ça ne se pose pas vraiment. Il vaut mieux commencer par de la loc/sous loc y compris sur le parc public avec glissement ensuite.
Si la personne est en sous location et choisit de sortir du programme, comment cela se passe sur le volet logement ?	Le logement et l'accompagnement sont indépendants : - si la personne paye le loyer et qu'elle n'est plus suivie, elle reste dans le logement comme tout locataire qui paye son loyer. L'idéal serait d'aller vers le glissement de bail - si elle ne paye pas son loyer c'est plus problématique et en théorie elle ne peut rester. Par contre, s'il est avéré qu'elle ait besoin encore de suivi, l'équipe va tout faire pour la convaincre de revenir dans le dispositif.
Est-ce que le programme continue à financer la gestion locative adaptée et à couvrir les risques locatifs durant les 6 mois où elle peut réintégrer le programme ?	Si elle est logée oui bien sûr car elle est toujours dans l'effectif du dispositif. Mais ce ne serait qu'un cas théorique. En général quand les gens échappent au dispositif, c'est qu'ils échappent aussi sur le logement. Vous allez probablement vous poser beaucoup de questions qui en pratique n'existeront pas. Vous pouvez aussi monter un comité de cas complexes ou comité éthique qui au fil de l'eau pourra suivre ces questions.
Au-delà de 6 mois, qui finance la gestion locative et couvre les risques locatifs si elle sort du programme mais reste sous locataire ? Est-ce qu'il faut organiser le tuilage avec les dispositifs de droit commun tels que le FSL ?	En fait si la personne quitte définitivement le dispositif, c'est qu'elle est en capacité de gérer seule le logement et qu'elle n'est plus en sous-location. Sinon c'est une situation intenable pour elle.

Illustration 23 : Extrait des questions-réponses entre les acteurs locaux et la coordinatrice nationale sur le volet Logement du programme Un chez soi d'abord.

En rupture avec les pratiques, le programme suppose de loger les personnes orientées dans les deux mois, sans diagnostic de leur « capacité à habiter »¹⁸⁶, en partant de leurs souhaits ou en leur proposant de choisir dans un panel d'au moins trois logements. Les discussions et les engagements pris éclairent les préoccupations des professionnels et leur perception des enjeux.

¹⁸⁶ Dans la métropole lyonnaise, un référentiel établi entre les bailleurs sociaux et les associations propose un ensemble de critères qui vise à valider la capacité des personnes à accéder à un logement social (en page 259 et suivantes)

Les bailleurs sociaux s'engagent à couvrir la moitié des besoins en logement du programme, en complémentarité avec le parc privé. Cela représente 25 logements à mobiliser par an pour les années 2019/2020 (50 à 75 propositions pour permettre le choix). Cette disposition rassure sur la part du parc social à mobiliser sur un volume annuel de plus de 12 000 attributions. Elle affiche également le souci de « partager l'effort » entre le parc social et le parc privé.

Les accès au logement social et les éventuels relogements seront comptabilisés dans les engagements à réaliser par chaque bailleur pour les publics en situation de sans-abrisme relevant de la maison de la veille Sociale (SIAO 69) au titre de l'évitement du recours à l'hébergement. Il n'est donc pas demandé un « effort supplémentaire » aux bailleurs sociaux qui s'engagent volontairement sur ces situations a priori complexes. La proposition fait débat puisqu'à défaut de mobiliser des logements en plus pour ce public en non-recours, les personnes en situation de sans-abrisme relevant d'autres dispositifs et en attente d'un logement social seront pénalisées¹⁸⁷.

Pour simplifier le travail des bailleurs sociaux et avoir un choix de logements large, il leur est demandé de ne pas se censurer sur les propositions. L'équipe de gestion locative du programme répondra rapidement, louera les logements retenus dans le cadre de sous-location en vue d'un bail glissant et gèrera en interne les visites et les positionnements. Les coûts liés à la vacance seront ainsi supportés par le programme et le bailleur social n'interférera pas dans le choix des occupants. Le recours à la sous-location en vue d'un bail glissant permet de ne pas demander aux personnes les pièces justificatives réglementaires requises pour l'attribution, de garantir aux bailleurs le paiement des loyers et la prise en charge des éventuelles dégradations. Pour une partie des participants, le bail glissant est un statut dérogatoire au bail de location usuel (Ballain et al., 2002) et contraire à l'esprit du *Logement d'abord*. Il est néanmoins retenu après échange avec la DIHAL. Les bailleurs sociaux s'engagent à instruire le glissement du bail quand la personne en fait la demande, dans les mêmes conditions que pour tout attributaire de logement social.

Ces différentes dispositions permettent de lever les freins "techniques" à la mobilisation des logements sociaux et de ne pas décourager les bailleurs sociaux de "bonne volonté" qui se disent prêts à s'impliquer. Demeurent pour les gestionnaires d'habitat, la question de l'acceptation sociale d'un public très stigmatisé et celle de la capacité à gérer collectivement les difficultés en situation.

Le programme *Un chez soi d'abord* Lyon se lance en décembre 2018, avec l'intégration au programme d'une première personne qui sera logée dans les semaines qui suivent par Est Métropole Habitat. Deux ans plus tard, à fin 2020, 76 personnes ont été accueillies : 66 personnes sont logées, 6 sont sorties du dispositif et 4 sont décédées. Le programme dispose de 77 logements dont 33 logements sociaux (42%). Six bailleurs sociaux participent au programme. Les relogements sont nombreux (19 en 2020) et 5 appartements-relais sont utilisés. Ils permettent de réduire les tensions avec le voisinage et de gérer les périodes de transition. Les « incidents de voisinage » concernent 30 % des locataires. La proportion est significative mais elle atteste de la non-prédictivité des troubles (absence d'incidents pour plus de deux tiers des locataires) et les niveaux de gravité sont très variables. Ils renvoient fréquemment à l'utilisation inappropriée des parties communes (détritus entreposés, chien en liberté, fumée de cigarettes...) ou à des nuisances sonores¹⁸⁸. L'origine et l'effectivité des troubles sont parfois difficiles à établir car les personnes peuvent aussi être prises pour cible par le voisinage ainsi que l'explique en entretien une conseillère sociale.

¹⁸⁷ Cet effet de bord non souhaité sera neutralisé dans les mois qui suivent par une instruction nationale demandant à tous les préfets d'augmenter de 30% les objectifs d'accès au logement social des ménages sortants d'hébergement, sans passer par les négociations locales usuelles.

¹⁸⁸ Les données sont issues du rapport d'activité 2020 du programme *Un chez soi d'abord* Lyon.

« Il y a un regard très, très dur. J'ai une mamie qui a volé les clefs d'une des personnes que je suis. Elle est entrée par un Logement d'abord. Elle les lui a volées parce qu'il les avait laissées sur la porte.

- Pourquoi alors ?

« Vous voyez bien ! Il n'est pas capable de gérer. Il laisse ses clefs sur la porte... ». Cela a été très compliqué de lui expliquer que c'était elle qui était déviante et qu'il fallait qu'elle lui redonne les clefs de son appartement. C'est pareil, il lui propose de l'aider à monter les courses, et systématiquement, elle refuse. Ça heurte beaucoup notre nouveau locataire qui lui, dans ses habitudes, aider quelqu'un d'âgé, c'était normal, même dans la rue... Sauf qu'elle, elle ne voit chez lui que la personne qui n'a pas encore changé d'aspect. C'est-à-dire qu'il a encore beaucoup de problèmes sur l'habillement, sur l'hygiène. Enfin « un problème », ce n'est pas un problème pour lui. C'est plutôt un problème pour la norme de l'allée. Il est accompagné et l'éduc' me dit : « Non, mais il n'y a pas de problème, on va y arriver ». Je dis : « Oui, mais comprenez bien que la norme EMH initiale n'est pas sa norme à lui ».

Virginie Merlinc, conseillère sociale à Est Métropole Habitat, entretien individuel, le
23 octobre 2019

Les difficultés de mobilisation des logements freinent la montée en charge du programme (le 100^{ème} logement sera capté en 2021). Bien qu'il reste relativement confidentiel et ignoré du grand public, il bénéficie d'un soutien institutionnel important et il incarne localement l'approche *Logement d'abord*. Dans les cercles institutionnels et le monde de l'habitat très social, il contribue à changer le regard des professionnels sur les situations de grande précarité et la maladie mentale.



Logement d'Abord Lyon Métropole @LDALyonMetro · 21 nov. 2019 ...
Soirée "chez soi d'abord". Précaires, professionnels, voisins, réunis dans la teuf, c'est grand :



Illustration 24 : Affiche réalisée par un locataire du dispositif Un chez soi d'abord-Lyon pour une soirée au Grrrrnd Zéro à Vaulx-en-Verin le 21 mai 2019 et tweet à l'occasion des rencontres inter-sites.

Section 3. Inscrire la métropole lyonnaise parmi les territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord

5.3.1. Quels porte-paroles pour le Logement d'abord dans la métropole lyonnaise ?

Par le biais du PPH, un premier cercle d'acteurs se constitue en « entrepreneurs »¹⁸⁹ du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Ils veulent mobiliser l'écosystème de l'habitat social sur le problème public du sans-abrisme, déconstruire les préjugés et les apriori sur les personnes concernées, faire adopter les principes du *Logement d'abord* comme nouvelle norme d'action. Ils utilisent des arguments techniques, économiques et moraux pour mener à bien cette entreprise politique. Ils vont s'appuyer sur les cercles de promotion et d'action qui existent déjà au niveau supranational et national pour structurer leur démarche.

« Ce qui fait le succès d'une innovation, la robustesse d'une connaissance, ce ne sont pas tant les propriétés intrinsèques de cette innovation ou d'un fait technique, mais bel et bien la longueur et la robustesse du réseau, le fait qu'il mobilise un large ensemble d'acteurs ; ainsi « l'innovation, c'est l'art « d'intéresser » un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus forts (Akrich, et al., 1988) »



Illustration 25 : Accueil de la délégation finlandaise de la Y-Foundation, présenté comme le leader du Housing First en Europe, à l'Hôtel de la Métropole en présence du Vice-Président en charge de l'habitat, à l'initiative du directeur d'EMH. 25 janvier 2018.

Est Métropole Habitat et la Métropole de Lyon font partie des membres fondateurs du *Housing First Europe Hub*, aux côtés de la DIHAL et de la Fondation Abbé Pierre. Ils se placent ainsi parmi les précurseurs qui portent le *Logement d'abord* en France et à l'international. Au sein

¹⁸⁹ Le terme d'« entrepreneur » recouvre différentes figures. Il est ici utilisé en référence à celles de l'« entrepreneur de cause » (Cobb et al., 1972) ou d'« entrepreneur institutionnel » (Dimaggio, 1988) mobilisées dans la sociologie de l'action publique.

de cette « coalition »¹⁹⁰, ils incarnent l'engagement des bailleurs sociaux et des collectivités locales dans le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme. Le Hub leur permet de s'acculturer à la doctrine du *Logement d'abord* et à ses controverses, d'être au fait de l'actualité des initiatives et réflexions engagées. Ils participent aux séminaires, événements et formations qui s'organisent dans les différents pays. Ils y nouent des relations avec les acteurs-clé de la promotion du *Logement d'abord* au niveau européen et en France. Ces échanges à l'international contribuent à crédibiliser la démarche qu'ils engagent localement.

Le déploiement du programme *Un chez soi d'abord* est un premier support de mobilisation. En parallèle, ils cherchent à concrétiser les autres pistes de travail identifiées dans le cadre du PPH. Ils doivent négocier l'engagement de ces expérimentations avec les représentants des différents groupes d'acteurs concernés.

Les « porte-paroles » sont des acteurs (individuels ou collectifs) qui parlent au nom de collectifs, dont ils traduisent la volonté (Callon, 1986). Leur représentativité et leur légitimité ne sont pas acquises. Les groupes d'acteurs, leurs intérêts, ne préexistent pas ou pas complètement. Elles sont le résultat d'un processus de mobilisation des alliés réussi. Le processus contribue à les faire émerger, à déplacer les conceptions, les argumentaires, pour essayer de stabiliser un réseau.

Dans un premier temps, les référents *Logement d'abord* d'Est Métropole Habitat s'appuient sur les partenariats préexistants dans le cadre du GIE *La ville autrement* pour étudier la faisabilité des projets. Les obstacles semblent très importants. La concrétisation des intentions suppose des moyens qui vont au-delà des ressources dédiées au PPH. Par le biais de la direction de l'habitat et du logement, ils nouent des contacts avec d'autres directions de la Métropole susceptibles d'être mobilisées. Le portage institutionnel et politique apparaît trop fragile pour que les négociations à mener aboutissent rapidement. À titre d'exemple, la direction de la protection de l'enfance est très intéressée par l'expérimentation *Housing First For Youth* pour les jeunes majeurs en rupture sortant de l'aide sociale à l'enfance. Ces jeunes n'ont aucune ressources. Les règles d'octroi des contrats jeunes majeurs sont inadaptées à leurs situations et avant 25 ans, ils n'ont pas accès aux minima sociaux. Les services administratifs disent ne pas être en mesure de déroger aux règles pour leur procurer les ressources financières leur permettant d'être solvables aux yeux d'un bailleur social ou privé. Ces obstacles seront levés par la suite, lorsque le portage institutionnel et politique sera acquis.

Les référents d'Est Métropole Habitat se font « porte-paroles » du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Ils se positionnent en partenaire des pouvoirs publics et des associations pour penser le déploiement du *Logement d'abord*. Ils revendiquent un rôle actif dans la conception des dispositifs et l'ingénierie de projet. Ils représentent un bailleur social mais ils ne veulent pas se limiter à une fonction de « pourvoyeur de logement ». Ce positionnement est une manière d'acter l'élargissement des clientèles du logement social aux situations de sans-abrisme jusqu'alors renvoyées aux compétences des opérateurs de l'hébergement et de l'État. Cependant leur légitimité ne va pas de soi. Leur positionnement institutionnel est flou et peu lisible pour beaucoup de partenaires. Salariés du GIE *La ville autrement*, ils travaillent pour le compte d'Est Métropole Habitat, dans le cadre d'un Pôle public de l'habitat constitué depuis quelques mois par la Métropole de Lyon avec ses trois offices métropolitains. Les projets d'ores et déjà engagés dans le cadre du GIE *La ville autrement* peuvent donner du crédit à cette posture. En fonction des interlocuteurs, elle peut aussi surprendre, susciter de l'incompréhension, de la méfiance ou du scepticisme.

¹⁹⁰ La notion de « coalition de cause » fait référence au modèle de l'Advocacy Coalition Framework (ACF) théorisé par Paul Sabatier et son équipe pour analyser les politiques publiques : « la prise de décision en matière de politique publique peut être comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (*leaders* de groupes d'intérêts, agences administratives officielles, législateurs, chercheurs et journalistes) qui partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique » (Sabatier, 2010, p. 49).

Dans les mois qui suivent, l'engagement de la Métropole pour être cheffe de file du *Logement d'abord* va clarifier l'organisation du pilotage de la démarche locale, tandis que l'implication soutenue d'Est Métropole Habitat en fait un porte-parole des bailleurs sociaux légitime dans les cercles favorables au déploiement du *Logement d'abord*.

5.3.2. La Métropole de Lyon cheffe de file de la réponse à l'AMI *Logement d'abord*

Les sociologues qui analysent les processus d'innovation s'accordent à considérer l'innovation comme un processus collectif, qui engage et concerne une multitude d'acteurs, dans la durée. Les rôles ne sont pas attribués une fois pour toute. Des acteurs marginaux peuvent devenir incontournables et vice-versa (Gaglio, 2011). En retrait sur ces premiers pas du *Logement d'abord* dans métropole lyonnaise, la Métropole est très vite incitée à prendre plus fortement position dans la démarche initiée par Est Métropole Habitat. Elle apparaît comme l'autorité publique locale la plus légitime pour dialoguer avec l'État et les représentants des différents secteurs professionnels concernés par le sans-abrisme.

« Le destin de l'innovation, son contenu mais aussi ses chances de succès, résident tout entier dans le choix des représentants ou des porte-paroles qui vont interagir, négocier pour mettre en forme le projet et le transformer jusqu'à ce qu'il se construise un marché ». (Callon, Latour, & Akrich, 1988, p. 22)

À la suite de l'élection présidentielle de 2017, l'évolution du contexte national et local conduit à un arbitrage politique favorable au *Logement d'abord* et au positionnement de la Métropole de Lyon comme « cheffe de file » de son déploiement local. Le 6 juin 2017, le ministre de la cohésion des territoires annonce la volonté du gouvernement de lancer un plan quinquennal « *Logement d'abord* ». Trois semaines plus tôt, Gérard Collomb a rejoint la majorité présidentielle en tant que ministre de l'intérieur. Son successeur à la présidence de la Métropole de Lyon (en page 204 et suivantes), David Kimelfeld, affiche de l'intérêt pour les politiques sociales. Ancien secrétaire fédéral du Parti socialiste du Rhône et chef d'entreprise, il a aussi par le passé été infirmier. Il a présidé les centres sociaux de la Croix-Rousse et il reste proche des acteurs associatifs engagés sur les questions de grande précarité.

Au cours l'été, la DIHAL lance une concertation sur ce plan *Logement d'abord*¹⁹¹. Le 11 septembre 2017, à Toulouse, le président Emmanuel Macron en présente les grandes lignes et les mesures phares. L'implication des collectivités locales est souhaitée. Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) est lancé le 20 novembre 2017 pour retenir 15 territoires de mise en œuvre accélérée du plan. Les collectivités volontaires ont jusqu'au 20 décembre 2017 pour manifester leur intention de candidater. La DIHAL souhaite s'assurer que des grandes villes vont répondre pour avoir un effet d'entraînement. Elle a pris attache en amont avec la direction de l'habitat et du logement pour connaître les intentions de la Métropole de Lyon et la consulter sur le cahier des charges de l'appel à manifestation d'intérêt. L'échange permet d'ajuster des dispositions techniques telles que la possibilité d'utiliser l'intermédiation locative dans le parc social pour que les organismes Hlm logent directement les ménages. Il permet surtout de préparer un accord politique pour que la Métropole de Lyon candidate.

La proposition est portée auprès du vice-président en charge de l'habitat par la direction de l'habitat et du logement, avec deux principaux arguments : « tout le monde va devoir y aller », « autant prendre les devants » pour orienter l'action et avoir plus de moyens. Celui-ci donne son accord début novembre. Gérard Collomb a maintenu son équipe au cabinet du président de la Métropole de Lyon en vue de son retour. Le *Logement d'abord* n'est pas dans la ligne politique portée localement. Est-ce que le cabinet peut s'opposer à cette candidature ? Début

¹⁹¹ En tant que président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, le directeur d'Alynéa y participe. Il associe le responsable mobilité du GIE La ville autrement à la rencontre avec le délégué interministériel à l'hébergement et l'accès au logement.

décembre, une rencontre a lieu à Lyon entre le vice-président, le directeur de cabinet et le délégué interministériel à l'hébergement et l'accès au logement. La candidature de la Métropole de Lyon est confirmée. On ne sait pas ce qui s'y est dit et le doute subsiste sur le portage politique du dossier par l'exécutif métropolitain.

De décembre 2017 à mars 2018, la direction de l'habitat et du logement s'appuie sur les référents *Logement d'abord* d'Est Métropole Habitat et sur l'ancien délégué régional de la Fondation Abbé Pierre pour préparer la réponse métropolitaine à l'appel à manifestation d'intérêt. Celui-ci exerce alors des activités de conseil en indépendant. Familier du microcosme associatif et politique lyonnais, il est proche de la FEANTSA et du directeur d'Est Métropole Habitat. Il connaît aussi bien le nouveau président de la Métropole. Son intervention s'avèrera décisive lorsqu'à l'issue de plusieurs semaines de travail pour formaliser la candidature métropolitaine, sa validation est bloquée par l'équipe du cabinet du président. Le dossier n'est pas transmis au président. Une semaine après la date limite de dépôt, le 21 février 2018, un coup de fil permet d'informer le président de la situation et d'obtenir la signature attendue. Le 30 mars 2018, la DIHAL informe officiellement la Métropole de Lyon de l'acceptation de sa candidature pour être « Territoire de mise en œuvre accélérée du plan *Logement d'abord* »

Objet : Résultats de l'AMI *Logement d'abord*

Monsieur le Président, cher M. Le Faou,

Suite à l'annonce faite ce jour par le Ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard, j'ai le plaisir de vous informer que la Métropole de Lyon a été retenue comme Territoire de mise en œuvre accélérée du plan *Logement d'abord*, suite à votre réponse à l'appel à manifestation d'intérêt. Le comité de sélection a reconnu la grande qualité du projet de territoire présenté. Le ministère de la Cohésion des territoires sera pleinement engagé aux côtés de vos équipes pour lutter résolument contre le sans-abrisme.

La lecture de votre dossier par le comité de sélection a fait émerger les commentaires et préconisations suivantes :

Le dossier présente un projet très solide et témoigne d'une compréhension forte de la logique structurelle du *Logement d'abord*. L'approche globale et intégrée, portée par une réelle vision à 5 ans sur le service aux usagers, le vivre ensemble et le fonctionnement des organisations a été réellement appréciée. Les fortes ambitions affichées devront être déclinées dans une feuille de route opérationnelle, co-construite avec l'Etat et les partenaires. Parmi toutes les propositions, certaines ont particulièrement retenu l'attention : la constitution d'une "Task Force *Logement d'abord*" chargée de faciliter et maintenir la dynamique, l'expérimentation d'un Housing First for Youth, le travail sur le décroisement des ressources et pratiques d'accompagnement, l'étude de faisabilité sur la transformation des centres d'hébergement en logements, etc. La démarche d'évaluation envisagée est très prometteuse, et il convient de mettre en avant le volet recherche et formation présenté dans le projet. Il conviendra de bien intégrer la démarche à la gouvernance et aux outils de programmation existants.

Mes équipes se rapprocheront très rapidement des vôtres afin d'organiser les prochaines étapes de la démarche. Nous restons joignables pour toute question à l'adresse suivante :

logementdabord@developpement-durable.gouv.fr

Bien cordialement,

Sylvain Mathieu Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

Illustration 26 : Mail du délégué interministériel annonçant la sélection de la Métropole de Lyon comme Territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, le 30 mars 2018.

5.3.3. L'AMI *Logement d'abord* : un cadre d'action ouvert aux initiatives locales

L'appel à manifestation d'intérêt est une procédure non prévue par le code de la commande publique qui permet à une personne publique de solliciter les initiatives d'opérateurs pour mettre en place une politique publique. Elle présente un cadre général, identifie une problématique, annonce des budgets à allouer sous forme de subventions mais elle ne définit pas la solution attendue. Elle laisse une liberté d'action beaucoup plus importante qu'un marché public¹⁹². Le cadre pensé par la DIHAL est ainsi présenté dans le cahier des charges :

« Le présent appel à manifestation d'intérêt (AMI) vise la désignation de 15 territoires de mise en œuvre accélérée du plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022). Les collectivités retenues dans le cadre de cet AMI mettront en place des plans d'actions territoriaux dans le cadre du plan national et en organiseront la coordination et le suivi. Appuyées par les services de l'État et accompagnées d'un réseau de partenaires locaux, les collectivités viseront une baisse significative du sans-abrisme sur leur territoire grâce à une utilisation optimisée des dispositifs existants et des moyens dédiés alloués par le présent AMI »¹⁹³.

Suite à ce propos introductif, le document d'une trentaine de pages détaille la stratégie nationale, les attendus en termes de mobilisation des territoires, les critères et modalités de sélection des plans d'actions territoriaux à soumettre.

La DIHAL cherche à intéresser et à enrôler les collectivités locales. Ce dispositif de mobilisation est intégré au plan quinquennal qui formalise la stratégie *Logement d'abord* portée par le gouvernement. Telle que présentée dans ce document, la stratégie nationale vise « à privilégier le développement de solutions pérennes de retour au logement, plutôt que la multiplication de réponses d'hébergement de court terme ». Elle repose sur la transformation des dispositifs et des pratiques professionnelles dans le champ du sans-abrisme et « l'optimisation et la réorientation des dispositifs de droit commun » au bénéfice des publics-cibles, parallèlement à la production de logements très abordables¹⁹⁴. Ces publics cibles sont « les personnes sans-domicile au sens de l'INSEE ainsi que les personnes en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques...), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats ». L'accès au logement des personnes à la rue et hébergées doit être « accéléré » grâce à « un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire ». Ceci doit se traduire par la « fluidification » des dispositifs d'hébergement « saturés » qui pourront ainsi de nouveau assurer leur mission d'accueil inconditionnel des personnes en situation de grande détresse. Dans une logique de prévention, il s'agit aussi de favoriser « le maintien en logement », de prévenir les expulsions locatives et d'assurer « une continuité résidentielle » aux personnes sortant d'institutions ou victimes de violence.

Cette problématisation s'accompagne d'une liste de seize axes de travail potentiels, regroupés autour de cinq priorités. Une grande partie de ces axes font déjà partie du répertoire de l'action publique locale dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Alors que le *Logement d'abord* est envisagé par une grande part de ses promoteurs comme une voie alternative au système préexistant de gestion du sans-abrisme, le cadre de travail proposé l'inscrit ainsi dans une

¹⁹² Cette procédure était jusqu'alors peu répandue. Elle va très vite se diffuser au sein des administrations publiques nationales et locales en charge des politiques sociales.

¹⁹³ Extrait du cahier des charges de l'Appel à manifestation d'intérêt. Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord, novembre 2017, DIHAL (p.3)

¹⁹⁴ Cette production annoncée recouvre 40 000 logements très sociaux (PLAI) par an des 2018 et sur 5 ans, l'ouverture de 10 000 places en pensions de famille pour « les personnes isolées en situation d'exclusion » et la création de 40 000 places supplémentaires d'intermédiation locative dans le parc locatif privé pour « les personnes les plus précaires ».

forme de continuité, avec des inflexions dans les cultures et les pratiques professionnelles qu'il s'agit d'accompagner.

PRIORITÉ 1 PRODUIRE ET MOBILISER PLUS DE LOGEMENTS ABORDABLES ET ADAPTÉS AUX BESOINS DES PERSONNES SANS-ABRI ET MAL LOGÉES

- 1 Produire des **logements sociaux** et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées
- 2 Mobiliser le **parc privé** à des fins sociales
- 3 Développer les solutions de **logement adapté** en réponse à des besoins spécifiques
- 4 Faciliter la **transformation de centres d'hébergement** en logements selon les besoins des territoires

PRIORITÉ 2 PROMOUVOIR ET ACCÉLÉRER L'ACCÈS AU LOGEMENT ET FACILITER LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

- 5 Améliorer la **connaissance des publics** sans-domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale
- 6 Donner la priorité au logement dans l'**orientation** des personnes sans-domicile
- 7 Améliorer l'**accès des ménages défavorisés au logement social** en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires
- 8 Favoriser la **mobilité résidentielle et géographique** des personnes défavorisées en demande de logement

PRIORITÉ 3 MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES SANS DOMICILE ET FAVORISER LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

- 9 Renforcer et articuler l'**accompagnement social** vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées
- 10 Accompagner le **changement des cultures et pratiques professionnelles** et renforcer la formation des acteurs
- 11 Développer la cohérence entre **insertion socio-professionnelle** et accès au logement

PRIORITÉ 4 PRÉVENIR LES RUPTURES DANS LES PARCOURS RÉSIDENIELS ET RECENTRER L'HÉBERGEMENT D'URGENCE SUR SES MISSIONS DE RÉPONSE IMMÉDIATE ET INCONDITIONNELLE

- 12 Renforcer la **prévention des expulsions locales** de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives
- 13 Prévenir les ruptures résidentielles des **personnes sortants d'institutions** ou victimes de violence
- 14 **Recentrer l'hébergement d'urgence** sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

PRIORITÉ 5 MOBILISER LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES POUR METTRE EN ŒUVRE LE PRINCIPE DU LOGEMENT D'ABORD

- 15 Mettre en place une **gouvernance** efficace à tous les niveaux
- 16 Soutenir et s'engager avec des **territoires de mise en œuvre accélérée** (objet du présent AMI)

Illustration 27 : Priorités et axes du plan Logement d'abord. Extrait du cahier des charges de l'AMI Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord, novembre 2017, DIHAL (p.6)

L'appel à manifestation d'intérêt permet aux collectivités volontaires de choisir ce sur quoi elles souhaitent s'impliquer et comment elles veulent le faire. La démarche se veut incitative et ouverte. À posteriori, les chargés de mission de la DIHAL qui ont participé explicitent les préoccupations qui les animaient lorsqu'ils ont conçu ce dispositif de mobilisation.

« Le plan pour nous, c'est vraiment la feuille de route de l'État. Qu'est-ce que l'État va faire sur les dispositifs dont il a la responsabilité et sur les financements qu'il a à sa charge pour essayer de les transformer. Et quel est l'horizon que l'on se fixe. Après, nous ce que l'on attend, c'est que chacun se fixe sa propre feuille de route.

Donc quand on travaille avec les territoires de mise en œuvre accélérée, on travaille avec des feuilles de route qui sont élaborées par les territoires eux-mêmes. L'objectif, c'est simplement la réduction du sans-abrisme par l'accès au logement. À partir de là et du cadre un peu modélisé du plan Logement d'abord, avec les 16 axes qui sont une grille de lecture pour penser une déclinaison territoriale, les champs étaient ouverts. On était beaucoup plus dans l'idée de co-construction de solutions locales - avec la DIHAL comme interlocuteur pour un appui méthodologique - plutôt que dans le « voilà ce qu'il faut faire, mettez-le en œuvre sur votre territoire ».

Manuel Hennin, chef de projets hébergement et accès au logement à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien collectif, le 15 octobre 2020

L'implication des collectivités locales est envisagée par l'équipe de la DIHAL comme un moyen de diffuser la doctrine du *Logement d'abord* et d'organiser son appropriation sur « le terrain ». En leur laissant pour partie l'initiative des actions à mener et des formes de gouvernance locale à instaurer, la DIHAL s'inscrit dans une logique d'adaptation de la stratégie nationale aux spécificités territoriales. Ces spécificités renvoient à l'état des lieux du sans-abrisme, de l'hébergement et des difficultés d'accès et de maintien dans le logement sur le territoire, à l'histoire locale et aux actions déjà engagées ou projetées, au tissu institutionnel et aux configurations politiques locales.

« On sait très bien qu'on ne va pas résoudre le sans-abrisme en cinq ans. Même si c'est un objectif qu'il faut se fixer, on sait très bien que c'est un vœu pieux. Par contre, ce qui est important, c'est d'ancrer cette dynamique suffisamment profondément pour qu'elle puisse continuer malgré les différents mandats électoraux. (...) Les collectivités territoriales sont, de notre point de vue, le bon échelon pour mettre en œuvre cette politique publique en partenariat avec les services de l'État, parce qu'elles présentent justement des échelons très différents. On a à la fois des échelons départementaux, des échelons métropolitains, des échelons EPCI, ce qui nous permet de couvrir une bonne partie des configurations du territoire français qui s'organise de façon très différente si on est une métropole, un EPCI ou un département ».

Alexandra Menis, cheffe de projet Hébergement et accès au logement à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel, le 2 décembre 2019

En soutenant les initiatives locales et en organisant leur suivi et leur évaluation, l'appel à manifestation d'intérêt doit permettre à la DIHAL d'explorer avec les collectivités volontaires différentes modalités de réorientation des systèmes d'action locaux au prisme du *Logement d'abord*. L'équipe de la DIHAL l'envisage ainsi comme un moyen d'étudier et de modéliser les processus locaux de transformation et les « bonnes pratiques », pour les faire circuler.

« On a voulu des territoires de mise en œuvre accélérée et pas des territoires dits « expérimentateurs », puisque, de notre point de vue, on a déjà expérimenté la mise en œuvre de ce concept, on sait que ça fonctionne. C'est pour ça qu'on a insisté pour que ce soit des territoires de mise en œuvre accélérée. Ce qui ne veut pas dire que tous les territoires de mise en œuvre accélérée avaient déjà impulsé des démarches, mais ceux qui ne l'avaient pas fait, savaient qu'on n'était pas dans un stade expérimental, qu'il fallait des résultats concrets assez rapidement. L'objectif, c'était donc à la fois de montrer que ça marche sur les territoires, de recueillir suffisamment de matière pour aller plus loin dans la construction politique publique dit de Logement d'abord, et également pour tester différentes modalités de mise en œuvre.

Ce n'est pas expérimenter volontairement, mais tester. On sait qu'aujourd'hui, c'est ce concept qu'il faut mettre en œuvre dans les politiques publiques. Par contre, ça reste un concept. Il y a donc des modalités très différentes de faire du Logement d'abord. Donc, avoir des territoires de mise en œuvre accélérée, c'était à la fois

montrer que ça marche, à la fois tester différentes modalités au niveau des dispositifs mais aussi au niveau de la coordination, du pilotage et de la gouvernance de ce type de politique sur les territoires. C'est à la fois donner le moyen au territoire d'adapter la réponse à ses configurations, tout en recueillant suffisamment de matière pour nous, au niveau national, être en capacité d'avoir des modèles qui puissent se décliner sur d'autres territoires sans pour autant s'imposer. Vous voyez ce que je veux dire ? On s'inspire des territoires pour être en capacité de proposer des choses qui peuvent répondre à d'autres territoires au niveau national. C'est important d'adapter au local, mais c'est important aussi d'avoir une cohérence au niveau national, puisqu'il y a des règles de droit, il y a une question d'égalité, d'équité. Il y a des territoires qui ont aussi besoin de nous pour construire cette démarche. C'est aussi comment on permet une coordination entre des orientations nationales et locales, à la fois étatiques et territoriales ».

Alexandra Menis, cheffe de projet Hébergement et accès au logement à la
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
le 2 décembre 2019

Les représentants de la DIHAL insistent dans leur communication sur l'enjeu d'un déploiement rapide du *Logement d'abord* pour être à l'échelle de l'ampleur du sans-abrisme en France. La phase d'expérimentation du *Logement d'abord* comme modèle de dispositif d'intervention auprès des personnes sans-abri est selon eux révolue. Les preuves d'efficacité ayant déjà été apportées par le programme *Un chez soi d'abord*, l'exploration porte désormais sur ses conditions de déploiement à grande échelle et sur une diversité de territoires. Les territoires de mise en œuvre accélérée sont envisagés comme des démonstrateurs de l'efficacité du *Logement d'abord* comme modèle de politique de réduction du sans-abrisme.

En charge du pilotage de la stratégie nationale, la DIHAL est une jeune délégation interministérielle qui valorise le travail en mode projet, la transversalité, la connaissance issue du terrain. Elle cherche à se démarquer des logiques bureaucratiques, centralisatrices et descendantes, attribuées aux autres administrations d'État. L'équipe met volontiers en avant sa connaissance des rouages institutionnels et sa capacité à dialoguer notamment avec les différentes administrations d'État pour négocier des changements de pratiques.

« La DIHAL s'est construite ces dix dernières années autour des différentes politiques publiques qui ont pu être menées pour les personnes en difficulté. En sachant qu'on est une délégation et qu'on a une approche différente de nos collègues qui sont dans des administrations centrales plus classiques. On travaille constamment en mode « projet » et on travaille à la fois au niveau national et à la fois au niveau territorial, c'est-à-dire qu'on se déplace régulièrement, on capitalise, on lance des appels à projets. Au sein de la DIHAL, on a bien conscience que les dynamiques sont d'abord locales avant d'être nationales. Et, c'est comment on en fait des dynamiques nationales. L'organisation a peu évolué, hormis le fait que l'ensemble de nos actions s'inscrit dorénavant dans le pilotage du plan Logement d'abord. Il y a une vraie réflexion sur « comment faire du Logement d'abord » sur la base de ce que, nous, on propose mais également ce qui est proposé par la DGCS et la DHUP, parce que ce plan, il est copiloté, bien évidemment, avec eux.

- *Je comprends qu'il y a plusieurs institutions, déjà au niveau de l'État, qui travaillent ensemble autour de ces questions. Et vous dites que demain, il pourrait y avoir un service « de la rue au logement » qui organisera les choses peut-être de manière un peu différente. Est-ce que vous pouvez m'expliquer comment cela marche aujourd'hui ?*

Actuellement, on est uniquement sur de la coordination de ce qui se fait déjà. Vous avez d'un côté la Direction Générale de la Cohésion Sociale qui gère tout le secteur de l'hébergement, donc ça va des maraudes aux SIAO, aux CHU, aux CHR, avec un budget qui est le BOP 177. Vous avez de l'autre côté, la Direction de l'Habitat, de

l'Urbanisme et des Paysages, un bureau qui gère tout ce qui est logement social et logement privé. Et puis, vous avez, au milieu de tout ça, le logement accompagné (pension de famille, résidence sociale, intermédiation locative) qui était déjà copiloté puisque ce sont des dispositifs qui s'inscrivent à la fois dans le Code de l'action sociale et dans le Code de l'urbanisme. Nous, DIHAL, on n'a pas de budget. On doit dégager des marges de manœuvre sur les budgets de la DGCS et de la DHUP. Tout ça se fait d'un commun accord. Au niveau national, il y a des réunions entre responsables d'administration centrale pour le pilotage des projets que l'on a en commun et des orientations à prendre. Et puis, vous avez des arbitrages qui se font au niveau du cabinet ministériel, du ministère de la Ville et du Logement, lorsque ça nécessite un arbitrage de plus haut niveau ».

Alexandra Menis, cheffe de projet Hébergement et accès au logement à la Délégitation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel, le 2 décembre 2019

Pour agir au nom de l'État, la DIHAL est alors tributaire des moyens gérés par les administrations centrales en charge de l'hébergement (la Direction Générale de la Cohésion Sociale) et du logement (la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), ainsi que par les services déconcentrés qui leur sont rattachés. L'appel à manifestation d'intérêt lui permet d'orienter l'usage d'une petite part de ces budgets pour amorcer la transformation des dispositifs et des pratiques qu'elle préconise.

Les moyens additionnels annoncés pour les territoires de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* sont très limités, annuels et leur reconduction n'est pas assurée¹⁹⁵. Ils sont conditionnés à un cofinancement local, gage selon le cahier des charges de l'effectivité d'une mobilisation partenariale amplifiée : « les efforts budgétaires de l'État devront s'inscrire dans une dynamique partagée au niveau local, afin de permettre un effet levier pour la réduction du sans-abrisme ».

Dans un contexte d'interdépendance structurelle, pour construire son positionnement au sein du « complexe bureaucratique-assistanciel » (Damon, 2012) qu'elle souhaite transformer, la DIHAL mobilise à la fois les méthodes de l'« État animateur » (Donzelot et al., 1994) et de l'« État stratège » (Bezes, 2009; Chevalier, 2007). Par le biais de l'appel à manifestation d'intérêt, elle se met en position d'animer le réseau des territoires volontaires et de proposer ses capacités d'expertise pour soutenir et guider l'action publique territoriale dans l'appropriation du *Logement d'abord*. Elle se montre aussi soucieuse de renforcer ses capacités de pilotage, de coordination et de contrôle, en empruntant ses instruments au « répertoire néo-managérial réorganisateur » décrit par Philippe Bezes : culture du résultat, mesure de la performance, recentrage des administrations centrales et contractualisation.

¹⁹⁵ L'enveloppe financière annoncée dans l'AMI *Logement d'abord* est de 10 millions d'euros pour 15 territoires. Les crédits peuvent financer l'ingénierie technico-administrative « support » de la stratégie locale et une part des coûts d'accompagnement des bénéficiaires, s'il s'agit de « mesures nouvelles » ou d'un « renforcement de mesures existantes innovantes ».

5.3.4. L'horizon d'un système d'assistance basé sur le logement pérenne

L'horizon de la stratégie nationale du *Logement d'abord* est la transformation du système d'assistance basé sur l'hébergement temporaire pour privilégier le logement pérenne. Dans cet exercice de projection d'un changement, les préoccupations se portent sur la gestion des temporalités et la synchronisation des actions à mener pour passer d'un système à l'autre (Gardella, 2014)¹⁹⁶. Une trajectoire de transformation est à projeter.

Le chef de projets Hébergement et accès au logement de la DIHAL décrit en ces termes les tensions à résoudre :

« Il y a une double temporalité à gérer. Il y a une temporalité longue. Est-ce que l'on peut proposer une vision ? Se mettre d'accord sur une vision ? L'État peut avoir sa vision mais la vision doit aussi être coconstruite avec les principaux intéressés. C'est-à-dire les associations, les personnes qui mettent en œuvre et les personnes qui bénéficient de ces dispositifs elles même. Comment peut-on avoir ce mouvement de transformation tout en gérant un temps court qui est l'urgence de la mise à l'abri ? On est sur une politique un peu mécanique. J'ai l'habitude de dire que l'hébergement d'urgence, c'est une drogue dure. Ça va vite, on peut ouvrir rapidement, ça soulage pendant un hiver et au fait... on ne s'en sort pas. Parce que l'on ne propose pas des solutions de qualité. On ne propose pas des parcours. On ne propose pas une organisation qui derrière permette de donner une suite. Comment se sortir de cette drogue dure ? Le sevrage est le plus compliqué. Comment gérer cette double temporalité ? On est forcément, c'est ce que l'on plaide depuis le début, dans une phase où il faut penser investissement social. C'est-à-dire dans une phase de transformation où l'on ne peut pas espérer des économies à 5 ans ».

Manuel Hennin, chef de projets hébergement et accès au logement à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien collectif, le 15 octobre 2020

Cette aspiration à une conduite de l'action publique concertée, rationalisée et maîtrisée se situe aux antipodes de la gestion « au thermomètre » des capacités d'hébergement pour répondre dans l'urgence aux besoins de mise à l'abri. Pour la DIHAL qui fait de la co-construction un marqueur de son mode de pilotage de la politique du *Logement d'abord*, cette trajectoire reste à élaborer avec les parties-prenantes. Elle s'inscrit dans le cadre précontraint d'une injonction à la maîtrise des dépenses publiques, voire de leur réduction, avec des arbitrages gouvernementaux liés aux positions du ministère en charge du budget et des finances publiques, qui laissent peu de latitudes dans la gestion de cette trajectoire.

5.3.5. Le pari d'une stratégie métropolitaine ambitieuse

La préparation de la candidature métropolitaine à l'appel à manifestation d'intérêt mobilise le premier cercle des promoteurs du *Logement d'abord* constitué au sein du PPH. En amont des validations institutionnelles, le travail s'organise en petit comité, sur un mode relativement informel, avec le souci de ne pas ébruiter les intentions pour ne pas politiser le dossier. Quelques acteurs locaux sont consultés via des entretiens individuels mais le calendrier et le contexte institutionnel ne se prêtent pas à l'organisation d'une démarche partenariale associant les différents acteurs potentiellement concernés.

¹⁹⁶ En proposant une conceptualisation de l'urgence sociale en termes de « chronopolitique », Edouard Gardella invite à observer « comment des acteurs, confrontés à des situations problématiques, les prennent dans des perspectives temporelles et se soucient de la synchronisation des réponses qu'ils apportent » (p.30). L'analyse s'attache à décrire les temporalités de l'action publique prises dans une réflexivité collective partagée par les acteurs, les perspectives qu'ils adoptent sur le problème public, les réponses qu'ils s'efforcent d'organiser, les disputes et controverses dans lesquelles ils s'engagent.

Les travaux sont coordonnés par la chargée de mission stratégie et innovation de la direction de l'habitat et du logement. Elle s'appuie sur les référents *Logement d'abord* d'Est Métropole Habitat – le responsable mobilité résidentielle et la chargée de mission CIFRE du GIE *La ville autrement* – ainsi que sur l'ancien délégué régional de la Fondation Abbé Pierre qui est financé par le pôle public de l'habitat pour une prestation d'appui d'une dizaine de jours. « Entrepreneurs-frontières » (Bergeron, Castel, & Nouguez, 2013), ils cherchent à orienter l'action publique. Dans les différents postes qu'ils ont occupés, ils se sont positionnés aux frontières de plusieurs univers sociaux (administrations publiques – décideurs politiques - associations – organismes Hlm) en cherchant à dépasser la simple fonction d'« intermédiaire¹⁹⁷ » pour assurer un rôle de « médiateur » dans les échanges et les négociations¹⁹⁷. Leur moindre encastrement dans les logiques organisationnelles et institutionnelles propres à chaque univers social a pu favoriser une analyse critique des fonctionnements et des règles en vigueur et la recherche de voies ou pratiques alternatives. Ils se retrouvent autour d'une visée prosélyte et transformative associée au *Logement d'abord*. Leur action pourrait conduire « à une transformation conjointe (plus ou moins radicale et non homogène) non seulement des entités en circulation, mais également des frontières et des territoires au sein desquels ces entités circulent » (Bergeron, Castel, & Nouguez, 2013, p.270). C'est du moins ainsi qu'ils vont investir l'élaboration de la stratégie métropolitaine.

Le cahier des charges de l'AMI *Logement d'abord* préconise de rompre avec le modèle de prise en charge « en escalier » (en page 169 et suivantes) et de transformer l'existant en s'appuyant sur les dynamiques partenariales déjà engagées sur les territoires pour les « prolonger et approfondir »¹⁹⁸. Quels seraient les ingrédients à réunir pour qu'une telle rupture puisse s'opérer ? Derrière le formalisme affiché, le cadre d'intervention proposé s'avère très large et peu prescriptif sur les contours et les contenus à donner aux démarches territoriales. Il n'intègre d'ailleurs pas de critères permettant d'identifier précisément ce qui relève du *Logement d'abord* et ce qui n'en relève pas. Le *Logement d'abord* pourrait aisément se diluer dans les actions déjà conduites dans le cadre du PLALHPD.

Prenant acte du peu de moyens dédiés, des incertitudes sur le portage institutionnel local et sur les financements, le petit groupe se lance dans un exercice de projection à cinq ans. Quatre objectifs de résultat à cinq ans sont affichés pour fixer un niveau d'ambition en dépit des incertitudes :

- Réduire au moins de moitié le nombre de personnes sans-abri dans l'agglomération
- Apporter à chaque jeune sans domicile et sans ressources, une solution logement et le soutien dont il a besoin pour devenir autonome.
- Ne plus avoir de « sorties sèches » d'institutions, pour les personnes qui sortent des structures ou de prises en charge de l'aide sociale à l'enfance, de détention ou d'hôpitaux psychiatriques sans solution logement.
- Ne plus avoir d'expulsions dans le parc public et privé liées à un logement trop cher ou à des problématiques psycho-sociales non prises en charge sans solution alternative.

Le programme d'action envisagé croise les pistes de travail identifiées dans le cadre du PPH, les actions et projets locaux préexistants susceptibles de s'inscrire dans la démarche et les opportunités qui émergent dans le cadre du *Housing First Europe Hub*. Les actions des deux

¹⁹⁷ En référence à la distinction établie par Bruno Latour : « Un intermédiaire désigne, dans mon vocabulaire, ce qui véhicule du sens ou de la force sans transformation : définir ses entrées, ses inputs suffit à définir ses sorties, ses outputs. [...] Les médiateurs transforment, traduisent, distordent, et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont censés transporter ». (Latour, 2006, p. 58)

¹⁹⁸ Sont visés en particulier les dispositifs partenariaux de travail rendus obligatoires par la loi : Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), Commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), Conférences intercommunales du logement (CIL)

premières années sont calibrées à partir d'une estimation du potentiel de logements et de financements pouvant être mobilisés dans le cadre de la démarche. Dans un souci d'opérationnalité, l'offre de logements supplémentaires à mobiliser et à développer est quantifiée, de même que le nombre de personnes à accompagner et loger, ainsi que les coûts associés à chaque action.

Le programme d'action s'organise autour de trois axes :

- Augmenter l'offre de logement mobilisable pour les personnes sans domicile
- Combiner logement en diffus et nouvelles formes d'accompagnement et de relations de proximité
- Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles

Développer l'offre : objectif à 5 ans

Mobiliser le parc privé à des fins sociales <ul style="list-style-type: none"> ▶ 350 logements privés supplémentaires captés 	Produire des formes alternatives <ul style="list-style-type: none"> ▶ Doublement des pensions de familles : 20 structures – env. 400 places ▶ 500 places créées en habitat groupé ▶ Transformation progressive des structures d'hébergement collectif en logements
Amplifier les accès directs au logement social en alternative à l'hébergement <ul style="list-style-type: none"> ▶ Augmentation des accès directs avec un accompagnement adapté. ▶ Accompagner l'évolution des filières d'accès et des dispositifs de prescription pour y inscrire cette logique. 	Développer l'urbanisme temporaire et la gestion intercalaire <ul style="list-style-type: none"> ▶ Logement intercalaire : 250 logements en file active ▶ Logement modulaire : capacité d'environ 500 places

12

7 projets pilotes et objectifs associés

- ▶ 100 personnes logées et accompagnées via « Un chez soi d'abord », avec 50 situations la première année (pour rappel, hors AMI)
- ▶ 500 jeunes sans domicile et sans ressources, logés et accompagnés, dont 50 la première année
- ▶ **Accompagnement emploi/logement** des familles à la rue proches de l'emploi avec 50 situations la première année
- ▶ **Constitution d'équipes mobiles interdisciplinaires** territorialisée, pour accompagner 50 personnes dès la première année.
- ▶ **Lieux repères permettant d'assurer un maillage du territoire** pour accompagner le développement de l'offre en diffus (50 personnes la première année)
- ▶ 500 personnes logées et accompagnées en sortie d'institution à la ASE, l'hôpital psychiatrique, ou prison dont 75 la première année.
- ▶ 200 ménages couverts par un projet d'alternative à l'expulsion : « bail maintien » en intermédiation, loyer à la personne, encouragement à la mobilité pour le parc public et privé.

15

Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles

Organiser l'échange des pratiques, les retours d'expérience et l'acculturation <ul style="list-style-type: none"> • Une animation institutionnelle et une « task force » pour aider à lever les obstacles • L'animation du réseau d'acteurs, autour de l'amélioration permanente, pour partager un « esprit pionnier » • La capitalisation et la diffusion des expériences innovantes • Un fil twitter et une page facebook pour diffuser et promouvoir les actions 	Renforcer la formation des acteurs <ul style="list-style-type: none"> • L'intégration dans la formation initiale des professionnels de l'action sociale et sanitaire et sociale • La création d'un Diplôme Universitaire « Logement d'abord », avec l'Université Lyon 2. • La formation continue des acteurs de l'hébergement, du logement, de la santé, en partenariat avec le Housing First Hub • La formation des élus au logement d'abord, en partenariat avec Sciences-Po Lyon et le Collège coopératif Aura
--	--

16

Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles

Structurer un mécanisme d'Amélioration Permanente du Logement d'Abord moteur de l'amélioration permanente	
Suivi	
<ul style="list-style-type: none"> • Un référentiel commun pour suivre la mise en œuvre, les résultats et les évolutions 	
Observation	Evaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Un dialogue entre les différents lieux de connaissance des besoins • Se doter d'un état des lieux initial partagé pour pouvoir mesurer et analyser les évolutions • Approfondir la connaissance des besoins, ne pas les réduire aux réponses apportées et identifier les écarts pour progresser • En prenant appui sur l'observatoire de la MVS 	<ul style="list-style-type: none"> • Un processus d'évaluation en continu qui engage tous les acteurs : professionnels – praticiens, personnes concernées, chercheurs et évaluateurs externes • Rendre compte des progrès et difficultés rencontrés, alimenter les projets et la commande publique • Evaluer les résultats, les coûts et les modalités de déploiement • En partenariat avec l'université et Housing First Hub

17

Illustration 28 : Extrait du diaporama présentant les objectifs à 5 ans de la candidature métropolitaine. 2ème petit déjeuner de la plateforme des acteurs du Logement d'abord. Le 22 juin 2018, dans les locaux de la Métropole à Lyon.

Afin de limiter « le risque de simplement allonger la liste des demandeurs de logement social », la mobilisation du parc privé, le développement de pensions de famille et d'habitats groupés, ainsi que l'usage d'habitat intercalaire et modulaire sont proposés en sus de l'usage des logements sociaux. Lors des discussions à huis clos, l'importance d'inscrire la mobilisation du parc social est portée par les référents *Logement d'abord* d'Est Métropole Habitat qui nuancent et déconstruisent l'argument de la pénurie et de la concurrence des publics.

Sept projets pilotes, parmi lesquels le programme *Un chez soi d'abord*, sont envisagés pour appliquer les principes du *Logement d'abord* à différentes catégories de situations de sans-abrisme présentes dans la métropole lyonnaise. Ils impliquent des institutions et des opérateurs pour partie distincts. Ils doivent poser les bases d'un déploiement du *Logement*

d'abord à plus grande échelle par la réorientation des logiques intentionnelles, des pratiques professionnelles et des dispositifs préexistants.

Un « Mécanisme d'Amélioration Permanente du *Logement d'abord* » est proposé pour produire de la connaissance, organiser le suivi et l'évaluation de la démarche, rendre compte des progrès et des difficultés rencontrées. L'accent est mis sur l'accompagnement des changements culturels à travers l'animation d'une « communauté locale » du *Logement d'abord*, des échanges de pratiques et de la formation. Une ingénierie financière « originale » est aussi envisagée pour le déploiement du *Logement d'abord*. Elle pourrait s'appuyer sur les financements du plan quinquennal et de l'AMI *Logement d'abord*, « l'optimisation des financements de droit commun » par leur « décloisonnement », l'affectation des « coûts évités » au déploiement et la recherche de nouvelles sources de financement au niveau européen. Par l'entremise de la FEANTSA et du *Housing First Europe Hub*, un premier contact vient alors d'être établi avec le conseiller logement de la Banque du Conseil de l'Europe lors d'un dîner à Bruxelles. Cette banque est impliquée dans le fond Hémisphère qui finance par le biais de contrats à impact social, des rachats d'hôtels en Ile de France et leur conversion pour héberger et accompagner des demandeurs d'asile¹⁹⁹. L'expérience suscite de l'intérêt et la possibilité de recourir à ce type de montage est mentionnée.

La gouvernance politique sera assurée par Préfet du Rhône, le Président de la Métropole et le Vice-Président au logement de la Métropole et le directeur de l'Agence Régionale de Santé. Ce pilotage met à distance les instances partenariales du PLALHPD perçues comme des freins pour l'action et l'innovation. Une « Task Force » d'appui au développement du *Logement d'abord* est proposée en lieu et place des comités techniques usuels. Telle que présentée dans le dossier de candidature de la Métropole, elle se veut une instance inter-institutionnelle « agile », avec des personnes convaincues, ressource pour la démarche locale et les porteurs d'initiatives, chargée « d'insuffler de la vie, du dynamisme et un effort de progrès constant »²⁰⁰.

¹⁹⁹ Ce fond Hémisphère a été créé le 30 mai 2017 par AMPERE Gestion et Adoma, deux filiales du groupe CDC Habitat. Il doit permettre de financer les rachats d'hôtel en faisant appel à des investisseurs institutionnels. 10 000 places d'hébergement d'urgence sont projetées avec une économie annoncée pour l'État de 40% par comparaison avec le coût de l'hébergement en nuitée hôtelière classique. C'est le premier fond de cet ampleur en France qui s'inscrit dans la logique des contrats à impact social, ou Social Impact Bonds, où un programme social est financé par des acteurs privés dont la rémunération est conditionnée à l'atteinte d'objectifs sociaux. Une part de la rémunération des investisseurs institutionnels d'Hémisphère dépend ainsi d'objectifs sociaux contractualisés tels que la scolarisation des enfants ou la capacité à orienter le public accueilli vers un logement permanent.

²⁰⁰ Le dossier de candidature prévoyait que dans sa phase initiale, l'équipe de la Task Force serait composée d'un coordinateur externe, d'un référent suivi-évaluation, d'une personne de l'ARS, de la Direction de l'Habitat à la Métropole, de la DDCS, du GIE La ville autrement, du CCAURA (formation continue), de la Fondation Abbé Pierre, d'une personne chef de file sur l'habitat groupé et une autre chef de file sur les équipes mobiles interdisciplinaires (avec l'appui de la coordinatrice du Housing First Hub européen)

Le « comité de rédaction » de la candidature de la Métropole de Lyon à l'AMI Logement d'abord

Par le jeu des cooptations, les profils des membres du petit comité en charge de la préparation de la candidature métropolitaine présentent des similitudes et des complémentarités. Ils se connaissent pour certains « de très longue date ». Ils exercent ou ont exercé des fonctions d'étude et de conseil. Ils ont investi leurs dispositions militantes dans la sphère professionnelle de l'habitat très social (Tissot, 2005a; Tissot, Gaubert, & Lechien, 2005). Pour concevoir une stratégie de déploiement du Logement d'abord sur la métropole lyonnaise, ils mettent en avant leurs capacités d'expertise sur les politiques menées reliées à leurs convictions et à une connaissance des réalités « institutionnelles » et de « terrain ».

Martine Chanal est alors chargée de mission auprès de la directrice de l'habitat et du logement sur les questions de stratégie et d'innovation. Elle suit notamment le PPH et « défriche les sujets nouveaux pour voir s'ils ont de l'intérêt ». Après des études en sciences sociales à Lyon, elle avait travaillé une année à l'ALPIL, puis fondé Études Actions, bureau d'étude spécialisé dans l'habitat des gens du voyage. Elle y a travaillé durant une quinzaine d'années, a soutenu une thèse sur l'intervention publique et l'affirmation identitaire des gens du voyage (Chanal, 2005) et a participé avec Etienne Fabris et Marc Uhry à la création de Néma Lové, société coopérative à but non lucratif qui produit des logements d'insertion. Elle a rejoint le Grand Lyon en 2004. Son positionnement institutionnel lui permet de jouer un rôle d'interface et de négociation entre la technostucture du Grand Lyon, le cabinet et le vice-président en charge de l'habitat, les services de l'État, les opérateurs associatifs et les bailleurs sociaux.

Etienne Fabris a rejoint le GIE La ville autrement en tant que responsable mobilité résidentielle en 2013, lorsqu'Alynéa et la Fondation Aralis ont intégré le GIE. Il travaillait alors depuis une dizaine d'années en tant qu'expert en politiques sociales et territoriales au sein de l'USH. Après des études en urbanisme et aménagement à Grenoble, il avait fait un service civique dans un organisme Hlm puis travaillé pour la FAPIL où il développait des agences immobilières à vocation sociale. Il avait ensuite travaillé au service inter-administratif du logement de la préfecture du Rhône. Il y organisait l'accès au parc social des demandeurs sans solution dits « cas bloqués », avec les organismes hlm, les collectivités et les associations. Par ses fonctions au sein du GIE, il est en capacité d'éclairer les conditions de faisabilité des projets envisagés dans le cadre du Logement d'abord et d'en porter certains.

Le site rue89Lyon qui diffuse certaines publications de Marc Uhry le présente comme un « mille pattes des solidarités à Lyon et en Europe. Un pied sur le terrain, un pied dans les politiques publiques, un pied dans la recherche et l'enseignement, et quelques autres pieds... »¹ Après des études de sciences politiques à Grenoble, il a travaillé pour l'ALPIL puis en tant que directeur régional de la Fondation Abbé Pierre. En 2014, il convainc la Fondation d'ouvrir une antenne à Bruxelles où il travaille avec la FEANTSA afin d'« arriver à une stratégie européenne pour le sans abris ». Il quitte ce poste deux ans plus tard et exerce alors des activités d'études et de conseil sous le nom de « Long John Silver ». Il souhaite renouveler les formes de travail, de pilotage et de communication pour « inoculer le virus du Logement d'abord chez l'ensemble des acteurs du logement accompagné » et permettre une appropriation collective de la démarche. Il s'appuie sur son réseau local et européen pour saisir les initiatives émergentes ou inspirantes, ainsi que pour alerter sur d'éventuelles résistances ou risques de dérives « technicistes ».

En tant que chargée de mission en CIFRE, nous apportons une expertise sur les politiques sociales de l'habitat, le fonctionnement des dispositifs locaux et l'écosystème des bailleurs sociaux. Nous mobilisons notre expérience du conseil et de la conduite de projets partenariaux, avec un emploi exclusivement dédié au déploiement de la démarche et à son analyse dans le cadre de la recherche doctorale.

Encadré 8 : Le « comité de rédaction » de la candidature de la Métropole de Lyon à l'AMI Logement d'abord

Conclusion du chapitre 5

La dynamique locale initiée par Est Métropole Habitat avec l'appui de la Métropole de Lyon rejoint le programme d'une pluralité d'acteurs qui promeuvent le *Logement d'abord* aux niveaux européen, national et local. Elle prend en particulier appui sur le *Housing First Europe* Hub et les opportunités d'action ouvertes par la DIHAL avec le déploiement du programme *Un chez soi d'abord*, puis l'appel à manifestation d'intérêt pour des territoires de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*. Elle contribue en retour au succès de ces entreprises.

L'appropriation locale du *Logement d'abord* s'engage d'emblée sous le sceau de l'exploration. Par l'implantation du programme *Un chez soi d'abord* à Lyon, les promoteurs locaux souhaitent domestiquer le modèle d'intervention à l'origine des preuves d'efficacité du programme. Ils cherchent dans le même temps à tracer une voie singulière, en croisant les différents leviers d'action dont ils disposent et les sources d'inspiration. Ils prennent appui sur les cadres d'intervention proposés et les modèles de pratiques qui circulent pour les adapter à leur lecture des enjeux.

L'implication des acteurs de l'habitat dès les prémises de la démarche est une singularité qui contribue à modeler l'appropriation locale du *Logement d'abord*. Les explorations envisagées portent sur le développement et la mobilisation d'une offre d'habitat diversifiée (logements sociaux, pension de famille et habitat partagé, logement intercalaire et mobile), sur de nouvelles pratiques d'accompagnement en logement, sur de nouvelles coopérations interinstitutionnelles. La démarche locale s'inscrit dans une conception transformative et extensive du *Logement d'abord* (en page 153 et suivantes), avec des acteurs en capacité d'agir sur les trois volets d'action indiqués ci-dessus.

L'évolution du contexte national et local a permis d'aboutir à un arbitrage politique favorable au déploiement du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise et au positionnement de la Métropole de Lyon comme « cheffe de file » de la démarche locale et des transformations projetées. Au-delà des effets d'annonce, les incertitudes portent sur l'effectivité du portage institutionnel, sur les moyens dévolus à la mise en œuvre et sur l'acceptabilité des changements à opérer.

CHAPITRE 6. FAIRE EXISTER LE *LOGEMENT D'ABORD* DANS LA METROPOLE LYONNAISE

Introduction du chapitre 6

Ce chapitre décrit comment les promoteurs du *Logement d'abord* s'attachent à faire exister le *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Il présente l'ambition transformatrice de la démarche qui cherche à réorienter le système d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme en évitant le recours à l'hébergement. Il analyse la trajectoire locale du *Logement d'abord* à l'aune de cette ambition.

La première section discute les problématiques qui sous-tendent l'action publique dans le cadre du *Logement d'abord*, les critiques adressées à l'hébergement ainsi que les modalités de réorientation du système d'assistance en mobilisant au plus tôt le logement plutôt que l'hébergement. Le cadre conceptuel de l'innovation par retrait est présenté pour interroger la possibilité d'un tel changement systémique.

Dans ce nouveau territoire en œuvre accélérée du *Logement d'abord*, l'orchestration du travail partenarial et des projets engagés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt va permettre d'étendre le cercle des alliés, de lever les incertitudes sur le portage institutionnel et de réunir des moyens pour l'action. La deuxième section rend compte de l'action collective au cours des trois premières années de cette mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*, avec un enrôlement des acteurs locaux et une incorporation de la doctrine qui infléchit les pratiques, sans retrait de l'hébergement.

La troisième section analyse les effets de la pandémie de la Covid-19 sur la trajectoire locale du *Logement d'abord*. La démarche s'écarte des projections initiales. Ses développements et ses ramifications interrogent ce qui se diffuse et ce qui s'institutionnalise au travers de ce processus d'innovation.

Section 1. Comment réorienter le système local d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme ?

6.1.1. L'horizon d'un système d'assistance basé sur le logement pérenne

Au niveau européen, national et local, les promoteurs du *Logement d'abord* veulent réorienter le système d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme en organisant leur accès au logement ordinaire et aux services de droit commun. La problématisation qui prévaut mêle des arguments liés au respect des droits humains, en particulier le droit au logement et le droit à l'autonomie de vie, ainsi que des arguments d'efficacité, d'investissement social et d'économies potentielles (en page 172 et suivantes).

Dans l'extrait suivant, le délégué interministériel Sylvain Mathieu présente la stratégie du plan quinquennal lors d'une audition par les parlementaires de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. L'audition se tient le 14 mars 2018 et le délégué général de la Fondation Abbé Pierre, Christophe Robert, est également associé.

« Ce changement de modèle, il s'est appuyé sur un constat simple : du point de vue de l'hébergement, nous sommes dans une impasse. Juste deux chiffres : entre 2012 et aujourd'hui, on a créé 70 000 places d'hébergement. On est aujourd'hui avec les places hivernales à plus de 150 000 places. Et pourtant vous le voyez, il y a toujours une pression à l'entrée qui est extrêmement forte. Et d'un point de vue financier, en 2012, en loi de finance initiale, on était à un milliard deux. Et vous avez voté dans la

dernière loi de finance un budget à deux milliards. Donc la question, elle est : « comment on sort de ça ? Comment on trouve une réponse structurelle ? ». Cette impasse, c'est une impasse pour les personnes, une impasse financière, une impasse pour les institutions. »

Au niveau national, la progression continue des capacités d'hébergement et des coûts associés est mise en avant pour argumenter le bien-fondé et la nécessité de la politique du *Logement d'abord*. « Ça marche, c'est mieux pour les personnes et ça coûte moins cher » expliquent ainsi les représentants de la DIHAL en charge du déploiement en France²⁰¹. Ils se réfèrent à une analyse des causes qui est synthétisée dans le rapport « *Le logement d'abord, et après ? Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France* » de l'Agence nouvelle des solidarités actives et de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté (2017)²⁰².

Ce rapport reflète la doxa alors partagée dans cette nébuleuse programmatique. La poursuite de l'extension de l'hébergement s'expliquerait par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, l'insuffisance des capacités d'accueil et d'hébergement qui leur sont spécifiquement dédiés, ainsi que par l'augmentation du nombre de personnes qui ont des droits au séjour, au travail et/ou au logement incomplets, souvent déboutés du droit d'asile. Tous les hivers, quand les températures baissent, des places sont ouvertes pour mettre à l'abri les personnes dépourvues de logement. Au printemps, pour limiter les situations de remise à la rue et les mobilisations qu'elles suscitent parmi les professionnels et dans l'opinion publique, une partie de ces places sont pérennisées. Cette gestion « au thermomètre » conduirait à l'extension du parc d'hébergement, en dépit de la volonté affichée de le réduire.

Promouvoir la généralisation du *Logement d'abord* est présentée comme la seule réponse politique durable et efficiente, pour sortir d'une logique d'urgence porteuse d'inefficacité et transformer le système de prise en charge. Le rapport préconise le ciblage de la politique du *Logement d'abord* uniquement sur les personnes en situation régulière, en prenant acte de la politique migratoire, de la gestion de l'asile et de la réglementation en vigueur. En organisant au plus tôt leur accès au logement ordinaire ou adapté, les hébergements dits « généralistes » seraient moins mobilisés et davantage en capacité de répondre aux situations d'urgence. L'ajustement des capacités d'hébergement et d'accompagnement aux besoins des personnes en demande d'asile ou déboutées est aussi préconisé.

« Compte-tenu du cadre légal existant, cette politique visant un accès direct à un logement de droit commun- ne pourra s'adresser qu'aux personnes en situation régulière. Mais elle permettra de façon très opérationnelle de désengorger les dispositifs d'hébergement généralistes, qui sont toujours nécessaires et servent de filets de sécurité. Elle ne pourra par ailleurs se développer qu'en parallèle du renforcement de l'offre d'hébergement et d'accompagnement à destination des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de la demande d'asile ». (ANSA - Action Tank Entreprise et Pauvreté, 2017, p.34).

La distinction ainsi établie segmente les situations de sans-abrisme et les sphères de traitement en fonction du droit au séjour. C'est une rupture dans la gestion publique de

²⁰¹ Dans la métropole lyonnaise, les promoteurs du *Logement d'abord* se réfèrent eux-aussi à cette argumentation. Un extrait de cette vidéo disponible sur la chaîne parlementaire est ainsi projeté lors de la réunion du 6 avril 2018 au siège d'EMH durant laquelle les directeurs généraux des trois OPH métropolitains se concertent sur leur implication dans la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* dans ce territoire (en page 362 et suivantes).

²⁰² Ces deux structures ont été fondées notamment par Martin Hirsch, président d'Emmaüs France et haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté entre 2006 et 2010. Proches des administrations centrales, elles s'apparentent à des « think tank, » en charge de concevoir, d'expérimenter et d'évaluer des projets d'innovation sociale dans le champ de la lutte contre la pauvreté.

l'hébergement²⁰³. Cette problématisation guide la stratégie nationale portée par la DIHAL avec les autres administrations centrales et les services déconcentrés de l'État.

Puisque l'horizon de cette stratégie est la refondation du système d'assistance basé sur l'hébergement pour privilégier le logement pérenne, une trajectoire de transformation est à projeter. Pour la DIHAL qui fait de la co-construction un marqueur de son mode de pilotage de la politique du *Logement d'abord*, cette trajectoire est à élaborer avec les parties-prenantes. Dans cet exercice de projection d'un changement, les préoccupations se portent sur la gestion des temporalités et la synchronisation des actions à mener pour passer d'un système à l'autre (Gardella, 2014)²⁰⁴. Le chef de projets Hébergement et accès au logement de la DIHAL décrit en ces termes les tensions à résoudre :

« Il y a une double temporalité à gérer. Il y a une temporalité longue. Est-ce que l'on peut proposer une vision ? Se mettre d'accord sur une vision ? L'État peut avoir sa vision mais la vision doit aussi être coconstruite avec les principaux intéressés. C'est-à-dire les associations, les personnes qui mettent en œuvre et les personnes qui bénéficient de ces dispositifs elles même. Comment peut-on avoir ce mouvement de transformation tout en gérant un temps court qui est l'urgence de la mise à l'abri ?

On est sur une politique un peu mécanique. J'ai l'habitude de dire que l'hébergement d'urgence, c'est une drogue dure. Ça va vite, on peut ouvrir rapidement, ça soulage pendant un hiver et au fait... on ne s'en sort pas. Parce que l'on ne propose pas des solutions de qualité. On ne propose pas des parcours. On ne propose pas une organisation qui derrière permette de donner une suite. Comment se sortir de cette drogue dure ? Le sevrage est le plus compliqué. Comment gérer cette double temporalité ? On est forcément, c'est ce que l'on plaide depuis le début, dans une phase où il faut penser investissement social. C'est-à-dire dans une phase de transformation où l'on ne peut pas espérer des économies à 5 ans ».

Manuel Hennin, chef de projets hébergement et accès au logement à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien collectif, le 15 octobre 2020

Cette aspiration à une conduite de l'action publique concertée, rationalisée et maîtrisée se situe aux antipodes de la gestion « au thermomètre » des capacités d'hébergement. L'action de la DIHAL s'inscrit néanmoins dans le cadre précontraint d'une injonction à la réduction des dépenses publiques, avec des arbitrages budgétaires qui laissent peu de latitudes dans la gestion de cette trajectoire.

Parallèlement au lancement du plan quinquennal *Logement d'abord*, au ministère de l'économie et des finances, l'administration de Bercy prépare le projet de la loi de finances 2018. La volonté de réduire les dépenses à la charge de l'État se traduit par un coup de rabot sur la ligne budgétaire dédiée aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) et par l'instauration d'un prélèvement sur les ressources financières des organismes Hlm au travers du mécanisme de « réduction de loyer de solidarité » (RLS)²⁰⁵. Face aux réactions très

²⁰³ Le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement a été introduit par la loi du 25 mars 2009 dite loi MOLLE et modifié en 2014 pour affirmer le caractère non cumulatif des critères de détresse. Le code de l'action sociale et des familles prévoit ainsi que « Toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Article L345-2-2 du CASF.

²⁰⁴ En proposant une conceptualisation de l'urgence sociale en termes de « chronopolitique », Edouard Gardella invite à observer « comment des acteurs, confrontés à des situations problématiques, les prennent dans des perspectives temporelles et se soucient de la synchronisation des réponses qu'ils apportent » (p.30). L'analyse s'attache à décrire les temporalités de l'action publique prises dans une réflexivité collective partagée par les acteurs, les perspectives qu'ils adoptent sur le problème public, les réponses qu'ils s'efforcent d'organiser, les disputes et controverses dans lesquelles ils s'engagent.

²⁰⁵ Cette mesure gouvernementale dite de « réduction de loyer de solidarité » (RLS) cible les loyers des ménages qui ont de faibles revenus dans le parc social et elle doit permettre des économies d'1,5

vives du mouvement Hlm, les débats suggèrent alors l'intention du gouvernement de réformer le modèle français du logement social mais sans que les tenants et les aboutissants ne soient clairement énoncés (Driant, 2017).

La concomitance de ces mesures d'économies dessine une problématisation plus lapidaire qui pourrait guider la stratégie nationale. Au regard des coûts liés au secteur de l'hébergement et des ressources disponibles au sein du secteur du logement social, réduire les capacités d'hébergement et orienter les personnes en situation de sans-abrisme vers le logement social peut permettre à l'État de réduire ses dépenses. Dans la perception d'une partie des acteurs de l'hébergement et du logement, le *Logement d'abord* légitime et orchestre le transfert de tout ou partie des responsabilités et des coûts sociaux liés au sans-abrisme, de la sphère de l'hébergement vers la sphère au logement.

Dans l'extrait suivant, un professionnel du logement social partage cette interprétation et plaide pour qu'une partie des économies escomptées sur l'hébergement soit réorientée pour accompagner les personnes en logement.

« L'idée que j'en ai, c'est que le logement d'urgence des gens qui ont un certain nombre de difficultés coûte très cher. Puisqu'il y a des nuits d'hôtels, de l'accompagnement, etc... Et parmi tous ces gens, il y en a un certain nombre qui pourrait prétendre au logement social classique, sans avoir tout l'arsenal - ceinture et bretelles - d'accompagnement derrière. Du coup, cela peut faire des économies à la collectivité, de travailler avec les bailleurs sociaux pour reloger un certain nombre de ménages qui sont avec ces difficultés-là, difficultés économiques. Donc après, c'est voir comment nous, demain, on va pouvoir prendre un certain nombre de ces gens-là. Alors peut être l'idée que je m'en fais aussi, c'est de me dire, là ... Les plus grosses difficultés qu'on a aujourd'hui, c'est souvent avec les personnes qui ont des difficultés psychologiques. Donc, s'il y en a, l'économie que peut faire l'Etat, il pourrait donner de l'argent aussi aux bailleurs sociaux, pour pouvoir avoir une maîtrise d'œuvre sociale, psychologique, etc. Des intervenants qui soient un peu plus costauds pour s'occuper de ces familles en précarité. Et puis sur la bonne intégration avec le voisinage et autres ».

Eric Pougnet, directeur de territoire d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 16 août 2018

Motivé par des arguments éthiques et financiers, le retrait de l'hébergement est ainsi au cœur des problématiques qui supportent la diffusion du *Logement d'abord*. En tant qu'institution publique (Bonny, 2016), l'hébergement institutionnel est interrogé dans ses finalités, ses valeurs, les modèles de conduite qu'il véhicule ainsi que dans ses formes organisationnelles contemporaines (en page 60). L'ambivalence des professionnels interviewés à son égard renvoie à ces diverses facettes qui sont soumises à des critiques de nature assez différentes. Leur examen préalable permet de comprendre les ressorts de la trajectoire du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise.

6.1.2. L'ambivalence des acteurs à l'égard de l'hébergement

Dans le langage courant, héberger signifie pour un particulier « accueillir chez soi provisoirement » ou s'agissant d'une institution « offrir un abri provisoire » (définition CNTRL). À la différence de l'hospitalité passagère où les deux parties sont engagées dans un échange social codifié, les hébergements institutionnels s'inscrivent dans une relation contractuelle et

milliard d'euros dans le budget l'État dès 2018. Les bailleurs sociaux doivent pratiquer une remise sur loyer obligatoire qui s'accompagne d'une baisse équivalente de l'aide personnalisée au logement (APL) versée à ces locataires. Ils financent ainsi les économies réalisées par l'État sur les APL.

asymétrique où le lieu d'habitation est sous le contrôle de l'institution hébergeante (Levy-Vroelant, 2016). L'hébergement y est provisoire, voire précaire, dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée²⁰⁶.

Dans une ethnographie de l'expérience vécue des hébergés, David Grand décrit des lieux où l'hospitalité conditionnelle suppose toujours de se justifier et de fournir des contreparties (Grand, 2017)²⁰⁷. Il décrit un monde éprouvant où il faut composer avec les contraintes exercées par l'institution via les conditions d'accueil, le règlement et ses interdictions ; accepter d'être sous contrôle et surveillance ; supporter les intrusions dans l'intimité ; cohabiter avec d'autres parfois dans la violence. Mais il s'agit aussi de lieux où, au-delà de la satisfaction des besoins premiers par la fourniture du gîte et du couvert, des ressources peuvent se déployer dans les interactions avec les intervenants sociaux, les autres hébergés et plus largement l'environnement.

Des lieux de vie en décalage avec les attentes de leurs usagers

Ces différentes facettes de l'hébergement sont présentes dans la description que fait le directeur du programme UCSA Lyon de son expérience passée de gestionnaire d'un CHRS. Le dispositif fonctionnait avec de petits appartements et des espaces collectifs dans un immeuble où l'équipe avait aussi ses locaux (un « monobloc » de 120 places) et d'autres appartements disséminés dans la ville (en « diffus »). Dans l'extrait suivant, il revient sur les difficultés des familles hébergées au sein du « monobloc » inhérentes à des habitats inconfortables, la cohabitation subie et le contrôle exercé par les professionnels. Les conditions de vie étaient meilleures selon lui dans les appartements en « diffus ». Dans ces deux formes d'hébergement, une pression institutionnelle était exercée sur les personnes hébergées pour réduire les durées de séjour et pour organiser rapidement leur départ du CHRS. Elles n'avaient pas la possibilité de rester si elles en ressentaient le besoin, ou si elles voulaient prendre le temps de choisir leur futur logement.

- Quand tu dis que dans le programme Un Chez Soi d'Abord, il n'y a pas tous ces attendus vis-à-vis des personnes et des professionnels que tu as pu ressentir en CHRS, c'est quoi ces attendus ?

« Le tout premier, c'est qu'il faut que les gens sortent. Ça te flingue tout. En gros, le jour de leur arrivée, tu leur parles du jour de leur sortie. Dis comme ça, il n'y a rien de choquant en soi. Sauf que quand j'étais directeur, je faisais le contrat de séjour et je disais : « Vous êtes là pour partir le plus vite possible (en synthèse), et ce sera dans tel cadre, on va vous inscrire sur les ACIA, vous allez avoir une proposition, pas deux ». On leur faisait signer ce contrat de séjour. Quand tu le signes, tu détailles tout ça, le parcours et les attendus sont déjà fléchés : « Si vous avez un job, ça va accélérer votre entrée en logement ». Il y a toute cette thématique de : « Il faut aller vite, accélérer ». La personne a peut-être juste envie de se poser, de ne pas

²⁰⁶ La pratique de l'hébergement n'est pas liée à un seul dispositif ou à une seule forme d'habitat. L'hébergement peut aussi bien être pratiqué dans le cadre de nuitées hôtelières, d'appartements de coordination thérapeutique, de dispositifs d'hébergement d'urgence ou d'insertion, durant quelques heures ou plusieurs années. Il peut concerner un lit, une chambre dans un foyer collectif ou un algéco, un appartement indépendant ou à partager en colocation, vide ou meublé. En tant que statut d'occupation, l'hébergement est régi par les règles du prêt à usage ou commodat (articles 1874 – 1891 du code civil). Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation. Le « prêteur » doit établir avec le « bénéficiaire » un contrat d'hébergement qui précise les engagements de chacune des parties. Son contenu va dépendre de la réglementation applicable au dispositif qui propose cet hébergement. Une participation financière peut être demandée aux personnes accueillies mais elle n'est pas assimilée au versement d'un loyer. De ce fait, le ménage ne bénéficie pas des aides personnelles au logement (APL). Par différence, le logement dit ordinaire, au travers du statut de propriétaire attesté par un titre de propriété ou de locataire attesté par un bail locatif, assure une garantie de maintien dans les lieux plus durable.

²⁰⁷ L'enquête porte sur trois structures collectives très différentes en Rhône Alpes : une structure auto-gérée, un centre d'accueil d'urgence et un foyer pour personnes sans domicile âgées.

forcément réfléchir à ça. Pour les gens qui sont très pressés, ça leur va bien mais c'est un tiers des gens. L'autre tiers, ils n'en sont pas là. Quand tu es dans la précarité, tu ne peux pas penser à tout. C'est ta survie d'abord. Et toi tu bombardes les gens avec des attendus. Le contrat de séjour faisait sept ou huit pages. Les gens parlent à peine français...

Après, il y a un règlement intérieur dans le monobloc assez puissant. Les règlements, on les transgresse tous les jours mais là nous, on est sur place, on le voit. Il y a une certaine promiscuité. Ce n'est pas du vrai logement et pour des gens qui ont une expérience de l'habitat complètement autre, ça va aussi percuter des choses assez fortes. (...) Et 90 % de tes interventions auprès du public, c'est parce qu'il y a des disputes sur les laveries communes... Le monobloc qu'on avait, il ne faisait pas l'affaire pour une bonne partie du public. Pour toutes les familles déjà. C'était trop petit, mal insonorisé, il faisait trop chaud. On travaillait beaucoup en lien avec la PMI qui m'a renvoyé plein de choses sur la promiscuité. On passait notre vie à gérer des problèmes débiles, nuls, et quand les gens étaient en diffus, on n'entendait jamais parler d'eux. Plein de gens arrivaient en France, se retrouvaient en galère sans nom, à connaître la misère. Ils avaient besoin d'un gros coup de pouce pour accéder au logement parce qu'ils n'existaient pas juridiquement et administrativement, pas de ressources, rien. Par contre, quand tu leur filais un logement, ils ne demandaient rien d'autre. (...)

Des gens ne sortent pas parce qu'ils veulent refuser les logements. Et toi tu leur dis : « Écoutez, vous n'avez pas le choix, vous devez accepter le premier qu'on vous propose. On va essayer d'être au plus proche de ce que vous souhaitez mais ce sera ça et rien d'autre ». Tu as des gens aussi qui sont tellement mal que ce qu'ils veulent, c'est rester dans l'hébergement dans lequel ils sont. Ils ne voient pas pourquoi ils partiraient. Et toi, tu es obligé de les foutre dehors. Il y a un vrai problème institutionnel. Après avoir essayé de transformer, tu te rends compte que ce n'est pas juste : « Je vais essayer de transformer mon établissement tout seul dans mon coin ». Le problème est plus vaste.

Romain Walter, directeur du programme Un chez soi d'abord - Lyon, entretien individuel, le 23 octobre 2019

Dans un contexte immobilier où le parc locatif privé est trop cher et trop sélectif pour répondre aux besoins des personnes en situation de sans-abrisme, l'hébergement est perçu comme « un sas d'attente » avant l'obtention d'un logement social, dont il s'agit de réduire autant que possible la durée et de limiter l'inconfort.

Selon les professionnels, l'usage du logement ordinaire pour assurer cette fonction d'hébergement rejoindrait les souhaits de la majorité des personnes concernées. Cependant, une part importante (mais non quantifiée) de l'offre d'hébergement dans la métropole lyonnaise s'organise dans des établissements collectifs, des chambres d'hôtels ou des appartements en "colocation".

La coordinatrice qui supervise les orientations au sein de la Maison de la Veille Sociale souligne ce décalage structurel de l'offre d'hébergement avec les attentes exprimées.

« De toute façon, c'est simple : toutes les personnes sans exception sollicitent un accès au logement, quelle que soit leur situation. Enfin, il y a peut-être quelques exceptions mais ...

Encore aujourd'hui, on a des offres d'hébergement collectif et des offres en cohabitation. Quand j'envoie le diagnostic, les personnes peuvent écrire dans un petit encart ce qu'elles souhaitent. C'est noté à chaque fois « je souhaite un logement ». Les associations nous disent alors « regardez, vous m'envoyez ce gars alors qu'il veut un logement... Ce n'est pas ce que je veux, je veux quelqu'un qui veut du collectif », mais ça n'existe pas ! Encore une fois je mets un bémol à ça, mais

quasiment jamais les personnes vont vous dire « je veux habiter en colocation ». Leur demande est d'accéder à un logement ».

Elisa Herbage, coordinatrice de la Maison de la Veille Sociale, entretien individuel, le 15 novembre 2019

L'inconfort et l'inadaptation d'une partie de ces hébergements sont aussi reliés à des pratiques contestées car elles dérogent aux règles supposées régir ces dispositifs. C'est notamment le cas s'agissant de l'interdiction des animaux domestiques, de la consommation d'alcool, des visites ou encore l'imposition d'horaires d'entrée et de sortie. Une partie des professionnels déplorent ainsi la non-application ou la trop lente diffusion de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et de la réglementation supposée protéger les droits des usagers.

« Quand on regarde comment on applique la loi de 2002 dans nos établissements, tu as un truc simple : l'alcool est interdit. D'accord. Donc il y a prohibition ? En France, l'alcool est interdit ? Ah ben non... Alors pourquoi on l'interdit ? Ben parce que si les gens boivent, après ils sont intenables. Oui mais attendez, c'est l'alcool qui est à interdire ou c'est ces comportements ? (...) sur quel fondement légal cet acte se pose ? C'est quoi l'intention ? Et qu'est ce qui se passe ? Il y a une alcoolisation massive avant de rentrer dans l'établissement. Des gens sont complètement décalqués parce qu'ils ont bu comme des trous en se disant qu'ils n'allaient pas pouvoir boire. Et vous êtes confrontés à la problématique de l'alcool mais sans pouvoir la travailler. (...) La loi de 2002, elle oblige à réfléchir au pourquoi du règlement de fonctionnement avec les personnes accompagnées. On ne peut pas le faire en dehors d'elles et cela doit toujours être au profit des personnes ».

Gérald Guillon, directeur adjoint de l'association Alynéa, entretien individuel, le 11 mai 2017

La propédeutique de l'habitat : un implicite qui structure les pratiques

Le passage par ce "sas d'attente" est supposé préparer les personnes à vivre en logement de façon autonome, en se conformant aux règles communes et en s'appuyant sur les aides et services du droit commun. L'accès au logement est conditionnel et l'hébergement permet de réunir et de valider ces conditions. Cette croyance implicite structure le fonctionnement du système local d'hébergement et d'accès au logement.

Dès les années 1990, les associations et les bailleurs sociaux avaient été enjoins par l'Etat à travailler ensemble sur les demandeurs de logement social « laissés pour compte » afin d'objectiver et d'harmoniser le traitement de ces situations. En 2008, une charte a été établie entre les adhérents de la FNARS gestionnaires de CHRS et les bailleurs sociaux membres d'ABC Hlm afin de repérer les hébergés « prêts à sortir » à reloger dans le parc social. Dans le cadre du chantier de la « Refondation » (en en page 84 et suivantes), les préfets avaient pour consigne de faire sortir vers le logement au moins 15% des personnes hébergées²⁰⁸. La charte visait à identifier celles qui pouvaient être relogées dans le parc social²⁰⁹. L'usage de cette charte a ensuite été étendu à tous les dispositifs d'hébergement. Son contenu amendé a été intégré au règlement de l'instance qui coordonne les accès au logement social au sein de la MVS.

²⁰⁸ Circulaire du 21 octobre 2008 relative à l'accélération des sorties vers le logement des personnes hébergées et circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées.

²⁰⁹ Au niveau national, la part des hébergés « prêts à accéder » était estimée à 30% dans les zones les plus tendues mais la notion n'était pas définie. Sur la base de ces critères locaux, un cinquième des hébergés en CHRS dans le Rhône étaient « prêts à sortir » (Rougier, 2009, p.3). La démarche présentait deux éléments de réassurance pour les bailleurs sociaux : seuls les ménages « prêts à sortir » seraient orientés vers le logement et des mesures d'aide et d'accompagnement pouvaient être activées dans les premiers mois de l'installation. Une démarche comparable avait été menée au même moment en Ile de France (Lanzaro, 2014, p. 264).

Article 4. Le référentiel des « prêts à accéder »

Les critères permettant de déterminer collectivement qu'un ménage est « prêt à accéder » au logement sont les suivants :

- Le ménage est éligible à l'accès au logement social, avec une situation administrative permettant la signature d'un bail :
- Pour les personnes de nationalité étrangère : régularité du séjour des occupants et titre de séjour permettant l'attribution d'un logement social
- Demande de logement social enregistrée dans le fichier commun de la demande du Rhône.
- Disponibilité des pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la demande et de l'attribution

Le ménage est en capacité d'assurer les charges financières liées au logement :

- Droits sociaux ouverts et ressources installées
- En cas d'endettement, un plan d'apurement est respecté depuis plusieurs mois ou un dossier de surendettement existe.

La capacité du ménage à respecter ses obligations de locataire, a été évaluée :

- Le ménage s'est acquitté régulièrement de ses participations à l'hébergement. Il peut gérer son budget et demander de l'aide en cas de difficulté.
- Le ménage respecte les règles collectives de son habitat actuel. Il peut assurer l'entretien de son logement et entretenir des relations de voisinage paisibles.

En principe, le recours à un bail glissant n'est pas nécessaire pour ces ménages ».

Encadré 9 : Le référentiel des « prêts à accéder » extrait du règlement intérieur du dispositif accès au logement de la Maison de la Veille Sociale (amendé en 2017).

L'extrait ci-dessus expose les critères à utiliser pour identifier les ménages « prêts à accéder » au logement ordinaire. Ce référentiel faisait référence lors de l'enquête de terrain (2017 – 2020). Ces critères renvoient pour partie à la réglementation sur l'attribution des logements sociaux et aux capacités contributives du ménage pour que le loyer résiduel à sa charge soit adapté à ces ressources. L'évaluation requise de la « capacité du ménage à respecter ses obligations de locataire » manifeste la prégnance d'une « propédeutique de l'habitat », au sens d'une préparation nécessaire à l'habiter en logement ordinaire, que l'hébergement est supposé fournir et valider (en page 79 et suivantes). La consultation des fiches de présentation des ménages à (re)loger dans le parc social est éclairante à cet égard.

L'extrait suivant concerne un jeune de 22 ans qui est hébergé dans un CHRS collectif depuis 16 mois. Il recherche un petit logement social (T1 ou T2) sur les communes de Lyon, Villeurbanne, Bron, Vénissieux.

« Mr XXX est accueilli par notre structure depuis le 24 juin 2019. Son séjour lui a permis de remettre sa situation administrative à jour, suivre des formations et accéder à l'emploi. Depuis juin 2020, Mr XXX est en emploi à temps partiel avec la Sté XXX et fait preuve d'une grande assiduité. Il est parfaitement en capacité d'entretenir et d'occuper un logement. Il est respectueux du règlement de fonctionnement de la structure ainsi que des personnes qui l'entourent (professionnels et autres résidents). Il est à jour du paiement de ses participations aux frais d'hébergement, sans qu'il ne soit besoin de le relancer. Il est en capacité de gérer son budget et aucun trouble du voisinage ne peut lui être imputé. Bien qu'il s'agisse de son premier accès à un logement autonome, aucune inquiétude particulière n'est à signaler. »

Extrait d'une fiche de saisine unique de demande prioritaire de logement social validée en novembre 2020

Ce type de description est une pratique institutionalisée²¹⁰. Précisons cependant que les professionnels qui partagent cette croyance ne sont pas nécessairement réfractaires au déploiement du *Logement d'abord* et qu'ils n'ont pas forcément une idée arrêtée sur les formes organisationnelles à privilégier pour prendre en charge les situations de sans-abrisme. Ces constats s'illustrent à partir de trois entretiens réalisés avec des professionnelles du logement social. Elles occupent respectivement des fonctions de conseillère sociale, de directrice des attributions et de chargée de médiation tranquillité.

La conseillère sociale travaille depuis 16 ans à EMH. L'hébergement en foyer permet selon elle de mieux préparer les personnes sans-abri à vivre dans un logement indépendant en respectant les obligations d'un locataire. La présence des travailleurs sociaux dans ces lieux de vie collectifs lui semble le gage d'une meilleure connaissance des difficultés à résoudre et d'une supervision des acquis avant la mise en situation effective dans un logement ordinaire.

« On va dire qu'on relogé quand même des gens qui sont à la rue. Après, ça reste compliqué de passer de la rue directement à un logement autonome. Enfin je parle des situations que j'ai vues depuis que je travaille dans le logement social. C'était toujours un peu compliqué. Je pense à la situation de notre monsieur qu'on avait relogé par le biais de la mairie, quelqu'un qui était en démarche de réinsertion, qui avait retrouvé un petit travail et la mairie nous avait sollicité. Et ça s'est très très mal passé. Il y a eu de gros troubles de voisinage et on a malheureusement été obligé d'aller jusqu'à l'expulsion. Ce n'est pas comme ça pour toutes les situations, mais il y a quand même des fragilités qui sont présentes et où ça reste compliqué.

Je trouve que le passage par une structure intermédiaire peut déjà permettre de remettre à plat toutes les problématiques qu'il peut y avoir dans le ménage. Souvent, il y a des dettes, des problématiques de santé (physique ou psychique). Il y a toute la partie administrative qu'il faut mettre à plat, parce que souvent les gens, il n'y a plus rien, ouverture de droits etc. Je pense qu'il y a un gros travail à faire sur le logement dans sa globalité, c'est-à-dire sur les droits et devoirs du locataire, c'est très important, que ce soit de payer le loyer, l'entretien du logement, vivre avec ses voisins, respecter le voisinage. C'est tout un tas de choses où, à mon avis, c'est quand même bien d'être accompagné avant d'arriver sur un logement autonome et de travailler là-dessus en amont. Le ménage va arriver après chez un bailleur en ayant une certaine autonomie sur certaines choses. Il n'y a pas tout à reprendre au départ. Je n'ai jamais travaillé en foyer mais je pense aussi qu'en foyer, il faut déjà un peu se resocialiser avec d'autres personnes. C'est une étape qui peut être intéressante avant d'arriver sur un logement autonome. Alors après, c'est peut-être aussi en fonction de la personne. Ça peut bien marcher comme ça peut ne pas marcher s'il n'arrive pas à vivre avec d'autres. Pour certains, ça peut être un bon soutien et permettre de travailler pas mal de choses en amont.

²¹⁰ Ces fiches sont établies par les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages. Les « candidatures » doivent répondre au référentiel des « prêts à accéder ». Elles sont validées par deux chargés de mission dédiés dans le cadre de la MVS qui les diffusent mensuellement par email à tous les référents des bailleurs sociaux et réservataires susceptibles de proposer un logement social (de l'ordre de 80 fiches sous PDF). Ces référents peuvent s'y référer pour choisir les ménages à qui faire une proposition ou adresser directement une offre de logement à la MVS ou à une association partenaire en leur déléguant le choix des ménages à positionner. Les informations nécessaires à l'instruction d'une demande de logement social sont codifiées dans cette fiche. Un encart est prévu pour les « précisions complémentaires relative à l'évaluation de la situation » Il est toujours renseigné. Selon les référents et les structures, les éléments vont être très factuels et synthétiques ou au contraire, un récit va retracer le parcours du ménage, les épreuves surmontées, les capacités et les compétences déployées pour s'insérer, les gages de sa capacité à assumer ses obligations locatives et/ou le soutien qui sera apporté pour qu'il puisse se stabiliser et se maintenir dans le logement. Il peut être chargé de normativité (se montrer respectueux, faire preuve d'assiduité, ...) comme dans l'extrait cité. La structure porte par ailleurs un projet *Logement d'abord*.

- *Tu dis qu'il y a tout un travail pour être autonome dans un logement et que l'étape « foyer » permet de faire ce travail et de se préparer. Le logement d'abord propose que ce soit fait en situation dans le logement. Qu'est-ce qui te questionne dans ce changement de manières de faire ?*

C'est que la personne est dans un logement où elle est toute seule déjà. Elle se retrouve au milieu d'autres locataires mais elle est toute seule, physiquement, dans ce logement. Elle est accompagnée certes mais cela reste ponctuel dans les rendez-vous. En foyer, je pense qu'ils peuvent mieux voir comment les gens fonctionnent et voir s'il y a des problématiques. À l'inverse, le fait que la personne soit tout de suite dans le logement autonome va peut-être permettre de voir comment elle se l'approprie, comment elle vit dans son environnement. Ça peut aussi permettre de voir des choses dans ce sens-là... Après sur la partie administrative, qu'elle soit en foyer ou en logement autonome, c'est pareil. Il y a aussi l'accompagnement plutôt matériel, l'aménagement du logement et tout ça. C'est pareil mais en foyer, il y a des gens qui peuvent faire deux ou trois économies dans le projet de se meubler après, d'acheter de l'équipement ou des choses comme ça. Moi, je vois ça comme ça. ».

Cécile Gisèle, conseillère sociale à Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 22 août 2019

La directrice des attributions travaille depuis 17 ans à LMH sur ces questions d'accès au logement en partenariat avec les associations. Elle évoque pour sa part des personnes en situation de sans-abrisme qui auraient besoin de « se poser », de disposer d'un temps de latence et de répit avant d'envisager la suite de leur trajectoire. L'hébergement collectif serait le plus adapté pour leur procurer le soutien dont elles ont besoin. Pour les autres, elle se dit favorable à une mise à disposition des logements sociaux pour que les personnes y soient hébergées et accompagnées avant de devenir locataire, ainsi qu'elle l'a expérimenté avec des familles qui devaient être mises à l'abri durant l'hiver dans le cadre du « plan froid »²¹¹. Si le recours aux hébergements est selon elle principalement lié au manque de logements sociaux, elle n'envisage pas un évitement complet de l'hébergement quand ceux-ci sont disponibles.

« On passe par des sas effectivement mais qui servent à quoi ? Qui servent à faire le tampon parce qu'il n'y a pas assez de places dans le parc social. C'est ça, la réalité, pour la majeure partie d'entre elles. Le nombre de situations qui attendent d'accéder au parc social, elles font quoi en centre d'hébergement ? Je pense que dans 90% des cas, le passage en CHRS, on pourrait le gérer autrement. Je dis 90%, peut-être 80% mais ... Tu vois, l'exemple du plan froid. On mettait les logements à disposition et c'est l'association qui trouvait la famille qui puisse aller dans ce logement. Et derrière, ça marche. Parce qu'avec l'accompagnement social, tout l'étayage nécessaire, un an après, on les maintient. (..) »

C'est une évidence : à quoi ça sert de passer par un centre d'hébergement quand on pourrait être dans un logement et déjà préparer la suite grâce à l'étayage. Alors oui, pour certaines situations, franchement, ça paraît incontournable. Mais pour combien d'entre elles ?

- *Tu penses à quelles situations par exemple ?*

Moi, c'est des situations pour lesquelles, il y a eu comment dire... un parcours chaotique et pour lesquelles, on ne sait pas trop - je vais le dire comme ça pour que tu comprennes - où poser les valises de la personne ».

Florence Bérut, directrice des attributions à Lyon Métropole Habitat, entretien individuel, le 16 juillet 2018.

²¹¹ Ce mode opératoire est déjà assez utilisé dans le cadre des « baux glissants » notamment pour des ménages reconnus prioritaires DALO ou en sortie d'hébergement. La mise en œuvre locale du *Logement d'abord*, se traduit par un déploiement de cette pratique dans les dispositifs d'hébergement diffus (en page 326 et suivantes)

Avant de rejoindre EMH il y a sept ans, la chargée de médiation tranquillité a travaillé neuf ans dans une association où elle gérait des dispositifs d'hébergement d'urgence et des pensions de famille. Elle n'exclue pas que l'accès direct au logement puisse être un mode opératoire efficace mais pas pour toutes les situations de sans-abrisme. Elle se réfère implicitement à une « capacité à habiter » (en page 259 et suivantes) qui serait à évaluer en préalable pour orienter les personnes vers un dispositif *Logement d'abord* ou vers un dispositif d'hébergement.

Elle envisage l'hébergement comme une étape nécessaire pour des personnes qui ont eu un long parcours de rue. Elle pense qu'elles ont besoin d'un accompagnement très conséquent pour pouvoir habiter en logement et que seul l'hébergement permet de l'organiser sur une durée et avec une intensité suffisantes. Le passage par un centre d'hébergement collectif et/ou une phase de sous-location permet selon elle un (ré)apprentissage progressif. Ils donnent également des gages au bailleur social sur la capacité à agir en cas de troubles d'usage ou de conflits de voisinage par l'intermédiaire de l'association qui accompagne la personne.

« Tu as entendu parler du Logement d'abord quand tu as été interpellée sur des situations, c'est ça ? Qu'est-ce que tu en as pensé ?

J'ai vite compris que la mission était un peu d'inverser la chose. De trouver un logement et après de résoudre les problématiques individuelles des personnes pour qu'elles puissent se stabiliser dans un logement. C'est vrai que d'entrée, je me suis dit "Ouh là là, c'est compliqué cette histoire !". (Rires). Parce que ça me paraît vraiment très compliqué de faire les choses à l'envers. Je ne dis pas que cela ne peut pas fonctionner mais il faut qu'il y ait vraiment des profils qui s'y prêtent.

Moi dans mon expérience passée, la majorité des personnes que j'ai pu accueillir en foyer d'hébergement d'urgence, c'était des personnes qui étaient à la rue. En pension de famille, j'ai eu ça. Une personne qui était SDF, elle a mis trois ans et demi, quatre ans à habiter son logement. C'est-à-dire à réussir à se poser, à être dedans, à dormir dans son lit. Au début, elle avait bien des meubles mais elle dormait par terre. Ce logement, c'était un peu un truc en plus, un sas. Elle n'arrivait pas à y vivre. Il y a eu un énorme accompagnement pour que cette personne arrive à habiter. J'ai pu voir ça sur plein d'autres situations où les personnes étaient à la rue. Elles avaient été accompagnées jusqu'au logement. Pas un logement de droit commun comme l'offre EMH. Un logement accompagné. Et quand l'accompagnement et le suivi étaient un peu moindre, ça se cassait la gueule. Comme si tout le travail effectué jusqu'alors était vain.

- *Les situations du Logement d'abord pour lesquelles tu as été interpellée, est-ce qu'elles ont un caractère particulier par rapport aux autres que tu traites ?*

J'ai deux situations aujourd'hui. Alors moi, quand il y a une association qui fait de la sous-location, je suis assez contente parce que cela veut dire que derrière, il y a des personnes qui sont en charge du suivi, qui connaissent la personne, donc je ne pars pas de rien. Il y a des moyens d'agir. Je sais qu'il va y avoir un retour. La plupart du temps, quand c'est un trouble de voisinage et une personne lambda, je fais un rappel au bail, je n'ai pas de retour et ça continue (une fois sur trois) jusqu'à ce que je puisse convoquer. Et des fois, même quand je convoque, la personne n'en a rien à faire. Ça fini au contentieux et finalement, la situation est plutôt opaque, tu n'arrives pas à la saisir. Alors que quand tu as une association, tu as moyen de saisir la situation pour faire cesser le trouble (parce que moi mon objectif, c'est de faire cesser le trouble), tout en essayant de comprendre et d'intervenir aussi en médiation avec le plaignant pour temporiser, arrondir les coins, le rassurer sur le fait que la situation est prise en charge. ».

Carole Auduon, chargée de médiation tranquillité à Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 30 novembre 2020

Les promoteurs du *Logement d'abord* contestent la notion de « capacité à habiter » et sa prédictibilité. Les points de vue de ces trois professionnelles rendent perceptibles les incompréhensions que cette contestation peut susciter dans un monde professionnel qui s'y réfère de longue date pour distinguer parmi les situations de sans-abrisme, celles qui relèvent de l'hébergement et celles qui relèvent du logement.

Le rationnement de l'offre et le cantonnement de l'inconditionnalité

L'observation et les récits des professionnels manifestent l'écart entre les pratiques et les règles supposées objectiver les orientations vers l'hébergement et le logement.

En entretien, une professionnelle qui participe régulièrement aux commissions d'orientation de la MVS illustre au travers d'une situation, l'inconstance et les incohérences dans l'évaluation des situations. Il s'agissait d'un homme seul, sans-abri, qui avait ses habitudes dans le 1^{er} et le 4^{ème} arrondissement de Lyon. Il a d'abord été orienté vers une pension de famille située dans le 1^{er}. Il s'est présenté à son entretien préalable en étant alcoolisé et le gestionnaire a refusé sa candidature. Une place en CHRS collectif est envisagée mais l'hypothèse est écartée car les règles de vie collective semblent trop contraignantes pour lui. Il pourrait être orienté vers le logement social mais il est peu probable qu'une proposition puisse lui être faite sur les arrondissements où il a ses habitudes : est ce qu'il serait prêt à aller sur une commune de périphérie ? Ces discussions se font en son absence. Il n'est pas consulté et aucun des participants à la commission ne connaît sa situation au-delà des informations qui figurent sur sa fiche de diagnostic.

Un travail important est réalisé localement pour formaliser des critères qui se veulent objectifs et équitables. En pratique, les orientations sont extrêmement contraintes par l'offre, les positionnements souvent jugés inadéquats mais proposés faute de disponibilité ailleurs. Les motifs d'acceptation ou de refus par les gestionnaires et bailleurs laissent une grande place aux appréciations subjectives. Les personnes concernées n'ont pas de prises sur ce processus.

La partition historique de l'aide sociale à l'hébergement entre les vagabonds « estimés aptes à un reclassement » et les « non reclassables » (Aranda, 2019b) s'actualise en se fondant sur la nationalité et le droit au séjour des étrangers. C'est le principal critère utilisé pour orienter les personnes vers l'hébergement d'urgence (centré sur les besoins de première nécessité) ou vers l'hébergement d'insertion et le logement. Mais ainsi que l'explique la référente de l'Etat en charge des dispositifs locaux de veille sociale et d'hébergement, le droit des étrangers se présente comme un « maquis juridique ». Apprécier les situations administratives est un exercice complexe d'autant qu'il s'agit de prendre en compte les droits « ouvrables » et les « perspectives de régularisation ». Les critères pour orienter vers l'hébergement d'urgence ou l'hébergement d'insertion et le logement fluctuent dans le temps et d'un territoire à l'autre. Les agents intermédiaires de l'Etat se saisissent de leurs marges d'appréciation pour retravailler les catégorisations juridico-administratives (Noiriél, 1997) et régler les critères d'éligibilité aux capacités d'accueil des dispositifs et aux moyens alloués (Lipsky, 1981; Spire, 2008; Dubois, 2012). L'évolution des règles d'orientation des « ressortissants UE »²¹² et « ressortissants hors UE » vers les dispositifs d'insertion montre la dimension discrétionnaire de ces réglages. Cette responsable administrative utilise la notion de « curseurs » pour les désigner.

« La structuration de nos réponses, là où il y a eu une petite évolution, c'est par rapport au public « ressortissants UE ». On a essayé d'aménager les réponses apportées. Lors des opérations d'évacuation de campements auxquelles j'ai participé plus d'une fois, c'était frappant de voir des ménages, souvent les hommes, avec des contrats de travail. Ça m'a quand même pas mal interloquée. Et de retrouver aussi les mêmes familles à plusieurs opérations d'évacuation. Il y a quand même quelque

²¹² Dans l'extrait d'entretien, cette catégorie désigne à mots couverts les familles roms en campement.

chose qui est un peu dysfonctionnant parce que le ressortissant UE, il a le droit d'être sur le territoire à partir du moment où il ne pèse pas sur les aides sociales. Il faut simplement qu'il arrive à avoir un pied dans l'emploi. Là, c'est quand même un axe que nous, on peut porter et sur lequel on a des leviers. Ça a été un constat partagé avec la directrice. On était toutes les deux sur les campements et on s'est dit : « Il faut baisser le curseur ». La Maison de la Veille Sociale était tout à fait en accord avec ça. En tant que pilote de ces politiques-là, on leur a dit : « On oriente majoritairement les ressortissants UE vers des dispositifs d'insertion. » (...) Lorsqu'on est sur un public hors UE pour lequel il n'y a pas de droit au séjour, il est très difficile d'agir sur la situation. Leur assurer un hébergement, ce n'est pas rien, mais en termes d'évolution de parcours, on est beaucoup plus bloqués. Pour l'instant - on a baissé aussi ça au niveau de la MVS - sont éligibles à l'insertion les ménages qui ont un récépissé de demande de titre avec une autorisation de travail. Ça, c'est le seuil pour aller vers un dispositif d'insertion lorsque l'on n'est pas ressortissant de l'UE.

Véronique Virginie, cheffe de département Veille sociale, hébergement et habitat transitoire à la DRDJSCS, entretien individuel, le 29 janvier 2020

Jusqu'en 2010, les structures d'hébergement d'urgence accueillait toutes les personnes en situation de sans-abrisme indépendamment de leur situation administrative mais l'hébergement était de courte durée. Elles pouvaient être remis à la rue pour laisser de la place à d'autres. Dans la métropole lyonnaise, la continuité des prises en charge prévue par la loi a été appliquée dans les CHU et les CHRS à la suite d'une grève pour les sans-abri organisée par les travailleurs sociaux de l'urgence le 28 janvier 2010²¹³. Les capacités d'accueil restant en deçà des besoins, le corolaire a été l'allongement des durées de séjour et des listes d'attente. Les personnes en attente d'une régularisation administrative n'étant plus remises à la rue, elles restaient dans l'hébergement d'urgence et les dispositifs ne pouvaient plus accueillir de nouvelles situations.

« Le problème, ce n'est pas la continuité. C'est le manque des places. Moi j'ai vu trois ans avant la continuité, c'était une catastrophe. Les gens faisaient trois nuits dedans, trois nuits dehors. Il n'y avait aucune situation qui avançait. Autant en faire avancer un petit nombre plutôt que de prendre tout le monde, de prendre, de rejeter, de prendre, de rejeter, ... »

Maud Bigot, directrice du SAMU Social, association Alynéa, entretien individuel, le 16 mai 2017

Du fait du manque de places d'hébergement, la pression institutionnelle pour faire faire sortir au plus tôt les personnes vers le logement est très forte. La capacité à prendre en charge les situations en attente les plus prioritaires en dépend. La « fluidité » traduit ce souci de réduire les durées de séjour des hébergés pour que davantage de personnes bénéficient de cette offre limitée²¹⁴.

L'injonction à la fluidité des dispositifs et des parcours est un leitmotiv qui peut être interrogé. Les délais d'attente les plus longs concernent ainsi les hébergements d'urgence où l'accueil est inconditionnel et la continuité assurée²¹⁵. En 2017, le délai d'attente médian était ainsi de 15 mois pour une place en CHU mais les professionnels et les personnes concernées ont peu de leviers pour agir sur cette non-fluidité. Les « sorties » vers le logement sont tributaires des régularisations administratives des étrangers. Dans l'hébergement d'insertion, les sorties

²¹³ Article de presse « Grève historique pour les sans-abri », Lyon Capitale, 28 janvier 2010. « Positionner une famille dans un foyer, aujourd'hui à Lyon, c'est en mettre une autre dehors, dans la rue. Qui sommes-nous pour choisir du destin d'humains ? » disait alors l'un des manifestants.

²¹⁴ À défaut d'une fluidité suffisante, les dispositifs s'« embolissent » c'est-à-dire que les demandes en attente progressent plus vite que celles qui sont satisfaites, les listes d'attente et les délais d'obtention s'allongent.

²¹⁵ Le terme d'« accueil inconditionnel » est privilégié localement pour désigner cette offre qui ne permet plus un hébergement immédiat.

sont plus rapides et les délais d'attente plus courts (de l'ordre de 8 mois pour une place en CHRS ou en sous-location avec APL)²¹⁶. L'évitement de l'hébergement pour accéder directement au logement social est peu pratiqué mais il s'agit des délais d'attente les plus brefs (moins de 4 mois). Dans le huis clos des échanges avec les Préfets et ministres, certains plaident sans grand succès pour des régularisations plus rapides, afin de "débloquer" les situations d'hébergement au long cours où les personnes restent dans l'expectative durant plusieurs années.

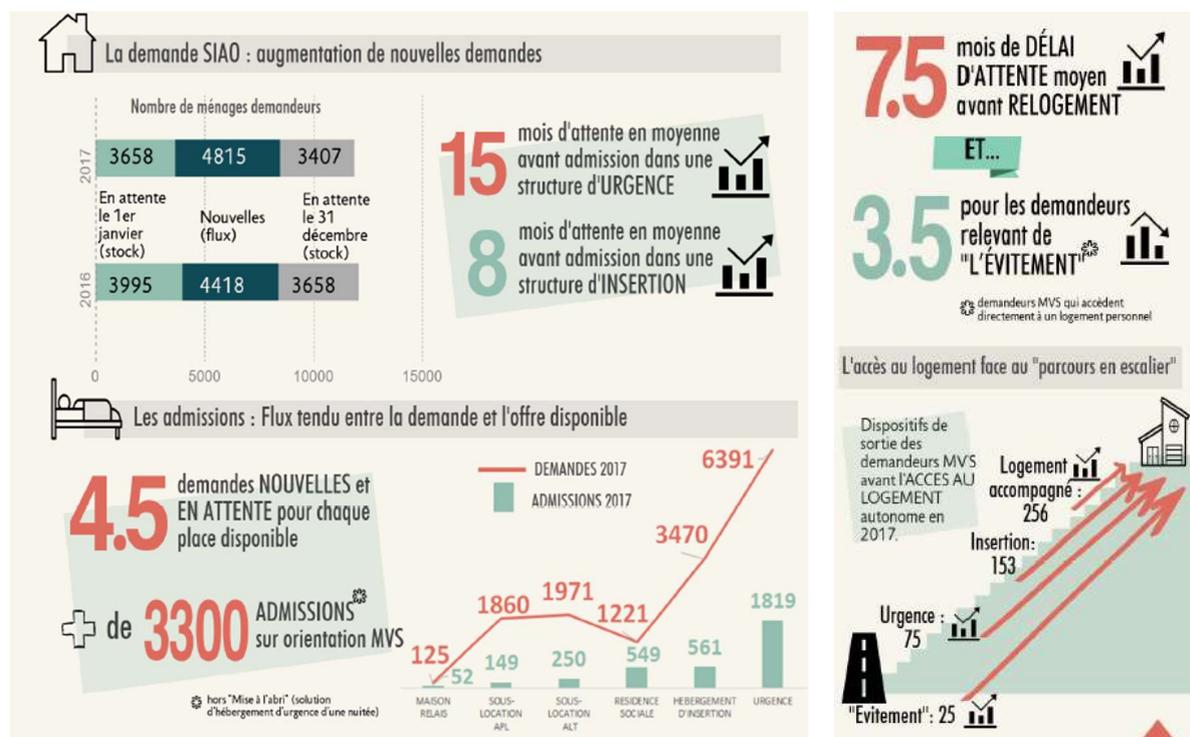


Illustration 29 : Extrait du bilan d'activité 2017 diffusé par l'observatoire de la Maison de la Vieille Sociale

Les plans froids se sont institutionnalisés pour mettre à l'abri les personnes sans-abri, avec en fin de période hivernale des mobilisations et des négociations pour obtenir la pérennisation d'une partie des places d'hébergement. La discontinuité est réintroduite par ce biais, avec également des conditions d'hébergement parfois très difficiles (dortoirs collectifs, salles surpeuplés, sanitaires sous dimensionnés) et des prestations réduites (plus de repas ou de collations). Cette dégradation des conditions d'accueil peut s'interpréter comme une volonté délibérée de susciter du non-recours par une offre d'hébergement dégradée. La notion de « cantonnement indirect de l'inconditionnalité » (Gardella, 2014) renvoie à cette pratique qui vise à déprécier l'offre pour comprimer la demande²¹⁷.

Le manque de places conduit à durcir les critères de sélection et de priorisation au sein des commissions « urgence » et « insertion » de la MVS. Ce fonctionnement implique les représentants des associations, des services locaux de l'État et des collectivités qui y siègent

²¹⁶ En fonction du diagnostic social établi de leur situation, il s'agit de places d'hébergement temporaire en CHRS insertion avec un accompagnement pluridisciplinaire (en structure collective ou en logement diffus), ou si leur besoin d'accompagnement est jugé peu élevé d'un logement temporaire en sous location.

²¹⁷ En limitant quantitativement et qualitativement le bon fonctionnement de l'aide d'urgence, l'État pourrait chercher à « éviter l'appel d'air », rejoignant ainsi la thèse selon laquelle les politiques d'immigration et les conditions d'accueil sont déterminantes dans le choix des individus de migrer et de se rendre dans tel ou tel pays ou territoires. Cette pratique du cantonnement est aussi à relier à la délimitation des territoires d'action des différentes administrations et aux restrictions budgétaires.

toutes les semaines. Une minorité des professionnels qui y participe conteste ces pratiques sans pour autant y échapper :

« Pour moi, cette commission déjà, on est hors la loi puisque toute personne en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès au dispositif d'hébergement. Donc, qu'est-ce qu'on va trier ? qui on est pour prioriser, choisir entre une femme battue, une autre victime de la traite, un tétraplégique... Moi, je n'ai pas de compétence en la matière. Je pense qu'il n'y a même pas à se poser ces questions. Avec Alynéa, on défendait un placement des situations à l'ancienneté et s'il doit y avoir des coupes files parce qu'il y a des situations trop trop graves, trop trop vulnérables, autant que ce soit l'État qui les organise. Parce que c'est lui qui est responsable du fait qu'il n'y a pas assez d'hébergements. En tout cas, que le droit des personnes n'est pas respecté. Et là, l'État politiquement se défause sur les associations. L'État ne choisit pas à cette commission. Les associations acceptent de faire le « sale travail ». Il y en a très peu qui ne sont pas d'accord avec ça. Ils ont l'impression d'avoir du pouvoir en fait... dans le tri des situations. Et après, C'est sans compter le non-sens de gens qui sont priorisés sur la vulnérabilité, qui sont donc très malades et les centres d'hébergement qui disent : "Ah ben non, on ne peut pas les prendre parce qu'ils sont trop malades". Sauf qu'on a passé tous les mardis à choisir que des gens malades en fait.... Il y a un moment, c'est juste ... »

Maud Bigot, directrice du SAMU Social, association Alynéa, entretien individuel, le 16 mai 2017

Une fonction asilaire déniée qui perdure

L'hébergement est enfin soumis à une dernière critique qui porte sur ses insuffisances pour prendre soin de personnes trop éprouvées physiquement et mentalement pour vivre dans un logement ordinaire, qui y trouve un refuge et une alternative aux établissements médicalisés.

Le directeur d'Alynéa met la focale en entretien sur des personnes très vulnérables qui se sont durablement installées dans les hébergements collectifs gérés par l'association. Elles y ont trouvé des repères et une forme de stabilité qu'aucun autre habitat ou dispositif médico-social ne semble pouvoir leur procurer. Les pressions institutionnelles pour « les faire sortir » échouent en partie au risque de les envoyer dans la rue ou à l'hôpital. Il imagine pour elles une forme de pension de famille tournée vers le prendre soin, avec une équipe de professionnels et des services adaptés à leurs besoins, qui leur assure un lieu de vie de manière « inconditionnelle » ou du moins avec un haut niveau de tolérance (Chobeaux, 2015) et où pourrait se déployer un « travail social palliatif » pour aider à tenir plus que pour aider à changer (Soulet, 2007).

Monsieur XX. à Cléberg, c'est un grand malade psy. On lui trouve enfin une structure médico-sociale dédiée. Le médecin psychiatre de la structure nous dit : « Mais je n'ai jamais vu cela : il est atone. ». Il y a un terme en psychiatrie, l'aboulie je crois, où le sujet n'a plus aucune espèce d'expression d'une envie. Et Monsieur XX en question de dire : « Mais moi, je veux retourner à la maison ». Et la maison, c'était Cléberg. (...) À un moment, il marchait à l'envers. Il ne se déplaçait qu'à l'envers. Du coup, tout était compliqué. Ce n'est pas d'un éducateur spécialisé dont on a besoin pour ce Monsieur, c'est d'autre chose. On a besoin de nursing.

Tu en as plein ! On a une historique, Madame YY à Point Nuit, où au bout de 17 ans, on la fout dehors. Enfin on ne la met pas dehors, mais dans un truc foireux qui, comme prévu, foire. Elle se retrouve à la rue et elle décompense. Mais tout le monde savait que ça allait foirer. On a joué aux apprentis sorciers. On l'a reprise à Cléberg mais elle se barre parce que sa maison, c'est Point Nuit. Sauf que la pression qu'on avait pour la faire sortir Madame YY, fait qu'on a fini par le faire. Alors que c'est sa place.

ZZ à Cléberg, c'est la même chose. Il est arrivé en même temps que moi (il y a 12 ans). Il a connu les trois Cléberg. On est dans ce paradoxe de faire semblant de croire qu'ils sont de passage, de faire signer des contrats de séjour... Lui, on en est à une soixantaine d'orientation qui ont toutes échoué. On peut attester du travail social effectué. Mais j'ai envie de dire, pour qui a passé une journée avec lui, il a trente ans de Saint Jean de Dieu, il est fou comme un lapin. Ma foi, s'il est bien là, tant qu'il y est bien, faisons en sorte qu'il y soit bien. Qu'il ne soit pas dans une espèce de gesticulation de travail social stérile. Adaptions nos structures.

Cette fonction un peu contenante, asilaire, elle est à prendre en compte. Les anciens de la psychiatrie n'ont pas disparu avec la réforme de la psychiatrie. Comment les prendre en compte sans créer un truc encore spécifique type LAM ou LHSS ²¹⁸ ? C'est une structure souple. Cela a une exigence au long cours mais on peut picoler, on peut avoir son toutou, on peut y rester autant de temps qu'on veut. On ne se substitue pas non plus au droit commun c'est-à-dire qu'on essaie de le faire intervenir. Aujourd'hui, je n'ai pas les bonnes équipes ou je n'ai pas les bons clients, mais il y a quelque chose qui ne joue pas. Et mon souhait, c'est que l'on puisse accueillir les plus cassés, les plus en difficultés. Il faut qu'ils puissent y rester autant qu'ils le veulent, un peu comme dans une pension de famille et avoir un plateau technique qui permette vraiment d'en prendre soin, dans toutes les dimensions du corps, de l'accompagnement social, du respect de la personne, pas en mettant un travailleur social qui n'est pas à la bonne place ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

6.1.3. L'hébergement érigé en point de passage à éviter

D'un point de vue sociologique, depuis Schumpeter, l'innovation est envisagée comme un processus de destruction créatrice, un phénomène à double face où l'introduction du nouveau s'accompagne d'une destruction. La focale porte cependant le plus souvent sur l'introduction de la nouveauté comme élément déclencheur du processus d'innovation. Dans le sillage de Frédéric Goulet et Dominique Vinck (2012), un programme collectif de recherche propose de s'intéresser aux processus d'innovation où le retrait d'un produit ou d'un dispositif sociotechnique est constitutif et moteur de la dynamique de changement²¹⁹. Le cadre conceptuel et théorique ainsi développé est ajusté à l'analyse du processus de déploiement du *Logement d'abord* dans la mesure où ce déploiement implique un retrait de l'hébergement dont les modalités restent à définir.

Dans la théorie de l'acteur réseau, le « point de passage obligé » est un énoncé incontournable pour former un réseau sociotechnique en action qui défende une solution identique (Callon et al., 1988). C'est le nœud qui relie le système d'associations tissé, qui articule plusieurs réseaux autrement disjoints. En miroir, le « point de passage à éviter » (Goulet et al., 2012) désigne lui les associations à éviter et/ou à défaire. Le réseau s'organise dans ce cas autour d'un nœud structural qui doit son statut, non pas au fait que les autres entités y sont liées, mais au fait

²¹⁸ Les Lits d'Accueil Médicalisés (LAM) accueillent des personnes majeures sans domicile fixe, quelle que soit leur situation administrative, atteintes de pathologies lourdes et chroniques, irréversibles, séquellaires ou handicapantes, ne pouvant être prises en charge dans d'autres structures. Les Lits halte soins santé (LHSS) hébergent sur de courtes durées des personnes sans-abri qui ont des problèmes de santé ne nécessitant pas une hospitalisation.

²¹⁹ En agriculture, les cas d'étude portent sur des objets aussi divers que le développement des techniques de culture sans labour, le retrait de produits pesticides et leurs alternatives, le moindre recours aux antibiotiques ou à la vaccination, ou encore l'évitement des intermédiaires dans les circuits courts d'alimentation ou le partage des données informatiques de pair-à-pair.

qu'elles n'y sont surtout pas associées. L'hébergement est le « point de passage à éviter » dans la problématisation qui supporte la doctrine du *Logement d'abord*.

La cohérence et le sens que les promoteurs du *Logement d'abord* construisent, s'organisent autour de ce retrait. Celui-ci ne peut cependant pas prendre la forme d'un arrêt net et définitif. « Retrait, arrêt, suppression, réduction, éviction, abandon, abolition, allègement, désinvestissement, effacement » (Goulet et *al.*, 2022, p. 16), la diversité des termes utilisés pour caractériser les formes du retrait à partir des études de cas empiriques marquent les nuances et les distinctions à opérer dans l'analyse des processus qui conduisent à « faire sans, faire avec moins ». En prolongeant la grammaire de la théorie de l'acteur-réseau, ces travaux sur les mécanismes de retrait dans les processus d'innovation proposent de saisir dans un même mouvement, les ressorts des détachements, des attachements, ainsi que les agencements entre détachements et attachements.

S'agissant du déploiement du *Logement d'abord* en France et dans la métropole lyonnaise, prendre appui sur ce cadre conceptuel du retrait implique aussi de considérer la spécificité du changement systémique à opérer. Il ne s'agit pas "juste" de remplacer une forme d'habitat ou un statut d'occupation par un autre. Les pratiques et les cultures professionnelles des acteurs de l'habitat, de l'accompagnement et du soin sont à transformer en profondeur, en réorganisant les dispositifs de travail, les mandats institutionnels et les modes de coopérations.

L'effectivité du changement systémique prôné est à interroger, d'autant que les promoteurs du *Logement d'abord* ont un usage performatif du récit de l'action publique engagée. Description, argumentation et prescription sont mêlées dans le travail continu de mise en forme du récit qui accompagne l'exploration de ces nouvelles pratiques (Hennion 2003, p.132) : « Loin de maintenir la science et l'objectivité d'un côté, la politique et l'idéologie de l'autre, l'innovation, ainsi comprise comme action collective, passe par une mise en mots qui est nécessairement un compromis trouvé en situation entre contenu de vérité et efficacité rhétorique ».

6.1.4. De la difficulté de sortir du sentier

Le cadre d'analyse proposé par Pierre-Benoît Joly, Marc Barbier and Bruno Turnheim dans le chapitre « Gouverner l'arrêt des grands systèmes sociotechniques » (2022) cherche à décrire de quelle façon on peut gouverner, non pas l'arrêt d'un système (ou régime) sociotechnique dominant mais plutôt tel qu'ils le reformulent, la déstabilisation et la réorientation de sa trajectoire. Ils soulignent le fait que les conclusions sur les effets du retrait peuvent varier selon la focale et l'échelle retenue. Ainsi la contestation de l'insecticide DDT s'est traduite dans les années 1970 par une interdiction, ouvrant la voie à des nouvelles molécules plus efficaces et protégées par des brevets. Ce retrait a contribué à renforcer l'industrie des pesticides dont l'usage a augmenté. Selon eux, il n'est pas possible de trancher à ce stade l'effet des mobilisations contre les pesticides mais il est possible qu'elles soient « absorbées » par le système dominant sans le réorienter.

Ce cadre d'analyse invite à s'interroger sur les conditions de possibilité d'un changement systémique dans les mondes professionnels en prise avec la question du sans-abrisme, qui se traduirait par une réorientation durable du système de prise en charge en mobilisant au plus tôt le logement plutôt que l'hébergement. Un tel remplacement suppose de rendre crédible et nécessaire aux yeux des acteurs, d'une part la perspective d'un retrait de l'hébergement et d'autre part, celle d'un déploiement concomitant d'alternatives opérantes dans le cadre du *Logement d'abord* pour loger les personnes concernées et leur permettre d'y rester dans la durée.

« L'arrêt d'un système sociotechnique nécessite un changement systémique, *i.e.* un processus émergent qui résulte d'un ensemble de micro-changements dans différents domaines : normes de comportements et pratiques des acteurs ;

connaissances, compétences et techniques ; organisation ; règles formelles et informelles ; techniques élémentaires ou agencements techniques.

Le processus d'arrêt repose sur (ou plutôt dépend de) une dynamique de renforcement réciproque du souhaitable et du possible, des anticipations des acteurs et de la concrétisation d'alternatives sociotechniques.

Gouverner l'arrêt nécessite de synchroniser deux cinétiques fort différentes : celle (courte, discontinue, contingente) de l'ouverture de fenêtres d'opportunité où cette gouvernance apparaît comme nécessaire ; celle (longue, continue, structurelle) de la conception et de la mise en œuvre d'un ensemble de mesures qui conduisent à la transformation des systèmes sociotechniques. Cette synchronisation est affaire de crédibilité, à la fois dans la direction à prendre (l'arrêt du système devient crédible quand tous les acteurs y croient) et dans les possibilités des alternatives.

Tous les acteurs concernés n'ont pas les mêmes visions, anticipations et intérêts concernant la transformation d'un système sociotechnique. En particulier, les acteurs dominants en place peuvent se sentir menacés et mettent en place des stratégies protectrices afin de maintenir l'ordre sociotechnique établi, quitte à ce que « tout change pour que rien ne change ». Gouverner l'arrêt n'est pas seulement une affaire de gouvernance. C'est aussi une affaire d'économie politique ». (Joly, Barbier, & Turnheim, 2022, p.48-49)

Sans obérer la possibilité d'une bifurcation, ce cadre d'analyse souligne la difficulté de réorienter un système sociotechnique. L'ensemble des acteurs humains et non humains, sociaux et matériels qui participent du système dominant, forment des agencements qui orientent sa trajectoire dans une direction donnée. Ils exercent des contraintes matérielles, sociales, économiques, politiques et culturelles qui concourent à l'irréversibilisation d'une trajectoire. L'« irréversibilité » (Arthur, 1989) tient aux effets sociotechniques associés à l'adoption d'une technique ou d'un dispositif s'agissant de l'hébergement : l'apprentissage par l'usage, les externalités de réseau, les économies d'échelle, l'information qui réduit l'aversion au risque, les interrelations technologiques. Elle tient aussi à des éléments immatériels qui créent des biais défavorables aux alternatives tels que les règles et normes d'évaluation ajustées au dispositif dominant, les imaginaires sociotechniques, les anticipations et les croyances des acteurs ou encore les recherches engagées (Rip & Kemp, 1998, Geels, 2002).

Pour comprendre la trajectoire de diffusion du *Logement d'abord*, ce cadrage invite à interroger les ressorts de la « dépendance au sentier » (Pierson, 1994; Skocpol, 1996; Thelen, 2004) qui conduit depuis des années à l'extension de l'hébergement en dépit de la volonté de le réduire, ainsi que les processus de verrouillage / déverrouillage à l'œuvre. Des pressions externes fortes et/ou à des changements internes peuvent désaligner les éléments qui assurent la stabilité de l'ordre dominant. Ils conduisent le plus souvent à une adaptation et à un renforcement. Une bifurcation effective suppose de synchroniser les fenêtres d'opportunité ouvertes par ces désalignements, avec la gouvernance d'une politique de retrait qui s'attache à réorienter le système en profondeur et à le transformer durablement.

La déstabilisation doit être entendue comme un *processus*, dont le déroulement peut être plus ou moins long, plus ou moins graduel, n'a rien d'inéluctable, et dont les modalités et issues sont variables (aménagement adaptatifs, réorientation, érosion, déclin partiel, discontinuation ...). (Joly, Barbier, & Turnheim, 2022, p.43)

L'issue d'un tel processus va dépendre des effets de déstabilisation et de la façon dont ils concourent à une dynamique de changement systémique. Les trois dimensions complémentaires qui peuvent y contribuer sont la mobilisation sociale, l'objectivation et la publicisation des coûts cachés, la construction de politiques publiques crédibles. Elles peuvent amener les acteurs à réviser leurs anticipations et à s'engager durablement dans les alternatives.

Nous mobilisons ce cadre d'analyse pour rendre compte de la trajectoire de diffusion du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise. Au cours des quatre années qui suivent l'inscription dans les territoires de mise en œuvre accélérée, le processus local d'appropriation de la doctrine du *Logement d'abord* amène les acteurs à interroger les problématiques à l'œuvre dans la stratégie nationale. Le périmètre assigné au *Logement d'abord*, l'évolution des capacités d'hébergement et les incidences d'une segmentation des publics éligibles à l'hébergement ou au logement vont faire l'objet de débats et d'affrontements. Il en résulte une « adaptation » (Gaglio, 2012) singulière du *Logement d'abord* que la suite du chapitre s'attache à éclairer.

Section 2. Une incorporation qui infléchit les pratiques, sans retrait de l'hébergement

6.2.1. Un travail d' « organizing » pour que les intentions se traduisent en actions

Début avril 2018, suite à l'inscription officielle de la métropole lyonnaise parmi les territoires de mise en œuvre accélérée, les promoteurs du *Logement d'abord* vont s'attacher dans un premier temps à le faire exister localement. Au cours des années 2018 et 2019, cela va se traduire par le lancement d'une trentaine de « projets-pilotes » inspirés par la doctrine du *Logement d'abord* et la structuration du « MAPLA », mécanisme permanent d'amélioration du *Logement d'abord*.

Les promoteurs du *Logement d'abord* prétendent se saisir du problème public complexe que constitue le sans-abrisme dans la métropole lyonnaise et le résoudre en s'appuyant sur la doctrine du *Logement d'abord*. Il s'agit alors de mettre en œuvre les trois axes de déploiement décrits dans la candidature métropolitaine : augmenter l'offre de logement mobilisable pour la mise en œuvre du *Logement d'abord* ; combiner logement en diffus et nouvelles formes d'accompagnement et de relations de proximité ; accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles.

Mais ce vaste chantier s'ouvre par une période de flottement : les rôles ne sont pas encore attribués, les moyens disponibles ne sont pas connus, les intentions de chacun sont à clarifier dans un environnement mouvant.

La Métropole de Lyon prend la main sur le pilotage de la démarche locale. Celle-ci s'engage en étroite collaboration avec la DIHAL et les services déconcentrés de l'État qui détiennent la majeure partie des moyens financiers supplémentaires qui vont être mobilisés. Ils sont cependant tenus à distance par des choix organisationnels qui préservent l'autonomie de la collectivité dans le pilotage et l'animation de la démarche locale. Le co-mandatement d'un poste de coordination *Logement d'abord* par l'État et la collectivité est écarté.

La fonction de cheffe de projet est assurée par la chargée de mission stratégie et innovation de la direction de l'habitat et du logement, fonctionnaire territoriale mandatée pour représenter exclusivement les positions de la Métropole dans le dialogue avec les représentants de l'État. En entretien individuel, la coordinatrice nationale du programme Un Chez Soi d'Abord souligne la spécificité du pilotage métropolitain au regard de ce qui est pratiqué dans les autres territoires de mise en œuvre accélérée.

« C'est une politique territorialisée, il faut laisser la main aux territoires. En même temps, ce qui s'est fait à Lyon, c'est quand même assez particulier au regard de ce qui s'est fait ailleurs. Je ne sais pas si tu as regardé ce qui se faisait ailleurs ? je trouve que Lyon a fait vraiment à sa sauce. Par exemple, il n'y a pas réellement de coordinateur (...). On nous a dit à un moment donné que c'était Marc, et à un moment donné toi aussi tu y étais... »

Pour moi, c'est Martine ?

Martine est à la métro', et en théorie il y a un poste salarié du Logement d'abord qui est prévu, mais sur Lyon ça n'a pas été ce choix qui a été fait. En fait sur d'autres territoires, tu as notamment un coordinateur qui a été embauché, qui est un salarié, qui rend des comptes certes à la métropole, mais son financement est moitié métropole et moitié AMI. Donc il rend aussi des comptes à l'État. Et l'Etat, pour le coup, c'est la DIHAL, avec l'intermédiaire de la DDCS. Mais le choix n'a pas été le même à Lyon. La Métro' a vraiment utilisé cet argent de l'AMI comme un outil, tout en gardant vachement la main sur ses choix... Il faudrait que je te donne des exemples. ça ne veut pas dire que les autres ne font pas leur choix mais ils n'ont pas fait un appel à projets pour des associations par exemple, comme c'est le cas à Lyon. Après, c'est intéressant, je n'ai pas de... ».

Pascale Estecahandy, coordinatrice technique nationale *Un chez soi d'abord* -
Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement, entretien individuel,
12 novembre 2019

Pour éviter de s'inscrire dans les instances du PLALHPD et de la Maison de la Veille Sociale (SIAO du Rhône) où la Préfecture et la DDCS ont des rôles prééminents, des instances de pilotage et de travail ad-hocs vont aussi être mises en place. Un équilibre est à trouver entre d'une part, le souci de se démarquer des modes de faire préexistant et d'autre part, la nécessité d'étendre le cercle des alliés promoteurs du *Logement d'abord* et de s'appuyer sur l'existant pour lancer les projets. L'organisation d'ensemble se dessine progressivement.

Le *Logement d'abord* se pose d'emblée comme une activité collective conjointe (Lorino, 2009) qui combine plusieurs champs d'activité professionnelle faisant appel à des institutions, des compétences et des métiers distinctes. Faire en sorte que des pratiques nouvelles puissent se déployer et s'ancrer durablement dans ce paysage institutionnel, implique un travail d'« organizing » (ou processus organisant), soit « l'action de s'organiser en vue de la réalisation du travail, ce qui ne se calque pas sur l'organisation formelle existante, porte sur divers aspects de l'organisation et emprunte de multiples ramifications » (Gaglio, 2016, p.13).

Le travail nécessaire pour tenir les ambitions affichées est important. Il concerne la négociation des financements alloués dans le cadre de l'AMI, à partir d'un budget qui doit chiffrer avec précision ce qui ne relevait jusqu'alors que de l'intention. L'élaboration des argumentaires et notes explicatives pour les demandes de dérogation à soumettre à la DIHAL et aux administrations concernées²²⁰. La planification, la préparation et la gestion des suites des multiples réunions partenariales où les intentions prennent forme. Les sujets supposent un travail et des expertises que les interlocuteurs institutionnels à priori les plus légitimes au sein de la Métropole, de la DDCS ou de l'ARS ne sont pas désireux ou en capacité d'assurer seuls.

Une partie des tâches associées à la coordination du *Logement d'abord* vont donc être dissociées et déléguées à des tiers : l'ancien délégué régional de la Fondation Abbé Pierre assure une mission d'animation et de communication, en tant que chargée de mission CIFRE du GIE La ville autrement nous organisons le suivi et l'évaluation avec l'observatoire de la MVS, le Collège Coopératif d'Auvergne Rhône-Alpes anime le volet formation, des chargés de mission de la direction de l'habitat et du logement assurent le suivi thématique des projets-pilotes, etc...

Le *Logement d'abord* n'existe pas encore suffisamment localement pour être intégré aux fiches de poste et missions des professionnels qui se mobilisent. Pour les acteurs qui s'impliquent dans la démarche en cours de structuration, le mandat est le plus souvent très flou, le travail semi-officiel et basé sur le volontariat. Ce qui est attendu des animateurs et

²²⁰ Ces demandes concernent par exemple le recours aux financements de l'ANAH pour réaliser les travaux dans le cadre de la gestion intercalaire, l'utilisation des mesures d'intermédiation locative « IML » dans le parc social ou encore la mobilisation de la garantie-jeune pour solvabiliser les moins de 25 ans dans les projets *Logement d'abord* à venir.

participants aux groupes de travail se précise à partir de leurs propositions, en séance ou lors d'échanges plus informels qui précèdent et suivent les rencontres. À posteriori, cette organisation est argumentée par la volonté de construire ensemble et d'« infuser » le *Logement d'abord* dans les pratiques et cultures professionnelles, en impliquant le plus grand nombre de partenaires, ainsi que les différents services et directions de la Métropole potentiellement concernés.

« L'État, la DIHAL, beaucoup de gens nous poussaient à avoir vraiment un coordinateur Logement d'abord. Et j'ai fait un peu de la résistance là-dessus. En pensant que ça ne marcherait que si on infusait dans l'ensemble des services et que si tout le monde s'impliquait. Donc j'ai accepté d'être, d'avoir ce rôle de cheffe de projet, mais pas forcément de coordinateur, de tenter de mobiliser l'ensemble des équipes. Ce n'est pas réussi à 100%, mais ce n'est quand même pas raté. (...) L'idée, c'était de dire qu'il ne faut pas que ça soit à un seul endroit dans une seule tête. Il faut impérativement que ce soit un truc qui soit partagé par tous ».

Martine Chanal, chargée de mission stratégie et innovation à la direction de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon, entretien individuel, le 25 mai 2020

À partir de 2021, ces missions et tâches seront en majeure partie réintégrées à un poste de coordinateur *Logement d'abord* positionné au sein du service « Inclusion par le logement » de la direction de l'habitat. L'ancien responsable du Collège Coopératif d'Auvergne Rhône-Alpes est recruté pour assurer cette fonction de coordination du *Logement d'abord*, en lien avec la chargée de mission stratégie et innovation et l'ensemble des partenaires locaux.

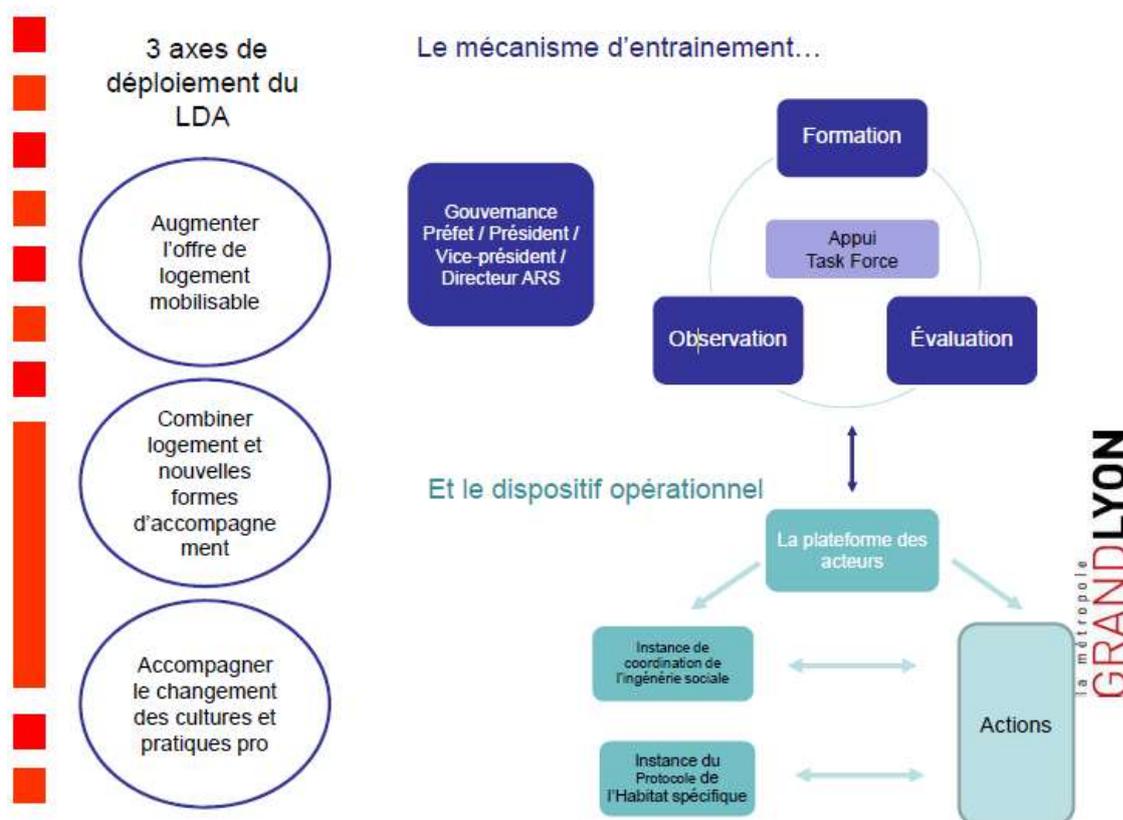


Illustration 30 : Schéma des instances de pilotage et de travail présenté lors de la plateforme des acteurs du Logement d'abord, 22 juin 2018.

6.2.2. L' enrôlement réussi du microcosme de l' habitat très social lyonnais

Le 13 février 2018, la direction de l' habitat de la Métropole avait convié les associations et les bailleurs sociaux partenaires du Plan local d' action pour le logement et l' hébergement des personnes défavorisées à un « 1er petit dej' *Logement d' abord* » pour annoncer sa candidature pour devenir territoire de mise en œuvre accélérée et en présenter les grandes lignes. Une soixantaine de professionnels étaient présents. Certaines associations désireuses de s' impliquer avaient déjà adressées des lettres d' intention pour « prendre rang ». Les informations et les rumeurs circulent vite dans le tissu associatif lyonnais. Dans un contexte de forte concurrence associative et de baisse des financements publiques, les associations sont nombreuses à vouloir se positionner. La confidentialité qui entoure alors l' élaboration de la candidature lyonnaise interroge. Elles s' inquiètent du processus de sélection des porteurs de projet.

De son côté, la direction de l' habitat souhaite connaître le montant des crédits alloués par la DIHAL avant de réunir de nouveau les acteurs locaux, afin d' expliciter ses intentions à partir des capacités à agir. L' arbitrage est rendu le 15 juin 2018²²¹. La semaine suivante, un nouveau petit déjeuner est organisé avec eux, dans une instance qui s' appellera désormais la « Plateforme des acteurs du *Logement d' abord* ».

La stratégie projetée, les instances de pilotage et de travail, les objectifs quantitatifs et les financements AMI disponibles sont présentés en séance. Une adresse email a été créée où les porteurs de projets sont invités à transmettre leurs propositions à la Métropole d' ici fin septembre 2018. Une synthèse du dossier de candidature et un guide pratique à l' intention des porteurs de projet seront diffusés pour assurer une forme d' équité dans l' accès aux informations²²². Les projets seront examinés de façon collégiale dans deux instances partenariales : l' Instance du Protocole de l' Habitat Spécifique (IPHS) qui existe de longue date pour les projets liés au développement de l' offre qui mobilisent des crédits d' investissement ; une nouvelle Instance de Coordination de l' Ingénierie Sociale (ICIS) pour les projets liés à l' accompagnement et au logement qui mobilisent des crédits de fonctionnement.

25 projets vont être présentés à l' ICIS lors de cette première année par 20 opérateurs différents. Seuls deux d' entre eux seront écartés parce qu' ils prévoyaient explicitement et exclusivement l' usage de logements temporaires. Les autres projets sont validés sur la base d' éléments souvent très flous. L' un d' eux propose par exemple « un accompagnement global du jeune, basé sur le lien de confiance, en interface avec les acteurs de droit commun, qui permet d' éviter les sorties sèches d' établissement Protection de l' Enfance ». Le dossier indique que cet accompagnement « s' articule bien avec la question du logement, prégnante avant même celle de l' emploi » sans autre précision sur les formes d' habitat et de soutien envisagées. Des projets sont également présentés en IPHS pour capter des logements dans le parc privé, développer des formes alternatives d' habitat semi-collectif, développer l' urbanisme temporaire et la gestion intercalaire. Ils peinent à se concrétiser. Des groupes de travail transversaux sont aussi mis en place autour de la formation, de la connaissance des situations de sans-abrisme, de l' organisation du suivi et de l' évaluation de la démarche. Une « task force » à la composition fluctuante associe les acteurs-clés susceptibles d' alimenter la dynamique locale, par leurs suggestions, leurs initiatives ou leur position institutionnelle.

Au cours de ces deux premières années, la dynamique partenariale prend, en dépit du peu de moyens supplémentaires alloués et des incertitudes sur la durée du portage politique. Les

²²¹ 1 017 500€ de crédits support DIHAL en année 1 (2018-2019)¹, soit 1/8^{ème} de l' enveloppe nationale. Ils seront complétés par des financements de la DRDJSCS, de la Métropole (par le biais du FSL et du PPH), de la Fondation Abbé Pierre, de l' ARS et de la CAF (appel à projet fonds publics et territoires).

²²² Le processus fait débat dans le petit cercle d' acteurs impliqués dans la structuration de la démarche locale. Certains souhaitent privilégier une logique de cooptation pour n' avoir que les « meilleurs » et les plus « motivés ». Ils craignent aussi un pré-formatage des projets-pilotes par une commande institutionnelle qui limiterait le champ des possibles.

élections métropolitaines et municipales de 2020 se profilent, avec un retour possible de l'ancien président de la Métropole Gérard Collomb.

La non-sélectivité des projets a permis de rallier les principales associations du champ de l'hébergement et de l'insertion par le logement. Elle favorise l'émulation autour de la dynamique locale. Elle a cependant aussi pour corolaire une dispersion des moyens, des difficultés de mise en œuvre et de suivi, une ingénierie de projet très lourde au regard du nombre de situations concernées.

« On a prêté le flanc à des critiques disant « pourquoi la Métropole n'a pas souhaité y aller fort avec deux ou trois opérateurs, trois ou quatre projets emblématiques plutôt que de... ». Je ne suis pas sûr que ça soit le fait d'une décision mûrement réfléchie et partagée de manière collégiale. C'est l'acte inaugural. Je suis un peu critique mais... ça se fait dans la précipitation.

L'acte inaugural, dans ce que tu décris, c'est le peu de sélectivité dans les projets retenus ?

Oui. Et en ne préjugant pas de ce que cela peut produire, cette profusion d'acteurs. Ça produit justement une difficulté à consolider le tout. On passe énormément de temps à faire la tournée des popotes, à connaître l'avancée des projets parce qu'il y en a trop. Je pense qu'on a voulu ne pas trop laisser sur le carreau. Peut-être qu'il y a eu un déficit d'arbitrage parfois. (...) On a passé beaucoup de temps à essayer de stabiliser un plan de financement qui donnait les moyens aux porteurs de projets de mener à bien l'action telle qu'ils l'avaient proposée. (...) On n'a pas fait une lecture en termes de coûts-avantages de tels scénarios, c'est-à-dire de voir que si on a 25 opérateurs autour de la table, il va falloir les coordonner, on va passer beaucoup de temps etc. Là, on est parti avec une somme d'acteurs... Ça en a rajouté dans ces mécanismes de coordination nécessaire, de plateformes, de trucs... et avec pour chacun, des objectifs, des situations traitées, qui sont infinitésimales (dix par-là, quinze par là...). Je ne dis pas que tout doit passer par le grand nombre, mais c'est vrai qu'il y a peut-être une dilution des moyens. Enfin, il faudra porter attention à cela. (...) par exemple, dans le lien avec les bailleurs, on passe notre temps à devoir trouver une organisation pour rendre compréhensible le machin. Le speed-dating est une bonne idée, mais en même temps, tu aurais eu trois acteurs, ils auraient été accueillis par la commission sociale d'ABC Hlm (je te la fais courte), ça aurait été assez limpide. Là, il y a tout le temps... Du coup, il y a des bailleurs qui sont un peu remontés. Vu qu'il y a une déclinaison plurielle, ça rend la lisibilité de cet ensemble de projets et d'actions trop compliquée pour des acteurs qui n'ont pas forcément du temps à se consacrer à ça ».

Xavier Robert, responsable du service inclusion par le logement de la Métropole de Lyon, entretien individuel, le 22 août 2019

Le premier locataire du UCSA-Lyon est logé par EMH en janvier 2019 mais la plupart des projets-pilotes se lancent au cours du 2^{ème} semestre 2019. Plusieurs mois auront été nécessaires pour réunir les financements, parvenir à constituer des équipes d'intervenants à partir de temps partiels à défaut de pouvoir recruter, cibler les bénéficiaires visés. Alors que la montée en charge apparaît très lente et que les associations ne parviennent pas à trouver des logements, en juillet 2019, un rapprochement est organisé avec les bailleurs sociaux dans le cadre d'un « speed-dating » pour faciliter l'interconnaissance et la mobilisation des logements sociaux.

SAVE THE DATE

6^{ème} Plateforme des Acteurs du Logement d'Abord

Dédiée à l'enquête de la MRE sur la qualification des besoins

LUNDI 4 NOVEMBRE – de 14h à 17h

La Plateforme des Acteurs du Logement d'Abord se réunit sous la forme d'un séminaire de travail autour des enseignements de l'enquête de la MRE sur la qualification des besoins des personnes sans-abris à Lyon et Villeurbanne.

Vous avez été nombreux à vous engager dans cette enquête, le temps est maintenant de donner du sens aux résultats obtenus.

L'animation de ce temps collectif sera assurée par la MRE et le comité technique associatif de l'enquête.

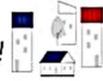
Un programme plus complet et le lieu de cette rencontre seront communiqués dans un second temps.

En attendant de pouvoir échanger avec vous....

GRAND LYON
la métropole



Être humain!



**PLAN QUINQUENNAL POUR
LE LOGEMENT D'ABORD**

Bonjour à tous, demain soir footing à 18h à la Tête d'Or, proposés aux acteurs du logement et de l'hébergement, pour se croiser un peu dans d'autres circonstances qu'en réunion.

On va faire le sport au boulot, ce sera plus facile de s'y tenir...

A demain !

Bonjour,

Je profite de l'envoi de Marc Uhry pour procéder à un détournement de fichier...

Pour celles et ceux qui, en ce 20 juin (Journée mondiale des réfugiés), préféreraient la marche à la course, une autre excellente occasion d'échanger en bonne compagnie (des réfugiés) est la traditionnelle et très nécessaire *Marche des parapluies*, départ... 18h Place Lyautey (dans le 6^{ème}, pas loin du Parc...).

Bien entendu, les plus véloces et motivé.e.s pourront enchaîner les deux événements, en une sorte de biathlon inédit.

Cordialement,

SEMAINE DE **L'IMMERSION** PROFESSIONNELLE

ENTRE ACTEURS DU LOGEMENT, DE L'HEBERGEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Du 3 au 7 Février 2020

JOURNÉE DE RETOUR D'EXPERIENCE : 6 MARS 2020

Pour mieux connaître notre environnement de travail, accueillons et/ou visitons pendant deux jours l'un de nos mystérieux partenaires du quotidien...



Rendez-vous sur :

www.immersion-pro.com

Illustration 31 : Illustrations de la diversité des formats de rencontre dans le cadre du Logement d'abord dans la métropole lyonnaise.

Dans le cadre de l'animation de la démarche locale, différents formats de rencontres sont expérimentés pour favoriser l'interconnaissance, les partenariats et les idées nouvelles, en bousculant les codes usuels de ce monde professionnel.

Des évènements professionnels sont organisés dans le cadre des journées Habiter et se loger (septembre 2018), du festival international du logement social (juin 2019), d'ateliers « Trébucher vers l'avant ». En mars 2019, une enquête auprès des personnes en situation de sans-abrisme à Lyon et Villeurbanne mobilise plus de 200 bénévoles. Outre les liens établis avec la DIHAL et les membres du *Housing First* Europe Hub, l'intérêt manifesté pour le *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise par des acteurs de la promotion immobilière privée (Nexity-Unprofit), du monde de l'entreprise (fondation Mérieux) et de la finance (banque de développement du conseil de l'Europe) donne aussi du crédit à la démarche, notamment dans les sphères politiques et technico-administratives.

Bien qu'elles puissent parfois sembler trop nombreuses ou incongrues aux yeux de certains, le foisonnement des initiatives contribue à faire exister le *Logement d'abord*.

« Alors il y a un truc qui est excellent. Qui est très bien fait à la Métropole. Ça. C'est très habile. C'est la façon dont ils mobilisent les troupes associatives et les acteurs. Je trouve que ça, c'est chouette. C'est intéressant, je pense. Ça produit ... Je ne sais pas ce que cela produit matériellement mais cela produit de l'intelligence collective ».

Richard Jannin, directeur général de la Fondation Aralis, entretien individuel, le 5 mars 2020

« La première stratégie au sein de la métropole, ça a été de faire en sorte de mobiliser un maximum de gens. Alors ça à un effet de multiplier les réunions, de donner l'impression qu'on brasse de l'air. (...) Je pense qu'il faut qu'on arrive à mettre nos énergies ensemble sur des sujets pour les faire avancer. Mais quand même je trouve que c'est assez efficace. On a lancé beaucoup, beaucoup de chantiers. Et je pense que c'est aussi ça qui fait que c'est efficace parce qu'on en a lancé autant. Il y a les banques européennes, la participation des usagers, la transformation de l'hébergement, les formations, le CNFPT. On en a vraiment partout. Les contrats à impact social que j'oublie, qu'il faut que je relance. Il y a bien sûr cette question de projet pilote pour transformer l'accompagnement. Et puis, il y a toutes ces choses autour, pour mettre en œuvre les conditions de faisabilité du bazar, où il faut changer le financement, changer les formations, changer notre manière de voir les usagers. Et on a tout mis en branle en même temps et ça fait vraiment beaucoup de choses ».

Martine Chanal, chargée de mission stratégie et innovation à la direction de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon, entretien individuel, le 25 mai 2020

6.2.3. « L'hébergement en danger » : une mobilisation contre un dévoiement du *Logement d'abord* ?

Fin 2019, le *Logement d'abord* concerne de l'ordre de 200 ménages et 320 personnes dans la métropole lyonnaise, dont une partie dans le cadre de la prévention des expulsions locatives. Les outils de suivi se mettent en place et le nombre de personnes effectivement concernées reste incertain. La démarche fait beaucoup de bruit mais elle est à l'état embryonnaire, méconnue du grand public et de ses bénéficiaires potentiels. Alors qu'il y avait à minima 18 500 personnes sans domicile personnel sur la métropole lyonnaise, l'hébergement et le logement temporaire constituent quantitativement la réponse prédominante pour les personnes prises en charge par les institutions dans le cadre du Dispositif National d'Asile et du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion. Au cours de la période, le nombre de personnes en attente d'un hébergement d'urgence augmente, avec des délais de plus de 14 mois au sein de la MVS.

Sous l'égide des représentants de l'État local et en présence de la Métropole de Lyon, le séminaire - débat annuel de la MVS rassemble les partenaires institutionnels, les responsables et intervenants sociaux des associations, les référents des bailleurs sociaux. Durant une matinée, dans une salle d'amphithéâtre, environ 200 participants assistent aux propos introductifs du Préfet délégué et du vice-président de la Métropole, suivis d'une présentation succincte des chiffres qui retracent l'activité de l'année écoulée en matière de gestion du sans-abrisme, d'une table-ronde et/ou d'interventions autour d'une question d'actualité, d'un buffet qui clôture ce rendez-vous annuel. Les échanges sont préparés et encadrés pour rester consensuels mais la teneur des interactions avec la salle permet néanmoins de percevoir les préoccupations des professionnels présents.

L'histoire de la Maison de la Veille Sociale – SIAO du Rhône

La Maison de la veille sociale du Rhône a été créée en novembre 2008 à l'initiative des associations adhérentes de la FNARS et des pouvoirs publics. Alors que chaque dispositif d'hébergement gérait de façon autonome sa liste d'attente, il s'agissait d'assurer un accueil unifié et une fonction de régulation par une mutualisation des demandes et des places disponibles, des orientations concertées avec des critères communs et transparents, un système d'information partagé.

La MVS s'est implantée dans les locaux de la Maison de l'urgence sociale et de l'entraide de la Ville de Lyon. Depuis 1990, c'était un lieu d'accueil, d'écoute, d'information et d'orientation pour les personnes sans domicile en grande précarité. Cette maison de l'urgence a fermé en novembre 2008 au profit des antennes solidarité de proximité de chaque arrondissement. Ses locaux ont été mis à disposition par la Ville de Lyon pour la création de la MVS.

Le modèle de la MVS du Rhône a préfiguré et inspiré le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) institué par la circulaire du 8 avril 2010. Le dispositif et la structure juridique ont été revisités en 2010 pour correspondre aux attendus réglementaires. Un Groupement d'Intérêt Public a été constitué pour organiser une gouvernance partenariale entre l'État, le Département du Rhône, la Métropole de Lyon, la Ville de Lyon, le Centre communal d'action sociale (CCAS) de Lyon, la FNARS et l'Association des Bailleurs Constructeurs HLM du Rhône (ABC HLM). Outre ces membres fondateurs, trois collèges réunissent les autres collectivités territoriales, les opérateurs de la veille sociale de l'hébergement et du logement transitoire (22 associations) et les autres réseaux

La MVS a alors intégré la cellule interface offre/demande qui avait été créée en 1993 pour faciliter l'accès au logement social des ménages « laissés pour compte » dont les demandes n'aboutissaient pas. Au sein du service inter-administratif du logement (SIAL) de la Préfecture du Rhône, des chargés de mission cofinancés par les bailleurs sociaux, le Grand Lyon et la FNARS organisaient le relogement de ces ménages. Ils s'appuyaient pour ce faire sur l'accord collectif départemental d'attribution dans lequel chaque bailleur social s'engageait à reloger un certain nombre de ces ménages. En 2015, le service téléphonique du 115 a aussi intégré la MVS après avoir été assuré pendant près de 20 ans par le Foyer Notre-Dame des Sans Abri.

Encadré 10 : L'histoire de la Maison de la Veille Sociale – SIAO du Rhône

En juin 2018, ce séminaire - débat de la MVS interrogeait « L'impact de la politique du "Logement d'abord" sur les pratiques quotidiennes des acteurs ? ». Tenue à distance des débuts de la mise en œuvre locale du *Logement d'abord*, par la voix de son directeur, l'équipe de la MVS exprimait sa volonté de s'y impliquer et revendiquait le rôle à priori central qu'elle devrait y jouer en tant que service départemental d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO).

« Je fais une petite introduction au débat. Je vais exprimer le point de vue de la MVS sur le Logement d'abord. Ce sera le seul moment où je pourrais le faire puisqu'après, on va animer et nous ne parlerons plus. Laissez-moi juste vous exprimer le point de

vue de la MVS, en commençant par vous suggérer une petite remontée dans le temps.

À l'époque, on appelait cela la refondation, c'est les années 2008 - 2010, (...) la refondation avait effectivement émis le slogan "Logement d'abord" et aussi fondé les SIAO comme étant la clé de voûte de l'organisation du Logement d'abord, dans une transformation attendue qui amenait en quelque sorte à assécher les orientations en hébergement pour diriger les personnes plutôt vers le logement ordinaire. Alors les SIAO se sont mis en place progressivement. La chance sur le Rhône, c'est que la MVS préfigurait les SIAO. Donc le SIAO a été mis en place très rapidement et fonctionne depuis officiellement 2011. Il fonctionnait déjà en 2010, donc on a à peu près 7 - 8 années de recul derrière nous.

Je sais que d'aucuns pensent, on me l'a dit non sans malice, que la MVS ne s'est pas inscrite dans cette logique de Logement d'abord. Alors je me pose la question : pourquoi penser ça ? C'est probablement lié au fait qu'une partie massive des orientations faites par la MVS sont en hébergement. En hébergement d'insertion et en hébergement dit d'urgence. Qui ne porte que le nom d'urgence puisqu'il n'est pas en capacité de répondre aussi vite qu'on le souhaiterait.

Alors je voudrais clarifier tout de suite le débat coté MVS, et je cite la DIHAL en 2018 qui écrit cette année : "la politique du Logement d'abord s'inscrit dans une double temporalité. Elle vise à permettre la réponse rapide aux situations de détresse et elle investit dans des solutions de logement ordinaire ou adapté, dignes et pérennes pour les personnes en difficultés". Double temporalité, double jeu. Il convient donc de ne pas tirer sur l'ambulance MVS qui est appelé à travailler constamment sur la question de la mise à l'abri. Et du coup, je vous engage dans le débat qui va se dérouler maintenant, à ne pas revenir sur la question de l'urgence et de la mise à l'abri. Mais bien de parler de la question qui est devant nous, qui est la question de l'accès au logement. Donc merci pour cela, que l'on ne s'égare pas sur les sujets et que l'on reste bien sur celui qui est le nôtre aujourd'hui ».

Intervention de Michel Pillot, directeur de la MVS, lors du séminaire-débat du 15 juin 2018, à l'Espace CAF de Lyon.

Avant sa prise de parole, les chiffres présentés avaient fait réagir la salle. Les demandes d'hébergement étaient toujours en hausse et les délais moyens d'attente s'étaient encore allongés. Un infirmier d'une Maison de la Métropole avait interpellé le Préfet et le vice-président sur leur niveau "d'implication" au vu de l'urgence des besoins, en soulignant que le droit n'était pas appliqué. Pour désamorcer la controverse engagée sur la cohérence de la politique menée, le directeur de la MVS avait demandé aux professionnels de distinguer la sphère de l'urgence sociale et la sphère du *Logement d'abord*.

L'année suivante, en juin 2019, c'est l'(in)capacité à faire face aux besoins d'hébergement d'urgence qui est discutée lors du séminaire – débat de la MVS sous l'intitulé « Équité de traitement et urgence sociale : l'impossible mission des SIAO ? ».

En ouverture, un nouveau préfet se félicite de la dynamique positive qui a permis comme tous les ans de reloger dans le parc social environ 500 ménages très majoritairement en sortie d'hébergement, de la montée en charge du programme Un Chez Soi d'Abord avec 43 personnes accompagnées et logées, des nombreuses actions qui concourent à la lutte contre l'exclusion. Les chiffres cités apparaissent dérisoires alors que le 115 « saturé » reçoit plus de 500 appels par jour, que seule la moitié des appelants ont pu bénéficier d'au moins une nuitée de mise à l'abri, que plus de 3600 ménages attendent une solution d'hébergement ou de logement. Il annonce qu'il souhaite faire évoluer le système d'hébergement d'urgence local pour le recentrer sur des missions de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse.

« Cela veut dire que notre dispositif d'hébergement d'urgence, qui est actuellement largement sollicité pour des situations au long cours, doit sans doute évoluer pour dégager une plus grande capacité, pour répondre précisément aux situations d'urgence ».

Intervention du Préfet Emmanuel Aubry, lors du séminaire-débat de la MVS du 20 juin 2019, dans les locaux de l'ISARA à Lyon.

« Il nous faut savoir gérer ces réponses de manière intelligible et intelligente, même si elles sont en nombre insuffisant. Il s'agit aussi de savoir comment garder ensemble une cohérence de réponse à la demande recensée, dans sa totalité ou en partie, mais avec une éthique partagée ».

Intervention de Michel Pillot, directeur de la Maison Veille Sociale, lors du séminaire-débat de la MVS du 20 juin 2019, dans les locaux de l'ISARA à Lyon.

Le directeur de la MVS précise que la question n'est pas celle du dimensionnement des moyens alloués pour faire face à l'urgence sociale mais celle de l'équité dans la gestion des moyens disponibles. Un travail partenarial sur les critères de priorisation des demandes serait à engager. Alors qu'une participante s'inquiète d'une sélection accrue qui entamerait davantage le principe d'inconditionnalité de l'hébergement, la représentante de la DDCS fait référence à une jurisprudence récente sur laquelle il serait possible de s'appuyer.

Quatre mois plus tard, le Préfet décide unilatéralement de changer les règles de gestion des hébergements sociaux financés par l'État. À compter du 1^{er} novembre 2019, une partie des places en hébergement d'urgence devront être convertie en places d'hébergement d'insertion accessibles uniquement aux personnes en situation régulière sur le territoire. Pour les autres, l'accès à l'hébergement d'urgence sera conditionné à des critères de grande vulnérabilité sanitaire pour une durée de deux mois. Au-delà de cette période, les personnes hébergées ne remplissant plus les critères devront être remises à la rue par les opérateurs. En dépit de l'affichage d'une gestion concertée des situations de sans-abrisme sur le territoire, les collectivités et les bailleurs sociaux ne sont pas associés aux discussions entre l'État et les associations.

La radicalité des mesures annoncées et l'absence d'opposition au niveau des directions et des conseils d'administration des associations a eu un effet électrochoc parmi les travailleurs sociaux de terrain et au sein de la MVS. Cette refonte conditionnait le droit à l'hébergement à la régularité du séjour. Elle organisait un tri des publics que les associations avaient jusqu'alors refusé d'opérer au sein de leurs établissements. La commission de la MVS en charge de l'orientation des ménages vers l'hébergement d'urgence a appliqué les nouvelles directives durant deux semaines, puis en l'absence d'écrit officialisant le changement de critères décidé par la Préfecture, a décidé de revenir aux règles antérieures inscrites dans son règlement.

La mobilisation des professionnels de terrain au sein du collectif « Hébergement en danger » et leur grève du 28 novembre 2019 a publicisé l'affaire qui a été couverte par les médias nationaux. Le lendemain, le ministre est intervenu auprès du Préfet pour lui demander de surseoir à ces dispositions. Cette lutte a fait l'objet d'un récit détaillé par l'un des protagonistes de ce mouvement dont les principaux éléments sont retranscrits avec l'accord de l'auteur.

Dans la stratégie nationale, l'accès au logement au plus tôt des personnes en situation régulière doit libérer des capacités d'accueil en hébergement pour celles qui ont des droits incomplets. Sur le terrain, la « fluidité » n'est pas suffisante pour assurer une place à chacun et des économies s'imposent. L'État local gère l'insuffisance des moyens alloués en contournant et en réinterprétant les règles. L'initiative a été désavouée par le ministre en charge du logement et la DIHAL mais l'épisode jette une lumière crue sur la situation des personnes à droits incomplets qui ne peuvent pas accéder au logement ordinaire. À l'issue de la crise, la MVS apparaît comme un espace de gouvernance à investir par toutes les parties prenantes pour se prémunir de décisions unilatérales et/ou sans fondement légal.

L'histoire de l'assistance publique va dans le sens d'un renforcement des protections accordées aux populations en difficulté, d'un plus grand respect de leur dignité et d'une humanisation des pratiques mais ainsi que le souligne Axelle Brodiez-Dolino, ce mouvement n'a rien de téléologique (2013, p.251). Cet épisode met en lumière les résistances et les retours en arrière toujours possibles. Il montre comment le *Logement d'abord* peut être utilisé pour trier les bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement et réduire les protections associées à l'hébergement. Il donne à voir l'espace, entre les lois ou autour d'elles, à l'intérieur duquel les acteurs investis d'une autorité légale peuvent faire des choix et exercer un pouvoir discrétionnaire, directement ou via des instances partenariales en charge du tri des ayants droit où les rapports de domination sont routinisés (Pierre-Edouard Weill, 2015). Au travers de dispositions techniques et financières, les protections associées à l'hébergement sont entamées, au risque de renvoyer les personnes à droits incomplets vers la rue, les habitats de fortune et les marchands de sommeil. La séquence montre aussi l'affaiblissement des associations face à un État financeur qui se positionne en donneur d'ordre, ainsi que le retrait des collectivités et des bailleurs sociaux qui sont restés neutres, en renvoyant le pouvoir de décision aux prérogatives de l'État. Portée par des professionnels sans mandat institutionnel rejoints par des usagers et des citoyens, la grève publicise et politise des dispositions technico-administratives qui relèvent in fine de choix de société.

« C'est le récit d'une mobilisation des travailleurs sociaux, au nom du droit, et plus particulièrement au nom des principes d'inconditionnalité et de continuité.

En 2007, il y a eu la loi DALO qui a posé ces deux grands principes. À Lyon, l'inconditionnalité de l'hébergement a toujours été appliquée en tout cas depuis que j'y travaille. Le principe de continuité n'a pas de suite été appliqué. Il y avait tout un système où les gens étaient hébergés, une nuit, deux nuits, trois nuits. Et après d'autres étaient pris en charge. Il y avait une espèce de turn-over incessant des personnes. Il y a eu différents mouvements de mobilisation qui se sont achevés par une grève des professionnels de l'urgence sociale, le 28 janvier 2010. Et suite à cette grève, le lendemain, le principe de continuité était appliqué sur l'ensemble des places. Très concrètement, les gens qui étaient dans les structures, ils sont restés. Et ceux qui étaient dehors, sont restés dehors. Du fait de la saturation des dispositifs, l'accueil immédiat, ce qu'on appelle l'hébergement d'urgence ça n'existe plus depuis des années.

Le 15 octobre 2019, le Préfet du Rhône a annoncé une refonte complète du dispositif lors d'une réunion de préparation du plan de renfort hivernal. Cette réunion n'a pas fait l'objet d'un compte rendu et il n'y aura aucun écrit. La refonte, c'était que les places d'hébergement d'urgence devenaient des places de mise à l'abri uniquement accessibles à des publics très vulnérables. Des femmes avec des enfants de moins d'un an, des femmes enceintes de plus de 6 mois et des personnes qui présentaient des pathologies. La prise en charge était de deux mois. Elle pouvait être prolongée ensuite si les personnes rentraient toujours dans ces critères de vulnérabilité ou si elles disposaient d'un titre de séjour sur le territoire. C'était les fondamentaux du travail social qui étaient attaqués.

Depuis des années, il s'avère qu'il y a un ensemble de mécanismes en place, au sein du SIAO ou dans les pratiques professionnelles, qui visent à prioriser les publics dans des contextes de pénurie. Cette priorisation, c'est les travailleurs sociaux qui la mettent en acte. Là, ça a été la marche de trop. Il y a eu une prise de conscience de ce qui avait été cautionné pendant des années. Et là, la priorisation devenait interdiction d'accès. Il n'y avait plus les « un tiers » qui entraient par ancienneté de la demande. Ces personnes ne rentraient plus du tout.

Le deuxième élément, c'est que le travail social, c'est faire valoir le droit des personnes. Et non d'appliquer des directives illégales ou cacher le droit aux personnes. Quand on rencontrait une personne qui ne rentrait pas dans les critères de vulnérabilité, on avait soit le choix de ne pas l'informer de son droit à l'hébergement. Soit de l'informer et de l'orienter en sachant qu'elle n'aurait pas de place. On était dans ce choix cornélien. Pour les structures, c'était aussi inacceptable parce que cela signifiait remettre des personnes à la rue. Fondamentalement, le système à Lyon, il s'est construit avec quelque chose d'assez idéologique où l'accès à l'hébergement, cela signifie la sortie de rue. Ça ne signifie pas qu'on cache les gens ou qu'ils se reposent un moment ou des choses comme ça. Ça signifie qu'ils accèdent à un droit, qu'ils accèdent à la citoyenneté et que c'est le début d'un parcours pour autre chose.

Le 1er novembre cela devait être appliqué. Et le 1er novembre, on y était. Et c'était appliqué. Il y a un tract de Sud qui avait circulé à ce moment-là. C'était noté : les associations ont plié, à nous, travailleurs sociaux de nous mobiliser. Le 28 novembre, on s'est élancé. On était 500. C'était très important même si ça ne semble pas beaucoup parce qu'une grève réussie, c'est 300. C'était du jamais vu. Les journalistes étaient là, en masse. Je me souviens que quand on a commencé à marcher, j'étais entouré de deux collègues avec lesquels j'avais mené la première grève. J'ai eu un grand moment d'émotion parce qu'on avait tout donné. On était seuls. On était parfaitement seuls. Et il y a dix ans, on se battait pour obtenir un droit et ce jour-là, on se battait pour le conserver. Et le préfet a reculé le lendemain. Donc le 29 novembre, il y avait une réunion au ministère avec l'ensemble des grandes fédérations et le ministre a demandé au préfet de surseoir à la refonte et de lancer une grande concertation avec l'ensemble des associations ».

Encadré 11 : Récit par un membre du collectif "Hébergement en danger" de la grève du 29 novembre 2019, avec l'accord de l'auteur

« Je vais maintenant vous faire le récit des portes qu'on a tenté de pousser, de celles qui se sont entre-ouvertes et celles qui sont restées fermées.

L'information de cette refonte, elle a circulé plus ou moins rapidement. Quand elle a fini par circuler, l'ensemble des travailleurs sociaux ont exprimé leur désarroi. Pour ceux qui étaient en centre d'hébergement, soit ils se transformaient en structure de mise à l'abri où on allait leur demander de remettre à la rue des gens tous les deux mois. Soit en structure d'insertion où ils savaient qu'ils n'auraient plus la possibilité d'accepter des gens sans titre de séjour.

Il y a eu des rencontres bilatérales entre l'ensemble des directeurs des associations et l'État, où il a été dit dans chaque association, telle structure ce sera une structure de mise à l'abri, telle structure une structure d'insertion, ... Toutes les structures sauf une ont accepté directement. Ça c'était 15 jours après les annonces, sans écrit. Il y a eu ensuite des réunions collectives où il s'agissait d'imaginer comment on mettait en œuvre. Cette histoire d'accueil immédiat dans l'hébergement, tout le monde sait que c'est un nœud. Il n'y a pas d'autres solutions que de créer des places d'hébergement et de s'atteler au fond du sans-abrisme. Aujourd'hui, c'est des discours qui passent pour des discours militants. Vu que les associations n'avaient rien d'autre à proposer, elles ont préféré se taire et être sur comment on organise les choses de manière à ce que ce soit acceptable pour les professionnels de terrain. Il y a un tract de Sud qui avait circulé à ce moment-là. C'était noté : les associations ont plié, à nous, travailleurs sociaux de nous mobiliser.

De manière inattendu, il y a une petite digue de résistance qui s'est constituée au niveau du SIAO. L'État peut décider vu qu'il finance, si telle ou telle structure fera de l'accueil inconditionnel ou de l'accueil d'insertion. Il peut aussi exiger des associations qu'elles remettent à la rue les personnes tous les deux mois. Par contre, le SIAO, c'est lui qui a en charge de dire qui il prend sur ses places. À Lyon, c'est un groupement d'intérêt public. Il est constitué par l'État, les associations, les collectivités locales, les associations, les fédérations. Du 1er novembre au 15 novembre, suite à la refonte, le SIAO du Rhône a attribué les places selon les critères qui ont été édictés par le préfet. Jusqu'au 15 novembre où la situation s'est retournée, parce que la coordinatrice de la MVS a saisi sa marge de manœuvre et est revenue au règlement de la commission en disant que tant qu'il n'y avait pas de nouveau texte, elle l'appliquerait parce qu'on était tous là pour ça.

Ça m'a amené à revisiter le document constitutif de la MVS et à analyser le poids des votes de chacun. J'ai dû appeler une dizaine de personnes. Plus personne n'avait le document. Il n'y a jamais eu de votes en fait. La MVS avait l'habitude d'entériner les décisions de l'État. En se penchant sur ce document, on se rend compte qu'il y a des poids de votes et que si les gens votaient contre, voir simplement en s'abstenant, il y avait possibilité de contrecarrer l'État, en tout cas, sur les questions d'entrée dans le dispositif. Ces outils garantissaient une forme de démocratie que tout le monde avait oublié et qu'il s'agissait de remobiliser. Alors je ne sais pas si j'y serais arrivé... Alors pourquoi on n'attaque pas devant les tribunaux si c'est illégal ? Le problème de fond, c'est qu'il n'y avait pas de texte à attaquer. C'est à dire que les associations appliquaient sans cadre écrit. Il n'existait aucun document dont on pouvait se saisir au niveau légal devant un tribunal. Il n'est jamais arrivé.

Du coup, troisième élément, la publicisation du débat. Une mobilisation plus politique. On a essayé d'alerter les fédérations nationales. Ça n'a pas été possible. Restait donc la mobilisation des travailleurs sociaux hors champ institutionnel. Il ne fallait pas se loucher. Il ne fallait pas que ce soit la grève hivernale comme d'habitude mais LA grève. L'élément central de la réussite, c'est une attachée de presse qui nous a aidé dans la communication. L'enjeu, c'était d'être crédible sans document. On avait quelques éléments pour prouver les choses aux journalistes mais on n'en avait pas des masses et en face, la Préfecture mentait en disant que ce n'était pas vrai ce que l'on racontait ».

Encadré 12 : Récit par un membre du collectif "Hébergement en danger" des leviers de mobilisation activés pour défendre l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement, avec l'accord de l'auteur

6.2.4. La réhabilitation de l'hébergement d'urgence sur fond de pandémie

Bien qu'au centre des attentions, les projets pilotes du *Logement d'abord* ne touchent qu'une minorité des personnes en situation de sans-abrisme. Les voies d'une transformation systémique qui réorienterait le système d'aide peinent à se dessiner.

En septembre 2019, le ministre chargé de la Ville et du Logement avait annoncé un « acte II du *Logement d'abord* »²²³. Il avait chargé le délégué interministériel Sylvain Mathieu de lui faire des propositions pour mettre en place un nouveau service public « de la rue au logement ». Celui-ci se déplace en province pour concerter les acteurs des territoires. Lors de la réunion organisée à Lyon, le 3 décembre 2019, dans les locaux de la Préfecture, ses propositions trouvent peu d'écho dans l'assistance²²⁴. Les enjeux de pilotage de la stratégie nationale sont en décalage avec les préoccupations locales. Les mesures projetées ne semblent pas en mesure de pallier le manque d'hébergements et de logements sociaux. Cédric Van Styvendael, présent au titre du GIE *La ville autrement* et candidat socialiste déclaré aux élections municipales de Villeurbanne, l'interpelle sur le manque de logements sociaux et la responsabilité du gouvernement dans la chute de la production : « *au lieu de construire, les bailleurs sociaux sont occupés à vendre leurs logements et à se réorganiser* ». La stratégie *Logement d'abord* ne semble pas à la hauteur de la lutte contre le sans-abrisme. « *Vous voulez résoudre beaucoup de problèmes avec un seul outil. Peut-être trop ?* » commente le premier adjoint du Maire de Lyon et vice-président métropolitain Georges Képénékian, mobilisé pour présider la séance sans être familier du sujet.

Dans les mois qui suivent, les confinements liés à l'épidémie de Covid-19 font évoluer les positions des différents acteurs sur les relations entre l'hébergement et le logement social²²⁵. Dans un contexte d'urgence sanitaire et de désorganisation des services aux publics (Bergeron et al., 2020), la complémentarité des formes d'habitat et d'accompagnement est éprouvée. Dans le champ de la gestion publique du sans-abrisme, la pandémie va aussi se traduire localement par la création *ex nihilo* de nouvelles structures et de nouveaux processus se superposant à l'existant. Les promoteurs locaux du *Logement d'abord* investissent le champ de l'urgence sociale et de l'hébergement. Au travers de nouveaux projets, ils vont s'efforcer de les orienter en concordance avec la philosophie et les principes du *Logement d'abord*. De cette hybridation va progressivement émerger une politique métropolitaine de l'hospitalité qui cherche à couvrir l'ensemble des situations de sans-abrisme, en distinguant les formes d'accompagnement et d'habitat qui sont proposées aux personnes selon leurs catégorisations administratives.

Le premier confinement de la population dure près de deux mois, du 17 mars au 11 mai 2020. Le télétravail et/ou le chômage partiel s'impose à tous les emplois « non essentiels ». Dans les structures d'hébergement collectif, les résidences sociales et pensions de famille, la présence de salariés est réduite au minimum. Hors cas d'urgence, les intervenants sociaux

²²³ À l'occasion de la première conférence nationale des acteurs de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le 13 septembre 2019, il annonce : 60 millions d'euros supplémentaires en 2020 ; l'ouverture de 12 nouveaux dispositifs « Un Chez-soi d'abord » d'ici 2022, notamment dans des villes moyennes et territoires ruraux ; le doublement du budget pour la résorption des bidonvilles ; l'identification de nouveaux territoires volontaires pour la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* après les municipales de 2020 (lancé en septembre 2020) ; un service public « de la rue au logement » avec une gouvernance unifiée, simplifiée et modernisée (lancé en février 2021 soit 18 mois plus tard)

²²⁴ Tel qu'exposé en séance, il s'agit de centraliser au sein de la DIHAL les compétences et financements de l'État en matière d'hébergement, d'accès au logement et d'insertion des personnes vulnérables ; de s'appuyer sur un modèle de SIAO proche de celui de la MVS, de réformer la tarification des CHRS, d'établir avec les associations des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) de 4^{ème} génération, de mieux évaluer les besoins d'accompagnement et de rechercher la performance sociale.

²²⁵ Les trois épisodes ont porté sur les périodes suivantes : du 17 mars au 11 mai 2020 non inclus, soit 1 mois et 25 jours ; du 30 octobre au 15 décembre 2020 non inclus, soit 1 mois et 15 jours ; du 3 avril au 3 mai 2021 non inclus, soit 28 jours.

proposent un accompagnement téléphonique ou en visioconférence aux ménages qui vivent en logement. Dans le parc social, seuls les gardiens d'immeuble et les agents d'entretien interviennent dans les parties communes avec pour consigne d'éviter toute proximité physique en l'absence de masque sanitaire. Les déménagements sont interdits sauf en cas de nécessité impérieuse. Toutes les signatures de baux d'habitation et les entrées en logement sont reportées.

La mise à l'abri de toutes les personnes dehors sans solution est décidée. Elle ne se fait pas en logement individuel. Les logements sociaux qui sont disponibles ne sont pas mobilisés. Ni l'État, ni les collectivités locales n'en font la demande. Les bailleurs sociaux ne veulent pas enfreindre les directives nationales et risquer de voir leur responsabilité de bailleur et d'employeur mis en cause. Ils ne sont pas prêts à mettre à disposition les logements disponibles sans une commande institutionnelle exprès et des garanties. Ils veulent être assurés de pouvoir régulariser l'occupation ou libérer les logements à l'issue du confinement. Au sein d'Est Métropole Habitat où la question d'une telle mobilisation est posée dans le cadre du GIE *La ville autrement*, les réserves et les craintes qui s'expriment alors portent sur la situation dans les immeubles décrite par les équipes de proximité comme très tendue sur certains secteurs et qui pourrait « ne plus être tenable, si on rajoute des difficultés ». Les organismes Hlm et les gestionnaires de résidences sociales ne sont pas sollicités par les pouvoirs publics pour loger les personnes sans-abri. Sept logements seulement seront mis à disposition par EMH, sur des résidences étudiantes et dans le cadre de la gestion intercalaire²²⁶.

L'État se tourne vers les associations pour qu'elles ouvrent des lieux collectifs d'hébergement pour des accueils d'un mois, en s'engageant à libérer les sites le moment venu, si nécessaire en remettant les personnes à la rue. En l'espace de deux semaines, six sites sont identifiés et ouverts, donnant à voir la réactivité et la mobilisation des professionnels de l'urgence sociale, alors que les acteurs du logement sont en retrait. Plus de 500 places seront ouvertes, en sus des places du renfort hivernal maintenues jusqu'à mi-juillet 2020. Une auberge de jeunesse, un centre de formation, un ancien hôpital, des gymnases et des hôtels sont ainsi mobilisés.

En période de pandémie, privilégier les hébergements collectifs aux logements ordinaires pour mettre à l'abri des personnes qui ne requièrent pas une assistance 24h/24 peut sembler paradoxal. De fait, la peur des contaminations conduisait alors à imposer aux personnes vulnérables hébergées en établissement des mesures très contraignantes d'isolement en chambre et de privation des libertés. Ce choix manifeste la prégnance du recours aux hébergements collectifs pour gérer l'urgence sociale et la force des représentations associées aux personnes sans-abri qui conduit à les exclure *à priori* du champ du logement ordinaire.

²²⁶ Sur un parc d'environ 16 000 logements, une quarantaine de logements familiaux et plus de 120 logements étudiants sont alors identifiés comme vacants dans le progiciel de gestion immobilière d'EMH, dont une partie est en attente de travaux ou peut-être encore occupés si le déménagement a été reporté du fait du confinement. Ces chiffres donnent à voir un potentiel important à l'échelle d'un parc social métropolitain de 147 652 logements sociaux (données RPLS 2018).

6.2.5. La relance de l'hébergement d'urgence et du *Logement d'abord* par le plan « Zéro retour à la rue »

La question de l'accès au logement des personnes va se poser dans un second temps. Les mises à l'abri sont temporaires et certains sites doivent être libérés dès la fin du premier confinement. Les promoteurs locaux du *Logement d'abord* se mobilisent pour éviter les retours à la rue à la sortie du confinement, maintenir et amplifier la mise en œuvre du *Logement d'abord*.

Dès le 5 mai, le président de la Métropole annonce un plan "zéro retour à la rue". « On est sur une urgence sanitaire, donc ça me paraît impensable aujourd'hui, pour des raisons sanitaires et humanitaires, de remettre à la rue celles et ceux qu'on a retirés de la rue" pendant le confinement » déclare à la presse David Kimelfeld. Il reprend l'une des 50 mesures d'un rapport de mission dédiée à la stratégie de sortie du confinement qui vient de lui être remis par Georges Képénékian, en sa qualité de vice-président métropolitain à la Politique de la ville et de président du conseil de surveillance des hospices civils de Lyon.

« La mission recommande la mise en place d'un plan co-piloté par la Métropole de Lyon et l'État, en lien avec les associations partenaires, pour les personnes mises à l'abri actuellement sur le territoire de la Métropole de Lyon. Ce plan répondrait à un double-enjeu sanitaire et humanitaire. L'objectif serait de sanctuariser environ 1500 places supplémentaires dans le cadre des structures existantes. Il s'agirait de répondre à chaque situation individuelle en imbriquant de manière coordonnée les moyens de l'État, chef de file en matière d'hébergement, et de la Métropole de Lyon, cheffe de file en matière de logement, avec l'appui de financeurs privés prêts à se mobiliser. 3 leviers pourraient être actionnés : le développement de l'offre de logements dans le parc social et privé, la mobilisation accélérée du programme « *Logement d'abord* » et des outils dont nous disposons pour ce faire, ainsi que la création d'un fonds entre l'État et la Métropole pour l'hébergement et l'accompagnement d'urgence des personnes sans-droits, dans le cadre de notre plan de lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté ».

Vers une stratégie globale de déconfinement pour la Métropole de Lyon. Georges Képénékian, rapport intermédiaire, 5 mai 2020. (p.28-29)

Les discussions et les éventuels intermédiaires qui ont permis d'introduire cette mesure dans ce rapport restent dans l'ombre mais pour la première fois, la Métropole porte le *Logement d'abord* dans un document politique et stratégique qui dépasse la sphère technico-administrative et elle se propose dans le même temps de travailler avec l'État sur l'hébergement et l'accompagnement d'urgence des personnes « sans-droits ».

L'annonce est perçue comme un signal politique important par une partie des acteurs locaux. En entretien individuel, le responsable mobilité du GIE y voit par exemple « un cliquet anti-retour pour le *Logement d'abord* ». Il en nuance cependant les effets potentiels en se référant à la gestion d'un incendie d'immeuble qui vient de se produire sur le plateau de la Croix-Rousse à Lyon : « Là, on trouve des logements et des solutions ». La mobilisation des bailleurs sociaux pour reloger les ménages a été immédiate. Elle souligne en creux la persistance des freins à l'accueil des personnes en situation de sans-abrisme.

Dans les jours qui suivent l'annonce, la direction de l'habitat et le cabinet du président de la Métropole sont chargés d'opérationnaliser ce plan "zéro retour à la rue". 1 500 places d'hébergement utilisées pour la mise à l'abri devraient être prolongées et la mise à disposition accélérée de 500 logements sociaux en 5 mois est projetée (contre 200 en rythme habituel). Aucun financement supplémentaire n'est identifié à ce stade pour l'accompagnement des ménages.

Par l'Union Sociale pour l'Habitat, le responsable mobilité du GIE *La ville autrement* a appris qu'au niveau national, des financements allaient être disponibles pour des projets portés par

les bailleurs sociaux en partenariat avec les associations. L'acte 2 du *Logement d'abord* prévoit la pérennisation du programme « 10 000 Hlm accompagnés » au travers d'un abondement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) de 15 millions d'euros par an, prélevés sur les cotisations versées par les organismes Hlm à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)²²⁷. La mesure s'impose à l'USH qui avait initié le programme et en perd la maîtrise. Elle négocie une gouvernance partenariale à l'échelle nationale et régionale du nouveau programme « accompagnement vers et dans le logement » qui résulte de cette refonte du FNAVDL. Au prorata de leur contribution financière, un tiers des actions soutenues par le programme seront portées par les bailleurs sociaux en leur nom propre ou dans le cadre de l'inter-organismes, de binômes bailleurs/organismes en charge de l'accompagnement social. Ils peuvent être développés dans le cadre de l'accès au logement et/ou pour le maintien dans le cadre de la prévention des expulsions.

Pour mobiliser ces financements, il est convenu avec la chargée de mission stratégie et innovation de la Métropole d'élaborer rapidement un projet en associant des représentants des bailleurs sociaux, les associations qui gèrent les lieux d'hébergement temporaire à libérer, les gestionnaires de résidence sociale, la Maison de la Veille Sociale et la DDCS. Le groupe projet est piloté par la Métropole et l'auteurice de la thèse en assure l'animation en tant que chargée de mission-CIFRE pour le pôle public de l'habitat. La mobilisation de moyens d'accompagnement vise à éviter une sélection des ménages à loger dans le parc social qui écarterait ceux qui ont le plus besoin d'un soutien, à rebours des principes du *Logement d'abord*. Elle peut permettre d'amplifier significativement les projets-pilotes initiés et d'impliquer l'ensemble des bailleurs sociaux et réservataires du territoire, ainsi que les gestionnaires de résidences sociales et pensions de famille²²⁸. En parallèle, un deuxième groupe projet allait travailler sur la mobilisation de logements temporaires dans des biens intercalaires ou sur des fonciers pouvant accueillir de l'habitat modulaire, à destination des ménages « à droits incomplets » non éligibles au logement social.

Les validations politiques et techniques sont réunies dans les semaines qui suivent. La Métropole et la Préfecture rencontrent le 19 mai le président et la vice-présidente d'ABC Hlm, ainsi qu'Action Logement pour négocier l'accélération des accès au logement des personnes mises à l'abri ou hébergées. Une « cellule opérationnelle » est mise en place avec leurs représentants techniques pour atteindre l'objectif « Zéro retour à la rue ». Elle se réunit pour la première fois le 27 mai pour esquisser une première feuille de route, sachant que la veille, lors du conseil d'administration d'ABC Hlm, les huit principaux directeurs d'organisme Hlm se sont engagés à apporter leur soutien.

²²⁷ À sa création en 2011, le FNAVDL a été abondé par les astreintes payées par l'État pour le non-relogement des ménages prioritaires DALO dans les délais impartis. Ces astreintes étaient initialement affectées à la construction de logements sociaux. Elles ont alors été réorientées vers le financement de mesures d'accompagnement afin, selon le secrétaire d'État au Logement de l'époque, Benoist Apparu, de « rassurer les bailleurs sociaux et les maires qui peinent à accepter l'arrivée de ménages prioritaires DALO dans leur immeuble et dans leur commune ». La gestion de ces financements est confiée aux services déconcentrés de l'État, qui conventionnent des associations pour exercer les mesures d'accompagnement. Le programme « 10 000 logements Hlm accompagnés » a lui été lancé deux ans plus tard par le mouvement Hlm pour favoriser au travers d'appels à projet, les expérimentations entre les bailleurs et les associations sur les territoires.

²²⁸ Les deux principaux opérateurs, la Fondation ARALIS et ADOMA, avaient été jusque-là laissés en marge de la dynamique locale autour du *Logement d'abord*. Le statut temporaire des logements en résidence sociale et le mode de gestion des places en pensions de famille positionnant cette offre aux frontières du logement ordinaire et des hébergements institutionnels.

6.2.6. Quand la « fluidification » de l'hébergement limite le déploiement du *Logement d'abord*

Le 28 mai, une visioconférence réunie la « Task force » du *Logement d'abord*. La Métropole présente la méthode envisagée : priorisation dans les attributions de logements sociaux « sans exclusivité »²²⁹, groupe-projet pour mobiliser les moyens d'accompagner « vers et dans le logement » ceux qui sont éligibles au logement social, recherche de solutions alternatives d'hébergement pour les autres notamment dans l'habitat intercalaire et/ou modulaire.

La MVS est d'emblée positionnée au centre du dispositif. Elle coordonne déjà les mises à l'abri et les orientations vers l'hébergement et le logement temporaire, le logement social ordinaire ou adapté. Elle réunit la quasi-totalité des parties prenante au sein d'un groupement d'intérêt public. Le projet pourrait lui permettre d'activer directement un accompagnement adapté à la situation des personnes à loger, dans une logique de plateforme qui rejoint les préconisations de la DIHAL²³⁰ : « *C'est du jamais vu, depuis que je suis à Lyon d'avoir la Métropole, l'État, les bailleurs, les réservataires, les assos ... Profitez de ce moment exceptionnel pour faire la matrice de ce qui suivra sur le service de la rue au logement* » s'enthousiasme l'un des participants. D'autres acteurs se montrent plus réservés. Le deuxième tour des élections métropolitaines et municipales a été reporté au 28 juin. Le jeu des alliances rend très incertaine l'issue du scrutin. La gouvernance des offices métropolitains va probablement changer.

Au sein du pôle public de l'habitat, à l'annonce de ce nouvel objectif, les réticences à suivre les initiatives métropolitaines s'expriment ouvertement par le biais des messageries, en mettant en copie des emails la hiérarchie. Le directeur de la prévention et de la vie sociale de GLH conteste l'urgence de la mobilisation, l'organisation de la conduite de projet et dit attendre les directives de sa hiérarchie.

La directrice de l'habitat à la Métropole doit intervenir pour réaffirmer une forme d'autorité tutélaire sur les offices métropolitains et interroger plus largement l'inter-bailleur sur son engagement. Dans un mail adressé au président et à la vice-présidente d'ABC Hlm, elle s'étonne « *de la petite musique* » qui circule : « *pas de logement, rien d'urgent, on attend la commission sociale, ... J'avais compris lors de la rencontre avec le Préfet et le président de la Métropole qu'on pouvait compter sur ABC Hlm. De notre côté, je vous rassure sur la structuration et la gouvernance. Et de votre côté, l'information a bien circulé ?* ». Les prises de position d'ABC Hlm et les informations relatives aux deux groupes-projet sont diffusés le jour-même à tous les bailleurs sociaux pour qu'ils se mobilisent.

Fin juin, les résultats du 2^{ème} tour sont connus : « Les Verts réalisent un doublé historique en remportant à la fois la mairie et la métropole. L'ancien ministre de l'intérieur a été défait dans son fief historique du 9^{ème} arrondissement »²³¹. La victoire des écologistes et de leurs alliés de gauche lève une partie des incertitudes : elle devrait conforter la ligne de la Métropole en matière de réduction du sans-abrisme et de déploiement du *Logement d'abord*.

Trois réunions en visio-conférence sont programmées courant juin pour déposer un dossier auprès du programme AVDL début juillet 2022. Les crédits doivent être engagés avant la fin de l'année. Ce calendrier très contraint et la dimension multi-partenaire du projet envisagé permet d'escompter une part importante de l'enveloppe régionale. Le décalage de temporalité entre l'impératif de libérer rapidement une partie des lieux de mise à l'abri et les délais nécessaires à la mobilisation des logements sociaux et des moyens d'accompagnement

²²⁹ Les bailleurs sociaux et les réservataires mettent en avant d'autres situations prioritaires à prendre en compte telles que les relogements nécessaires à l'avancement des projets de rénovation urbaine, à l'accélération des ventes Hlm ou la mobilité professionnelle.

²³⁰ « Plateformes Territoriales d'accompagnement. Quelles Missions, Quelles Formes, Quelles Ressources ? », fiche Chantier, document publié par la DIHAL en juillet 2019.

²³¹ « Municipales 2020 : à Lyon, l'écologiste Grégory Doucet fait chuter l'empire de Gérard Collomb », Le Monde, Par Richard Schittly publié le 29 juin 2020 à 05h50.

conduit à reformuler le projet. Il ne s'agit plus de loger et d'accompagner exclusivement les personnes présentes dans un hébergement provisoire ouvert lors du renfort hivernal ou du confinement lié à la Covid-19. Il vise à organiser des réponses supplémentaires pour que leur priorisation dans les dispositifs existants d'accès au logement social ne se fasse pas au détriment des autres personnes hébergées également en attente ou des nouvelles situations de sans-abrisme.

Mi-juin, la MVS est en mesure de partager l'évaluation des situations des ménages mis à l'abri en termes de droits au séjour, de ressources financières, de besoins d'accompagnement médico-social. Ces données sont utilisées pour calibrer le projet, en prenant également en compte les financements mobilisables. Au sein du groupe-projet, sachant que plus de la moitié des ménages mis à l'abri relèvent de l'hébergement inconditionnel, le représentant de la DDCCS relaie les consignes nationales de « fluidification » de l'hébergement : faire sortir au plus vite les ménages hébergés qui sont « prêts à accéder » au logement et ce faisant, libérer des places pour ceux mis à l'abri. Ces prescriptions ne permettent pas d'amplifier les pratiques initiées par les projets-pilotes.

La configuration partenariale et le cadre associé au programme AVDL permettent de trouver un compromis. 300 ménages pourraient être accompagnés vers un logement social ou une résidence sociale. Le projet couvrirait ainsi les besoins des 170 ménages mis à l'abri qui peuvent accéder au logement social, en bail direct (60 situations) ou dans le cadre d'un accompagnement fondé sur les principes du *Logement d'abord* en mobilisant si nécessaire une intermédiation locative dans le cadre d'un bail glissant (110 situations). 130 situations de ménages "bloquées" dans l'hébergement du fait d'un manque de ressources pourraient aussi être accompagnées vers le logement en travaillant avec les ménages sur l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi. Le coût prévisionnel est mis en rapport avec celui, quatre fois plus élevé, de l'hébergement des personnes à droits incomplets²³².

Aucun partenaire ne souhaitant prendre en charge la gestion administrative et financière du projet, comme pour les projets-pilotes de l'AMI *Logement d'abord*, la DDCCS est chargée de conventionner les opérateurs associatifs sur un volume de situations à accompagner, en privilégiant ceux qui portent déjà des dispositifs *Logement d'abord* pour les conforter. ABC Hlm sera aussi signataire de ces conventions afin de marquer l'engagement de tous les bailleurs sociaux du territoire sur le projet.

La prescription des accompagnements sera réalisée par les commissions partenariales de la MVS, dans une logique de « plateforme d'accompagnement ». Pour s'adapter aux situations et à leurs évolutions, il est convenu que l'accompagnement pourra être « léger » ou « renforcé » (durée et intensité souples), et « pluridisciplinaire » (de type CHRS hors les murs, en intégrant les dimensions logement, santé et formation- emploi). En lien avec les ménages, les intervenants sociaux et les bailleurs pourront demander l'activation ou le renforcement des moyens d'accompagnement, y compris après l'accès au logement. En cas de besoin de relogement ou de réorientation sur une autre forme d'habitat, des solutions alternatives seront aussi recherchées et proposées. La notion de « plateforme » renvoie à la dimension multi-partenariale de l'organisation proposée, à la modularité des mesures d'accompagnement envisagées, à l'engagement dans la durée des partenaires autour des situations. Dans sa conception, le projet cherche ainsi à concilier les injonctions à priori contradictoires de l'évitement de l'hébergement et de sa fluidification, en remédiant aussi aux difficultés rencontrées dans l'accompagnement vers et dans le logement des ménages.

En octobre, la moitié du financement demandé est accordé permettant d'accompagner de l'ordre de 180 ménages. L'affichage d'un projet partenarial, concerté avec toutes les parties

²³² Le budget prévisionnel est de 1 860 000 € pour 300 ménages. Les coûts d'hébergement des 320 ménages à droits incomplets sont estimés à 7 500 000€ par an.

prenantes, a permis de mobiliser une part conséquente de l'enveloppe régionale²³³. En charge de la gestion des crédits, la DDCS semble cependant vouloir les gérer de façon unilatérale, avec un nouveau cadrage. Elle indique par mail qu'elle retravaille sur le projet validé.

Début novembre, le chargé de mission de la DDCS qui a participé au groupe-projet est désigné « chef de projet *Logement d'abord* » à la suite d'une réorganisation interne. Il adresse par mail un « appel à propositions d'intervention » à des associations, sans tenir compte des éléments discutés en réunion. Il est demandé aux associations de faire des projets sur 12 mois avec une « obligation de résultats » quant à l'accès ou/et le maintien dans le logement. Un coût moyen de 3 000 € par ménage est fixé, qui ne correspond à aucun des ratios discutés et utilisés. Le dossier de présentation du projet n'est pas diffusé. Il est indiqué que le FNAVDL ne finance pas les dépenses liées à l'intermédiation locative et au logement sans préciser que ces coûts pourront être pris en charge par ailleurs. Les critères de sélection des associations à qui le message est adressé sont obscurs, une partie seulement des associations engagées dans le *Logement d'abord* sont consultées. L'intervention de la Métropole est nécessaire pour qu'un rectificatif soit diffusé une semaine plus tard, en joignant le dossier présenté au FNAVDL.

Re: Appel à propositions intervention projet zéro remises à la rue



Par le présent message, il vous est demandé de nous faire part de vos propositions d'intervention en tenant compte du cadrage suivant :

- prescription des mesures faites par la MVS avec pour objectif de fluidifier les parcours en hébergement d'urgence et en logement accompagné ou pour l'évitement du recours à l'hébergement
- projet circonscrit à 12 mois avec obligation de résultats quant à l'accès ou/et le maintien dans le logement
- non prise en compte dans le financement FNAVDL de la GLA et d'une solvabilisation du ménage
- coût moyen par ménage de 3 000 €, montant modulable en fonction du type d'accompagnement (simple, renforcé, renforcé et pluridisciplinaire)
- Développement d'une approche pluridisciplinaire pour des accompagnements renforcés (dimension santé ou/et volet emploi) avec une proposition inter-associative souhaitée. Un recours à des prestataires extérieurs restant possible
- la proposition d'intervention ne pourra être inférieure à 10 ménages accompagnés.

Le projet pourra permettre une approche inter associative permettant des accompagnements au-delà de ses propres publics ou de répondre à des sollicitations des bailleurs sur des ménages relogés au titre de l'accord MVS nécessitant une nouvelle intervention pour favoriser le maintien en logement post relogement du ménage.

Il est précisé que les opérateurs seront retenus en fonction de leur capacité à respecter le cadrage ci-dessus et à mettre en œuvre pleinement et rapidement les accompagnements.

Nous vous remercions de bien vouloir répondre par mail (ddcs-droitaulogement@rhone.gouv.fr) pour **au plus tard le 16 novembre 2020**.

Bien cordialement,



Chef de projet Logement d'abord

Pôle Hébergement Logement et Accompagnement social
DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes

Illustration 32 : Projet "Zéro retour à la rue" – Mails de diffusion de l'appel à proposition par la DDCS - Novembre 2020.

²³³ Près de la moitié de l'enveloppe régionale FNAVDL « bailleurs », permettant de couvrir 80 % des coûts du projet. Le delta est financé par des crédits liés à la Stratégie Pauvreté.

Bonjour,

Suite à notre mail du 2 novembre dernier relatif d'appel à projets "Zéro remises à la rue" dans le cadre du financement FNAVDL, il apparaît nécessaire d'apporter les précisions suivantes :

Différents types d'accompagnement peuvent être proposés en fonction de la situation des ménages :

Logement d'abord / Évitement de l'hébergement

- Ménages dépourvus de logement relevant d'un accompagnement à l'accès au logement simple
- Ménages dépourvus de logement ayant une problématique d'insertion et / ou de solvabilisation relevant d'un accompagnement pluridisciplinaire adossé à un bail glissant (logement, Logement /emploi, logement / santé)

Fluidification des sorties d'hébergement

- Ménages hébergés en CHU ou en logement temporaire ou en résidence sociale, dont l'accès au logement pérenne pourrait être facilité par un accompagnement logement/emploi.

Le coût moyen indicatif de 3 000 euros par mesure est modulable, cela dans une fourchette qui pourrait aller de 1 500 € pour un accompagnement simple à 7 000 / 8 000 euros pour un accompagnement complexe et pluridisciplinaire (santé et/ou emploi).

Un comité de sélection composé de l'État (DDCS), la Métropole de Lyon (DHL), ABC HLM, et de la MVS sera chargé d'étudier les réponses.

Vous trouverez ci-joint pour une information plus complète le contenu du projet présenté au FNAVDL.

Nous restons disponible pour tout complément et/ou précision nécessaire.

Bien cordialement,


Chef de projet Logement d'abord

Pôle Hébergement Logement Accompagnement Social

Direction départementale déléguée du Rhône

L'épisode illustre la fragilité des éléments partagés localement sur l'interprétation de la doctrine du *Logement d'abord*, les bricolages à l'œuvre pour réunir des moyens d'action, ainsi que les tensions que suscitent au sein des services de l'État, la transformation des mandats institutionnels et le passage d'une culture bureaucratique, hiérarchique et prescriptive, à une culture partenariale en mode projet. En entretien, les référentes du département politiques sociales de l'USH décrivent des difficultés de coopération et des jeux d'alliance assez similaires au niveau national, dans les relations aux administrations d'État.

JF : Dans les années 90, on a soutenu des associations parce qu'elles étaient force de proposition, elles étaient imaginatives, elles ont proposé à l'État plein de solutions, et c'était à partir de ces propositions que l'État s'appuyait sur les asso'. Et aujourd'hui, les associations sont à la botte. On leur dit « Vous répondez à des appels à projets, on vous donnera tel montant pour tel machin ». Et donc l'État s'en sert comme des auxiliaires de service public, avec des moyens resserrés.

Ça vous paraît préoccupant pour les bailleurs, que les associations soient utilisées comme des prestataires de service ?

JF : Bah oui. C'est l'inverse de ce qu'on propose dans les HLM accompagnés, où on dit « Bâissez des projets innovants, différents, présentez-les et faites-les financer ». La logique des HLM accompagnés, on est en plein là-dedans. Aujourd'hui l'État dit - c'est le sujet qu'on a avec le FNAVDL - : « On a des règles, vous les appliquez ».

MS : À la base, c'est plutôt une initiative HLM. ça a été réintégré à la politique du Logement d'abord. Nous, on essaye de faire en sorte de garder cette spécificité, et l'État le voit juste comme un moyen financier pour compléter.

JF : On a beaucoup de mal franchement...Enfin, c'est dans tous les domaines. (...) On discute avec la DHUP mais ils veulent le fric pour le gérer eux. Nous, on demande qu'il y ait un fonds ad hoc sur lequel on soit un peu codécideur. (...) On ne veut pas être uniquement en exécution d'ordres donnés mais pouvoir être force de proposition. Et ça, ça ne passe pas : ils veulent le fric et le gérer, comme avant.

MS : C'est ça, dire aux gens « Vous faites comme ci et c'est tout. »

JF : Voilà. Donc on a quand même beaucoup beaucoup de mal à se faire entendre. Aujourd'hui, on a des alliés, ce sont les collectivités territoriales. Parce que le problème de l'État, c'est que l'État veut se débarrasser des problèmes. Une fois que les gens sont dans le parc social, il n'a plus de problèmes. Après, c'est « on va faire de la prévention des expulsions en limitant les expulsions ». Ce sont les collectivités locales qui se trouvent confrontées avec des situations un peu merdiques sur les territoires, avec des problèmes de fonctionnement social, de concentration de difficultés. L'État n'est pas là-dessus.

Juliette Furet, Responsable du département politiques sociales et Maryse Sylvestre, Conseillère Politiques sociales à l'Union Sociale pour l'Habitat, entretien collectif, le 28 novembre 2019

Les associations qui assurent des missions de service public semblent avoir perdu leurs capacités d'initiative, de militance et d'opposition vis-à-vis des administrations d'État et du gouvernement. Les bailleurs sociaux voient aussi leur autonomie se réduire au fil des réformes, des lois de finance, des évolutions réglementaires et instrumentales imposées par l'État. Ils cherchent à s'appuyer sur les collectivités locales pour équilibrer les rapports de force. L'État chercherait à se défaire au plus tôt des situations de sans-abrisme qui engagent sa responsabilité, sans veiller à réunir les conditions d'un maintien en logement dans la durée. Les collectivités y seraient plus attentives, avec pour beaucoup des réticences à accueillir sur leur territoire et dans le parc social des personnes en situation de sans-abrisme. Selon la responsable du département politiques sociales de l'USH, l'engagement d'une partie d'entre elles dans la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* pourrait permettre de lever ces freins. « C'est lent, mais ça prend. Je pense que c'est une grosse acculturation. »

Autour de l'objectif « Zéro retour à la rue », l'action menée auprès des personnes en situation de sans-abrisme va prendre appui sur plus d'une quinzaine de micro-projets portés par les associations, qui s'inspirent librement de la doctrine du *Logement d'abord* pour poursuivre le travail mené autour de l'hébergement, l'accès au logement, aux soins et à l'emploi, la prévention des expulsions. Les multiples ramifications des projets, l'entre-croisement des dispositifs et des objectifs ne permettent plus d'établir avec certitude ce qui relève de la mise en œuvre du *Logement d'abord*, de distinguer son périmètre d'autres initiatives nouvelles impulsées dans le cadre de la stratégie pauvreté ou du plan métropolitain des solidarités. Un article publié sur le site du magazine de la Métropole de Lyon permet d'illustrer ce brouillage. Il présente au grand public l'action menée pour lutter contre le sans-abrisme « pour que plus personne n'ait à vivre dans la rue, dans un squat ou un bidonville et que chacun et chacune ait accès à un logement digne ». L'article met en exergue l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sans-abri tel qu'inscrit dans la stratégie métropolitaine de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* mais les dispositifs cités et les chiffres mobilisés font exclusivement référence à l'hébergement²³⁴.

²³⁴ « Que fait la Métropole de Lyon contre le sans-abrisme ? » : article publié sur le site MET' Le magazine de la Métropole de Lyon, le 22 octobre 2022, par Paul Chiozzotto.

Section 3. Vers un changement d'échelle ou une dilution de la stratégie Logement d'abord ?

6.3.1. Une alliance européenne pour lutter contre le sans-abrisme et développer le logement abordable

La crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 a été l'occasion d'une mobilisation générale pour "sortir les gens de la rue". À l'issue des premiers confinements, les promoteurs du *Logement d'abord* mènent un lobbying important au niveau local, national et européen en faveur de sa « mise à l'échelle ». Par cette notion, ils souhaitent voir les principes du *Logement d'abord* se diffuser largement pour transformer les systèmes d'aide aux personnes en situation de sans-abrisme ou susceptible de le devenir. Dans cette perspective, la finalité du *Logement d'abord* n'est plus l'inclusion par le logement des situations de sans-abrisme les plus complexes et/ou le retrait de l'hébergement mais l'éradication du sans-abrisme.

Cette mobilisation est visible au travers des séminaires en ligne organisés par le *Housing First Europe Hub* pour soutenir cette mise à l'agenda et parvenir à enrôler les collectivités locales et les gouvernements. Le 30 juin 2020, l'un de ces webinaires a pour intitulé : « Nouvelles alliances et ambitions pour le *Logement d'abord* dans les villes. La chargée de mission pour la stratégie et l'innovation de la Métropole de Lyon, un chargé de mission de la DIHAL et le directeur de recherche de la Fondation Abbé Pierre y discutent de la construction d'alliances fructueuses pour soutenir la montée en puissance du *Logement d'abord* comme solution principale au sans-abrisme dans les villes, avec un focus sur « les succès de Lyon et de la France ».

Ce lobbying institutionnel orchestré avec la FEANTSA trouve des relais au sein du parlement européen. Le 24 novembre 2020, celui-ci adopte une résolution qui appelle la Commission et les États membres à prendre des mesures afin de mettre fin au sans-abrisme dans l'Union Européenne d'ici 2030. Elle est motivée par de multiples pétitions qui auraient été reçues, tirant la sonnette d'alarme sur l'ampleur du phénomène et son accroissement probable avec la récession économique et les pertes d'emploi dues à la crise de la COVID-19. La résolution est adoptée par 647 voix pour, 13 contre et 32 abstentions.

Elle ouvre la voie à la Déclaration de Lisbonne et au lancement d'une plateforme européenne de lutte « contre la situation des sans-abri ». Le 21 juin 2021, les 27 États membres, les institutions européennes, avec des représentants d'ONG et de collectivités locales signent cette déclaration où ils s'engagent à coopérer ensemble et avec la commission européenne, dans le cadre d'une plateforme, pour parvenir à éradiquer le sans-abrisme d'ici à 2030.

La déclaration intègre aussi un ensemble d'objectifs et de principes afin d'orienter l'action:

- Que nul ne doive dormir dans la rue faute de logement de secours accessible, sûr et adéquat;
- Que nul ne doive vivre dans un logement de secours ou transitoire plus longtemps que nécessaire pour une évolution réussie;
- Que nul ne sorte d'une institution (prison, hôpital ou centre de soins) en l'absence d'une offre de logement adéquat;
- Que nul ne soit expulsé sans une assistance pour une solution de logement adéquat, quand cela s'avère nécessaire ;
- Que nul ne soit discriminé en raison de son statut de sans-abri.

Contexte

Plus de 4 millions de citoyens européens sans-domicile fixe
Augmentation présumée de 70 % du nombre de sans-abri en 10 ans
Risque d'augmentation lié à la récession économique et pertes d'emploi dues à la crise de la COVID-19

Le logement est un droit humain fondamental

=> Appel à la Commission et aux États membres pour **mettre fin au sans-abrisme dans l'UE d'ici 2030.**

La Commission

- Proposer un cadre européen pour les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme
- Améliorer le suivi, la gouvernance et mobiliser les financements et les politiques de l'UE relatifs au sans-abrisme
- Améliorer les opportunités d'emploi et l'intégration sociale des ménages sans emploi

Les États membres

- Dépenaliser le sans-abrisme
- Assumer leur responsabilité première dans la lutte contre le sans-abrisme, travailler sur la prévention et l'intervention précoce et assigner un rôle plus proactif aux services régionaux et locaux dans l'aide à la réinsertion
- Adopter une définition-cadre commune et échanger les meilleures pratiques avec les autres États membres
- Soutenir l'intégration des sans-abri dans le marché du travail
- Protéger les sans-abri, fournir une aide financière aux ONG accréditées et aux partenariats public-privé, aider les autorités locales à garantir des espaces sûrs et à prévenir les expulsions
- Adopter des stratégies nationales intégrées à long terme, basées sur la communauté et axées sur le logement
- Fournir un accès constant et continu à l'urgence

Encadré 13 : Synthèse de la résolution du parlement européen sur la réduction du taux de sans-abrisme dans l'Union européenne adoptée le 24 novembre 2020.

La plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme est lancée sous la présidence portugaise de l'Union européenne avec l'appui du gouvernement français. Les promoteurs du *Logement d'abord* s'accordent pour porter ensemble la lutte contre le sans-abrisme et le développement du logement abordable en Europe. Le sans-abrisme est envisagée comme la partie la plus visible de la crise du logement. L'accent est mis sur le continuum résidentiel et les méfaits de la marchandisation du bien essentiel que constitue le logement dans l'ensemble des pays européens (Houard (ed.), 2011; Desage et al., 2013; Driant, 2013).

La presse nationale se fait l'écho de cette nouvelle problématisation. Dans un article du Monde publié le jour même²³⁵, chaque acteur de l'alliance joue sa part de la partition. Les représentants de la FEANTSA et de Housing Europe se félicitent de cette avancée. Le président de l'observatoire de Housing Europe, également salarié de l'Union sociale pour l'habitat, précise les attentes en matière de financements européens. « *C'est un pas concret dans la mise en œuvre du principe 19 du socle européen des droits sociaux, l'accès à un logement abordable avec un accompagnement psychologique et social. (...) Sur cette plateforme, l'Union européenne va aussi détailler de façon lisible les soutiens financiers sur lesquels les États membres pourront compter pour investir dans des infrastructures sociales* ».

²³⁵ LEFEBVRE Isabelle, 2021, « L'Europe met des moyens en commun dans la lutte contre le sans-abrisme », *Le Monde*, 22 juin 2021.

L'article rappelle l'engagement du président Emmanuel Macron de « loger tout le monde dignement »²³⁶. La Fondation Abbé Pierre enjoint le gouvernement à s'engager activement dans l'animation et la coordination de cette plate-forme pour qu'en 2022, la présidence française de l'Union européenne permette d'aller au-delà des déclarations d'intention. La ministre française déléguée au logement confirme le soutien du gouvernement : « *Nous sommes déjà très engagés avec le Logement d'abord, avons bien évidemment signé la déclaration de Lisbonne et jouerons un rôle actif pour nourrir la plate-forme lancée aujourd'hui* ».

L'inscription à l'agenda européen est maintenue dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. Le 28 février 2022, à Paris, une rencontre des ministres européens du logement, avec le commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux et des représentants du Parlement européen, des autorités locales et de la société civile vise à s'accorder sur le programme de travail de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme, notamment sur les outils destinés à mesurer ce phénomène et sur les solutions à mettre en œuvre.

Pour afficher la dynamique sur les territoires, la rencontre est suivie le lendemain d'un événement à Lyon, le 1^{er} mars 2022, à l'Embarcadère, en présence du commissaire européen, de la ministre déléguée au logement et de la DIHAL, du l'exécutif métropolitain et des maires de Lyon et Villeurbanne. Le matin, des tables-rondes donnent à voir l'engagement des collectivités locales, du gouvernement français et des institutions de l'Union Européenne dans cette politique publique. L'après-midi, des itinéraires sont proposés pour découvrir les initiatives métropolitaines inscrites dans la démarche *Logement d'abord*.

6.3.2. La mobilisation incertaine du logement social en France

Au niveau national, le lancement du service public de la rue au logement redessine le cadre d'action de la stratégie *Logement d'abord* portée par le gouvernement. La DIHAL a vu son rôle renforcé. Elle exerce ainsi depuis le 1^{er} janvier 2021 la responsabilité du programme budgétaire « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » (2,4 Mds € en 2020) et, depuis le 1^{er} avril 2021, l'ensemble des compétences sur le champ de l'hébergement et de l'accès au logement²³⁷. Cette réorganisation des administrations centrales vise à amplifier la dynamique de transformation du système d'hébergement et d'accès au logement.

Un nouvel appel à manifestation d'intérêt a aussi permis de sélectionner 23 nouveaux territoires de mise en œuvre accélérée, portant leur nombre à 46, avec une diversité d'appartenance politique parmi les collectivités volontaires. En amont de l'officialisation des candidatures sélectionnées, le directeur des études de la Fondation Abbé Pierre fait état du plaidoyer réalisé auprès des élus des grandes collectivités pour qu'ils s'engagent dans cette mise en œuvre accélérée.

²³⁶ Le 27 juillet 2017, lors d'une cérémonie de naturalisation à la préfecture du Loiret, à Orléans, Emmanuel Macron a déclaré : « 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 ». La promesse non tenue fait date. La suite de cette déclaration précise ses intentions en matière de politique migratoire et d'accueil des populations étrangères, pour accélérer l'examen des demandes d'asile et augmenter les reconduites aux frontières des personnes déboutées : « 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. [...] 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. »

²³⁷ Ces compétences et ces budgets précédemment gérés par la DHUP et la DGCS lui ont été transféré.

« Tout le travail qu'on fait aujourd'hui, qu'on fait aussi à l'égard des municipalités de gauche, c'est de dire : « Attendez. Le Logement d'abord, ce n'est pas la politique de Macron. Ce n'est pas une idée qui a germé dans la tête de Macron, à laquelle vous devriez vous opposer. C'est une politique qui a fait ses preuves surtout à l'étranger ». (...) On sait que lors du premier appel à manifestation d'intérêt lancé pour le gouvernement, la Ville de Paris, la mairie de Rennes, s'étaient refusées d'y participer pour des raisons d'opposition partisane. Et on avait dit « Vraiment, ce n'est pas une bonne idée. Ce n'est pas un service que vous rendez aux gens à la rue ». Le deuxième appel à manifestation d'intérêt., là ils s'engagent dedans parce qu'on a fait ce travail de dire « ce n'est pas une politique de droite, le Logement d'abord ». À condition évidemment que ce ne soit pas une manière de casser les outils de la politique du logement en France, au nom d'un truc un peu nouveau, un peu disruptif »

Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, entretien collectif, 19 novembre 2020

Selon le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au Logement, cet engagement d'une diversité de collectivités est le signe d'une diffusion et d'une forme de banalisation dont il se félicite : *« Le deuxième appel à projet, tout le monde y est allé. Cela veut dire que le principe du Logement d'abord, il s'est dépolitisé. C'est devenu une politique publique normale, qu'il faut mettre en place sur le terrain »*²³⁸.

Il s'exprime dans le cadre d'une table ronde en séance plénière du 82e congrès Hlm qui se tient à Lyon les 27-29 septembre 2022. Que le *Logement d'abord* fasse partie des thèmes traités en plénière marque l'importance désormais accordée à cet axe de la politique de l'habitat et du logement. À cette occasion, la France est placée parmi les « bons élèves » en matière de pilotage d'un changement systémique basé sur la doctrine du *Logement d'abord* par Ruth Owen, la directrice adjointe de la FEANTSA qui participe à la table-ronde :

« La FEANTSA est impressionnée par les progrès que la France a réalisés sur le Logement d'abord. Deux particularités. Le point de départ, l'expérimentation Un chez soi d'abord était totalement unique en Europe, par son échelle, son ambition et sa rigueur. Et cette phase d'expérimentation a amené progressivement à un vrai effort de mise à l'échelle. Certes, c'est compliqué et incomplet mais c'est vraiment exceptionnel au niveau européen. Même si le Logement d'abord progresse dans une majorité de pays, il reste souvent bloqué à la phase du pilotage, très loin du changement systématique. Je pense que la France, comme la Finlande et le Danemark, est un bon élève de ce point de vue pour la FEANTSA ».

Elle souligne les progrès réalisés mais aussi les limites et les risques qui peuvent contribuer selon elle à alimenter le sans-abrisme, parmi lesquels la fragilisation du secteur du logement social, les coopérations insuffisantes entre les bailleurs sociaux et les associations, l'accroissement de l'hébergement d'urgence : *« Si le Logement d'abord ouvre des portes de sortie du sans-abrisme, il faut aussi arriver à en fermer les portes d'entrée ».*

Cédric Van Styvendael participe également à la table ronde en tant que maire de Villeurbanne et président d'Est Métropole Habitat. Il s'exprime en tant qu'homme politique opposant au gouvernement, avec le crédit que lui apporte sur cette scène son parcours professionnel au sein du mouvement Hlm et son engagement pour le *Logement d'abord*. Les principaux obstacles à la réduction effective du sans-abrisme sont selon lui l'acceptabilité de cette politique par l'opinion publique et le manque de logements sociaux.

« Merci de laisser la parole au politique. Sur ce sujet-là, tous les acteurs le reconnaissent, il y a aujourd'hui un problème d'acceptabilité politique mais ça va mieux. Ça va mieux grâce à des femmes et des hommes politiques (...) qui ont pris le risque de s'engager dans cette politique, notamment sur cette agglomération. Et je

²³⁸ Intervention de Sylvain Mathieu durant la table-ronde « Quelles nouvelles dynamiques pour réussir l'ambition du Logement d'abord ? », le 27 septembre 2022, 82e au congrès Hlm à Lyon.

ne fais même pas de la pub pour l'exécutif actuel puisque c'est l'exécutif précédent qui a engagé la question du Logement d'abord sur la Métropole de Lyon. Le résultat, c'est que pour un certain nombre de villes de la Métropole, ce n'est presque plus une question. C'est devenu une politique comme les autres entre les bailleurs, les collectivités, les associations, ce qui n'était absolument pas le cas ».

« Il y a 15 ans, on passait notre temps à se mettre sur la figure : est ce qu'il faut loger le « résiduel », les plus fragiles ? Nous, les bailleurs sociaux, on doit s'occuper des classes moyennes. Le très social, c'est les associations ; nous on ne sait pas faire ... Mesurons ensemble, sur les dix ans, la qualité de ce que nous parvenons à faire. (...) On a enfin trouvé le moyen de travailler ensemble (...) mais aujourd'hui, le Logement d'abord, ça ne marche pas parce que l'on pas assez de logement »

« On n'a pas de politique du logement en France depuis 7 ans. On a eu un Julien Denormandie qui est venu sur ordre, pour mettre en difficulté ce secteur. Moi je pense qu'il y avait une vision extrêmement idéologique de dire : l'État va s'occuper des plus pauvres, c'est sa politique régaliennne et le marché privé va s'occuper du reste. C'est un parti pris politique. Je n'ai pas de problème avec un parti pris politique. Simplement, là où il y a une petite erreur... Ce marché dont on disait qu'il va s'occuper du logement pour le reste de la population, il déraille complètement. Depuis 2008 et la crise des subprimes, le marché ne cesse de faire de la spéculation et de jouer avec un bien commun ».

« Les collectivités, j'ai un peu peur qu'elles n'attendent plus grand chose de l'Etat en matière de politique du logement. Mais simplement, à un moment, il faut nous le dire. Que l'Etat dise que ce n'est plus une de ses prérogatives. Il file le bébé aux collectivités et elles vont en faire leur affaire. Comme elles le font déjà à 80 % : qu'est-ce qu'il reste en termes d'aides à la production versées directement par l'Etat ? quelques avantages fiscaux ... Hollande disait « je vais doubler les aides à la pierre ». On était à 500 millions et en fin de mandat, on était à 0 million. Donc, on n'a pas doublé... Et ensuite, on s'est dit : « Tiens c'est intéressant, y plus d'aides à la pierre, ça tourne encore. On va les attaquer sur leur bilan annuel et on va aller regarder avec la réduction de loyer de solidarité s'ils peuvent tenir encore ». Ça tient encore un peu. Alors c'est quoi la prochaine ? (...) Regardez les rapports, tout le monde n'arrête pas de dire que le secteur du logement social n'est pas adapté aux enjeux. S'il n'est pas adapté, il faut le faire changer mais pas le faire mourir doucement. Les collectivités, elles veulent un cadre clair. Je ne crois pas que ce soit la bonne solution de laisser entièrement la main aux collectivités sur les politiques de l'habitat. Cela générerait de très grandes inégalités d'intervention mais s'il faut faire un mouvement III ou IV de la décentralisation des politiques de l'habitat, les collectivités y sont prêtes. Mettons-nous d'accord. Mais aujourd'hui, ce cadre n'existe pas ».

Depuis 2017, la France aurait selon lui progressé sur la question du *Logement d'abord* et régressé sur celle du logement locatif public. Il se positionne en leader d'opinion et il utilise cette tribune pour affirmer l'adhésion du mouvement hlm et des collectivités au *Logement d'abord*, ainsi que pour dénoncer au-delà du désengagement financier de l'État, un projet politique de « résidualisation » du logement social au profit des opérateurs et des investisseurs privés. Il plaide pour une transformation du secteur Hlm, des moyens accrus au niveau national et européen, un approfondissement de la décentralisation des politiques de l'habitat qui préserve une fonction de régulation par l'État central. Ce cadre d'action devrait permettre de développer les habitations à loyer modéré et de loger la diversité des ménages éligibles au logement social.

Il fait implicitement référence à un référé publié en janvier 2021 par la Cour des Comptes sur la politique du *Logement d'abord*, à l'origine d'une controverse toujours ouverte sur les missions des secteurs de l'hébergement et du logement social.

6.3.3. Le *Logement d'abord* mobilisé pour défendre le modèle généraliste du logement social

Le cadrage du *Logement d'abord* comme alternative à l'hébergement oriente l'évaluation et les conclusions de ce référé de la Cour des comptes²³⁹. Se disant favorable à cette politique « originale qui permet de faire mieux à un moindre coût », la Cour déplore des progrès au caractère « plus expérimental ou marginal que systémique » et tributaires des initiatives locales. Pour souligner les écarts entre les objectifs poursuivis et la mise en œuvre, elle se réfère à la progression ininterrompue des places d'hébergement depuis 2012, renforcée par l'épidémie de la Covid 19²⁴⁰. La « résilience globale » du système serait menacée par le « débordement » des situations liées à la demande d'asile hors des dispositifs spécifiques, l'insuffisante fluidité du parc d'hébergement et du parc social, ainsi que le manque de prévention.

« Tout d'abord, la connaissance des personnes sans domicile, visées par la politique du « *Logement d'abord* », tout comme des résultats de cette politique, reste lacunaire. De même, les arbitrages politiques, notamment budgétaires, ne tiennent pas suffisamment compte des coûts évités par le « *Logement d'abord* ». Par ailleurs, les acteurs chargés des personnes sans domicile sont trop centrés sur le monde de l'hébergement et la mise en œuvre du plan quinquennal reste encore marquée par des initiatives expérimentales ou cosmétiques. La priorité que constitue l'orientation des personnes sans domicile vers le logement n'est pas suffisamment prise en compte dans les outils contractuels ou conventionnels censés mettre les territoires et les acteurs sous tension. Le parc social reste trop fermé et, dans les territoires les plus tendus, l'offre de logements très sociaux et adaptés est insuffisante pour couvrir les besoins. L'accompagnement des personnes qui accèdent à un logement demeure éclaté et ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des dimensions de l'insertion. Autre obstacle, l'hébergement dans des centres ou à l'hôtel ne se limite pas à une fonction de mise à l'abri d'urgence, au détriment des personnes qui y stagnent, notamment celles qui ne peuvent juridiquement pas accéder à un logement du fait qu'elles ne détiennent pas de titre de séjour. Enfin, les actions de prévention, pour éviter l'exclusion du logement ou gérer la sortie d'institutions, ne font pas l'objet d'une attention suffisante ». (Référé de la Cour des Comptes. p.6).

Ces critiques sont relativement consensuelles dans les cercles de promotion du *Logement d'abord* et parmi les acteurs de l'hébergement et du logement. Les mesures « volontaristes » de la Cour visant à accélérer la transformation le sont beaucoup moins, en particulier les recommandations n°2 et n°4 de cet arrêté. Pour la Cour, les personnes sans-domicile devraient pouvoir accéder au logement social dans des proportions bien plus importantes. Pour ce faire, elle préconise notamment de limiter l'accès au logement social et le droit au maintien dans les lieux des personnes qui ne sont pas défavorisées. Elle recommande aussi de réserver l'hébergement à la gestion des situations d'urgence en limitant ses fonctions à la mise à l'abri.

Recommandation n° 2 : accentuer l'occupation sociale du parc de logement social en zones tendues, (i) en faisant du bail à durée déterminée la règle d'occupation des logements, (ii) en renforçant les règles de sortie du parc social et l'accompagnement

²³⁹ La politique en faveur du « logement d'abord ». Référé de la Cour des Comptes. 7 janvier 2021. La Cour des comptes est une juridiction indépendante chargée de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens. Un référé est une communication adressée par le premier président de la Cour à un ministre pour lui faire part des observations formulées à l'issue d'un travail d'enquête et de contrôle. Le référé donne lieu à un droit de réponse du chef du gouvernement également rendu public.

²⁴⁰ Fin 2019, 260 000 places étaient ouvertes pour un coût budgétaire de 4 milliards d'euros sans pour autant couvrir les besoins. 40 000 places supplémentaires auraient été ouvertes en 2020.

des personnes qui dépassent les plafonds de ressource autorisés et (iii) en étudiant la possibilité d'instaurer un mécanisme de taux d'effort plancher ;

Recommandation n° 4 : mettre en place une programmation pluriannuelle et des mécanismes incitatifs en vue de transformer progressivement les places d'hébergement d'insertion en logements sociaux ou adaptés, et de faire converger le fonctionnement et les coûts des dispositifs de mise à l'abri pour en réduire le volume et les réserver au traitement des seules situations d'urgence ».

Dès la parution du référé, La fédération des acteurs de la solidarité avait fait état de son désaccord par voie de communiqué :

« Il convient d'exprimer de vifs regrets quant à la volonté affichée d'opposer l'hébergement et le *Logement d'abord*, en s'inscrivant dans un plan de réduction drastique de l'hébergement à des fins d'économies budgétaires.

Dans le cadre du *Logement d'abord*, nous défendons l'idée que l'hébergement d'insertion, qui est le plus qualitatif, a toute sa place et que ses variétés de déploiement permettent de répondre à un maximum de besoins. La forte plus-value de l'hébergement d'insertion provient de l'accompagnement social qui permet la réussite des parcours d'insertion.

En revanche, il convient d'humaniser les centres collectifs, d'accompagner les structures vers des formes de bâtis et des pratiques se rapprochant le plus possible du logement de droit commun et de développer le CHRS hors les murs, le tout dans une logique du *Logement d'abord*.

En outre, une partie des personnes sans domicile fixe ne dispose pas d'une situation administrative leur permettant d'accéder au logement social ou accompagné »

Communiqué de la Fédération des acteurs de la solidarité publié le 26 janvier 2021 sur son site internet

Elle incite ses adhérents à s'engager dans une transformation de leur offre d'habitat et d'accompagnement en phase avec la doctrine du *Logement d'abord*, en préservant les principes d'inconditionnalité et de continuité des prises en charge associés à l'hébergement. Selon la fédération, la diminution du parc d'hébergement doit être le résultat d'une politique *Logement d'abord* qui porte ses fruits, non son postulat de départ, au risque de provoquer des ruptures de parcours, des reconstitutions de campements, la mise à mal de l'inconditionnalité de l'accueil et la fragilisation de l'accompagnement social²⁴¹.

Du côté des organismes Hlm, la publication du référé n'a pas suscité de réaction officielle de la part de l'Union sociale pour l'habitat. Ce silence peut s'interpréter comme la prudence d'un mouvement professionnel qui se sait encore divisé sur la question du *Logement d'abord*. Quelques mois plus tard, suite à un nouveau rapport perçu comme un ballon d'essai dans une stratégie de communication politique, l'Union rend public son désaccord sur la vision du logement social véhiculée par la Cour.

« Les rapports de la Cour des Comptes alimentent parfois la controverse publique, et ils peuvent être le cas échéant instrumentalisés pour servir des intérêts politiques. Nous y sommes donc naturellement attentifs.

Le Mouvement Hlm partage une partie de vos constats, et sans doute le moins contestable d'entre eux : l'insuffisance de l'offre de logements dans les zones tendues. Mais, ce constat fait, la Cour plaide paradoxalement pour une baisse des moyens de la politique du logement, organisant ainsi les conditions d'une nouvelle baisse significative de la production de logements, notamment sociaux, en France. (...) Vous adressez par ailleurs aux organismes Hlm une critique globale et définitive

²⁴¹ Note technique « Négociation d'un CPOM CHRS : Décryptage actualisé de l'arrêté du 25 Octobre 2019 » ; Fédération des acteurs de la solidarité, 2021. p.11

: « les logements sociaux ne remplissent plus leur mission d'intérêt général, à savoir loger les plus précaires ». Je m'étonne que ce rapport de la Cour des Comptes fasse fi de la paupérisation des locataires du parc social, pourtant observée dans de nombreux autres travaux de la Cour et par de nombreux observateurs. (...) Vous en appelez au-delà « à une vision du logement social beaucoup plus ciblée sur les plus modestes (...) telle qu'elle existe au Royaume-Uni, quitte à poser la question de la refonte du concept de mixité sociale ».

Le mouvement Hlm est viscéralement attaché à la notion de mixité sociale, et le modèle qui est le nôtre n'emprunte ni à la logique et ni à la perspective des ghettos anglo-saxons et de la ségrégation urbaine qui en découle. Nous avons la faiblesse de penser que nos concitoyens et les élus locaux ne partagent pas plus cette perspective mortifère ».

Extrait du courrier adressé le 18 juin 2021 par la présidente de l'USH au président de la Cour des comptes, suite à la publication du rapport de la Cour des Comptes « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise »

En écho à cette controverse, dans le cadre du Congrès Hlm et à l'occasion de cette table ronde sur le *Logement d'abord* qui peut contribuer à l'enrôlement des organismes Hlm et des collectivités, le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement propose un retournement de perspective : le *Logement d'abord* pourrait être un rempart contre la résidualisation du logement social plutôt qu'une politique qui contribue à la paupérisation de ses occupants.

« Je sais que la Cour des Comptes dit un certain nombre de choses... La réussite du Logement d'abord, elle repose sur le modèle généraliste. Et pas sur le modèle résiduel qui accentuerait la concurrence entre les publics et pose d'importants problèmes en termes de mixité sociale. Je pense bien que cette opinion est assez largement partagée autour de moi. C'est clair qu'il y a absolument nécessité de soutenir le logement social(...). Mon espérance, c'est que cela tire la politique du logement social dans un modèle généraliste».

Sylvain Mathieu, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement, Congrès Hlm 2022 à Lyon, le 27 septembre 2022

Dans le monde Hlm, l'argument de la mixité sociale est parfois utilisé pour éviter d'accueillir des personnes défavorisées dans le parc social ou dans certains segments de celui-ci. Dans la perception des professionnels, associer le logement social et l'accueil des plus démunis risque de renforcer les réticences des riverains et des élus locaux à voir s'implanter de nouveaux programmes. En se référant toujours à la notion de mixité sociale, cet accueil pourrait au contraire devenir un argument pour maintenir dans le parc social des personnes plus favorisées et promouvoir le développement du logement social à destination d'une part importante de la population. Le *Logement d'abord* contribuerait ainsi à défendre un modèle du logement social généraliste. L'argumentaire peut-il convaincre et transformer les représentations associées au logement social et au sans-abrisme ? Il est en tout cas utilisé par la DIHAL pour lever les incertitudes sur la mobilisation des organismes Hlm dans la mise en œuvre du *Logement d'abord* sur les territoires et projeter la transformation du système d'hébergement et d'accès au logement des personnes en situation de sans-abrisme.

En clôture de ce 82^{ème} Congrès Hlm, l'annonce par le nouveau ministre délégué à la Ville et au Logement²⁴², d'un nouveau plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et d'un « pacte de confiance » avec le secteur HLM, acte la volonté du gouvernement de poursuivre les transformations engagées, sans préciser davantage les finalités poursuivies.

²⁴² Olivier Klein, ancien président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et ancien maire de Clichy-sous-Bois, nommé ministre délégué chargé de la Ville et du Logement dans le gouvernement Elisabeth Borne, le 4 juillet 2022.

6.3.4. Qu'est ce qui circule, qu'est ce qui s'ancre, qu'est ce qui persiste ?

Le *Logement d'abord* bénéficie désormais d'un soutien institutionnel affirmé au niveau local, national et européen. L'essaimage du programme *Un chez soi d'abord* se poursuit et se décline notamment dans les villes moyennes et les territoires semi-ruraux, ainsi qu'en direction des jeunes. De nombreux dispositifs *Logement d'abord* ont été lancés en croisant des financements exceptionnels et la réorientation de l'existant. La mobilisation du parc social pour loger les personnes en situation de sans-abrisme pourrait avoir augmenté, tout comme l'offre de logement adapté en pension de famille²⁴³. Au-delà du portage institutionnel et des discours performatifs, l'évitement de l'hébergement et les pratiques associées au *Logement d'abord* telles que codifiées dans le modèle *Housing First Pathways* restent cependant marginales, y compris en direction de situations de sans-abrisme à priori peu complexes. Comment expliquer ce paradoxe ?

Pour analyser la persistance et le changement, Jeannette A. Colyvas et Stefan Jonsson (2011) invitent à distinguer la notion de diffusion et la notion d'institutionnalisation. Ces deux notions peuvent opérer conjointement mais pas nécessairement comme l'indique la matrice suivante. La diffusion d'une chose peut aussi faciliter l'institutionnalisation de quelque chose d'autre.

		Institutionnalisation	
		Non	Oui
Diffusion	Oui	Omniprésente mais non acceptée / illégitime	Répandue, conventionnelle, appropriée
	Non	Peu usitée et non-appropriée	Acceptée / légitime mais non prédominant

Illustration 33 : Matrice comparant la diffusion et l'institutionnalisation (Colyvas Jonsson, 2011, p.29). Traduit de l'anglais.

Les notions de diffusion et d'institutionnalisation se réfèrent à la fois à un processus et à un résultat observable à l'instant t. L'exemple de la fraude fiscale illustre comment une pratique peut-être largement diffusée mais non institutionnalisée, non acceptée et illégitime. Inversement, une pratique peut être acceptée et légitime sans pour autant devenir courante.

Distinguer ainsi la diffusion et l'institutionnalisation du *Logement d'abord* permet de préciser ce qui circule, ce qui s'ancre et ce qui persiste en termes d'idées et de pratiques sociales²⁴⁴. Les conclusions dépendent bien sûr du cadrage socio-temporel retenu. On considère ici les idées et les pratiques associées au *Logement d'abord* par les acteurs, telles qu'observées dans le cadre de l'enquête de terrain à partir du territoire de la métropole lyonnaise.

²⁴³ Les chiffres sont difficiles à établir du fait de l'instabilité des indicateurs et de la catégorisation des bénéficiaires y et des habitats au niveau local et dans les consolidations nationales. De nouvelles places en pension de famille peuvent résulter de la conversion de résidences sociales ou d'ex-foyers de travailleurs migrants par exemple.

²⁴⁴ L'analyse du processus de diffusion du *Logement d'abord* et de son résultat permet de considérer ses modalités de circulation (les formes de la diffusion), les facteurs qui lui permettent de se propager (les mécanismes de renforcement) ou qui le font disparaître, la transformation de ce qui circule (le résultat de la diffusion). L'analyse du processus d'institutionnalisation et son résultat du *Logement d'abord* et de son résultat permet de saisir comment les choses adhèrent, se maintiennent, deviennent permanentes Il s'agit alors de comprendre comment quelque chose devient autoreproducteur, avec trois traits caractéristiques : le degré d'intégration d'une pratique dans un ordre social, la reproduction sans mobilisation récurrente, l'invulnérabilité à la contestation.

Le *Logement d'abord* a circulé au travers d'expérimentations, d'objectifs et d'instruments de politique publique. Il est porté par une nébuleuse programmatique et des coalitions d'acteurs individuels et collectifs qui interagissent au niveau local, national et supranational. Sa propagation est facilitée par l'inefficacité perçue du système de prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme, ainsi que la déstabilisation des secteurs de l'hébergement et du logement social, qui forment un contexte favorable à des pratiques alternatives. Il s'est diffusé dans les pays occidentaux, en France et dans la métropole lyonnaise. Il s'inscrit dans les cadres institutionnels et il a des effets institutionnels.

Le résultat de cette diffusion peut cependant être interrogé : comment le *Logement d'abord* s'est-il transformé dans ces circulations et qu'est ce qui s'est diffusé ? Est-ce que cette diffusion s'accompagne d'une appropriation gage d'une inscription dans la durée des idées et des pratiques associées au *Logement d'abord* ?

En décalage avec les tentatives de modélisation qui cherchent à le circonscrire ou le figer, le *Logement d'abord* se présente comme un objet sur et avec lequel des personnes agissent, dont la matérialité provient de l'action. La synthèse et la stabilisation de ce qui pourrait s'institutionnaliser sous l'appellation *Logement d'abord* n'a pas encore été opérée, laissant ouvertes les différentes appropriations possibles.

« il existe une période entre création et institutionnalisation, période pendant laquelle l'identité de l'entité qui deviendra plus tard une innovation (si tel est le cas) est fondamentalement ambiguë : Ambiguïté sur laquelle jouent les innovateurs pour la faire progressivement accepter et sur laquelle s'appuient ceux qui la reçoivent pour l'appriivoiser ou, au contraire, tenter de la transformer ». (Bergeron, Castel et Noguez 2013, p.294).

Il se rapproche du modèle des objets-frontière élaboré par Susan Leigh Star et Jim Griesemer (1989) pour analyser la nature du travail coopératif en l'absence de consensus (Star 2010). Il se situe entre plusieurs mondes sociaux (ou communautés de pratiques) où il est mal structuré. Sa flexibilité interprétative en fait un arrangement qui permet à différents groupes de travailler ensemble sans consensus préalable. Il fait travailler ensemble des acteurs individuels et collectifs mus par des logiques hétérogènes ou conflictuelles. Les pratiques et les idées qu'il inspire et qui lui donne forme, sont en résonance avec des logiques d'action qui peuvent être liées à des valeurs humanistes et à la promotion des droits humains, mais aussi à la recherche d'efficacité et d'efficience du nouveau management public, ou encore à la réduction des dépenses publiques, des droits sociaux et des protections de l'État-providence.

La question de son périmètre et de ses frontières, au travail et non tranchée durant la période d'enquête, permet d'explicitier une part de cette ambiguïté.

Le marqueur initial du *Logement d'abord* est l'évitement de l'hébergement au profit d'un accès direct au logement ordinaire. En France et dans la métropole lyonnaise, ce marqueur est percuté par le recours dans le cadre du *Logement d'abord* à des formes intermédiaires de sous-location avec ou sans perspective de glissement du bail. Ces pratiques renforcent le brouillage de la frontière entre l'hébergement et le logement. L'hébergement ne tend pas à se réduire pour disparaître. Mais il se transforme et la frontière se déplace. Elle ne se fonde plus sur le statut résidentiel et les formes d'habitat (hébergement temporaire en structure collective versus logement individuel indépendant et stable). La ligne de démarcation qui structure l'intervention auprès des personnes en situation de sans-abrisme se réfère désormais à leur situation administrative, leur droit au séjour et leur éligibilité au logement social (plutôt qu'à la complexité perçue des situations et à la capacité à habiter). La diffusion du *Logement d'abord* conduit à distinguer les personnes qui relèvent des dispositifs d'hébergement d'urgence et celles à accompagner au plus tôt vers un logement ordinaire ou adapté, en ayant recours temporairement si nécessaire à un dispositif d'hébergement d'insertion.

Cet effet transformateur associé à la diffusion du *Logement d'abord* et cette partition des publics ne fait pas l'unanimité. Certaines « adaptations » (Gaglio, 2012, p.60) du *Logement d'abord* tendent à le cantonner aux situations de sans-abrisme où les personnes peuvent

accéder au logement ordinaire ou adapté d'un point de vue réglementaire et administratif. Dans d'autres, il est susceptible de couvrir tout le spectre des situations de sans-abrisme pour permettre aux personnes d'accéder à un chez-soi, sans préjuger des formes d'habitat à mobiliser.

À ce stade, le *Logement d'abord* ne s'est pas transformé en une institution, au sens d'un système de règles, de croyances, de normes et d'organisation qui génère une régularité de comportement dans un système social. Ce résultat n'est pas observable si l'on considère les deux indicateurs d'institutionnalisation proposés par Jeannette A. Colyvas et Stefan Jonsson, à savoir la légitimité et l'évidence qui se renforcent mutuellement pour assurer la reproduction des pratiques ou des structures sociales. Le *Logement d'abord* a gagné en légitimité mais il ne va pas de soi. La doctrine et les pratiques qu'elle inspire ne sont pas stabilisées et restent vulnérables à la contestation. Les associations et les dissociations opérées ne sont pas robustes. Son périmètre n'est pas tranché et les clarifications susceptibles de lever les ambiguïtés pourraient lui faire perdre des alliés.

Par différence avec la diffusion qui tend à renforcer l'ordre social, l'institutionnalisation implique la mise en place d'un nouvel ordre : une transformation du cadre et du champ dans lequel le *Logement d'abord* est introduit. L'institutionnalisation tisse de nouveaux liens et crée de nouvelles formes d'interdépendance.

Cette transformation est observable à l'échelle du programme *Un chez soi d'abord*. À la suite de l'introduction du modèle *Housing First Pathways* avec une phase expérimentation, de pérennisation puis d'essaimage, une nouvelle forme d'appartement de coordination thérapeutique s'est instituée avec un fonctionnement codifié et de nouvelles normes qui transforment la relation aux personnes concernées. Ces « ACT *Un chez soi d'abord* » sont portés par des groupements de coopération sociale et médico-sociale qui font travailler ensemble et autrement, des organisations et des professionnels du soin, de l'accompagnement et de l'habitat. À ce stade, ce résultat n'est pas observable à l'échelle de l'ensemble du système d'aide aux personnes en situation de sans-abrisme, en France et dans la métropole lyonnaise.

La transformation du système demeure un objectif de moyen terme, inscrit dans le Plan Logement hébergement d'Accueil et d'Inclusion des habitants en difficulté de la Métropole de Lyon 2023-2027, qui prévoit de faire évoluer les dispositifs, cadres d'action et de financement, postures des partenaires dans le sens d'une mise en œuvre progressive du *Logement d'abord*.

6.3.5. La politique de l'hospitalité : une potentialité collatérale ou un renoncement

De nouvelles mesures sont prises qui se veulent structurantes pour développer le logement social et les habitats inclusifs, lutter contre la spéculation immobilière, l'habitat indigne et les marchands de sommeil, améliorer les conditions de logement et de vie des habitants de la métropole, expérimenter un revenu de solidarité jeunes.

Dans le champ du sans-abrisme, la mobilisation partenariale et les projecteurs se tournent vers la gestion de l'urgence sociale et l'hébergement des personnes qui n'ont administrativement pas droit au logement. Avec l'aval des nouveaux élus qui se préoccupent de conditions d'accueil dignes pour les migrants, l'administration métropolitaine se sent désormais légitime pour investir ce champ jusqu'alors renvoyé aux compétences de l'État.

La proportion des gens sans-abri ayant droit au logement au sens administratif du terme... ce n'est pas rien, il faut s'en occuper mais clairement, ça ne va pas résoudre notre problème de sans-abrisme en général. On a à travailler sur ce volet des personnes qui n'ont pas une situation administrative qui leur permet d'accéder au logement. Donc, pour moi, aujourd'hui, on se concentre là-dessus. (...) Avec en plus la crise sanitaire, on est à peu près tous conscients que la Métropole ne peut pas rester en dehors de l'hébergement. (...) Les deux ouvertures fortes où je me sens emmener, c'est ... Ça y est. On va rentrer dans l'hébergement et plus que l'hébergement, rentrer dans l'urgence sociale. Et ça, la période récente est vraiment flagrante. Au-delà du Logement d'abord, c'est comment on règle la question de l'urgence sociale. Le Logement d'abord est une des réponses, la coordination de l'alimentation est une des réponses, l'habitat temporaire est une autre réponse, etc. Comment collectivement maintenant, on se met autour de la table avec les communes, avec l'Etat, pour gérer l'urgence sociale. (...) Et de l'autre côté, il y a comment ce modèle Logement d'abord va nous éclairer pour un ensemble de populations qu'on dit vulnérables. Mais je ne sais pas si elles le sont ou pas. Elles ont juste besoin d'étayages différents que les autres sur certains points ».

Martine Chanal, chargée de mission stratégie et innovation à la direction de l'habitat et du logement, Métropole de Lyon, entretien individuel, le 25 mai 2020

Dans ce mouvement, la question de l'accès direct au logement ordinaire des personnes en situation de sans-abrisme tend à s'effacer. Elle est renvoyée à l'insuffisance de l'offre de logement social, aux freins et délais inhérents à la construction de nouveaux programmes, à la mobilisation souhaitable de financements européens. Les freins culturels et les préjugés qui peuvent limiter l'attribution de logements sociaux à destination de ces situations ne font pas ouvertement l'objet de discussions partenariales ou de débats publics. Ils sont abordés par le biais des actions de formation qui touchent principalement les professionnels de terrain, sous l'angle de l'acculturation à de nouvelles pratiques d'intervention sociale et de la coopération entre acteurs de l'habitat, de l'accompagnement social et du soin.

Les principes du *Logement d'abord* sont mobilisés pour repenser les modalités de prise en charge des situations et les formes d'hébergement ouvrant la voie à une nouvelle vague d'expérimentations sous le sceau de la politique métropolitaine de l'hospitalité. Cette nouvelle politique vise à réduire toutes les formes de sans-abrisme et à permettre à toutes et tous de vivre dans la dignité. Elle prévoit l'accès direct au logement pour les personnes sans domicile ayant un statut administratif et des ressources adéquats. Elle organise la création ou le déploiement de "nouvelles" formes d'accueil et d'hébergement pour les personnes qui ne relèvent pas du logement ordinaire au regard de ces critères.



Des femmes en situation de grande précarité, et leurs tout jeunes enfants, sur la friche des « tiny houses » de Villeurbanne (Rhône), en avril 2021. PHILIPPE DESMAZES / AFP

Illustration 34 : « A Lyon et Villeurbanne, des mères sans-abri hébergées dans des « Tiny houses », extrait d'un article du Monde publié le 27 décembre 2021

Des villages de « Tiny House » sont implantés par les associations à la demande de la Métropole sur des espaces urbains temporairement disponibles pour héberger les personnes sans-abri. Adaptées à partir des bungalows utilisés dans les campings, ces micromaisons préfabriqués mobiles de 20 m² peuvent abriter jusqu'à 4 personnes²⁴⁵. D'autres formes d'hébergement mobilisent des biens immobiliers vacants, des appartements en colocation ou visent à soutenir l'accueil citoyen chez des particuliers.

La nouveauté de ces formes d'habitat présentées dans la presse comme des solutions "novatrices", "moins chères que l'hôtel" et "plus accueillantes" peut être interrogée. La nouveauté se situe davantage dans l'organisation institutionnelle des prises en charge, les règles de vie et les modes d'accompagnement associés à ces dispositifs, le souci d'une meilleure insertion dans la ville.

Dans ces espaces de créativité institutionnelle, les acteurs locaux cherchent les réglages pour « réinventer l'hébergement dans une démarche plus "Logement d'abord compatible" »²⁴⁶. La plupart des associations en charge de ces lieux d'hébergements portent aussi des dispositifs *Logement d'abord*. Les usages autorisés se veulent au plus près du logement ordinaire (recevoir chez soi, vivre en couple, avoir un animal domestique, etc.). Les professionnels cherchent les moyens d'assurer l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de l'hébergement en dehors des dispositifs relevant du code de l'action sociale et des familles. Les règles

²⁴⁵ Les « tiny houses » se rapprochent de « La maison des jours meilleurs » conçue en 1954 par Jean Prouvé pour venir en aide aux sans-abris à la demande de l'Abbé Pierre. Elles sont proches des villages mobile de type algéco utilisés pour les mises à l'abri durant les plans froid mais elles préservent davantage l'intimité de leurs occupants avec des sanitaires et un espace de cuisine privatifs.

²⁴⁶ « Bilan de la 3ème année de mise en œuvre du Logement d'abord sur la Métropole de Lyon, territoire d'accélération », Métropole de Lyon, 2022. (p.3)

métropolitaines d'éligibilité ont été modifiées pour étendre les situations couvertes par la Métropole au titre de la protection de l'enfance²⁴⁷. Lorsque sa compétence n'est plus engagée, pour éviter les ruptures de prise en charge institutionnelle, certains dispositifs d'hébergement dits "mixtes" sont conventionnés par la collectivité et l'État. Celle-ci cherche à systématiser les logiques de transfert des prises en charge en fonction des compétences respectives²⁴⁸.

Les partenariats institutionnels pour organiser ces lieux d'hébergement se développent, entre l'État, les collectivités, les associations, les bailleurs sociaux et les promoteurs privés. Le monde de l'entreprise soutient et communique autour de ces initiatives²⁴⁹. D'autres actions de cette politique de l'hospitalité visent à mettre en sécurité les sites illégalement occupés et à améliorer les conditions de vie de leurs occupants dans l'attente d'une solution d'hébergement ou de logement²⁵⁰.



Illustration 35 : Logo de la semaine de l'hospitalité dans la Métropole de Lyon

Cette politique de l'hospitalité s'accompagne d'actes symboliques et d'évènements pour toucher l'opinion publique, qui sont relayés dans les médias locaux et nationaux.

Le 22 octobre 2020, Villeurbanne est ainsi la première commune française à adopter la « Déclaration des droits des personnes sans-abri »²⁵¹ et à s'engager dans une stratégie locale pour sortir les gens de la rue. Elle est suivie un an plus tard par la Ville de Lyon.

En octobre 2021, les deux villes et la Métropole organisent la « Semaine de l'hospitalité dans la Métropole de Lyon ! ». Durant 10 jours, citoyens, associations, acteurs publics et privés, locaux, nationaux et européens, sont invités à se réunir pour échanger autour de l'hospitalité dans le cadre d'ateliers, de causeries, d'expositions, de projections et de visites, ...

Alors que des personnes de tout âge sont toujours sans-abri et qu'un squat vient d'être évacué par les forces de l'ordre, les élus présents sont interpellés par des collectifs militants lors de la conférence-débat « construire une

²⁴⁷ L'hébergement des femmes sans-abri sans droit au séjour avec des enfants a été prolongé jusqu'au trois ans du plus jeune enfant. Il était auparavant limité à trois mois. Des jeunes non accompagnés évalués majeurs et en recours sont désormais pris en charge.

²⁴⁸ Les associations estiment à 4 ou 5 ans la durée de présence des ménages dans les structures d'hébergement avant de pouvoir bénéficier d'un titre de séjour et d'une sortie vers le logement. Accueillir les nouvelles situations implique d'augmenter les capacités de ces hébergements et les dépenses publiques associées.

²⁴⁹ Dans le cadre de l'Entreprise des Possibles créée fin janvier 2019 à l'initiative d'Alain Mérieux, industriel de la biologie lyonnais. Le but de ce collectif d'entreprises est de venir en aide aux sans-abris de la métropole lyonnaise. Il mobilise des ressources humaines, financières et immobilières auprès des entreprises et de leurs salariés pour soutenir les dispositifs portés par les associations. Le fond de dotation est alimenté par du don de temps pour des missions de bénévolat, du don de congés payés de la part des salariés monétisés et abondés par leur employeur, du prêt de locaux et de fonciers vacants. Fin 2022, il rassemble 140 entreprises (80 000 salariés – 36 associations partenaires). <https://lentrepriseledespossibles.org/>

²⁵⁰ La Croix Rouge et les Compagnons bâtisseurs sont conventionnés par la Métropole pour intervenir dans des squats et campements. Deux squats font également l'objet d'une convention d'occupation temporaire à posteriori.

²⁵¹ Ce texte a été initié au niveau européen par la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre en 2016 dans le cadre d'Housing Rights Watch et de sa campagne « La pauvreté n'est pas un crime ». Il vise notamment à lutter contre la criminalisation des personnes sans-abri et exclu l'interdiction de la mendicité.

politique d'avenir de l'hospitalité » qui clôture cette semaine de l'hospitalité. Ils disent partager le constat des manquements et précisent le sens qu'ils donnent à cet événement. « *On n'est pas là pour constater l'hospitalité de la Métropole. Comment on se donne de la force pour construire à partir des manques ? Comment on aide l'État à construire les réponses ?* » s'interroge Mathieu Garabedian, adjoint au maire de Villeurbanne délégué à l'innovation et au développement social, aux biens communs et à la solidarité. « *La situation ne nous satisfait pas. La semaine de l'hospitalité n'est pas un cocorico comme on est fort. On veut avancer de façon constructive. On veut montrer ce qui se fait, toutes les initiatives citoyennes et s'entraider pour avancer* » confirme Sylvie Tomic, adjointe au maire de Lyon déléguée à l'accueil, à l'hospitalité et au tourisme responsable. « *On ne fera jamais trop, jamais assez vite. C'est notre quotidien de décevoir des collectifs dont on partage l'indignation* » abonde le vice-président de la Métropole en charge de l'habitat, du logement social et de la politique de la ville. Ils se positionnent à rebours d'une histoire locale où le récit politique sur les migrations et le sans-abrisme se serait construit autour de la théorie de l'appel d'air, en privilégiant une action publique « à bas bruit » (Bourgois, 2021). Ils veulent mobiliser l'opinion publique, valoriser les initiatives qui émergent de la société civile et l'engagement des collectivités. Sous l'égide d'une politique de l'hospitalité, il s'agit pour eux de construire un imaginaire désirable autour de l'accueil des migrants et de la fin du sans-abrisme.

Cette nouvelle orientation politique qui conduit à réinvestir les registres de l'urgence sociale et les hébergements précaires peut-être envisagée comme un renoncement aux principes fondamentaux du *Logement d'abord* ou un dévoiement de la doctrine. Elle peut également être envisagée comme étant une « potentialité collatérale » (Gaglio, 2018a) de la trajectoire d'innovation institutionnelle qui porte le *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise et ailleurs. Soit « un ensemble de pratiques (plus ou moins abouties et diffusées) et de détours », qui « peuvent constituer (ou non) des réussites parallèles et secondaires », qui procèdent du projet originel et qui ouvrent l'horizon des possibles.

Cette nouvelle politique de l'hospitalité peut ainsi se lire comme une tentative de dépassement des limites rencontrées dans le déploiement du *Logement d'abord*. En réaction à un échec qui se dessine, cette nouvelle ramification du *Logement d'abord* fait bifurquer la trajectoire initialement envisagée. Les restrictions réglementaires sur le droit au logement d'une part importante des personnes en situation de sans-abrisme en raison de leur situation administrative conduisent les promoteurs du *Logement d'abord* à investir l'hébergement plutôt que de s'en défaire. Les freins à l'accueil des personnes étrangères et/ou en grande précarité invitent aussi à investir la sphère des représentations sociales pour les transformer, en s'adressant à l'ensemble de la population et non exclusivement aux professionnels.

Conclusion du chapitre 6

L'analyse de la trajectoire du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise à partir du cadre conceptuel et théorique de l'innovation par retrait permet de rendre compte d'un processus local d'appropriation de la doctrine du *Logement d'abord* singulier.

En effet, les promoteurs locaux du *Logement d'abord* l'envisagent initialement comme une réponse structurelle pour sortir de l'impasse d'un système basé sur l'hébergement, qui est décrit comme inefficace et coûteux, offrant des conditions d'habitat et de vie dégradées aux personnes prises en charge et en laissant beaucoup d'autres sans solution.

Dans ce nouveau territoire de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord*, l'orchestration du travail partenarial et des projets engagés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt permet d'étendre le cercle des alliés, de lever les incertitudes sur le portage institutionnel et de réunir des moyens pour l'action. L'enquête donne à voir des interdépendances avec la dynamique nationale et européenne qui renforce sa diffusion et des changements de pratiques directement imputables au processus d'innovation à l'œuvre. Pour autant, fin 2022, alors que le premier plan quinquennal arrive à son terme, les signes d'une appropriation réussie ne sont pas réunis. L'accès direct des personnes en situation de sans-abrisme à un logement stable, qui caractérise spécifiquement la dimension novatrice du *Logement d'abord* ne s'est pas institutionnalisé. La pratique reste marginale dans le système local d'assistance aux personnes en situation de sans-abrisme. Par ailleurs, le périmètre assigné au *Logement d'abord* fait débat parce qu'il tend à exclure les personnes qui sont dans une situation administrative et financière qui ne leur permet de signer un bail locatif. Les logiques à l'œuvre sont interrogées par les tentatives de remise en cause des principes d'inconditionnalité et de continuité des prises en charge dans les hébergements d'urgence.

Les épreuves de la mise en œuvre et ces écueils identifiés donnent lieu à des hybridations entre hébergement et logement qui transforment la proposition initiale. Loin de conduire au retrait de l'hébergement, le *Logement d'abord* permet en définitive d'en renouveler les contours et les formes. À l'aune des succès et des difficultés qu'ils rencontrent, les acteurs transforment la doctrine du *Logement d'abord* pour poursuivre l'action collective menée en son nom. Ce faisant, le processus d'innovation institutionnel se poursuit.

À la suite du renouvellement de la majorité des élus métropolitain et municipaux, un nouveau mot d'ordre et une problématisation potentiellement concurrente émergent dans le cadre de la politique métropolitaine de l'hospitalité. Elle est formulée à partir de la figure du migrant et se centre de prime abord sur la question de l'accueil et de l'hébergement des personnes sans droit au séjour, en se rapprochant autant que possible des conditions de logement ordinaire. Elle manifeste la volonté de maintenir à l'agenda politique le problème du sans-abrisme et le souci de couvrir la diversité des situations concernées. Elle pourrait s'avérer suffisamment plastique pour recouvrir les différents visages de l'accueil de l'étranger à la communauté (Stavo-Debaugé, 2017) et permettre ainsi au *Logement d'abord* de dépasser les limites d'une acceptation trop restrictive du logement et du droit à l'habiter.

PARTIE III. LE LOGEMENT D'ABORD, UN CHAMP D'EXPLORATIONS ET D'APPRENTISSAGES

Introduction de la partie III

Le *Logement d'abord* résulte d'un nouveau cadrage du problème du sans-abrisme. Il agit comme un catalyseur des aspirations au changement visant à dépasser les incohérences et les insuffisances perçues dans les politiques sociales de l'habitat, pour mettre fin aux situations de sans-abrisme. Le désir d'action et d'« innovation » (au sens de nouveauté, créativité, ingéniosité) est très présent et agit en soit comme un moteur pour une partie des promoteurs du *Logement d'abord*.

Un travail d'exploration est conduit dans différents espaces et à différents niveaux. Il s'appuie sur les dynamiques préexistantes et de nouveaux apports programmatiques. Les modèles sont mobilisés comme des ressources pour agir plutôt que des exemples auxquels se conformer. Les connexions entre les niveaux local, national et supranational permettent la circulation des idées et les influences réciproques. Les différentes configurations de travail et l'imbrication des acteurs et réseaux permettent des négociations aux frontières des organisations/institutions pour coopérer, chercher des ajustements, permettre aux projets d'aboutir.

Telle que retracée dans la partie II, la démarche engagée dans la métropole lyonnaise pour déployer le *Logement d'abord* est prosélyte, critique et critiquée. Elle donne à voir les stratégies de positionnement des acteurs et institutions qui s'organisent pour peser sur le système et orienter sa transformation, en déviant de la trajectoire initialement projetée. L'appétence pour la nouveauté et l'émulation collective concourent à la dynamique et aux nombreux projets engagés dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* sur ce territoire, en dépit de la faiblesse des moyens financiers et du peu de visibilité qui préside à la relance de la stratégie nationale.

Cette troisième partie rend compte de l'action collective à l'œuvre dans les expérimentations associées au *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise, des effets d'apprentissages et des déplacements qui résultent de ces explorations. Pour ce faire, les trajectoires de deux projets expérimentaux sont plus spécifiquement analysées.

Le chapitre 7 analyse la trajectoire d'un projet de « Centre d'hébergement et de réinsertion Sociale Glissant » (CHRS Glissant) porté par l'association Alynéa avec Est Métropole Habitat dans le cadre du GIE La ville autrement. Ce projet a pour objectif de loger directement dans le parc social des personnes sans-abri qui ont des besoins d'accompagnement jugés élevés. Il est issu des mutations d'un projet d'habitats alternatifs. La trajectoire de ce dispositif illustre les transformations de l'offre sociale et médico-sociale, ainsi que les hybridations à l'œuvre entre l'hébergement et le logement.

Le chapitre 8 analyse la trajectoire d'un projet d'« Équipes Territoriales D'Alternative Globale à l'Expulsion » (ÉTAGE) porté par Grand Lyon Habitat dans le cadre du Pôle Public de l'Habitat, avec les deux autres OPH métropolitains, la Métropole de Lyon et plusieurs associations. Ce projet a pour objectif de prévenir l'expulsion locative de locataires Hlm en difficultés dans leur logement. Il permet d'aborder un autre versant de la mise en œuvre du *Logement d'abord* qui vise à prévenir le sans-abrisme et qui conditionne l'acceptabilité du changement proposé.

CHAPITRE 7. REVISITER LES INNOVATIONS D'HIER : LES MUTATIONS D'UN PROJET D'HABITATS ALTERNATIFS

Introduction du chapitre 7

Dans la métropole lyonnaise, les files d'attente pour l'hébergement et le logement social se sont allongées d'année en année. Le droit au logement et le droit à l'hébergement sont opposables mais l'insuffisance de l'offre alimente le non-recours (Warin, 2009; Warin, 2016)²⁵². Cette situation concourt à un sentiment d'impuissance parmi les professionnels confrontés à un écart de plus en plus grand entre les besoins et les réponses. Si le nœud du problème est le manque d'hébergement et de logement, en quoi le changement d'approche préconisé par la doctrine du *Logement d'abord* pourrait-il faire bouger les lignes en matière de lutte contre le sans-abrisme ?

En l'absence de politique volontariste pour développer les habitats sociaux, beaucoup de professionnels restent sceptiques : pour faire du *Logement d'abord*, il faut en premier lieu des logements et également des financements pour solvabiliser et accompagner les personnes. Pour d'autres acteurs, les insuffisances du système d'aide aux personnes en situation de sans-abrisme constituent un terreau favorable à la prise d'initiative pour rechercher des alternatives. La critique portée par le *Logement d'abord* esquisse des pistes d'action pour transformer l'offre institutionnelle.

Pour rendre compte de ce processus collectif d'innovation (Alter, 2002), nous nous appuyerons dans ce chapitre sur les initiatives portées au sein du GIE la ville autrement pour expérimenter différentes formes d'habitats sociaux susceptibles de mieux répondre aux situations locales de sans-abrisme. La référence à la doctrine du *Logement d'abord* s'est affirmée à partir de 2016/2017 mais nous montrerons que la dynamique est bien antérieure. Le point de départ retenu pour en rendre compte est le dispositif expérimental Rue-Habitat initié en 2013, au moment où le groupement s'élargit pour réunir des acteurs de l'habitat social, de l'hébergement et du logement accompagné.

La première section retrace la genèse et le déroulement de l'expérimentation de Rue-Habitat qui visait à développer des lieux de vie sur-mesure pour de "grands exclus", ainsi que les apprentissages et les enseignements qu'en ont tiré les membres du GIE parties prenantes. En 2016, le projet connaît une première mutation lorsque les lieux de vie alternatifs sont pérennisés dans le cadre d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en diffus, sous le nom de PolyGônes.

Les professionnels explorent la possibilité d'habiter en logement pour des personnes qui en semblent très éloignées. À partir de 2018, des logements sociaux vont être proposés pour qu'elles puissent s'y installer et y demeurer dans la durée. Sous le nom de CHRS Glissant, ces nouvelles dispositions sont formalisées dans un projet pilote de l'AMI *Logement d'abord*. Il concerne deux CHRS en diffus gérés par Alynéa : le CHRS PolyGônes et le CHRS Régis.

²⁵² L'observatoire des non-recours aux droits et services définit le non-recours comme la situation de « toute personne qui ne reçoit pas – qu'elle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auxquels elle pourrait prétendre » (Warin, 2016, p. 34). Quatre formes de non-recours sont distinguées. 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 qu'elle n'est pas obtenue ou utilisée. La non-demande, lorsque l'offre est connue mais qu'elle n'est pas demandée, qu'elle est abandonnée, ou lorsqu'un droit est ouvert mais que la prestation n'est pas utilisée, ou encore lorsqu'un service est accessible mais non sollicité (p. 39). Cette typologie n'est pas exhaustive et d'autres formes peuvent être mises en lumière à l'instar du non-recours par interdiction (Bourgois, 2021). L'analyse par le non-recours interroge l'effectivité de l'accès à l'offre publique mais aussi sa pertinence au regard des motifs qui conduisent les usagers potentiels à s'en détourner.

La deuxième section rend compte de cette reformulation du projet à l'aune des principes du *Logement d'abord*.

À l'issue de deux premières années de fonctionnement, la troisième section examine les conditions d'appropriation de ces nouvelles pratiques et les modalités de leur diffusion à un ensemble plus large de dispositifs destinés aux personnes en situation de sans-abrisme.

Section 1. Permettre aux plus exclus d'habiter d'abord : les enseignements de Rue – Habitat

7.1.1. Des lieux de vie alternatifs pour les « grands exclus »

Le GIE La Ville Autrement a d'abord été constitué entre organismes Hlm, Offices publics de l'Habitat (VEH et PAH devenu EMH) et coopérative d'accès sociale (RSH). Son élargissement pour intégrer Alynéa et la Fondation Aralis marquait la volonté de constituer un groupement au carrefour du logement et de l'hébergement. Les coopérations entre structures sur les projets immobiliers et les liens entre les personnes préexistaient. Cette alliance, scellée le 18 janvier 2013, devaient permettre d'explorer les complémentarités et les synergies.

Plutôt que de réinventer le métier de l'autre, l'objectif était de croiser les compétences et les savoir-faire pour trouver des réponses nouvelles et plus efficaces dans le champ de l'habitat, des politiques sociales et des politiques urbaines. Les intentions initiales ont pris forme et consistance à partir des opportunités d'action. Les quatre dirigeants et les deux responsables montent « des coups » avec leurs alliés, avec une dimension très artisanale. Les projets se construisent dans les interactions entre l'équipe du GIE, les structures-membres, les financeurs et partenaires, avec des réajustements permanents. Le projet Rue-Habitat rend compte de cette méthode de travail qui part d'intuitions, d'envie d'agir et qui s'attache à saisir les opportunités qui se présentent, sans planifier outre mesure la trajectoire à venir.

Le projet est parti de l'opportunité d'utiliser une maison pour deux à trois ans sur le site de Pressensé à Villeurbanne. Dans le cadre du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants, EMH (VEH à l'époque) travaillait avec la Fondation Aralis sur la conversion du Foyer de Pressensé en résidence sociale. Ce foyer comptait 243 chambres de 4.5 m² chacune. L'un des enjeux de ce type d'opération de reconversion est de limiter autant que possible les pertes de capacité. En faisant jouer le droit de préemption de la Métropole de Lyon, le GIE a négocié l'acquisition de la parcelle limitrophe. Ce remboursement devait permettre de réaliser 183 logements en résidence sociale de 16 à 46m², ainsi que 23 logements locatifs sociaux de 38 m² à 103 m² sur le site²⁵³.

Sur cette parcelle préemptée se trouvait une maison avec un grand jardin, habitée par un couple. Dans le cadre de l'opération, cette maison devait à terme être démolie. Suite à son acquisition, elle allait être libérée et devait rester vacante pendant deux à trois ans. Avant de pouvoir engager les travaux de restructuration du site, tous les résidents du foyer devaient être relogés, les autorisations d'urbanisme déposées et les éventuels recours sur le permis de construire apurés. L'usage dans la profession est de sécuriser les biens vacants par la pose de portes « citex » pour éviter qu'ils ne soient squattés et que les travaux soient retardés par

²⁵³ L'opération se situe au 183-185 rue Francis de Pressensé à Villeurbanne. Elle a été inaugurée le 30 mai 2018. EMH a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'opération et est propriétaire de l'ensemble immobilier. Il gère les logements locatifs sociaux. La Fondation Aralis lui loue et gère la résidence sociale. Le GIE a assuré la coordination de l'opération d'ensemble. Cette opération rend compte des différents registres de coopération entre les membres du GIE. Entre 2014 et 2015, une partie des résidents de l'ancien foyer a été relogée dans le parc social par EMH (30 sur 80 résidents en place). De juillet 2016 à mars 2017, le foyer vidé a aussi été utilisé par Alynéa comme lieu de « desserrement » pour y loger les résidents du CHU Carteret qui devait être transformé dans le cadre du programme d'humanisation des centres d'hébergement.

une procédure judiciaire d'expulsion. En cas de retard dans l'exécution des travaux et dans la livraison des biens, les montants financiers en jeu sont très élevés. En se référant aux notions d'urbanisme temporaire et de gestion intercalaire, l'équipe du GIE a proposé à ses membres d'utiliser cette maison pour de l'habitat temporaire et d'ouvrir ainsi la voie au développement de ces usages dans la profession.



Illustration 36 : Maison de la rue du 4 août 1789 utilisée pour le projet Rue-Habitat à Villeurbanne.

La préoccupation partagée était de pouvoir libérer la maison en temps voulu. De ce fait, la seule consigne était de ne pas y loger une famille, en considérant que l'attrait de cet habitat risquait de rendre d'autant plus difficile le relogement dans un appartement. Il était proposé de cibler des profils pour qui la durée limitée de l'occupation ne serait pas une contrainte. Le directeur d'Alynéa s'est positionné et il s'est engagé à louer le bien à EMH. Le projet Rue-Habitat a pris corps dans les quelques mois qui ont suivis, en croisant les opportunités, les intuitions et les envies d'agir de professionnels de différents horizons.

Au cours de l'été 2013, les membres du GIE étaient allés ensemble à Marseille pour voir des expérimentations qui les avaient inspirés. Ils étaient très critiques à l'égard du fonctionnement des structures d'hébergement collectif et d'une pratique éducative et normative du travail social. Ils s'intéressaient aux dynamiques collectives d'auto-support et de pair-aidance. Les lieux visités avaient conforté leur souhait d'explorer ces pratiques émergentes²⁵⁴.

« Si tu veux marquer un moment sur le fait que l'on passe un deal, sur le fait que l'on y va ... C'est, on part l'été avec Jerome, Etienne et ... est-ce qu'il y avait Marc ? On part en bagnole, on va à Marseille et on voit deux – trois expériences clés. Qui sont pour moi... Waouh ! c'est ça qu'il faut que l'on fasse. Tu demanderas à Etienne. Les gens, ils ont un petit mobil home, dans un endroit un peu magique, ils dorment là une fois sur deux la nuit ... Après on va voir une pension de famille où les gens

²⁵⁴ Il s'agissait notamment du Hameau, micro-quartier de chalets en bois imaginé par l'Armée du salut où depuis 2009, une vingtaine d'anciens SDF vivent en communauté et d'une pension de famille où les résidents avaient construit par eux-mêmes leur habitat.

progressivement ont construit leur propre habitat. Ils fabriquent des briques en terre cuite.... Et je me dis : « c'est là qu'il faut que l'on aille ». Et Jerome est là. Et c'est sûr que c'est des choses comme ça qui te conforte dans les orientations que tu prends ».

Cédric Van Styvendael, directeur général d'Est Métropole Habitat, entretien individuel, le 19 juin 2017

« Quand je suis arrivé, on est allé voir un village de l'Armée du Salut où il y avait des grands cabossés, des grands exclus qui étaient un peu les mêmes profils qu'à Carteret, où il y avait des vigiles. C'était un peu la révélation en disant, si les conditions d'habitat sont meilleures, il n'y a pas besoin de travail social, ni d'accompagnement particulier. Les gens ici se débrouillent ou en tout cas il n'y a pas besoin de présentiel la nuit parce que les gens, ils sont logés. On avait vu tout ça et ça nous avait beaucoup bousculé. On était allé voir Habitat alternatif social qui avait des travailleurs pairs. Le directeur disait : « Bah moi, si j'ai besoin de quelque chose, je ne vais pas voir un travailleur social. J'irai voir quelqu'un qui peut m'aider ».

Etienne Fabris, responsable pôle Mobilité résidentielle au GIE La ville autrement, ex-expert technique politiques sociales de l'Union sociale pour l'habitat, entretien individuel, 6 mai 2020

La maison pourrait devenir un lieu de vie où des personnes issues du monde de la rue pourraient se poser pour un temps, trouver des ressources au sein d'un collectif et construire la suite de leur parcours, sans vigile et sans éducateur.

Pour le directeur d'EMH à l'origine de l'élargissement du GIE, Rue – Habitat est un projet fondateur qui marque l'engagement du groupement dans la dynamique du *Logement d'abord* en proposant des lieux de vie alternatifs pour les « grands exclus ». Cette acceptation du *Logement d'abord* met en avant l'inconditionnalité de l'habitat et se démarque des modélisations basées sur le logement ordinaire et la stabilité résidentielle : « C'est la première fois que l'on propose à des gens à la rue d'habiter. Et pour moi, en ce sens, c'est du *Housing First*, Habiter d'abord ».

7.1.2. Quand initiative locale et incitation institutionnelle à l'innovation se rencontrent

Au niveau national, suite au changement de gouvernement, une conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'était tenue les 11 et 12 décembre 2012. Des préconisations avaient été remises aux ministres par sept groupes de travail pour élaborer un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Sous la responsabilité du délégué interministériel Alain Regnier et du directeur de la Fondation Abbé Pierre Christophe Robert, le groupe de travail Logement hébergement préconisait «un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés » et le lancement d'un appel à projet national pour 100 projets en direction des publics très vulnérables.

L'appel à projet « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » paraît en avril 2013. Il est piloté par la DIHAL et porté conjointement avec la DGCS et la DHUP. Il cible les publics très vulnérables (jeunes en errance, femmes victime de violence, grands exclus présentant des troubles de santé mentale, etc.) et/ou les sortants d'institution ou en fin de prise en charge (médicale, pénale, pour mineur ou jeune majeur). Le sens donné à la notion d'innovation sociale dans le champ de l'hébergement et du logement y est explicité.

« L'innovation sociale consiste précisément en l'élaboration de réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits. Elle promeut la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment celles des usagers et des personnes

accueillies ou accompagnées. Elle induit de nouvelles approches d'accompagnement et d'intervention sociale fondées sur des logiques d'aller vers, d'accès aux droits, de développement social territorial et d'empowerment des acteurs. Elle privilégie l'accès ou le maintien dans le logement plutôt que des réponses d'urgence. Les pouvoirs publics sont ainsi invités à favoriser et soutenir l'innovation sociale en s'appuyant sur les acquis et savoir-faire des associations et des bailleurs sociaux en la matière et à développer de nouvelles stratégies et de nouveaux instruments de politiques sociales. Il y a là, dans le contexte actuel de pressions sur les dépenses publiques, et de tensions sur le secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, un enjeu d'efficacité des politiques sociales. Il y a là aussi, un enjeu d'accès de tous aux droits fondamentaux ».

Extrait du Cahier des charges de l'appel à projet « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » diffusé le 16 avril 2013. Appel à projet conjoint DIHAL/DGCS/DHUP sous le pilotage de la DIHAL.

Les notions utilisées rendent compte de la doxa en matière de renouveau de l'action publique : participation, coopération, aller vers, accès aux droits, développement social territorial, empowerment, efficacité. Si le terme *Logement d'abord* n'apparaît plus en tant que tel, le prisme reste opérant : l'accès et le maintien dans le logement sont à privilégier aux réponses d'urgence. Avec une certaine emphase, le cahier des charge met l'accent le décloisonnement des dispositifs et des institutions, l'articulation des interventions autour des personnes. Il s'agit de « promouvoir les approches globales, pluridisciplinaires, transversales, partenariales et interinstitutionnelles de l'accompagnement des personnes ».

L'enveloppe globale de 2,2 M€ peut financer une quinzaine d'expérimentations sur deux ans. Les délais de réponses sont très courts : les projets sont à déposer par les opérateurs associatifs sous deux mois. Ils doivent s'inscrire dans le partenariat local, s'appuyer sur des cofinancements, être soutenus par une collectivité et avoir l'adhésion de principe d'un bailleur ou d'une association de bailleur.

Alors que la plupart des associations locales sont prises de court, une réponse s'organise dans le cadre du GIE en revoyant à la hausse l'ambition initiale du projet. L'ouverture de quatre à cinq lieux de vie est projetée sur des « biens intercalaires » mobilisés dans le cadre du GIE, en maison ou en appartement, dans le cadre de colocation de 2 à 4 personnes (soit une vingtaine de places au total). Un partenariat avec l'ORSAC²⁵⁵, un poids-lourd du secteur sanitaire et médico-social, va permettre de constituer une équipe mobile pluridisciplinaire et d'adjoindre un volet habitat modulaire au projet. La Fondation Abbé Pierre et les Petits Frères des Pauvres sont également partenaires et co-financeurs.

Le montage du projet donne à voir la prégnance des effets d'opportunité et de réseaux. L'ORSAC gère la Villa d'Hestia, un établissement qui abrite un dispositif d'une trentaine de Lits Haltes Soins Santé. La Villa d'Hestia est située dans l'enceinte de la clinique Notre Dame, à Villeurbanne et non loin du site de Pressensé. Les personnes sans-abri y sont accueillies quand leur état de santé nécessite des soins médicaux et paramédicaux, sans pour autant justifier une hospitalisation. Les lits coûtent chers et les durées de séjour sont théoriquement limitées à deux mois. Hors cadre institutionnel, une ébauche de projet avait été discutée par des professionnels de l'urgence sociale et le médecin psychiatre de la Villa d'Hestia pour les personnes sans-abri et sans solution de sortie. La construction de deux habitats satellites était envisagée dans le parc de la clinique. La proposition est versée au projet Rue-Habitat par l'entremise de la responsable du Samu social d'Alynéa partie prenante de ces réflexions.

Les habitats seront temporaires, intercalaires et modulaires. Le projet Rue-Habitat intègre la conception, la construction et la gestion de deux modules d'habitat mobile à implanter dans le

²⁵⁵ Implantée sur 5 départements, l'association accompagne de l'ordre de 12 000 personnes par an. Elle compte 84 établissements et services et plus de 3 200 professionnels. Elle intervient dans les champs du sanitaire et de la santé mentale, de la protection et de l'éducation des jeunes, du handicap et de l'insertion, de la dépendance et du grand âge.

parc de la Villa d'Hestia pour des sortants des Lits Haltes Soins Santé. L'ORSAC mettrait à disposition le foncier pour une durée de 5 ans, EMH se chargerait de la construction des modules, Alynéa en assurerait la gestion. Le GIE est l'espace de coordination de l'ingénierie immobilière. Une équipe mobile pluridisciplinaire doit intervenir dans les différents lieux de vie. Elle sera composée de deux travailleurs sociaux d'Alynéa et du médecin psychiatre et d'un infirmier de la Villa d'Hestia. Alynéa porte le projet d'ensemble avec un poste coordinateur à mi-temps.

« On voulait expérimenter le fait d'avoir des gens de la rue, qu'on mette là-dedans, en colocation. On travaille pendant quelques mois là-dessus et tombe, l'appel à projet DIHAL qui était quasiment ça. On prend le truc, on répond et c'est à ce moment-là que l'ORSAC ... Mais au fait ce n'était pas totalement l'ORSAC... C'était les salariés de l'ORSAC avec Maud Bigot notre responsable du Samu, Blondeau et même un ami à eux, le fils Gachet, qui ont pondu le truc de la Réchinade. C'était des chalets à l'époque. Ils ont proposé de l'associer à notre réponse. Ça tombait bien parce que tout l'intérêt, c'était de montrer qu'il y avait du médico-social. On l'a mis en plus des colocations et on a pu répondre dans la foulée. Et puis EMH était à fond parce que le coté d'utiliser les niches et tout ça, ils trouvaient que c'était vraiment intéressant en termes d'affichage, en termes de tas de choses... Eux, ils ont vu tout de suite l'intérêt des chalets mais en tant que truc qu'on pouvait déplacer, avec tout ce que cela supposait ».

Gérald Guillon, directeur adjoint de l'association Alynéa, entretien individuel, le 11 mai 2017

Par le passé, l'équipe du Samu social d'Alynéa avait eu un service de suite qui s'appelait Rue – Habitat. Lorsqu'une personne sans-abri qui s'était jusque-là tenue en marge des dispositifs disait « vouloir habiter quelque part », des professionnels allaient à sa rencontre dans la rue, pour construire avec elle son projet d'habitat, en partant de son souhait, qu'il s'agisse d'un appartement, d'une maison de retraite, d'une pension de famille ou d'une caravane. Cette pratique n'avait plus cours mais cette conception de l'accompagnement restait une référence et un idéal vivace au sein de l'association. Elle a donné son nom au projet. L'expérimentation prend ainsi forme à partir d'une pluralité d'intentions et d'attentes.

7.1.3. La mise à l'épreuve des intuitions de départ et les apprentissages

En juillet 2013, Rue Habitat est lauréat de l'appel à projet national. La nouveauté valorisée tient au public visé (des hommes marqués par la rue, les addictions, la maladie et réfractaires aux solutions traditionnelles et normalisées), aux formes d'habitat projetées (des colocations pour travailler le lien dans de petites unités de vie éphémères et de l'habitat modulaire), aux modalités d'accompagnement (une équipe mobile transdisciplinaire qui cherche à favoriser l'entraide et la capacité d'agir des personnes, sans être dans des postures trop « éducatives) et aux partenariats inter-institutionnels (une association de lutte contre l'exclusion, un établissement sanitaire et médico-social, des bailleurs sociaux).

L'expérimentation va durer vingt-et-un mois, d'octobre 2013 à août 2015. Sa genèse et son déroulement ont été reconstitués en recoupant la documentation disponible et les entretiens avec les différents professionnels qui se sont impliqués dans sa mise en œuvre. La communication a été abondante. Elle est citée dans différents rapports et guides de capitalisation professionnelle. Un sociologue a été mandaté pour conduire une recherche-action²⁵⁶. En 2014, j'avais pu rencontrer les locataires des maisons venus présenter un

²⁵⁶ Cette recherche-action avait été confiée au sociologue Patrick Pelège. Portée par une autre association désireuse de capitaliser sur la démarche, elle a fait l'objet d'un rapport dont la trace a été perdue. Les parties-prenantes ne se sont pas retrouvées dans les éléments de restitution et le document n'a pas été conservé. Nous n'avons pu consulter qu'un rapport intermédiaire.

documentaire photo lors du Congrès Hlm de Lyon, dans le cadre du village de l'innovation sociale et solidaire (les photos de cette section sont extraites de ce documentaire). L'expérimentation a été beaucoup publicisée. Pour autant, il a été difficile d'établir avec précision les faits et les enseignements qui en ont été tiré. Les protagonistes étaient très divisés sur son déroulement et ses suites, parfois très amers. Comment expliquer ce désenchantement collectif ?

« C'est parti je pense de constats mais aussi en identifiant en fait petit à petit les besoins des personnes qui étaient accompagnées. Clairement, je pense que cela ne s'est pas passé comme cela avait été pensé à la base en fait ».

Ancienne intervenante sociale Rue-Habitat d'Alynéa, Villeurbanne, réunion de travail, le 5 septembre 2018

La déconstruction des croyances sur le monde de la rue

Sur la période, 32 personnes vont intégrer le dispositif, parfois pour en ressortir très rapidement. Deux maisons et des appartements ont été mobilisés dans le cadre de colocations. Les personnes étaient locataires en titre, avec des baux précaires de six mois renouvelables. Les indemnités d'occupation à verser par chaque colocataire étaient de l'ordre de 100€ par mois, destinées à couvrir les charges (eau, électricité, chauffage).

Un reportage a été réalisé par Edouard Zambeaux, réalisateur de l'émission Périphérie qui sera diffusé à la radio sous l'intitulé : « rue du 4 août, avoir un toit n'est plus un privilège », le 16 décembre 2016. L'extrait ci-dessous met en scène l'emménagement des locataires de la deuxième maison ouverte et les possibles qui s'ouvrent à eux.

« On le met où, le canapé » ? Romuald et Martial, un peu perdus dans la maison, les bras chargés par le meuble encombrant, interrogent Jean-Baptiste, leur travailleur social.

« Où vous voulez, vous êtes chez vous ! » leur répond-il, les laissant à leur perplexité.

Au 277 de la rue du 4 août, à Villeurbanne, c'est jour de déménagement, d'emménagement plutôt. Lundi matin, Romuald, Martial et Manu, les trois locataires de la maison bourgeoise, signeront leur bail après quinze, voire 20 ans, de rue.

Pour l'instant, ils commencent à prendre possession des lieux en compagnie de l'équipe d'Alynéa et du représentant d'Est Métropole Habitat, les deux partenaires de cette opération. Chacun a déjà repéré sa chambre, il y en a trois à l'étage et une au rez-de-chaussée qui, dans un premier temps, restera inoccupée. Un grand salon et une spacieuse cuisine complètent la maison située à deux pas d'un métro, au milieu d'un jardin de trois ou quatre cents mètres carrés. De la camionnette sortent rapidement quelques chaises, une table, un peu de vaisselle et une table basse, le tout acheté ce matin à l'Artillerie une boutique solidaire, pour 40. La machine à laver et la cuisinière neuves, elles, sont déjà installées. C'est l'association qui fournit l'équipement électro-ménager.

Tout est en ordre ou presque. Il restera à équiper les chambres. Une prochaine session de courses est prévue la semaine prochaine, deux jours après la signature du bail. En attendant, Martial ira récupérer dans une impasse le matelas qu'il utilisait à la rue. Romuald, lui, attendra les deux jours en se débrouillant. Après deux décennies d'errance, ces deux nuits là, sous son toit, seront de toute façon faciles.

Extrait du reportage « Rue du 4 août, avoir un toit n'est plus un privilège » diffusé dans l'émission Périphérie de France Inter, le 16 décembre 2016.

Différents postulats à l'origine de Rue-Habitat vont être éprouvés au cours de l'expérimentation, parmi lesquels la capacité à fonder le dispositif sur des logiques de cooptation, d'étayage réciproque et d'action collective portées par les personnes « de la rue ».

Le postulat central de Rue – Habitat était qu'il y avait une sorte de solidarité de groupe qui naissait dans la rue, avec des jeux d'alliance où des tandems se formaient, de l'entraide entre les personnes qui pouvait faire que l'un ne voudrait pas partir sans l'autre. L'idée était de leur permettre de partager des habitats en colocation, avec peu de « présence éducative » pour qu'ils s'auto-étayent. Cette croyance ne sera pas vérifiée. La logique de cooptation envisagée ne fonctionne pas. Un seul tandem se présente et leurs liens seront fragilisés par l'expérience de la cohabitation. Les autres colocations sont formées à partir des orientations des partenaires. Elles s'avèrent très largement subies. Les partenaires ont des difficultés à trouver des personnes qui souhaitent intégrer les colocations et à les faire rester. La montée en charge du dispositif est lente et dix places seront ouvertes sur les vingt initialement prévues.

« On n'a eu qu'un seul cas. Et pour le coup, ils ne sont plus copains. Effectivement, ils avaient très envie d'être en colocation mais Non. Ils n'ont pas avancé au même rythme. Ils se sont découverts sur du quotidien et de l'habiter ensemble où, lui il ne fait jamais rien, et puis lui il fait ci, et ça. Et au final, je ne suis pas sûre qu'ils se voient ».

« Oui. Le constat, c'est vraiment que ce type de cohabitation, c'était compliqué pour les gens ».

« Il y en a trois pour qui cela a été un atout au final de ne pas être seuls, d'être en colocation. Quand même. Les trois derniers de Pressensé. Eux, je pense que petit à petit, ça a peut-être plus fait écho au postulat de départ. (...) À la fois, cela servait aussi à dire : t'as vu, lui, il fait vachement moins bien que moi. Moi je suis mieux que machin. Mais par contre ils se soutenaient. Ils veillaient quand même les uns sur les autres. Il y avait un souci de l'autre. Et une vigilance réciproque ».

Elodie Deschamps, intervenante sociale et Celia Ruiz, infirmière sur les dispositifs Rue-Habitat et PolyGônes d'Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017



Illustration 37 : Projet Rue - Habitat. Reportage réalisé pour le GIE La ville autrement dans les colocations de la rue du 4 août 1789 à Villeurbanne, septembre 2014.

Les limites des colocations, de l'auto-gestion et du temporaire

Rue-Habitat s'adressait aux personnes en situation de rue, qui n'étaient pas acceptées et/ ou qui ne voulaient pas aller dans les autres dispositifs. La colocation dans la première maison va très vite dérivée avec de la violence, des consommations excessives de toxiques et du deal. Sur cette maison, les personnes ont toutes été orientées par les CAARUD (Centre d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues). Elles avaient des addictions aux produits et vont s'entraîner dans une surconsommation.

« C'était des embrouilles : moi je n'ai plus de machins, tu m'en dépannes. Oui, mais moi j'essaye d'arrêter. Au final, c'était source de beaucoup de conflits. Il n'y en que deux qui sont restés ».

Elodie Deschamps, intervenante sociale sur les dispositifs Rue-Habitat et PolyGônes d'Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

« Nous, la question de la toxicomanie, on s'y est perdu. Sur la question du deal. Sur la question de comment l'autre est entraîné dans une surconsommation. On s'est planté avec des gars qui se sont perdus là où ils étaient sur cette fragilité-là, qui ont été entraîné pas du bon côté. C'est vraiment un échec cuisant pour nous ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

L'un des colocataires va faire « exploser » le collectif et le partenariat autour du projet. Il est décrit comme ayant un profil de « psychopathe violent ». Il fait venir des connaissances dans la maison. Il agresse l'un de ses colocataires, le chasse de la maison et l'empêche de revenir. Une partie des porteurs du projet décident d'agir. Ils interviennent à plusieurs pour le faire partir de force, en dehors de tout cadre légal. La situation dans la maison s'apaise. Les modalités d'orientation sont redéfinies et confiées à la Maison de la Veille Sociale. Mais l'épisode a marqué tous les protagonistes pris dans des dilemmes éthiques et profondément divisés sur la gestion de ces événements.

L'usage de biens vacants en attente d'opération immobilière permettait d'avoir des biens atypiques telles que les deux maisons bourgeoises avec jardin de la rue du 4 aout. Mais les colocations à quatre s'avérant difficile, les maisons ont fini par être sous-occupées. La responsabilité et la charge de leur entretien a été une source d'angoisse pour leurs occupants.

« Une maison, c'est grand. C'est aussi parfois angoissant. Nous on a un monsieur, il a passé la dernière année à nous dire à quel point c'était angoissant pour lui d'habiter cette maison. C'était une souffrance. Il voulait tenir le coup parce qu'il voulait changer de vie. Il voulait rentrer dans une forme de norme. Mais du coup, quand il s'est retrouvé avec juste un autre colocataire, où ils avaient séparé la maison en deux... Il y en avait un qui dormait au sous-sol et lui il se baladait dans toute la maison. Il changeait de chambre à chaque fois. L'autre a quitté la maison parce qu'il ne supportait plus la cohabitation et il me le dit encore : moi j'ai entretenu toute cette maison, ce n'était quand même pas rien ».

« L'aspect temporaire des maisons, ça a quand même été une angoisse pour ces personnes, qui avaient mis quand même du temps à s'adapter, à se poser, de savoir qu'il y avait cette échéance de la maison qu'on doit rendre ... en plus ils savaient qu'elle allait être détruite. Même nous, ça nous a poussés dans nos accompagnements à des sorties qui peut être n'étaient pas si adaptées aux personnes ».

Elodie Deschamps, intervenante sociale et Celia Ruiz, infirmière sur les dispositifs Rue-Habitat et PolyGônes d'Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Les colocations en appartement se sont également avérées très contraignantes du fait de la promiscuité imposée à des personnes qui ne s'étaient pas choisies (sanitaire, cuisine et salon à partager). Le statut de locataire visait à ce qu'elles se sentent « chez elles » mais l'usage

des biens étant temporaire, le message était ambigu : « vous êtes chez vous mais cela ne va pas durer ». L'obligation de libérer les biens à réhabiliter ou à démolir a pesé sur les personnes et sur les accompagnants.

Un accompagnement « ultra individualisé » à domicile

Un autre postulat de Rue-Habitat était que des personnes qui avaient su jusque-là se débrouiller pour vivre dans la rue, auraient suffisamment de ressources pour vivre dans les colocations sans avoir besoin de la présence continue d'aidants sociaux. La présence de l'équipe mobile devait être limitée et s'attacher avant tout à soutenir les dynamiques collectives au sein des colocations. Or la cohabitation nécessite beaucoup de régulations.

Les professionnels étaient attendus sur des ajustements du quotidien mais aussi parfois pour faire partir des intrus cherchant à s'installer contre leur gré. Les personnes demandaient aussi à être guidées et soutenues dans l'apprentissage de nouveaux gestes, l'organisation de la vie quotidienne, les démarches administratives, etc...

Du point de vue de l'équipe mobile, ils n'étaient pas en demande d'accompagnement social mais de présence et de liens. Avec ceux qui sont restés plusieurs mois dans le dispositif, l'équipe évoque ainsi une forme de « nursing », des liens affectifs et une proximité nécessaire pour aborder des sujets intimes.

« En termes d'autonomie, on ne pouvait pas accompagner bien, plus de 8 à 10 personnes. Pour bien accompagner des gens ciblés avec un long parcours d'errance, très abimés, qui ne s'habitent effectivement plus beaucoup, ce n'était pas possible. (...) C'est quand même compliqué de travailler avec quelqu'un sur l'hygiène. Par exemple quelqu'un qui n'a plus trop l'habitude de se laver, en se disant, on va passer une heure dans la semaine et puis on va pouvoir être vigilant à ça, veiller ... Oui. Bonjour. Est-ce que vous avez pris votre douche ? Vous la prenez tous les jours ? C'est possible s'il y a peu de personnes qui ont ces freins-là. Là on partait quand même de loin. Ils ne savaient pas comment marchait une machine à laver, tout... L'exemple des habits : Moi, mes habits, ils sont sales, je les jette. Et puis est ce que tu peux me faire un bon pour aller au vestiaire du Père Chevrier ? Non parce que tu n'es plus dehors. C'est pour les personnes qui sont dehors. Là, c'est autre chose. On va plutôt se dire : tiens, si tu as envie qu'on aille faire des courses ensemble... C'est en fait plus sur une proximité ».

Elodie Deschamps, intervenante sociale sur les dispositifs Rue-Habitat et PolyGônes d'Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Les logiques d'entraide n'ayant pas opéré comme escompté, le calibrage de l'accompagnement avait été selon eux sous-évalué. La « sous-utilisation » du dispositif leur a permis de s'ajuster à ces attentes.

L'équipe mobile croise différents référentiels du travail social. Les intervenants disent avoir développé des pratiques d'accompagnement à domicile « ultra individualisées », une logique de « référence d'équipe », un travail en réseau avec les services partenaires au sein d'Alynéa et dans les autres institutions, un engagement actif auprès des personnes, un accompagnement sur le soin qui s'inspire de la réduction des risques. Ces pratiques sont en résonance avec la philosophie et les modes d'intervention du *Logement d'abord*. Dans le même temps, à des degrés divers selon les professionnels et leur parcours, les références à une propédeutique de l'habitat sont aussi présentes.

Cette vignette rédigée par un membre de l'équipe illustre au travers des termes employés pour décrire la situation de l'un des colocataires et les finalités de l'accompagnement. Elle a été formalisée dans le cadre du bilan de l'expérimentation Rue-Habitat.

« A., âgé de 37 ans, a intégré la colocation du 4 août le 01/10/2014, après avoir été « invité » par les colocataires de cette maison. C'est à sa demande que nous le -

rencontrons et que nous accédons à sa demande d'intégrer « officiellement » la colocation.

A. a une personnalité complexe, marquée par un long séjour carcéral et une histoire empreinte de violence, ce qui peut rendre l'intervention compliquée. Son illettrisme rend la réalisation de ses démarches difficiles et même si A. revendique une autonomie dans la gestion de celles-ci, il est néanmoins en demande (et besoin) de soutien et d'accompagnement (démarches administratives visant à l'ouverture des droits). Dès son entrée dans la colocation, A. a investi son nouveau lieu de vie et a rapidement démontré sa capacité d'habiter. Cependant, c'est au regard du paiement du loyer et de la gestion administrative que nous pouvons avoir des inquiétudes concernant la réalisation de son souhait d'obtenir un logement individuel. En effet, celui-ci n'a pour le moment pas encore réglé de loyer.

L'accompagnement de l'équipe éducative de Rue Habitat va donc se concentrer sur cette nécessité de se conformer aux devoirs liés à l'acquisition d'un logement ainsi que sur les axes suivants : lien avec le service social de secteur dans le cadre du suivi RSA / handicap, lien avec un médecin traitant dans le but de réaliser un dossier AAH (soutenu par un bilan neurologique démontrant les incapacités d'A.), accompagnement à la réalisation d'un dossier de logement social ».

Extrait d'une étude de cas établie par l'équipe mobile Rue-Habitat dans le cadre du bilan de l'expérimentation. 2016

Quand gérer la multiplicité des attentes devient un chemin de croix

L'expérimentation intéresse beaucoup, voir trop... « tout le monde veut en être ». Trois niveaux d'instance partenariale ont été mis en place. Le comité de pilotage rassemble les structures qui portent le projet, les pouvoirs publics et financeurs, des structures partenaires et des directeurs d'autres associations "intéressées" par l'expérimentation²⁵⁷. Le comité opérationnel se réunit tous les mois, avec l'ensemble des « acteurs de terrain » et l'équipe mobile de Rue-Habitat pour suivre les orientations et l'accompagnement des colocataires. Enfin, tous les deux ou trois mois, le groupe technique réunit les cadres intermédiaires des mêmes structures pour traiter les points de blocage qui remontent du comité opérationnel et les réajustements à opérer. L'ampleur de la mobilisation institutionnelle paraît disproportionnée et contre-productive. Les dissensions sur la conduite de l'expérimentation se multiplient, ainsi que les conflits interpersonnels.

« Il y a eu beaucoup de jalousies sur la place, parce qu'Alynéa avait emporté l'appel à projet. Énormément de jalousies. Il fallait, c'était la demande de la préfecture, des instances collégiales, qui réunissaient tous les acteurs, pour que quand même, on suive de près ce truc. Ça s'est traduit pas un comité technique qui avait presque une forme de pouvoir sur le comment faire. Avec des injonctions paradoxales, variant d'une réunion à l'autre ... Et tout le monde avait son mot à dire. Donc dès qu'il y avait quelque chose qui n'allait pas dans la colocation, il fallait faire ci, il fallait faire ça. L'équipe de travailleurs sociaux qui était dessus, je ne sais même pas comment ils n'ont pas cramé. Tous les deux mois, on leur demandait de changer. Beaucoup trop d'interlocuteurs avaient leur voix au chapitre et en direct avec l'équipe parce que ce n'était pas une instance séparée. L'équipe était sans arrêt remuée dans ce qu'elle faisait par des tas d'avis sur la question. Depuis on sait. On préserve ».

Gérald Guillon, directeur adjoint de l'association Alynéa, entretien individuel, le 11 mai 2017

²⁵⁷ Membres du comité de pilotage : Alynéa, GIE, ORSAC, DIHAL, ARS, DRJSCS, DDCS, Ville de Lyon, FAP, Médecin du Monde, PASS Mobile, FNDSA, Hôtel Social, Le Mas

Gérer la multiplicité des attentes va très rapidement devenir un « chemin de croix » pour la petite équipe de Rue-Habitat. Elle est initialement composée de deux intervenants sociaux d'Alynéa à temps plein et du médecin psychiatre et l'infirmier de la Villa d'Hestia à temps partiel. Des dissensions de plus en plus vives opposent le médecin-psychiatre et le directeur adjoint d'Alynéa qui supervise l'équipe mobile. La réalisation des modules de la Villa d'Hestia prend aussi beaucoup plus de temps que prévu. Ils seront livrés 4 ans plus tard, en mai 2017. Le médecin-psychiatre et l'infirmier de la Villa d'Hestia se retirent du projet. L'équipe est recomposée avec exclusivement des salariés d'Alynéa.

Pour penser et conduire l'expérimentation, les nombreux acteurs impliqués ont mobilisé ce qui peut s'apparenter à une « sociologie implicite » (Rhéaume et al., 2000) pour partie issue d'une pratique de terrain mais aussi fondée sur un ensemble peu formalisé et latent de représentations sur « le monde de la rue » et les bénéficiaires potentiels d'un tel dispositif. En situation, les épreuves de la mise en œuvre conduisent à des réorientations et ajustements qui sont contestés. Les apprentissages ne sont pas partagés et les alliances sont mises à mal. Les déceptions et les ressentiments autour de l'expérimentation ont été et restent très vifs. Une partie des protagonistes s'en est détournée ou a été incitée à moins s'y impliquer. À partir de ces différents enseignements, la fin de l'expérimentation s'accompagne d'une redéfinition du projet. Le dispositif est pérennisé sous le nom de PolyGônes avec un statut de CHRS.

7.1.4. Un nouveau départ dans le cadre du CHRS PolyGônes

La pérennisation de l'expérimentation et ses bricolages

Les crédits d'expérimentation de l'appel à projet de la DIHAL ont permis de concrétiser les envies d'agir et de confronter au réel les intuitions et les croyances. Les soutiens institutionnels et l'appui de certains agents au sein de la DDCS et de l'ARS ont permis de le pérenniser : « on se trouvait face à des financeurs qui croyaient vraiment au projet et qui tenaient à ce que cela ne meurt pas ». Cette pérennisation se fait en janvier 2016 par le biais d'une autorisation d'ouverture de treize places CHRS et de cinq places en sous-location.

Le ciblage du public reste assez proche de celui de Rue-Habitat. PolyGônes s'adresse à des personnes isolées majeures ou des couples sans enfant, pouvant être marquées par un passé d'errance plus ou moins long, pour qui l'hébergement en foyer collectif ne convient pas. Les personnes peuvent être accompagnées de leur animal de compagnie. Des inflexions ont cependant été apportées en lien avec les financeurs sur trois points notables.

L'équipe avait émis de fortes réserves sur les colocations et a été partiellement entendue. Le maintien d'une part de colocation est cependant décidé avec les services de l'État pour des raisons financières. Le montage négocié passe par des bricolages qui croisent la composition des ménages et les conditions d'habitat (8 appartements pour des personnes seules, 3 appartements pour des couples et 3 appartements pour des binômes de colocataires), avec le statut des places et leur mode de financement (13 places CHRS et 5 places en logement temporaire). Le coût moyen de la place est in fine équivalent au coût effectif observé dans Rue-Habitat. Il se situe dans la fourchette haute de financement des CHRS²⁵⁸.

« Il y avait un jeu de financement pour pérenniser le projet. Il a été décidé de pérenniser 13 places CHRS et 5 autres places dites un peu hybrides, qui pouvaient être du financement ALT ou du bail glissant. Je pense que s'il y a eu aussi de la colocation qui était conservée, c'était parce qu'il fallait tenir sur un budget. Et que quand même, ça coûte moins cher un logement pour deux personnes qu'un logement pour une. Ils ont essayé de trouver des compromis pour faire un mixte sur les 18

²⁵⁸ Le coût moyen annuel d'une place est de 17 500€.

places. Du coup, ça été décomposé en 6+6+6, donc 6 places pour 3 colocs, 6 places en individuel que ce soit CHRS ou ALT ou autre, et 6 places pour 3 couples ».

Véronique Trembly, cheffe de service du CHRS PolyGônes - association Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Le dispositif relève de l'hébergement d'insertion. Dans le cadre des orientations réalisées par la MVS, les personnes doivent avoir des droits sociaux ouverts ou ouvrables. Comme dans tout « établissement » de l'aide sociale à l'hébergement, un règlement encadre le dispositif et un contrat d'accompagnement est signé avec chaque personne.

Du fait du financement par l'ARS, la dimension d'accompagnement au soin est aussi plus affirmée. Le dispositif s'adresse plus spécifiquement aux personnes sans-abri qui rencontrent des problèmes de santé somatique et/ou psychique et/ou d'addiction. C'était de fait le cas des personnes accompagnées dans le cadre de Rue-Habitat mais la problématique de santé devient un critère d'accès. L'équipe est renforcée avec un poste d'infirmière à temps plein et elle est attendue sur la coordination d'un parcours de soins²⁵⁹.

L'alignement sur le fonctionnement d'un CHRS

Les conflits et tensions entre partenaires ont échaudé l'encadrement et l'équipe mobile d'Alynéa. Les difficultés rencontrées sont pour partie imputées à un cadre d'intervention trop flou. Entre acteurs et institutions, les positions et le rôle de chacun dans le dispositif et vis-à-vis des personnes accompagnées n'étaient pas assez définis. Ils souhaitent « remettre du cadre » à plusieurs niveaux. Le mode de pilotage de PolyGônes rejoint celui des différents services et établissements sociaux et médico-sociaux gérés par l'association. Sa gestion courante s'organise à distance des partenaires. Le dispositif est placé sous la responsabilité d'un directeur de pôle et d'une chef de service qui est chargée de relancer la dynamique d'équipe, de trouver les appartements et de superviser la montée en charge du dispositif.

Dans Rue-Habitat, les personnes étaient locataires et leur paiements devaient couvrir les dépenses liées au logement. Plusieurs mois s'écoulaient suite à l'entrée dans les colocations durant lesquels les personnes ne versaient rien²⁶⁰. Beaucoup avaient laissé de grosses dettes. Certains n'avaient jamais rien versé « comme si ce n'était même pas normal du coup de le leur demander ». En passant à PolyGônes, le dispositif s'est pour partie aligné sur le fonctionnement propre aux places CHRS : les personnes y ont un statut d'hébergé et elles versent une participation de 10 à 15% de leurs ressources qui vient en déduction des sommes à verser par les financeurs. Sur les cinq places qui ne bénéficient pas de l'autorisation CHRS (et du mode de financement associés), les personnes sont hébergées temporairement dans le cadre de sous-location APL. Elles doivent de ce fait avoir des droits au logement ouverts avant d'entrer dans le dispositif. Dans les deux cas, contrairement à Rue-Habitat, le statut de locataire est préparé en relais d'un statut d'hébergé ou de sous locataire. Une attention beaucoup plus forte va être portée au règlement des participations et des loyers, sachant que la régularité des paiements conditionne aussi les relogements définitifs dans le parc social

« Dans Rue Habitat, c'était compliqué de faire tenir le paiement. Il y a aussi que cela pesait pour les gens d'être locataire. On est parti du principe que les gens allaient être contents d'être directement locataire. C'est ce qu'ils pouvaient renvoyer. Ce n'est pas si simple que ça. Au fait, c'était beaucoup plus compliqué pour eux de gérer ça. Pour certains c'était un poids. On a l'impression qu'en CHRS, je peux m'en aller comme je veux. Même s'il y a un règlement. Alors que quand tu es locataire, tu es

²⁵⁹ L'équipe est composée d'un intervenant social (1 ETP), d'infirmier (1 ETP) d'assistant de service social (0.75 ETP), d'un conseiller en insertion socio-professionnelle (0.15 ETP), d'un psychiatre (0.10 ETP) et d'un chef de service (0.50 ETP).

²⁶⁰ Lorsqu'ils les orientaient vers Rue-Habitat, les partenaires devaient en amont s'assurer qu'elles avaient des droits ouverts à l'aide au logement et aux prestations sociales ou faire si besoin avec elles le travail d'ouverture des droits. La plupart des orienteurs ne l'ont pas fait.

déclaré à la CAF, ... Ça peut peser un peu trop. Nous, on pensait que c'était une facilité. C'est un décalage entre ce que nous on pensait et ce que ressentent les gens. C'est un statut qui met la pression. C'est une responsabilité. Dans PolyGônes, c'est un vrai enjeu puisque l'objectif c'est que les gens restent en logement et puissent gérer ».

Ancienne intervenante sociale Rue-Habitat d'Alynéa, Villeurbanne, réunion de travail, le 5 septembre 2018

L'équipe ne sait pas ce que sont devenues la plupart des 32 personnes qui sont passées par Rue-Habitat. Par différence, le passage par PolyGônes doit permettre aux personnes de se projeter dans un projet de vie. L'accompagnement vise la co-construction d'un projet personnalisé, avec la perspective d'un relogement dans le parc social ou l'orientation vers un dispositif plus étayant si un logement autonome s'avérait inadapté.

« Ce qui change. Il y a un côté peut être moins dans l'idéal... mais le cadre finalement a quelque chose de plus sécurisant. Et pour nous, et pour les personnes qu'on accompagne. Des limites plus définies, un règlement plus clair, des lignes plus claires ».

Elodie Deschamps, intervenante sociale sur les dispositifs Rue-Habitat et PolyGônes d'Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Après une phase d'exploration très ouverte, l'équipe d'Alynéa revient à des fonctionnements plus balisés qui rassurent.

Une sélectivité accrue ?

Le dispositif permet toujours d'accompagner des personnes marquées par la rue et très éloignées des dispositifs institutionnels. Là où Rue-Habitat supposait que les personnes puissent être locataire avec des droits au logement ouverts, le statut de CHRS permet de lever cette condition d'accès. Pour autant, les conditions de pérennisation ont induit une plus grande diversité dans les situations à accompagner. Une partie d'entre elles rencontrent des difficultés moindres. Jugées plus difficiles à vivre, les places en colocation maintenues sont proposées à ceux qui « ne sont pas trop cassés ». Le nombre de personnes à accompagner ayant été augmenté, cela permet aussi d'ajuster les besoins d'accompagnement des bénéficiaires aux capacités d'intervention de l'équipe mobile. On voit là comment les instruments financiers et réglementaires de l'action publique réorientent les pratiques et sont aussi en partie détournés dans la mise en œuvre (Lascoumes et al., 2005).

L'orientation des ménages par la MVS et leur intégration au dispositif reposent sur une appréciation a priori de leur autonomie et de leur perspective de maintien en logement. Cette appréciation pourrait s'apparenter à la prédiction d'une « capacité à habiter » tant décriée par les promoteurs du *Logement d'abord*. Les professionnels interrogés s'efforcent de décrire les nuances de cette pratique et les critères qui guident cette appréciation, au sein de la MVS et lorsqu'ils rencontrent les personnes orientées pour s'assurer que le dispositif peut leur convenir.

« Au niveau de la MVS, ils auront évalué, même si la personne est à la rue, des bases qui vont faire penser que dans le logement, ça pourra tenir ».

« C'est du coup, l'autonomie suffisante pour être dans un logement diffus. (...) Sur du logement dit en diffus, ça demande au quotidien, un petit peu de pouvoir se débrouiller. Certaines personnes peuvent n'utiliser que le micro-onde, ce n'est pas un problème en soit. Ce n'est pas un problème non plus de ne pas vouloir dormir sur un lit ... Les gens peuvent bien habiter de la façon qui leur plait, tant que cela ne devient pas problématique en termes de santé, de voisinage et de règles de vie. Ils peuvent avoir été longtemps dans la rue ».

« Surtout, on entend la personne, là où elle en est, et qu'est-ce qu'elle attend. Si elle, elle pense que cela lui correspond. On rajoute un critère quand c'est de la colocation parce que cela vient poser la question du souhait ou pas, de partager un appartement avec une autre personne ».

Équipe PolyGônes - association Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Toutes ces dispositions sont perçues par certains comme un dévoiement de l'esprit de Rue-Habitat. Des partenaires et des salariés d'Alynéa sont très critiques à l'égard de l'alignement sur les pratiques des dispositifs d'hébergement. PolyGônes ne correspondrait pas à des personnes « loin de l'habiter ». D'autres mettent en avant des personnes qui semblaient très « éloignées » du logement ordinaire et qui ont été accompagnées par PolyGônes « avec succès ».

L'hybridation des formes d'accompagnement avec un lieu collectif d'affiliation

Le passage à PolyGônes s'accompagne de l'ouverture d'un lieu collectif. Une des maisons de la rue du 4 aout est investie par l'équipe. Elle y installe ses bureaux et y organise des activités collectives qui sont plus largement ouvertes à toutes les personnes accompagnées dans les dispositifs gérés par l'association. L'équipe cherche à faire du « sur-mesure » en partant des attentes de chacun et en croisant accompagnement individuel et collectif. Les personnes sont « visitées » dans leur appartement une fois par semaine (plus si besoin) et elles sont incitées à venir rue du 4 aout si elles le souhaitent. La spécificité de PolyGônes est « dans ce tricotage très particulier et très adapté à chaque personne ».

« Il n'y a pas une réponse pour les 18 qui sont logés. Il y a une réponse à inventer avec chacun et avec chacun, trouver quel va être le bon levier d'action. Cela peut être le jardin, cela peut être le soin d'un animal, toutes sortes de supports que l'on ne peut pas identifier en disant « toi cela va être ça ». Mais on observe qu'après des années de rue, des gens, parce qu'on a eu une approche un peu différenciée, un peu plus en écho de l'attente de la personne et moins un truc : « vous êtes dans cette case, c'est comme ça, on ne veut pas voir une tête qui dépasse ». Et bien cela a des effets qui sont quand même incroyablement précieux ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

Dans cette nouvelle configuration, des formes d'accompagnement plus collectives vont être explorées. Ce lieu est pensé pour prévenir ou réduire l'isolement des personnes en logement et les effets déstructurants de l'inactivité : « *le jour où je viens faire le jardinage avec Ésénia, il y a un Lexomil qui saute dans la journée* » aurait dit un usager. La participation de l'équipe aux activités, au côté des usagers permet d'établir des relations entre « accompagnant » et « accompagné » qui sont aussi moins distantes et moins surplombantes.

« On a un partenariat avec une clinique vétérinaire, un partenariat avec une association Ésénia qui fait des actions écocitoyennes. Il y a un jardin derrière sur lequel on a pas mal travaillé, du bricolage aussi, des actions qui se montent sur la santé, la prévention, ... Plutôt que chacun fasse son truc dans son coin et de refaire 50 000 fois peut être la même chose, autant que tout le monde en profite. Et puis ça permet aux gens de voir d'autres personnes, d'autres parcours, de pouvoir éventuellement échanger sur leurs expériences, de voir de nouvelles têtes ».

« C'était l'idée de créer un lieu d'affiliation. L'ancrage du collectif, je crois que c'est une des particularités de PolyGônes parce que le lien, il se crée aussi par le biais du collectif et c'est un vrai levier. On y croit beaucoup. Ce n'est pas tant les activités collectives, c'est un lieu qui fait appartenance. Parce que quand je suis quelqu'un qui relève de grand isolement, si je suis juste dans un appart et que je n'arrive pas à me reconnecter quelque part, y a des grandes chances pour qu'il y ait beaucoup de

dégradations autour de moi ou un effondrement. C'est le fait d'assurer un lieu d'appartenance, un lieu d'accueil, dans l'esprit des groupes d'entraides mutuelles ».

« Il se passe un lien différent avec eux. Parce que sur les activités collectives, on participe au même titre qu'eux. C'est toujours des partenaires qui viennent animer. Donc en fait, on est sur le même rang que les gens qu'on accompagne. On a plus le même rapport avec eux. Ils peuvent eux aussi nous apprendre des choses. Dire aujourd'hui, c'est moi qui te montre quelque chose. Ce n'est pas pareil. C'est des cartes en plus ».

Équipe PolyGônes - association Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

En écho à cette initiative et à d'autres²⁶¹, la stratégie locale de mise en œuvre du *Logement d'abord* préconise le développement de « lieux repères » à proximité des appartements où les personnes en situation de sans-abrisme seront logées en diffus. Cette notion floue de « lieux repères » se veut inspirante. Elle invite à valoriser, à soutenir et à revisiter les accueils de jour « traditionnels » dédiés aux personnes sans-abri. Elle renvoie au souci de proposer dans la ville des lieux « bienveillants » où les personnes « sorties de la rue » peuvent se rendre pour être en lien avec d'autres, sans crainte d'être jugées ou stigmatisées. Est-ce qu'il faut pour ce faire développer dans la ville des lieux spécifiques ? La question fait débat. La « rue du 4 août » s'inscrit dans la mouvance des « tiers lieux » en plein essor²⁶², avec les limites d'un lieu géré par une petite équipe d'intervenants sociaux, pour les publics de l'association, dans un cadre institutionnel qui ne prévoit pas le financement d'activités ne relevant pas directement du travail social.

Section 2. Le CHRS repensé au prisme du Logement d'abord

5.1.5. Transformer les hébergements diffus pour permettre une installation durable

Dans le cadre de Rue-Habitat puis de PolyGônes, tant sur les formes d'habitat mobilisées que sur les modalités d'accompagnement, les pratiques ont été expérimentées indépendamment des modélisations du *Logement d'abord*. Des influences communes sont identifiables mais le *Logement d'abord* tel qu'il avait pu être pratiqué et codifié dans le cadre du modèle *Housing First Pathways* ou du programme *Un chez soi d'abord* ne faisait pas référence. À partir de ces expériences, les acteurs parties-prenantes au sein d'Alynéa, d'EMH et du GIE ont cependant pu éprouver différentes facettes de l'approche *Logement d'abord* et en particulier, la possibilité d'habiter en logement ordinaire pour des personnes qui en semblent très éloignées.

« Ce qui m'a vraiment convaincu, c'est ce qu'on a fait avec PolyGônes. Là sincèrement, des madame D. ou des monsieur L. ... quand on m'a dit qu'on allait les foutre dans un logement, je me suis dit « Oh, attends ! ». Entre la représentation intellectuelle et le fait d'assumer de mettre ces gens-là dans un logement, ce n'est

²⁶¹ Il s'agit en particulier des Escales solidaires en cours d'ouverture par Habitat et Humanisme Rhône. La première escale avait été inaugurée en 1997 sous le nom de « Bistrot des amis » dans le 3^{ème} arrondissement de Lyon. Des repas partagés et ateliers s'y organisaient entre les résidents d'Habitat Humanisme, des bénévoles et voisins. Le concept est repris et déployé à partir de 2018 dans les différents arrondissements de Lyon et dans le cadre d'un bus réformé du Sytral qui se déplace dans la métropole lyonnaise. Il participe d'une volonté de déstigmatisation des situations de grande précarité et de mobilisation de la société civile.

²⁶² Le terme est traduit de l'anglais « *The Third Place* ». Il se rapporte à des espaces, en dehors de la maison et du travail, où les individus peuvent se rencontrer, se réunir et échanger de façon informelle. Il a été proposé par le sociologue américain Ray Oldenburg dans son ouvrage *The Great Good Place* paru en 1989. Celui-ci place ces lieux au cœur de la vitalité sociale d'une communauté et à la base de la démocratie. Le développement de ces « tiers-lieux » en France et sur la métropole lyonnaise fait l'objet depuis peu de multiples incitations institutionnelles.

tout de même pas tout à fait la même chose. Alors même si D. est morte dans son logement, qu'elle ait tenu avec de bons rapports de voisinage, en s'acquittant de sa part loyer, ... Après 15 ou 20 ans de rue, sachant qu'elle avait fait flamber toutes les structures, c'était miraculeux ! Que le père L., avec sa quinzaine d'années de campisme dans le 9ème, arrive à se stabiliser dans son logement, se raccroche aux soins, etc. Rien que pour ces deux exemples, cela valait la peine de le faire. Alors, il y a eu des échecs, il y a eu des conneries, il y a eu des choses qui ne marchaient pas, mais voilà . J'étais le premier à être inquiet au vu des profils qu'on intégrait pour, au final, me dire que c'était plutôt moins pire que ce que l'on faisait dans du collectif, beaucoup moins cher et évidemment beaucoup plus respectueux des personnes ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

À contrario, les difficultés posées par des formes d'habitat alternatives subies telles que la colocation et/ou l'usage de l'habitat intercalaire ont été pleinement appréhendées, à fortiori pour des personnes pour qui l'habiter ne va pas de soi après un parcours de rue et qui ont des troubles psychiques. L'entretien et la gestion de ces habitats intercalaires, l'organisation des relogements et la prévention des squats s'avèrent aussi très chronophages. En marge de la gestion locative et patrimoniale courante du bailleur et de l'association, ces tâches nécessitent de multiples ajustements au sein d'Alynéa et d'EMH et une fonction d'interface, de coordination et de médiation assurée par le GIE.

Ces apprentissages constituent autant d'empreintes qui vont contribuer à la réorientation partielle du dispositif au prisme du *Logement d'abord*.

Dans l'année qui suit la pérennisation de PolyGônes, EMH adhère au *Housing First Europe Hub* et anime l'axe *Logement d'abord* dans le cadre du Pôle Public de l'Habitat avec l'appui opérationnel du GIE. Les référents *Logement d'abord* mandatés par la direction d'EMH²⁶³ s'activent avec les services de la Métropole de Lyon pour que le programme *Un chez soi d'abord* s'implante sur la métropole lyonnaise et qu'une candidature à l'AMI *Logement d'abord* puisse être déposée.

Alynéa reste dans un premier temps à distance de ces manœuvres. Échaudée par l'aventure partenariale du Rue-Habitat, l'association ne souhaite surtout pas s'impliquer dans celle de l'implantation d'*Un chez soi d'abord*. L'engouement pour le *Logement d'abord* suscite des réserves. Les équipes gèrent des dispositifs d'hébergement et de logement temporaire depuis des années. Les praticiens se défient d'une approche dogmatique qui ignorerait leur connaissance des publics et des réalités de terrain. Ils restent prudents quant aux effets d'annonce et attendent d'en savoir plus sur les moyens dédiés. Une réorganisation est en cours qui impacte fortement les métiers et les cultures professionnelles au sein de l'association. Très impliqué dans le GIE et favorable à la philosophie du *Logement d'abord*, le directeur cherche à diffuser l'approche tout en ménageant les équilibres internes. Il emmène ses équipes à Marseille pour voir les expérimentations en cours et il recrute une ancienne hébergée en tant que travailleuse-paire. Il s'attache également à désamorcer les tensions avec EMH et le GIE²⁶⁴.

²⁶³ Pour mémoire, il s'agit de la directrice de la relation client et de la qualité de service d'EMH, du responsable mobilité résidentielle du GIE et de notre poste de chargée de mission – doctorante CIFRE, en lien avec la direction de l'habitat de la Métropole de Lyon et notamment, la chargée de mission stratégie et Innovation qui suit le PPH et va coordonner la stratégie métropolitaine sur le *Logement d'abord*.

²⁶⁴ Le partenariat au sein du GIE est récent et ne va pas de soi. La communication du GIE et d'EMH autour des projets communs crispe certains, donnant le sentiment d'éclipser l'implication des autres membres du groupement. Dans la gestion opérationnelle des projets, les sources d'incompréhension sont multiples. À titre d'exemple, dans un logement intercalaire mis à disposition pour une famille, la colonne d'eaux usées explose peu après leur installation. Le coût des travaux est rédhibitoire pour le bailleur qui a déjà investi près de 15 000€ « à fond perdu » pour remettre en état le logement. La famille doit être relogée mais la recherche d'un nouvel appartement prend plusieurs semaines. Les conditions

L'engagement de la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* va permettre de donner un nouvel élan aux coopérations dans le cadre du GIE. En juin 2018, lorsque la stratégie métropolitaine sur le *Logement d'abord* est rendue publique, une rencontre entre les référents *Logement d'abord* d'EMH et la direction d'Alynéa permet de s'entendre sur les projets à travailler ensemble. PolyGônes est resté un projet commun. Par l'entremise du GIE, EMH fournit à Alynéa des habitats intercalaires et des logements sociaux en sous-location pour que l'association y héberge ses publics. Il facilite aussi les relogements des ménages sur son parc quand ils peuvent devenir locataire en titre. La doctrine du *Logement d'abord* et l'exemple du programme *Un chez soi d'abord* réinterrogent ces pratiques : si les ménages sont éligibles au logement social, pourquoi leur imposer un hébergement temporaire et pour certains une colocation puis un relogement ? pourquoi ne pas leur proposer directement un logement social où ils pourraient rester comme dans le cadre du programme *Un chez soi d'abord* ?

Les financements de l'AMI *Logement d'abord* sont limités, annuels et sans garantie de reconduction. Ils ne permettent pas d'assurer un accompagnement soutenu et pluridisciplinaire en logement pour des personnes sans-abri avec des besoins élevés²⁶⁵. Un dispositif tel que PolyGônes le fait déjà, avec des conditions de financement comparables à ceux du programme *Un chez soi d'abord*. Il semble possible de faire évoluer le dispositif pour se rapprocher davantage des principes du *Logement d'abord*. C'est l'objet du projet de « CHRS glissant » qui est formalisé entre juin et septembre 2018, au cours de trois réunions de travail. Alynéa gérant un deuxième CHRS en diffus pour des familles (le CHRS Régis), celui – ci a été intégré au projet.

5.1.6. CHRS « diffus » ou CHRS « glissant » : quelles différences ?

Les porte-paroles d'EMH proposent à Alynéa de mobiliser les logements sociaux pour les ménages accompagnés dès leur entrée dans le dispositif CHRS en utilisant un bail glissant. Lorsqu'ils n'auront plus besoin de l'accompagnement CHRS, ils pourront y rester. Le bail de location « glissera » à leur nom et l'accompagnement CHRS « glissera » sur un nouveau logement, pour un nouveau ménage. À priori assez simple à mettre en œuvre, ce changement pouvait avoir des implications importantes pour les ménages. Il visait à leur éviter les ruptures, les incertitudes et les coûts liés aux déménagements. Dans les habitats transitoires, un ensemble de dispositions visaient à éviter l'ancrage pour faciliter le relogement. La réorientation du dispositif devait permettre à l'inverse de soutenir l'appropriation du logement et plus largement du lieu de vie. En évitant les délais inhérents au processus de relogement, l'intention était aussi de ne pas mobiliser inutilement les moyens d'un dispositif CHRS pour des ménages qui n'en avaient plus l'utilité et de les redéployer plus rapidement pour accompagner de nouvelles situations.

Plutôt qu'une création ad hoc, ce projet de CHRS Glissant proposait un réassemblage de l'existant. Le cadre institutionnel restait celui d'un CHRS et l'innovation reposait sur un retrait (Goulet et al., 2012) : le passage par un habitat transitoire serait évité. Les ménages seraient accompagnés directement dans un logement social ordinaire où ils pourraient rester. Le projet organiserait l'évolution du statut d'occupation du ménage au sein d'un même logement.

d'habitation subies par la famille scandalisent et la faute est imputée au bailleur. Au vu de ces expériences malheureuses, les équipes d'Alynéa sont vigilantes sur l'état des appartements et les durées de mise à disposition. Elles peuvent en retour donner l'impression de méconnaître la rareté des logements et de se détourner de solutions de mise à l'abri, de « faire leur marché », sans considération pour les efforts déployés pour que ces propositions puissent être réalisées.

²⁶⁵ C'est notamment le cas des personnes accompagnées par le Samu Social d'Alynéa. L'association est de ce fait très mobilisée sur le développement de réponses en direction de ce public.

Le schéma ci-après illustre les modifications apportées dans le processus d'accès au logement.

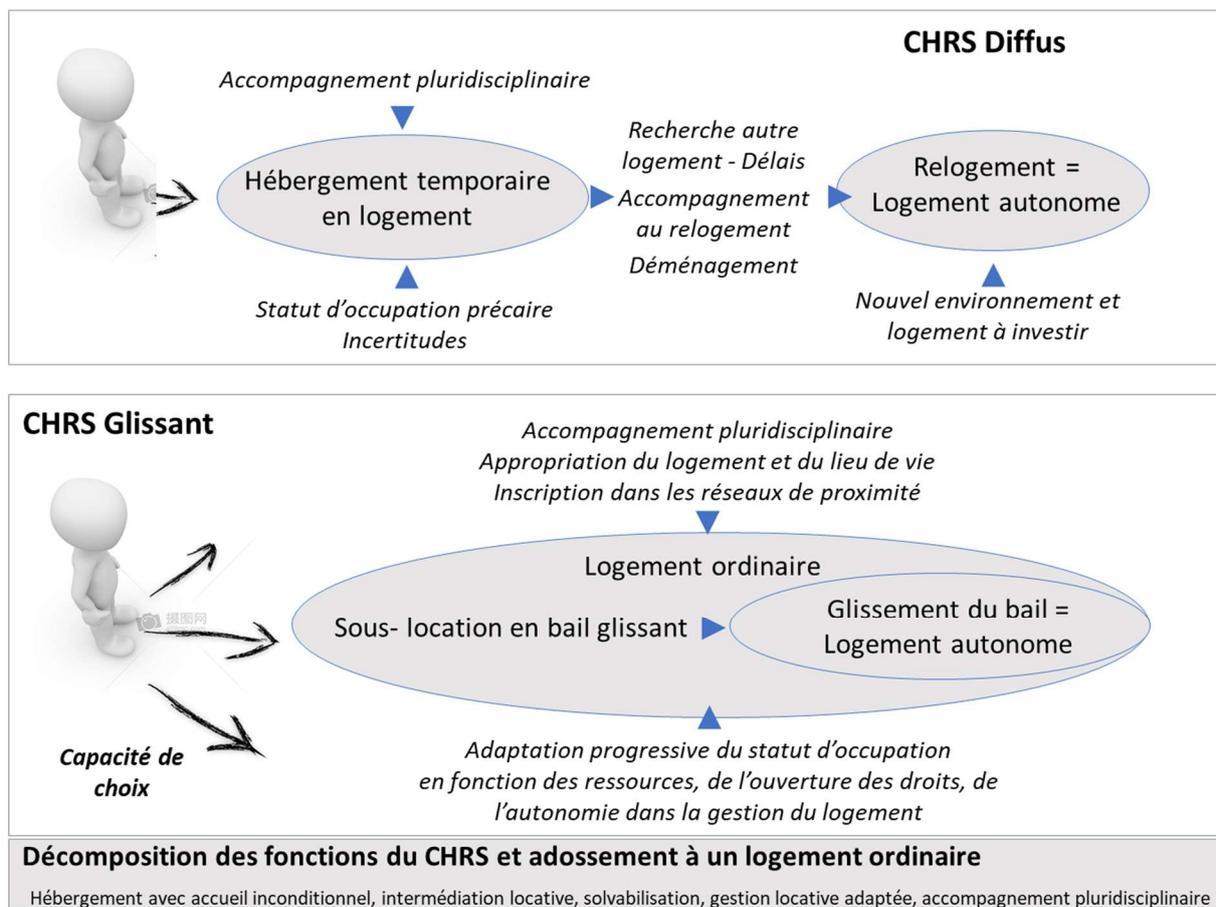


Illustration 38 : Schéma comparatif du CHRS Diffus et du CHRS Glissant

Les porteurs du projet opèrent ainsi une dissociation entre les différentes composantes d'un CHRS. Plutôt que de considérer que l'hébergement dans ses différentes composantes est à éviter, le retrait cible spécifiquement le passage par un habitat transitoire. Cette dissociation et ce déplacement dans la problématisation des freins à l'accès au logement des personnes en situation de sans-abrisme permet de préserver l'essentiel des missions assurées dans le cadre de l'hébergement par l'association Alynéa. Sont également maintenus les instruments qui « sécurisent » l'accès au logement dans les référentiels métier du bailleur et de l'association, soit l'intermédiation locative, la solvabilisation et l'accompagnement pluridisciplinaire. Cette reformulation peut s'envisager comme un dévoiement ou une dissidence à l'égard des modèles de mise en œuvre du *Logement d'abord*. Dans la perspective de la théorie de l'acteur-réseau (Callon, 1986; Callon et al., 1988), elle peut aussi s'envisager comme un processus de « traduction » et une réappropriation visant à rendre acceptable pour les parties-prenantes, la solution envisagée.

Le projet de CHRS Glissant peut ainsi se lire comme un « dispositif d'intéressement » visant à « enrôler » un opérateur de l'hébergement et un bailleur social dans le processus de diffusion du *Logement d'abord*. La mise en œuvre peut déboucher sur un intéressement réussi ou à l'inverse une désaffectation si les difficultés rencontrées ne sont pas surmontées ou que les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. « Entrepreneurs-frontière » (Bergeron et al., 2013), les porteurs du projet tirent parti de leurs positionnements aux frontières de l'hébergement et du logement pour (re)combinaison des ressources à leur disposition et configurer un dispositif compatible avec ces deux univers qu'ils relient. Alliés dans le cadre du GIE La Ville Autrement, ils s'appuient sur ce positionnement pour projeter une "nouvelle" forme

d'accompagnement au logement, en résonnance avec la doctrine du *Logement d'abord* et praticable pour chacune des entités à impliquer.

5.1.7. Un projet pour déroger à la règle et démontrer la plus-value sociale

Il n'y a pas de contre-indication réglementaire aux changements envisagés. Le cadre des CHRS le permet. Une circulaire datée du 15 juin 1976 prévoyait déjà la possibilité pour les CHRS d'héberger et d'accompagner les personnes dans des appartements dispersés ou de les accompagner dans leur propre logement si elles pouvaient être titulaires du bail : « La notion d'internat de réadaptation sociale n'implique pas l'unité physique du centre d'hébergement. Celui-ci peut se présenter comme un « centre éclaté », c'est-à-dire se composer, en tout ou partie, de locaux ou d'appartements ordinaires, appartenant au centre, loués par lui aux organismes auxquels ils appartiennent, ou réservés par lui auprès de ces mêmes organismes à l'intention des personnes accueillies. En ce qui concerne les appartements retenus par le centre, rien ne s'oppose à ce que ces appartements soient loués directement à ceux qui les occupent par les organismes propriétaires, avec ou sans la garantie du centre »²⁶⁶. Les règles d'attributions des logements sociaux peuvent aussi être aménagées dès lors que le processus est formalisé et validé par les administrateurs d'EMH, les services de l'État et la Métropole de Lyon. Le contexte institutionnel est porteur et les esprits semblent mûrs pour proposer ces changements.

Les trajectoires de ménages déjà accompagnés en logement ordinaire par PolyGônes, l'antériorité du partenariat et la fonction d'interface et de médiation du GIE sont des éléments de réassurance pour Alynéa et EMH. La proximité au sein du GIE permet de travailler les implications d'une telle réorientation pour l'association et le bailleur. Les interlocuteurs connaissent les rouages des dispositifs, les fonctionnements internes et leurs marges de manœuvre pour adapter les règles et faire autrement. Les freins identifiés s'avèrent relativement mineurs. Ils concernent le financement des coûts induits par le projet, en particulier l'équipement des appartements à renouveler pour chaque ménage lors de son entrée. Le projet suppose aussi d'adapter les règles au sein de la MVS pour que les ménages qu'elle oriente ne soient pas pénalisés s'ils refusent le logement qui leur est proposé. Il suppose aussi que les logements mis à disposition par EMH soient pris en compte au titre de ses engagements annuels ACIA pour les publics en situation de sans-abrisme de la MVS. L'inscription dans les projets pilotes de l'AMI permet d'obtenir un financement complémentaire et un accord de principe sur ces nouvelles dispositions²⁶⁷.

Au moment où la Métropole de Lyon et l'État incitent les acteurs locaux à s'engager dans la dynamique du *Logement d'abord*, avec une contrainte budgétaire très forte et peu de moyens, ce projet de CHRS Glissant cherche à explorer une voie pour la transformation des dispositifs d'hébergement et de logement temporaire préexistants dans le diffus.

Il est pensé pour faire tache d'huile. Quatre enjeux sont ainsi plus particulièrement identifiés comme des conditions pour réussir cette transformation et permettre la diffusion :

Donner de la capacité de choix aux ménages sur toutes les décisions qui les concernent, à commencer par le logement, l'accompagnement et les services qui leur sont proposés. Et revisiter nos processus et modes d'intervention pour ce faire.

²⁶⁶ Circulaire du 15 juin 1976 relative à l'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.

²⁶⁷ Le financement de l'AMI est de 1500€ par situation, en complément des crédits CHRS. Il est mobilisé principalement sur l'équipement des appartements et le soutien à l'appropriation du logement via un atelier d'accompagnement à la vie active (AAVA). Il doit également permettre de couvrir les coûts de location entre la captation des logements par Alynéa et l'emménagement effectif des ménages suite à leur orientation par la MVS.

Définir des modes opératoires qui s'intègrent au fonctionnement de la MVS/du SIAO, des commissions d'attributions des logements sociaux et de l'accord intercommunal d'attribution, pour pouvoir y inscrire ces nouvelles pratiques et les diffuser auprès de l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement intéressés.

Revisiter le cadre d'accompagnement et les règles associés à l'hébergement temporaire, pour s'inscrire dans une logique de logement pérenne, où les personnes sont chez elles, dès l'entrée dans le dispositif.

Maintenir les capacités d'accueil de ces dispositifs qui sont financés à la place. Pour ce faire, dès lors que les personnes et les logements qu'elles occupent sortent des dispositifs, il faut s'assurer de la mobilisation de nouveaux logements avec un nombre équivalent de places.

Extrait du projet CHRS Glissant déposé par Alynéa et EMH en septembre 2018 dans le cadre de l'AMI *Logement d'abord*.

Le projet revêt une dimension prosélyte. Il prône l'engagement des bailleurs sociaux dans la transformation du système d'hébergement et la mobilisation des logements sociaux au plus tôt pour les personnes en situation de sans-abrisme. Il propose d'adapter le fonctionnement des CHRS tout en préservant les protections apportées par ce cadre d'intervention. En se référant aux principes du *Logement d'abord*, ce cadre d'intervention est défendu parce qu'il permet de s'adresser à des personnes qui ont des besoins d'accompagnement élevés, de ne pas sélectionner les ménages en fonction de leurs ressources et de leurs droits aux aides au logement et de ne pas limiter à priori la durée de l'accompagnement. Dans son contenu, ce projet pilote cherche ainsi à orienter l'acceptation locale du *Logement d'abord* et la mise en œuvre de la stratégie nationale. Il fait écho à l'affaiblissement de la régulation légitime au sein du système d'hébergement et d'accès au logement, situation pour laquelle Jean-Daniel Reynaud mobilise le concept d'« anomie » (2004, p. 256). Par ce biais, les acteurs tentent de faire reconnaître comme légitime leurs actions et d'affirmer leur contribution efficace à la définition des règles (de Terssac, 2012)²⁶⁸.

À l'occasion des rendez-vous « Habiter et se Loger » organisés par la Métropole de Lyon, le 27 septembre 2018, une journée est dédiée au *Logement d'abord*. Le matin, les professionnels de la « plateforme des acteurs du *Logement d'abord* » sont conviés dans le jardin et les murs de la « maison du 4 aout » pour échanger, à partir des enseignements de Rue – Habitat et de PolyGônes, sur les perspectives ouvertes par le *Logement d'abord*. L'évènement rassemble une cinquantaine de participants. La trajectoire de ce projet-gigogne est mobilisée pour incarner la démarche d'apprentissage et d'amélioration permanente prônée localement. Des ateliers d'échange animés par l'équipe d'Alynéa et du GIE mettent en discussion les réorientations envisagées sur les formes d'habitat et d'accompagnement. L'après-midi, dans un cadre plus formel, une série d'intervenants donnent à voir les dynamiques de mobilisation

²⁶⁸ La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud est une théorie de la construction des règles sociales et de l'action collective. La création de règles vise à mettre de l'ordre dans les interactions, à cadrer et à mettre sous contrôle les actions des parties en présence. « la règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons » (Reynaud, 2004, p.16). La régulation est la capacité des acteurs, autonomes, à construire des règles sociales et à y consentir. Le jeu social s'organise autour du contrôle et de la concurrence des règles. Celles-ci se construisent dans l'échange, par apprentissage, avec une dimension qui peut être conflictuelle, avec des négociations et compromis pour aboutir à des règles acceptées par les différentes parties. Comprendre la réalité sociale revient à analyser les processus de régulation, la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles.

à l'œuvre au niveau européen, national et local²⁶⁹. « Trébucher vers l'avant » est le slogan mis en avant lors de cette journée pour encourager les professionnels à revisiter leurs pratiques au prisme du *Logement d'abord*.

5.1.8. Le souci de réduire la violence institutionnelle qui affecte les prises en charge

Au cours des réunions de travail sur le projet, les pratiques en vigueur sont examinées à l'aune des principes du *Logement d'abord* et en particulier, le respect des droits des personnes et leur capacité de choix. Les échanges mettent en évidence la violence institutionnelle qui affecte les prises en charge en hébergement temporaire et la gestion des sorties vers le logement.

Le non-choix de l'hébergement

Les CHRS Régis et PolyGônes sont financés pour accompagner et héberger 212 personnes. Ils utilisent des logements équipés et meublés dans le parc privé, le parc social ou l'habitat intercalaire. Quand un ménage sort de CHRS, le chef de service informe la MVS des caractéristiques du logement libéré. En commission d'insertion de la MVS, l'orientation tient compte des publics-ciblés par chaque CHRS²⁷⁰ mais le premier ménage sur la liste d'attente pour qui cet hébergement peut être adapté est positionné. Celui-ci n'a pas le choix de la zone géographique et il ne visite pas le logement. S'il refuse cet hébergement pour un motif qui n'est pas jugé légitime, il perd son ancienneté et il n'aura pas une autre proposition avant longtemps.

Les dispositions pour prévenir l'ancrage

Un ensemble de dispositions vise à limiter l'appropriation des habitats temporaires et à préparer dès l'entrée les ménages à leur sortie. Pour éviter « l'ancrage » et les refus de propositions de relogement, les localisations ne doivent pas être trop attractives et les conditions d'habitation trop confortables.

Chef du service CHRS Régis : Il faut que l'appartement soit bien mais pas top. Il faut qu'il assure de bonnes conditions de vie, une vie digne, un lieu d'habitat digne. Mais la difficulté, c'est que si les appartements sont trop grands, sont trop agréables... à partir du moment où l'on n'est pas dans une logique de bail glissant, on se retrouve en grande difficulté par rapport au contingent disponible dans les ACIA pour travailler la sortie. Cela peut paraître un peu cynique mais c'est aussi du pragmatisme ».

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 15 juin 2018

Les surfaces sont volontairement réduites et les appartements sont équipés à minima. Les ménages sont encouragés à investir dans du mobilier pour préparer leur relogement à venir. Ils doivent demander en préalable l'accord de l'association qui s'assure de l'absence de nuisibles dans le mobilier qu'ils introduisent dans les appartements. Des règles contraignent

²⁶⁹ Sont mobilisés le directeur de la FEANTSA pour un état de lieux du sans-abrisme et des politiques menées en Europe, le directeur habitat de la Rais Fondation qui implante le *Logement d'abord* en Espagne, une représentante de la DIHAL qui présente la stratégie nationale du *Logement d'abord* ainsi que des acteurs associatifs locaux qui ont travaillé sur « la place des personnes concernées » et présentent ces expériences.

²⁷⁰ CHRS Régis : « Familles et parents isolés (majoritairement mères isolées) » ; CHRS PolyGônes : « Personnes isolées majeures ou couples sans enfant, pouvant être accompagnés de leur animal de compagnie, ayant des droits ouverts ou ouvrables, rencontrant des problèmes de santé somatique et/ou psychique et/ou d'addiction. Souvent marquées par un passé d'errance pour qui l'hébergement en foyer collectif ne convient pas ».

l'habiter : les ménages n'ont pas le droit d'héberger d'autres personnes, ils doivent demander l'accord du responsable de service pour partir plus de 7 jours et les absences de plus de 15 jours ne sont pas autorisées (hors situation exceptionnelle), etc...

Ces dispositions visent à faciliter le relogement des ménages dans un logement social dès qu'ils sont « prêts à sortir » du CHRS. En amont, ils ne sont pas chez eux. Ils sont hébergés dans un « appartement de travail ».

Chef du service CHRS Régis : C'est une discussion en lien avec la famille et entre l'équipe d'Alynéa. En disant, là on a levé tous les freins périphériques à l'accès. Au niveau des ressources c'est bon, au niveau du paiement régulier de la participation au CHRS c'est bon. On peut amener la famille chez un bailleur en ayant confiance dans le fait qu'elle puisse payer son loyer. Parce que c'est l'enjeu, l'échange équitable dans le cadre de l'ACIA. Vous avez des logements plus rapidement mais aussi pour les bailleurs d'avoir la sécurité que la famille ait été accompagnée et le soit encore un peu après. Nous l'objectif, et on le dit dès le début à la famille : vous entrez dans un logement qui est un appartement de travail, qui est un appartement qui doit vous permettre d'arriver au logement.

Responsable mobilité GIE : On est dans la préparation au logement.

Chef du service CHRS Régis : C'est ça. Vous n'arrivez pas dans un logement mais dans un hébergement.

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 15 juin 2018

L'encadrement des souhaits de relogement

Les logements sociaux sont mis à disposition par les bailleurs sociaux et les réservataires au titre de leurs engagements dans le cadre de l'accord collectif intercommunal d'attribution (ACIA) pour les publics de la MVS.

Les ménages sortants de CHRS sont prioritaires pour accéder au logement social et en position de choisir de se positionner ou non, sur les offres de logement qui sont mises à disposition. Ce choix est néanmoins contraint. S'ils sont plusieurs à être intéressés par une offre de logement, ils seront positionnés en fonction de l'ancienneté de leur demande « de sortie ». Des règles partenariales ont été établies pour éviter que ne soient retenus que les logements les plus attractifs ou qu'il y ait en quelque sorte un avantage donné à ceux qui peuvent prolonger leur « durée de séjour » dans les hébergements et logements temporaires. Les ménages doivent dans leurs souhaits de relogement choisir au moins trois communes. Les motifs qui leur permettent de déroger à cette règle ou de refuser une proposition sont encadrés par l'article 6 du règlement intérieur du dispositif accès de la MVS.

Les accompagnants doivent veiller à ce que les ménages se positionnent sur les offres qui correspondent à leurs souhaits et une commission dite « de régulation » se réunit tous les deux mois pour examiner la validité des motifs de refus de proposition et les situations « bloquées » de ménages « prêts à accéder ». Ces dispositions sont en vigueur depuis des années (janvier 2013). Elles ont été longuement négociées dans le cadre de la MVS entre les bailleurs sociaux, les associations, l'État et la Métropole de Lyon. Elles visent à assurer la fluidité des dispositifs temporaires pour accompagner le plus de ménages possible et à optimiser l'usage des logements sociaux mis à disposition par les bailleurs sociaux et les réservataires²⁷¹.

²⁷¹ En 2019, le taux de refus des propositions de logement par les ménages était estimé à 18%. Les causes de refus fréquentes concernaient des offres considérées comme trop excentrées, mal desservies ou au loyer trop élevé. Source : Évaluation - Diagnostic de La Maison de La Veille Sociale Du Rhône; Agence nouvelle des solidarités actives: Lyon, 2020; 56 p. (2020)

Article 6 Les règles pour les vœux des ménages

Les acteurs se donnent les règles suivantes quant à l'élaboration et formulation des demandes de relogement par les ménages :

- S'il n'a pas de contraintes objectives, le ménage doit énoncer des souhaits de relogement sur au moins trois communes.
- Les contraintes recevables pour la limitation des souhaits de localisation ou pour la justification des refus de proposition sont :
 - 1) adéquation du logement avec la composition et les ressources du ménage
 - 2) Contraintes imposées par une problématique santé ou handicap d'un membre du ménage / soins ou prise en charge
 - 3) Présence d'un ascenseur pour les ménages à mobilité réduite ou ayant plusieurs enfants en bas âge (< 2 ans)
 - 4) Accessibilité en transport du lieu d'activité, d'emploi ou de formation (délai raisonnable maximal de 45 mn pour un trajet aller)
 - 5) Mise en sécurité du ménage dans les cas de mesures d'éloignement ou de risques de violence
 - 6) Existence à proximité des services nécessaires aux besoins (services de soins et autonomie, services de garde d'enfant et/ou établissements scolaires)

Illustration 39 : Les règles pour les vœux des ménages. Extrait du règlement intérieur du dispositif accès au logement de la Maison de la Veille Sociale, Octobre 2017

De l'avis du « référent logement » d'Alynéa chargé d'expliquer aux ménages le fonctionnement des relogements : « c'est du chinois ». Ce qui est attendu dans le formatage des souhaits et la gestion des positionnements sur les offres de logement est incompréhensible pour la plupart d'entre eux.

Les pressions pour faire sortir au plus tôt

Dans le cadre des CHRS, les « durées de séjour » supérieures à 18 mois sont considérées comme anormalement longues et sont à justifier auprès des services de l'État. En 2018, la durée moyenne de séjour était de 24 mois dans le cadre du CHRS PolyGônes et de 28 mois dans le cadre du CHRS Regis. Selon les situations, la durée peut être de moins de 6 mois ou en l'absence d'autres alternatives durer plusieurs années. Alynéa souhaite réduire cette durée moyenne pour être dans une fourchette de 18 à 24 mois. Sachant que la recherche d'un logement prend en moyenne 6 mois, les accompagnants demandent aux personnes hébergées de se positionner au plus tôt sur les logements disponibles .

Directeur opérationnel d'Alynéa : « On essaye vraiment de jouer le jeu à Alynéa. Quand il y a un logement qui correspond au territoire et aux revenus de la famille, on fait en sorte qu'elle se positionne. On leur met la pression. On n'attend pas un an ou deux ans que le logement réponde à tous leurs souhaits. On leur dit : Oubliez le truc rêvé. Vous allez devoir faire des concessions ».

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 15 juin 2018

Le processus d'accompagnement et les règles au sein des CHRS d'Alynéa ont été pensés à partir des contraintes des institutions et des acteurs. Ils visent à assurer la fluidité des dispositifs et une forme d'équité de traitement dans un contexte de pénurie des hébergements et des logements. Elles font abstraction des individualités. Dans la pratique, les règles formelles s'appliquent cependant rarement en l'état. Elles sont retravaillées dans le cours

d'action. Elles font l'objet d'arrangements et de compromis pour s'adapter aux situations, avec des décalages importants entre règles affichées et règles effectives (*Ibid.*; Reynaud, 2004). Elles sont notamment adaptées ou contournées pour assurer une continuité de l'hébergement à ceux pour qui elles semblent incompatibles (en page 260 et suivantes). Les logiques à l'œuvre laissent cependant peu de place aux souhaits des personnes, à leurs attaches et à leur temporalité.

5.1.9. Comment faire place au choix des personnes ?

Aménager les contraintes en évitant les relogements successifs

En accompagnant directement les personnes dans un logement social où elles pourront rester, le projet de CHRS Glissant cherche à réduire la violence institutionnelle qui structure leurs prises en charge, à limiter les relogements et à favoriser leur appropriation de ce nouveau lieu de vie. Le changement proposé fait écho aux critiques portées par les sciences sociales à l'endroit du système d'habitat précaire, en documentant la quête du chez-soi, la mobilité contrainte et l'expérience empêchée de l'habiter pour les individus qui y transitent (Pichon, 2002, 2019; Pichon et *al.*, 2010).

« Changer de lieu de résidence et de position dans le réseau : c'est cette mobilité encadrée qui marque de fait la réalité de tous les parcours. Les durées de séjour contingentes à l'organisation institutionnelle ne permettent pas de s'installer et de retrouver les qualités intrinsèques de l'habiter, telles qu'elles sont évoquées par tout un chacun : la sécurité, l'intimité et la stabilité à demeurer en un lieu, si ce n'est totalement choisi, du moins agréé ». (Pichon, 2019, p.75)

L'exploration projetée de pratiques alternatives rend possible l'explicitation des effets délétères pour les personnes en situation de sans-abrisme du système d'habitat précaire, des freins institutionnels à l'accès au logement et des empêchements à habiter, organisés à dessein pour assurer la fluidité des dispositifs. L'auto-critique devient possible pour les professionnels partie-prenantes parce qu'elle engage « le système » dans son ensemble et qu'ils peuvent être des entrepreneurs du changement prôné dans le cadre du *Logement d'abord*. Outre l'amélioration du soutien apporté aux bénéficiaires des dispositifs CHRS, un registre d'argumentation complémentaire est mobilisé pour faire valoir l'opportunité du projet qui emprunte au répertoire du « nouveau management public » (Merrien, 2002; Musselin et *al.*, 2015)²⁷². L'hypothèse sous-jacente au mode opératoire proposé est que la fluidité des dispositifs sera plus grande si les ménages n'ont pas systématiquement à être relogés. Le mieux-être des bénéficiaires pourrait ainsi s'accompagner d'une efficacité accrue et d'une meilleure efficience de la dépense publique.

Réorienter l'usage des logements sociaux

Pour héberger les personnes qu'ils accompagnent, les CHRS Regis et PolyGônes disposent alors de 64 logements en sous-location temporaire. La moitié de ces appartements sont des

²⁷² En se référant aux travaux néo-institutionnalistes, Philippe Bezes et Christine Musselin invitent à analyser comment l'action publique et les administrations sont travaillées par les logiques de rationalisation et de marchandisation des services publics, envisagées comme deux facettes distinctes mais co-présentes du new management public inspiré des dynamiques néolibérales. Les formes qui résultent de ces logiques sont multiples car elles peuvent se combiner, s'articuler mais aussi entrer en contradiction ou s'opposer. Elles se croisent avec les réalités institutionnelles préexistantes. Ils mettent en avant la prégnance dans ces processus de transformation des effets d'isomorphisme et des « mythes rationalisés » dont la diffusion repose au moins autant sur la légitimité qui leur est reconnue que sur leur efficacité « réelle ». François-Xavier Merrien envisage lui la nouvelle gestion publique comme un mythe mobilisateur, une croyance persistante des réformateurs de l'État-providence en dépit des décalages entre l'importance des promesses et la faiblesse des résultats.

logements sociaux ordinaires et 13 d'entre eux sont sous-loués à EMH. Les autres sont dans le parc privé ou dans l'intercalaire. Il est convenu de commencer par réorienter l'usage des appartements sous-loués par Alynéa à EMH. Le projet se base sur un potentiel de 12 ménages accompagnés en CHRS glissant par an.

La mise en œuvre est envisagée à partir de fin 2018 selon deux modalités. Lorsqu'ils n'auront plus besoin de l'accompagnement CHRS, les ménages en sous-location dans le parc social d'EMH pourront reprendre le bail à leur nom plutôt que d'être relogés. EMH proposera un logement équivalent pour que l'association puisse y accompagner un nouveau ménage. Pour les nouvelles entrées sur les deux CHRS, EMH proposera uniquement des logements sociaux en bail glissant. L'habitat intercalaire ou les sous-locations sans perspective de glissement du bail ne sera plus utilisé pour ces ménages²⁷³. Après une phase de rodage, les autres bailleurs sociaux partenaires d'Alynéa seront sollicités pour rejoindre la démarche. Ce fonctionnement pourra aussi être utilisé avec d'autres dispositifs gérés par Alynéa dès lors que les ménages souhaitent et peuvent accéder à court ou à moyen terme à un logement social ordinaire²⁷⁴.

Dans le cadre de l'élaboration du projet, un mode opératoire est défini en croisant le fonctionnement jugé le plus souhaitable pour les ménages, avec les préoccupations et les capacités à faire de l'association, du bailleur et des partenaires.

La possibilité de refuser à défaut de pouvoir choisir

La possibilité pour les personnes accompagnées de choisir leur lieu de vie et leur logement concentre d'emblée les préoccupations. Dans la métropole lyonnaise, compte tenu du nombre très important de demandeurs de logements sociaux, les processus d'attribution ne sont pas aménagés pour permettre aux ménages de choisir leur logement²⁷⁵. La question n'est pas propre aux personnes en situation de sans-abrisme mais elle apparaît comme un marqueur de la doctrine du *Logement d'abord* et une dimension importante de la réussite du projet. Les freins ne seront cependant pas levés.

Pour EMH, un tel engagement supposerait des recherches de logement ciblées à partir des souhaits exprimés, plusieurs propositions consécutives et/ou successives, l'organisation de la visite des logements, potentiellement des délais plus importants pour relouer. C'est du travail, du temps et indirectement des coûts supplémentaires. Cela peut se faire pour des situations très spécifiques mais cela ne paraît pas envisageable de façon systématique. Cela pourrait compromettre l'adhésion en interne au *Logement d'abord*, à fortiori dans une période où les ressources des bailleurs sociaux sont ponctionnées par l'État et leurs coûts de gestion critiqués. Les équipes d'Alynéa ne sont pas non plus organisées et financées pour rechercher des logements à partir des souhaits des personnes. Elles doivent avoir des logements « prêts à habiter » à proposer à la MVS où les ménages orientés pourront s'installer sous 15 jours. Sur cette dimension du choix du logement, le processus change peu. Le chef de service de chacun des CHRS choisit les logements pour des ménages qu'il ne connaît pas encore. Ils sont sous-loués par EMH à Alynéa en vue d'un bail glissant avec un ménage dont l'identité n'est pas connue.

²⁷³ Le souhait est alors de développer encore l'habitat intercalaire mais de ne l'utiliser que pour des besoins temporaires ou pour les ménages non éligibles au logement social et sans perspective de régularisation administrative à court et moyen terme.

²⁷⁴ La moitié des logements temporaires utilisés par Alynéa pour l'hébergement des ménages en diffus est financée dans le cadre de places CHRS. Les ménages logés dans les autres logements relèvent d'autres dispositifs (ACT, logement d'urgence, IML, ...).

²⁷⁵ Après plusieurs années de tractations dans le cadre d'ABC Hlm, un dispositif expérimental de « location active » se lance à l'initiative des bailleurs sociaux sur la Métropole de Lyon et le Rhône. Opérationnel à partir d'avril 2019, il ne concerne à ce stade que les ménages déjà logés dans le parc social. Un tiers des offres de logements sont mise en ligne et les ménages se positionnent sur les logements qui les intéressent. Un système de cotation vise à assurer plus de transparence sur les critères de sélection des ménages.

La situation n'est pas nouvelle mais avec le projet de CHRS Glissant, il ne s'agit plus d'un logement de passage mais d'un logement où rester. Que se passe-t-il si les personnes ne veulent pas ou plus y vivre ? Un compromis est trouvé. Les orientations devront cibler des ménages qui souhaitent un logement « durable » et à défaut de pouvoir choisir le choisir, ils pourront le refuser. Les règles élaborées par les porteurs du projet sont pensées pour être acceptables mais elles ne résultent pas à ce stade d'une régulation conjointe : c'est leur usage par les professionnels et les usagers qui pourra valider leur efficacité ou les faire évoluer (de Terssac, 2013)



Illustration 40 : Mode opératoire extrait du projet CHRS Glissant déposé dans le cadre de l'AMI Logement d'abord.

Section 3. Les épreuves pratiques qui conditionnent l'appropriation et la diffusion

7.3.1. Une montée en charge progressive

La mise en œuvre opérationnelle démarre à la fin de l'année 2018. Il n'y a pas eu de transformation radicale et immédiate des pratiques mais plutôt une montée en charge progressive (7 ménages – 16 personnes en 2019, 17 ménages – 45 personnes en 2020). Seule la part des dispositifs mobilisant des logements d'EMH était d'abord concernée. Le rythme des glissements de baux et des nouvelles entrées dépendait des temporalités des ménages déjà présents dans les deux CHRS. Le processus reposait sur un nombre important de professionnels au sein de l'association, du bailleur et des partenaires, avec du turn-over²⁷⁶ et des niveaux d'information, de compréhension et d'adhésion variables aux changements de pratiques proposés. Anciennes et nouvelles manières de faire cohabitaient. Pour Alynéa comme pour EMH, le CHRS Glissant est un projet expérimental parmi beaucoup d'autres, dans des structures qui évoluent²⁷⁷. Revenir sur les modalités pratiques de mise en œuvre permet de mieux appréhender les questions soulevées par le recours à du logement pérenne dans des dispositifs et des organisations où la norme dominante est la prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme dans des hébergements temporaires.

À l'issue de deux années de fonctionnement, ce projet de CHRS Glissant avait concerné 24 ménages (61 personnes)²⁷⁸. Fin 2020, deux tiers des ménages accompagnés par le CHRS PolyGônes et un cinquième des ménages accompagnés par le CHRS Régis étaient logés dans le parc social dans le cadre de baux glissants. Les chiffres étaient modestes mais la diffusion souhaitée semblait avoir opéré. Le mode opératoire avait été utilisé par Alynéa avec quatre autres bailleurs sociaux. Il était en cours d'élargissement à deux autres dispositifs d'Alynéa mobilisant des habitats transitoires. Pour ce faire, une rencontre avait été organisée avec les chefs de service d'Alynéa concernés et des offres de logement proposées par EMH²⁷⁹.

Pour l'année suivante, une nouvelle équipe mobile pluridisciplinaire devait être constituée dans le cadre de PolyGônes pour accompagner en logement une trentaine de personnes isolées, en bail glissant ou en hébergement en fonction des situations administratives. Il était plus largement convenu de recourir aux baux glissants pour toutes les situations accompagnées par Alynéa où les personnes avec « des droits ouverts ou ouvrables » ne pouvaient pas être d'emblée titulaires du bail. En parallèle, le développement de l'habitat intercalaire et l'habitat modulaire devait permettre de loger les personnes avec « des droits incomplets » en se rapprochant autant que possible des normes d'habitat du logement ordinaire.

²⁷⁶ Y compris à la direction générale d'Alynéa (le directeur général qui a initié le projet part quelques mois plus tard, sa remplaçante reste environ une année et un nouveau directeur général est recruté), sur la fonction de directeur-adjoint et au sein du CHRS Régis (le chef de service qui a initié le projet change de fonction et la nouvelle cheffe de service va être remplacée plusieurs mois durant son congé maternité).

²⁷⁷ La fusion de Villeurbanne Est Habitat et Porte des Alpes Habitat pour créer EMH a 5 ans (2013) mais le chantier organisationnel a été très important. Alynéa vient d'absorber (en 2017) l'association Entr'Aids qui gérait des Appartements de Coordination Thérapeutique.

²⁷⁸ Parmi ces 24 ménages, à la fin de l'année 2020 : 18 étaient logés en sous-location - bail glissant, 3 étaient devenus locataire en titre, 2 avaient été réorientés (sur un CHU et sur un CHRS collectif) et 1 avait quitté le dispositif sans solution.

²⁷⁹ Il s'agissait des ACT Entr'Aids et des SAVDH. Les appartements de coordination thérapeutique Entr'Aids s'adressent à un public en situation de précarité sociale et atteint d'une pathologie somatique chronique grave et invalidante. Le dispositif mobilise une trentaine d'appartements semi-collectifs ou autonomes en diffus. Les Services d'Accompagnement Vers et Dans l'Habitat s'adressent à des familles et parents isolés relevant de l'urgence et de l'inconditionnalité administrative. Ils mobilisent une cinquantaine d'appartements.

7.3.2. Des ajustements organisationnels pour modifier les pratiques métiers

Une nouvelle fonction de coordination et d'interface au sein d'EMH

Au sein d'EMH, dès la première tentative d'engager le projet, les difficultés de coordination et de coopération sont patentées. Le projet a été présenté et validé par le comité de direction et les administrateurs de la commission d'attribution. Pour autant, lorsque le chef de service du CHRS Régis appelle en agence pour établir un bail glissant sur un logement en cours d'attribution à Alynéa, il se heurte à un refus. Légitimiste et soucieuse des intérêts de son entreprise, la chargée d'attribution refuse catégoriquement. Cela ne correspond pas à ce qui se fait déjà et cela lui paraît moins intéressant pour EMH.

Dans cet univers socio-professionnel qui renvoie à bien des égards au modèle de l'entreprise bureaucratique ouverte (Osty et *al.*, 2007), les agents disposent d'une marge d'autonomie importante pour adapter les règles collectives et impersonnelles aux situations et cas traités. L'activité se réalise au contact des locataires, des demandeurs de logement et des partenaires ou entreprises prestataires, avec une répartition des tâches entre les différents services et métiers en interne. L'organisation du travail s'appuie sur des procédures formalisées et des outils normés, avec un contrôle hiérarchique. L'ajustement des règles aux situations est permanent. Les salariés les interprètent et font des arbitrages au regard de la pluralité des objectifs poursuivis (réduire la vacance et les impayés, aider les ménages en difficulté, entretenir des relations partenariales de qualité, ...). Leurs décisions sont orientées par la conception, pour partie subjective, qu'ils ont des missions d'un bailleur social et de leur métier.

Le mode opératoire du CHRS Glissant et plus largement les projets *Logement d'abord* viennent modifier des processus-métier établis pour gérer un parc de 16 000 logements sociaux. Ils bousculent au passage des représentations sur les personnes en situation de sans-abrisme, associées à la grande marginalité, qui ne pourraient pas habiter en logement ordinaire sans une phase préparatoire et probatoire en hébergement. S'agissant de pratiques dérogatoires, pour une douzaine de logement par an, les décalages d'information et de traitement sont prévisibles.

De surcroît, l'organisation d'EMH est en grande partie décentralisée, avec un grand nombre d'interlocuteurs et de métiers en proximité : trois directeurs de territoire, six adjoints, huit conseillères sociales, dix chargés d'attribution, douze gestionnaires locatif et social, trois chargés de tranquillité résidentielle et médiation, dix-huit responsables de secteur, cent trente-quatre gardiens et responsables d'immeuble. Démêler qui fait quoi, trouver le bon interlocuteur et avoir une réponse rapide n'est pas simple pour les partenaires extérieurs. Jusqu'alors Alynéa se tournait vers le responsable mobilité du GIE pour qu'il fasse l'interface. Celui-ci est aussi régulièrement sollicité par les professionnels d'EMH pour des situations où ils souhaitent l'appui d'une association. Officialiser et structurer ce rôle de coordination et d'interface au sein d'EMH apparaît utile au démarrage du projet CHRS Glissant et plus largement pour organiser l'engagement d'EMH dans les différents projets pilotes de l'AMI *Logement d'abord* qui démarrent.

Durant notre contrat CIFRE, nous avons assuré cette fonction pour le compte d'EMH, à l'interface des associations, des directions et des différents métiers de proximité impliqués. Nous étions le référent des associations avec qui le bailleur s'engageait dans le cadre des projets *Logement d'abord* et nous organisions en interne la mise à disposition des logements et le suivi des engagements pris, en identifiant les éventuels points de blocages ou difficultés à lever. Cette fonction s'appuyait sur un comité de pilotage interne; une procédure et des outils travaillés avec un groupe – métiers; un fichier de suivi des propositions, des ménages logés

et des incidents signalés; des échanges quotidiens avec les associations et les professionnels d'EMH concernés; des points mensuels et des bilans annuels²⁸⁰.

Une réorganisation interrogée au sein d'Alynéa

Lorsque le projet CHRS Glissant s'engage, Alynéa vient de son côté de revisiter l'ensemble de son organisation sur l'hébergement collectif et en diffus.

La réorganisation se fonde sur les paradigmes du moment en matière de travail social (multi-référence, pluridisciplinarité, transversalité, approche orientée rétablissement). Les travailleurs sociaux précédemment polyvalents et référents en binôme de l'accompagnement global d'un ménage ont été invités à se spécialiser. Avec des champs d'intervention plus ciblés et plus maîtrisés, la redéfinition des postes vise à réaffirmer les attendus sur les fondamentaux du métier (l'ouverture des droits, l'habiter, le soin, la parentalité, ...) Certaines fonctions sont mutualisées entre plusieurs services (pôle insertion-socio-professionnelle, pôle psycho-sociale, référent Logement). Au cours de leur « parcours d'insertion », les personnes sont accompagnées par différents professionnels selon leur projet individualisé. Cette pluri-référence est envisagée comme un moyen de croiser les regards sur les personnes, de mieux s'ajuster à leurs besoins et de réduire l'emprise des travailleurs sociaux sur les ménages.

« Alynéa change beaucoup, pour différentes raisons, des bonnes et des mauvaises. C'est la réorganisation et la spécification des postes dans les foyers, avec la différenciation référent vie quotidienne et collective, référent administratif et référent éducatif. Nous, c'était la 2^{ème} étape. C'est une logique qui avait pour vocation aussi de répondre aux attentes de la DDCS qui nous demandait quand même de dynamiser un petit peu notre fluidité, notre prise en charge, notre accompagnement. C'est une manière, et de répondre aux grandes mouvances du travail social parce qu'en effet, on est tout de même sur une logique où l'accompagnement global se fait aujourd'hui beaucoup par équipe pluridisciplinaire, avec spécification des tâches, et dans une logique où on dynamise un petit peu les parcours

- *Pour bien comprendre la différence, tu dis qu'avant, le fonctionnement au sein de Régis, par exemple, était un binôme qui suivait la personne et qui traitait l'ensemble de sa situation ?*

L'habiter, l'emploi, l'accès au droit, la santé, les problématiques psychiques, la recherche d'appartement, l'inspection des accords collectifs, C'est difficile de faire bien tout et on se rendait compte, en termes de dynamique, que ce n'était pas forcément le mieux. Après, tout système se défend, tout n'est pas à jeter dans le mode de fonctionnement global. Mais ce qui était proposé en termes d'accompagnement pouvait être très dépendant des compétences intrinsèques de chaque accompagnant.

- *Quand tu dis « besoins en termes de dynamique », quelle était la dynamique que tu attendais ? Ce sont les durées de séjour, ou alors ce sont les gens qui disaient : « Je ne m'y retrouve pas dans l'accompagnement ».*

C'était en grande partie les durées de séjour. C'était aussi pour créer des postes spécifiques, notamment sur le savoir habiter sur la question du référent logement, de pouvoir être dans une logique de fonction transversale à l'association, donc dans une logique un peu plus large de mutualisation, de moyens et de renouveler un petit peu les modalités de prise en charge. De pouvoir aussi plus spécifier les tâches et les mandats, en quelque sorte, de chacun, pour clarifier un peu l'intervention de chaque professionnel auprès des familles. À nous de pouvoir plus facilement identifier les

²⁸⁰ Nous avons assuré cette fonction à partir de la fin de l'année 2018 jusqu'à la fin de notre contrat CIFRE. Elle nous a permis d'appréhender « de l'intérieur » la mise en œuvre du *Logement d'abord* au sein d'un organisme Hlm.

missions faites, de pouvoir plus facilement les défendre aussi auprès de financeurs, en disant : « Oui, mais si vous nous enlevez un poste de conseiller en insertion professionnelle, plus personne ne pourra faire l'emploi » alors que l'État pouvait me dire : « On vous enlève tant d'ETP, on redispache ». Voilà toutes ces logiques.

- *Le risque, selon toi, c'est que cela soit vécu comme un appauvrissement du métier, c'est ça ?*

Ça l'a été. Ça a été vécu en tant que tel. Ça a été verbalisé en tant que tel ».

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

La réorganisation cherche à bousculer les routines, à décloisonner les dispositifs et les expertises. Elle répond aussi aux injonctions des services de l'État qui lui demande de « dynamiser » l'accompagnement des ménages hébergés. L'efficacité de l'accompagnement réalisé est appréciée à l'aune de la capacité des dispositifs et des équipes à accompagner vers une solution d'habitat pérenne et une insertion sociale et socio-professionnelle, avec des durées de séjour plus courtes. La spécialisation des métiers est une réponse à ces attentes et aussi un moyen de prévenir les « coups de rabot » indifférenciés du financeur pour abaisser les coûts.

L'équipe du CHRS PolyGônes est peu impactée : elle est déjà alignée sur ce fonctionnement²⁸¹. Celle du CHRS Régis est à l'inverse très « chahutée » par ces changements : à la suite des départs, la moitié de l'équipe est renouvelée. Même s'il fait sens, le projet de CHRS Glissant ajoute du changement dans des pratiques professionnelles en cours de remaniement²⁸². En entretien individuel, alors que le projet vient tout juste d'être engagé, le chef de service se veut prudent sur les messages pour ne pas déstabiliser davantage l'équipe.

- *Dans cette période de bail glissant, vous assurez un accompagnement type CHRS ?*

Chef du service CHRS Régis : Oui, là pour le moment, entre les baux glissants, l'IML, si je commence à demander à mon équipe d'accompagner les gens différemment...

- *Mais cela a du sens pour vous d'accompagner les gens différemment ?*

Chef du service CHRS Régis : Pas besoin d'être schizophrène, nos missions, c'est d'accompagner les gens...

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

Deux métiers qui viennent d'être créés par Alynéa sont questionnés dans le cadre du projet de CHRS Glissant. Le poste de « référent hébergement » est chargé de s'assurer que le ménage est bien dans le logement. Il assure la médiation avec le voisinage et c'est le référent de proximité pour le bailleur. Le « référent Logement » lui accompagne le ménage dans la recherche d'un logement autonome en vue de sa sortie du dispositif CHRS quand un relogement est nécessaire dans le cadre de l'ACIA.

Les intitulés de postes et le contenu des missions ne correspondent pas aux principes et au mode opératoire défini pour le CHRS Glissant.

²⁸¹ Le dispositif PolyGônes comporte alors 18 places dont 13 places CHRS. Il accompagne 18 ménages (21 personnes). L'équipe est composée de 6 professionnels (3,55 ETP) : cheffe de service (0,50 ETP), infirmière (0,8 ETP), intervenante sociale (1 ETP), assistante de service social (1 ETP), médecin (0,10 ETP), conseillère en socio-professionnel (0,15 ETP)

²⁸² Le dispositif Régis comporte alors 200 places dont 141 places CHRS et 59 places IML. Il accompagne 200 ménages (252 personnes). L'équipe est composée de 9 professionnels (9,7 ETP) : cheffe de service (1 ETP), référent de parcours/administratif (1,8 ETP), référent éducatif (2 ETP), référent hébergement (0,8 ETP), référent logement (0,5 ETP), conseillère en insertion socio-professionnelle (1,6 ETP).

Chef du service CHRS Régis : la différence entre CHRS diffus et Logement d'abord, c'est juste que c'est nous qui avons les baux. Après l'accompagnement serait le même.

Responsable mobilité GIE : mais la relation n'est pas la même ?

Chef du service CHRS Régis : le référent logement, il est dans la recherche et dans l'accès au logement. Le référent hébergement, il est dans la médiation et l'habiter

Responsable mobilité GIE : Aujourd'hui. Mais demain, il s'appellera référent logement puisque ce ne sera plus de l'hébergement. Mais il fera les fonctions du référent hébergement sur l'habiter

Directeur opérationnel d'Alynéa : il faut voir parce qu'il y a quand même un accompagnement de la famille sur la responsabilité locative : nettoyer son siphon...

Responsable mobilité GIE : oui mais il n'y aura plus besoin de travailler la sortie, puisque ce sera l'entrée.

Chef du service CHRS Régis : en fonction des étapes, le référent logement, à nous de nous questionner pour voir s'il peut passer en amont. Est-ce que c'est celui qui va permettre de trouver l'appartement qui correspond à un Logement d'abord donc un logement dans la durée... avec après le référent que l'on appelle aujourd'hui hébergement, on va dire référent habiter, qui lui est l'aspect rassurant pour le bailleur social. En disant qu'il y a quelqu'un qui est présent, la personne est accompagnée, il y a quelqu'un sur place.

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 15 juin 2018

La contradiction est pointée dès les premières réunions de travail et rediscutée lors des bilans annuels. Elle n'est cependant pas traitée en tant que telle au cours de la période d'enquête. Pourquoi conserver ces intitulés de postes et pourquoi ne pas réorienter les missions ?

Plusieurs interprétations sont possibles. L'encadrement d'Alynéa ne souhaite probablement pas brouiller les messages autour de la réorganisation. Il attend peut-être aussi de voir si la transformation des hébergements est effective et suffisamment conséquente pour remanier les postes. Le sens donné à la notion d'« hébergement » n'est sans doute pas le même non plus. Les interlocuteurs du GIE et d'EMH l'associent à un habitat assistanciel précaire où l'on peut difficilement se sentir chez soi, les interlocuteurs d'Alynéa l'envisagent sous l'angle d'un accompagnement à l'habiter avec des obligations mais aussi des droits et des protections. Par ailleurs, les ménages en situation de sans-abrisme ne souhaitent pas tous un logement pérenne, et surtout, ils ne souhaitent pas non plus n'importe quel logement pour s'y installer durablement.

7.3.3. Comment choisir les ménages ? : les dilemmes de l'orientation

La mise en pratique n'est pas si simple comme l'explique le chef de service du CHRS Régis peu après le démarrage du projet. Le lendemain, il va proposer pour la première fois à la commission insertion de la MVS, un logement en CHRS Glissant. Les règles de positionnement des ménages sur les places CHRS disponibles se fondent sur la vulnérabilité et l'ancienneté. Elles sont remises en cause par le projet qui tend à privilégier le souhait des personnes.

« On a du coup une orientation qui devient complexe et un SIAO pour lequel c'est... enfin, je pense qu'on va se faire collectivement quelques nœuds au cerveau. On a une famille qui a une demande plus ancienne qu'une autre, sur un bail glissant, mais on sait qu'elle ne veut pas aller à Saint-Priest. Qui envoie-t-on ? Celle qui est plus ancienne et qui ne veut pas forcément y aller ou celle qui est plus récente mais qui a envie d'aller sur Saint-Priest ? Pour le SIAO, si l'appartement correspond aux critères

de la famille, c'est celle qui est la plus ancienne, qui est dehors depuis plus longtemps, en plus grande précarité. Dans le cadre du projet, ce serait plutôt la famille qui a vraiment envie d'y aller ».

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

Choisir les ménages à orienter va être difficile pour les membres de la commission qui ne connaissent pas leurs souhaits en matière de logement et de secteur géographique. Hors contraintes objectives, ces éléments ne font pas partis du diagnostic social pour une demande d'hébergement ou de logement temporaire. Dès lors, la possibilité pour les ménages de refuser sans perdre leur ancienneté est identifiée comme un point dur, à défendre à tout prix.

« Ça pose déjà des questions parce qu'à la MVS, on a dit qu'il faut que la famille puisse refuser. On voit que ça tire parce que la MVS nous dit : « Mais non, la famille ne peut pas choisir comme ça, ça reste de l'hébergement », « Non, c'est un bail glissant, il faut que l'on soit dans une logique de Logement d'abord », « Oui, mais si nous, après, derrière, on n'a pas d'autres solutions ». (...) C'est délicat mais on pourra dire que non. La famille ne le souhaite pas. Cela ne correspond pas au projet donc c'est l'association qui refuse. Dans ce cas-là, c'est la MVS qui doit proposer une autre solution. Après, ça risque de créer des dissensions : « Vous n'avez aucune raison de refuser ». On dira : « Ah si, parce que ce n'est pas le projet ». Après, on demandera à la DDCS d'arbitrer et je me dis qu'à partir du moment où la DDCS a validé le projet en l'état... Ça, c'est ce que je me dis mais je sais que, du coup, cela fera des commissions d'insertion potentiellement assez conflictuelles ».

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

Les personnes en situation d'urgence peuvent-elles vraiment prendre le risque de refuser sans visibilité sur ce qui pourra leur être proposé par ailleurs ? Les accompagnants craignent que la proposition de bail glissant ne se traduise par une perte de chance pour certains s'ils refusent le CHRS Glissant ou s'ils acceptent un logement qui ne leur convient pas mais qu'ils pourront difficilement quitter.

Dans les échanges de mails suivants, la cheffe de service de PolyGônes hésite à se positionner. Elle a besoin de plusieurs logements. Elle ne peut plus attendre que des petits logements se libèrent sur Villeurbanne. Par défaut, la recherche est élargie à la commune limitrophe de Vaulx-en-Velin où EMH a beaucoup de patrimoine. Elle essaye cependant de s'assurer que les logements et leur environnement ne seront pas un handicap pour les ménages à qui ils seront proposés.

Deux logements T1 lui sont proposés sur le secteur des Noirettes au Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin. C'est un quartier politique de la ville et une barre des années 1970. L'immeuble est en cours de réhabilitation et de résidentialisation. Les logements sont sur deux allées différentes, l'un en rez-de-chaussée et l'autre au 1^{er} étage. Elle retiendra finalement ce dernier.

Chargé de mission GIE – doctorante : « Voici 2 offres sur Vaulx-en-Velin pour les ménages accompagnés dans le cadre du projet CHRS Glissant / PolyGônes. Tu trouveras ci-joint les coordonnées pour les visites. Dis-moi si vous êtes intéressés ».

Cheffe de service PolyGônes : « Lisa ira faire un tour dans le secteur. Tu sais comment ça vit sur ces deux allées ?

Chargé de mission GIE – doctorante : « Je pense que le mieux, c'est de prendre rendez-vous pour visiter les logements. C'est le quartier des Noirettes, avec pas mal de bruit en pieds d'immeuble, des nuisances mais aussi une vie de quartier et beaucoup d'associations. Il y a une allée près d'un passage traversant où cela squat. Mais ces deux allées-là ne sont pas concernées et le passage va être fermé. Il y a une grosse réhabilitation en cours, par étape et ce qui est fait dans les appartements est très apprécié. À voir donc ».

Cheffe de service PolyGônes : « Je n'ai pas réussi à joindre l'interlocuteur pour la visite du X chemin de Malval (1er étage). Nous n'irons pas sur l'autre car c'est vraiment un vrai RDC sur lequel il n'est pas envisageable de se projeter avec notre public. Par contre à voir pour le 1er étage. Il se peut que nous n'ayons pas de réponse à vous donner pour le 16/09 le temps que la visite se fasse. Je fais au mieux et te tiens au courant ».

À défaut de permettre aux ménages de choisir leur logement à l'entrée et/ou d'en changer facilement ensuite dans le cadre du CHRS Glissant, lorsque l'offre transmise par le bailleur semble peu attractive, l'hébergement temporaire avec relogement apparaît comme une formule plus intéressante pour les ménages. En sortie de CHRS, ils ont accès à un éventail relativement large d'offres de logement dans le cadre des ACIA. Dans le cadre du CHRS Glissant, si le logement initialement proposé ne convient pas, peu ou plus, en changer peut s'avérer beaucoup plus difficile.

Le souhait de changer de logement va être exprimé par deux ménages. Dans le premier cas, il s'agit d'une famille avec enfants dont le bail devait glisser. Elle souhaite habiter dans un logement plus grand (T5) avec un ascenseur. Dans le second cas, il s'agit d'un homme seul qui est dans PolyGônes depuis quelques mois. Il ne supporte plus son appartement dans un petit immeuble à Villeurbanne et il ne souhaite plus être accompagné. Un autre logement va être proposé pour chacun par EMH pour permettre aux baux de glisser. La priorité donnée par rapport à d'autres situations de mutation en attente est cependant interrogée.

Bien que peu nombreuses, ces demandes de relogement mettent en lumière les tensions autour de la comptabilisation des logements mis à disposition pour les publics de la MVS. Cette offre étant limitée et insuffisante au regard des besoins, la MVS ne souhaite pas que deux logements sociaux de son "contingent" soient mobilisés pour un même ménage. Elle renvoie aux bailleurs et aux réservataires la responsabilité de faire une proposition "non comptabilisée". Chacun ayant déjà son lot de situations prioritaires en attente, le relogement a peu de chance d'aboutir rapidement dans ces conditions. Au risque d'utiliser pendant des mois des places CHRS pour des ménages qui n'en ont plus besoin... La cohérence du projet est de fait tributaire de toute une chaîne de dispositifs et de professionnels avec lesquels il faut composer et négocier pour faire valoir l'intérêt de réviser les règles.



Illustration 41 : Appartement proposé dans le cadre du Logement d'abord situé Chemin de Malval à Vaulx-en-Velin

7.3.4. Des logements mais pas n'importe lesquels, pas n'importe où et pas n'importe quand

Il faut des logements mais pas n'importe lesquels. Les questions de typologie, de localisation et de loyer sont tout de suite abordées. Il faut des logements adaptés aux compositions familiales, avec des loyers peu élevés pour que ce ne soit un frein au glissement du bail et accessibles en transport public (si le ménage n'est pas véhiculé). Volontairement, aucun critère ayant trait à la mixité sociale ou au peuplement n'est intégré²⁸³. Il a été convenu qu'aucun secteur et aucune résidence n'étaient à exclure à priori. L'offre mobilisée se veut comparable à ce qui est proposé aux autres demandeurs de logements sociaux qui ont des ressources équivalentes.

À l'usage, des critères complémentaires vont cependant se préciser. Pour les personnes seules ou en couple de PolyGônes, il faut des petits logements (T1/T2) et « pas chers » c'est-à-dire accessibles à des personnes qui ont le RSA ou l'AAH. Plus exposés aux nuisances, les rez-de-chaussée sont à éviter. Les logements doivent être au 1^{er} étage ou équipés d'un ascenseur. Les logements sont recherchés le plus près possible de la « maison de la rue du 4 aout » pour que les personnes s'y rendent facilement et de préférence sur Villeurbanne. Pour les familles du CHRS Régis, il faut aussi des logements « pas chers », plus grands (T3/T4/T5) et si possible équipés d'un ascenseur. Pour le CHRS Régis, tous les secteurs sont envisageables mais il s'agit d'essayer d'avoir plusieurs appartements dans la zone.

Avant de s'engager sur un logement en bail glissant, les chefs de service le visitent systématiquement. Ils sont attentifs à l'environnement et à l'état général du logement mais aussi aux qualités et aux défauts susceptibles de faciliter ou de nuire à son appropriation par les futurs occupants. Ainsi, alors que le chef de service du CHRS Régis s'interroge sur l'effectivité du « droit au refus » des ménages (compte tenu des contraintes qui pèsent sur eux), les qualités du premier logement qu'il va proposer le rassure : « c'est un bel appart, qui n'est plutôt pas trop mal placé, il est plutôt grand, les prestations sont bien ».

Pour une association gestionnaire d'hébergement telle qu'Alynéa, le financement des places CHRS par les pouvoirs publics est conditionné à la fourniture effective d'un hébergement et d'un accompagnement au nombre de personnes prévues en « file active ». Le « taux d'occupation » des places permet de mesurer le nombre de personnes effectivement prises en charge au regard du nombre de places autorisées et financées. Tout comme « les durées de séjour », cet indicateur est suivi de près par les services de l'État dans le cadre du « dialogue de gestion » avec les opérateurs associatifs. Pour maintenir le « taux d'occupation » de ses CHRS diffus, Alynéa devait reconstituer ses capacités d'accompagnement en logement au fur à mesure que les baux glissaient. Chaque glissement de bail, s'il n'était pas compensé par un nouveau logement, pouvait réduire ses capacités d'hébergement et d'accompagnement. Le non-recours aux habitats temporaires et l'usage des baux glissants se traduisaient par une perte de maîtrise sur un outil indispensable à son activité. La dépendance de l'association aux pourvoyeurs de logement (bailleurs sociaux et réservataires) allait être beaucoup plus forte qu'avec un parc de logements sous-loués pour de l'hébergement temporaire. Les liens entre Alynéa et EMH et le cadre du GIE limitaient cependant cette prise de risque. L'inscription du CHRS Glissant dans les projets-pilote de l'AMI *Logement d'abord* avec le détail du mode opératoire formalisait également les engagements réciproques : chaque structure s'engageait publiquement, au-delà des liens interpersonnels et des individualités.

Pour que les CHRS PolyGônes et Régis fonctionnent, il fallait fournir les logements nécessaires à la reconstitution des capacités d'accueil des deux CHRS. Ce point a fait l'objet d'une grande vigilance dans la mise en œuvre du projet. Les incompréhensions, les tensions

²⁸³ Ce parti pris est explicité et analysé dans le chapitre suivant.

et les ajustements autour des offres de logements proposées permettent d'affiner la compréhension de ce qui joue pour les parties prenantes.

Après avoir signalé à EMH leurs besoins en logement, les chefs de service croisaient un grand nombre de paramètres pour accepter ou refuser les offres.

Le territoire à couvrir du fait de la localisation des appartements est un paramètre important dans l'organisation du travail des équipes mobiles. Par rapport à la gestion des déplacements pour les visites à domicile et par rapport au réseau de partenaires à mobiliser autour de chaque situation. Pour les deux dispositifs, l'inscription sur des territoires délimités permet aux équipes de moins s'« éparpiller », de bien connaître les structures locales et de nouer des liens précieux pour l'accompagnement.

« Ça peut être chronophage, si on multiplie les secteurs ... C'est vrai que l'idée, depuis 2016, c'était de se dire, on essaye de se recentrer de plus en plus sur Villeurbanne. Et c'est vrai qu'on essaye avec Etienne de capter les logements sur Villeurbanne, pour que cela fasse réseau. Et effectivement, plus on fera réseau avec les structures de soins, et du social, plus cela évitera de s'éparpiller. (...) En se posant ici, en tant que bureau, en tant que lieu collectif, effectivement on est dans une logique territoriale ».

Véronique Trembly, cheffe de service du CHRS PolyGônes - association Alynéa, entretien collectif, le 4 mai 2017

Pour maintenir les capacités, les propositions doivent arriver au bon moment : quand un ménage quitte un logement loué dans le parc privé ou intercalaire (pour utiliser en lieu et place un logement social en bail glissant) ou quand un bail glisse dans le parc social. Selon les propositions, les délais de relocation sont très variables et pas toujours fiables. Ils dépendent de la durée des préavis et des travaux à réaliser suite au départ des précédents locataires. Il faut anticiper mais trouver le juste équilibre pour avoir des logements prêts en temps voulu, sans les laisser vacants trop longtemps. La somme de ces contraintes peut conduire à des situations paradoxales.

En 2020, au cours du premier confinement, un « beau » T3 (selon les équipes de proximité) est refusé sans même envisager de visite. C'est un immeuble réhabilité et résidentielisé dans le centre-ville de Saint Priest. L'appartement est au 2ème étage, le loyer est faible (296€ pour 57 m²) et il a des prestations très « prisées » : « cuisine séparée de la pièce à vivre / WC séparé salle de bain / balcon / proche toutes commodités au pied du tram et TCL ». Alors que beaucoup d'associations cherchent des logements et sollicitent EMH, la réponse d'Alynéa surprend. L'incompréhension est renforcée par un échange email impersonnel entre la cheffe de service du CHRS Régis et la chargée de la politique d'attribution et gestion locative d'EMH (elles ne se connaissent pas).

« Bonjour Mme XXX, À ce jour, notre service n'est pas intéressé par ce logement car nous avons déjà plusieurs logements (CHRS classiques) vides pour lesquels nous allons devoir faire des entrées post confinement ainsi qu'un logement CHRS glissant d'EMH que nous avons loué début mars et que nous n'avons pas encore mis à disposition de la MVS en raison de la situation sanitaire actuelle ».

Pourquoi refuser une offre de logement pérenne, un « beau » logement en bail glissant, et conserver des logements du parc privé où les ménages seront à reloger en fin d'accompagnement ? Au téléphone, la cheffe de service nous explique ses arbitrages.

Le taux d'occupation est bas. Il faut le faire remonter rapidement dès la levée du confinement. Le fait d'avoir des logements déjà connus et équipés permettra d'avoir rapidement des orientations MVS. Deux offres de logements sont en cours avec EMH mais le calendrier est incertain. Les logements privés vides sont « sûrs » et le coût de la vacance a déjà été supportée. Sachant qu'il y aura ces entrées à gérer, elle ne veut pas s'engager sur plus de logements pour que l'équipe puisse absorber la charge de travail. L'appui des services généraux d'Alynéa est limité et les nouvelles entrées occasionnent beaucoup de travail, y

compris sur les aspects techniques et l'ameublement. Elle-même a peu de temps pour planifier et est toujours débordée. Autre élément, le siège d'Alynéa doit être transféré dans trois à quatre ans à Villeurbanne mais pour le moment, ils sont à Oullins. EMH n'a pas de patrimoine sur ce secteur et elle n'a pas de liens privilégiés avec les autres bailleurs sociaux. Elle voudrait garder ces logements privés qui sont proches du siège pour réduire les temps de déplacement de l'équipe²⁸⁴. Tout en partageant la philosophie du *Logement d'abord* et l'intérêt du CHRS Glissant, elle pense aussi utile de garder une part de logements en sous-location simple pour de l'hébergement temporaire.

L'échange permet de désamorcer les tensions que génèrent dans le partenariat association/bailleur social, la méconnaissance de l'organisation et du fonctionnement de part et d'autre. Il met également en évidence les freins à une transformation rapide et exclusive des hébergements temporaires. Quelques situations vont de fait mettre en exergue la complémentarité des formes d'habitat et des statuts d'occupation.

7.3.5. La gestion des réorientations et des exfiltrations

Un « service après-vente » en cas de difficultés

Dès la première réunion de travail, l'ambiguïté du statut de « sous-locataire avec une perspective de bail glissant » avait été relevé. Les ménages ne seraient plus dans un logement de passage mais ils ne seraient pas encore tout à fait chez eux.

Directeur général d'Alynéa : Aujourd'hui, on est dans des stratégies où l'on dit : « tu n'es pas chez toi. Tu ne fais que passer ».

Responsable mobilité GIE : Et si tu es sage, tu auras un logement ...

Directeur général d'Alynéa : Ce qui est plus simple. Mais dire : tu es chez toi mais finalement tu n'es plus chez toi parce que tu fais n'importe quoi. Ça va s'arrêter et tu vas aller dans un foyer. On ne sait pas faire. Sans doute que huit fois sur dix, il n'y aura pas de soucis. Il va falloir que l'on gère 20% de situations merdiques, d'exfiltrations, de bail qui ne peut pas glisser, de je ne sais quoi ...

Responsable mobilité GIE : Mais ça, l'enjeu, c'est qu'on le gère ensemble.

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 5 juin 2018

Le dispositif maintient une phase probatoire avant l'obtention du statut de locataire. Celui-ci est conditionné à la levée des freins réglementaires, à la démonstration d'une capacité à gérer les obligations locatives et à l'absence de troubles durant la phase d'accompagnement CHRS. Un contrat de location "bail glissant" a été adapté qui formalise l'engagement du bailleur et de l'association à procéder à terme au transfert de bail au nom du ménage. Les conditions sont les suivantes :

« Pour le glissement du bail, il sera exigé les éléments suivants :

- Avoir une demande de logement social active
- Fournir les pièces réglementaires nécessaires à l'attribution
- Souscrire une assurance habitation, à renouveler tous les ans
- Pouvoir payer régulièrement le loyer et les charges à l'échéance convenue
- Pouvoir respecter l'obligation d'entretien courant du logement
- Avoir un usage paisible des locaux loués, utiliser les parties communes conformément à leur destination, sans troubles locatifs.

Autres, préciser :

L'opportunité du glissement du bail sera examinée à la demande de l'organisme agréé ou du ménage. Un bilan sera formalisé entre le bailleur social, l'organisme agréé et le sous-locataire, sur la base duquel sera prise l'une des décisions suivantes :

²⁸⁴ Le temps de trajet entre Oullins et Saint Priest est de 30 à 45 min en voiture et d'environ 1h00 en transport en commun.

- La présentation à la commission d'attribution de la demande de glissement de bail au profit du sous locataire, sur le même logement, sous un mois.
- La recherche d'un autre logement plus adapté, avec la présentation à la commission d'attribution de la demande de glissement de bail au profit du sous locataire sur un autre logement, si le logement est géré par Est Métropole Habitat.
- La prolongation du bail glissant pour une durée à déterminer.
- L'arrêt du bail et si besoin la réorientation du sous-locataire vers un autre dispositif »

Extrait du modèle de contrat de sous-location en vue d'un bail glissant d'EMH, mars 2019.

Le principe retenu est d'appliquer les mêmes règles que pour les autres demandeurs et locataires Hlm : si le ménage ne veut plus être accompagné mais qu'il remplit les conditions d'accès, il peut devenir locataire. S'il ne respecte pas les obligations locatives, il peut faire l'objet d'une procédure contentieuse et d'une expulsion locative y compris en cours de CHRS Glissant. Si les conditions ne sont pas réunies pour le glissement, la phase de sous-location se prolonge. Les obstacles au glissement peuvent être indépendants de la "bonne volonté" des parties : un logement peut ne plus convenir sans qu'un autre soit disponible, les ressources peuvent s'effondrer, les titres de séjour peuvent ne pas être délivrés ou encore, les difficultés d'habiter ou les problèmes de santé être trop importants.

La possibilité de remobiliser l'association suite au glissement est négociée dans l'intérêt des ménages mais surtout pour rassurer le bailleur ou plus précisément l'écosystème susceptible d'être impacté en cas de difficultés (équipes de proximité, voisins, élus, ...).

« Directrice relation clients d'EMH : Il faut que l'on soit rassuré sur l'accompagnement en place pour que cela se passe bien, y compris si le bail glisse.

Directeur d'Alynéa : Un service après vente ?

Directrice relation clients d'EMH : On le fait déjà mais ce sera à une autre échelle.

Directeur d'Alynéa : Ça, ce n'est pas compliqué. On peut même dire : dans le cadre de cette formule, 3 mois après, ils sont encore sous statut CHRS. Le bail a glissé et on assure un suivi light. Et on ne déclare la personne sortie du dispositif qu'au terme de ces 3 mois. Si c'est 3 mois qu'il faut. Et puis passés ces 3 mois, dans le cadre du GIE, se dire que l'on est interpellable autant que de besoin. Pour moi, on est dans la famille. Il y a le partenariat conventionnel et puis il y a la vie où il faut que l'on gère des trucs bizarres ».

Réunion de travail sur le projet CHRS Glissant, Villeurbanne, le 5 juin 2018

Ce « service après-vente » recouvre deux facettes. La première est la possibilité pour le bailleur d'avoir l'appui de l'association pour intervenir auprès du ménage en cas de difficultés ainsi que s'y engage Alynéa. La seconde est la possibilité pour l'association et le bailleur d'orienter le ménage sur d'autres dispositifs si le logement ordinaire n'est pas possible. Elle implique un partenariat local plus large qui s'organise dans le cadre de la MVS mais aussi en lien avec des institutions telles que l'administration pénitentiaire, la protection de l'enfance et l'hôpital. Elle engage la responsabilité des pouvoirs publics qui délèguent aux opérateurs la mission d'accompagner les personnes en logement. Trois cas vont plus particulièrement mettre à l'épreuve cette gestion partenariale des situations à réorienter.

Quand rien ne se passe comme prévu

Au cours de l'été 2019, une responsable d'immeuble de Saint-Priest signale à son responsable de secteur la présence sur un palier d'un canapé, d'un bébé de 15 à 18 mois qui pourrait passer au-dessus de la rambarde et de deux « molosses catégorie1 ». Par mail, les messages d'alerte et d'interpellation circulent au sein d'EMH puis avec Alynéa et le GIE.

Comment cette situation est arrivée dans le parc d'EMH ? Vers qui se tourner ? Est-ce que c'est du *Logement d'abord* ? Et si oui, quels enseignements en tirer collectivement ?

Commençons par la fin. À la suite du refus de l'agence d'établir un premier bail glissant dans le cadre du projet, le responsable mobilité du GIE avait rassuré le chef de service du CHRS Régis : le glissement du bail pourrait se faire plus tard. Celui-ci propose l'appartement à une jeune femme et son enfant en lui indiquant que le bail pourrait glisser à terme. Elle est sous placement de justice et a besoin d'un logement mais ne souhaite pas vivre à Saint-Priest. Cela reste une sous-location classique où le CHRS Régis héberge temporairement une famille. Dans ce cas, les associations n'informent pas le bailleur de l'identité et des mouvements des occupants.



Illustration 42 : Appartement proposé dans le cadre du Logement d'abord situé rue Claude Farrère à Saint Priest

Lorsque les troubles sont signalés par la responsable d'immeuble, dans le progiciel de gestion locative, les coordonnées d'Alynéa sont tout de suite disponibles mais avec les changements de poste et les confusions entre les associations, connecter les bons interlocuteurs entre EMH, Alynéa et le GIE prend du temps.

Les échanges mails retracent cette période de flottement et les tensions qu'elle suscite.

Message initial de la responsable d'immeuble à son responsable de secteur pour signaler la situation

De : Responsable d'immeuble
Envoyé : jeudi 25 juillet 2019 21:01
À : Responsable de secteur 1
Cc : Responsable de secteur 2
Objet : DANGER COURSIVE X RUE CLAUDE FARRERE 3
Une planche en bois a été rajouté pour qu'un bébé âgée entre 15 et 18 mois ne puisse accéder au canapé qui squattent sur la coursive. Afin d'éviter un drame de quelques natures, veuillez s'il vous plait faire débarrasser cette coursive.
N.B.2 molosses catégorie1 sont présents.
Cordialement
Responsable d'immeuble

Le message est transféré au chargé de tranquillité résidentielle d'EMH. Celui-ci envoie un mail le lendemain à l'ancien chef de service du CHRS Régis (devenu directeur de pôle).

De : Chargé de tranquillité résidentielle
Envoyé : vendredi 26 juillet 2019 08:41
À : Ex. chef de service CHRS Régis
Cc : Responsable de secteur 1; Responsable d'immeuble
Objet : TR: DANGER COURSIVE X RUE CLAUDE FARRERE 3
Importance : Haute

Bonjour,

Je me permets de vous écrire au sujet d'une famille qui habite dans un des logements qui vous sont affectés chez nous, 5 rue Claude Farrère. Il s'agirait de la famille XXX, logée au 3e étage. La gardienne nous informe que la famille a installé un canapé dans les coursives. Elle lui aurait demandé à plusieurs reprises de retirer ce canapé qui est installé dans les parties communes, ce qui n'a pas été fait. Comme vous pouvez le voir dans le message de la gardienne, celle-ci est inquiète pour l'enfant de 18 mois qui grimperait sur le canapé sans surveillance apparente. La gardienne nous informe également de la présence de 2 chiens de catégories 1 gardés sur la coursive et qui aboieraient. Pouvez-vous rappeler à la famille qu'il est impératif de retirer le canapé et les chiens et de leurs rappeler que les parties communes ne sont pas prévues pour un usage particulier ? Un rappel au bail concernant la famille vous sera prochainement adressé. N'hésitez pas à me joindre si besoin.

Bien cordialement,

Chargé de tranquillité résidentielle

Il joint par téléphone la référente parcours du CHRS Régis. Celle-ci transfère son mail au référent hébergement et à la nouvelle cheffe de service du CHRS Régis. Une semaine plus tard, après avoir contacté directement la jeune femme à l'origine des troubles, le chargé de tranquillité envoie un nouveau mail à la référente parcours et à son directeur de territoire. Il met en copie le référent hébergement et la cheffe de service. La chargée d'attribution du secteur et une chargée de relogement du GIE sont aussi destinataires (il s'agit d'une erreur d'adressage).

De : Chargé de tranquillité résidentielle
Envoyé : mardi 3 septembre 2019 09:54
À : Référente parcours CHRS Régis ; Directeur de territoire EMH ; Chargée d'attribution EMH; Chargée de relogement GIE
Cc : Référente hébergement CHRS Régis, Cheffe de service CHRS Régis
Objet : Problèmes rencontrés avec votre locataire X RUE CLAUDE FARRERE 3

Bonjour,

Nous rencontrons des problèmes avec la locataire logée X rue Claude Farrère à Saint Priest au 5e étage. MME s'est approprié la coursive extérieure. Je vous ai sollicité une première fois cet été pour l'installation d'un canapé. Nous sommes aujourd'hui saisis par des locataires de l'allée suite à la présence de plusieurs chiens -4 ou 5-. Les chiens aboient dès le matin et font leurs besoins. Quand elle nettoie la coursive des excréments des chiens, MME le ferait à grande eau qui tombe en partie chez les voisins. Aussi, j'ai exceptionnellement dû appeler en direct MME jeudi dernier car l'un des voisins effrayé par les chiens ne pouvait pas sortir de chez lui. Il semble que Mme a du mal à entendre que la coursive n'est pas un balcon. Je vous remercie de faire le nécessaire auprès de votre locataire avant que la situation ne s'envenime davantage dans l'allée.

Bien cordialement,

Chargé de tranquillité résidentielle

Dans l'après-midi, il transfère l'ensemble des messages au responsable mobilité du GIE pour information. Deux jours plus tard, il envoie un mail au directeur de territoire en lui demandant d'intervenir auprès d'Aralis (également membre du GIE).

De : Chargé de tranquillité résidentielle
Envoyé : jeudi 5 septembre 2019 10:38
À : Directeur de territoire
Cc : Responsable mobilité du GIE
Objet : TR: Problèmes rencontrés avec votre locataire X RUE CLAUDE FARRERE 3
Importance : Haute

XX,

Peux-tu voir ce pb avec Aralis avant que nous fassions passer l'hygiène sur place ? Le gardien m'a encore appelé pour me dire que toujours présence de 4 chiens qui aboient et urinent sur la coursive

Chargé de tranquillité résidentielle

Le responsable mobilité du GIE est en copie. Il répond pour indiquer qu'il ne s'agit pas d'Aralis et donner le numéro de portable de la cheffe de service à contacter. Une semaine plus tard, parce que la situation pourrait relever du CHRS Glissant, les mails me sont transférés. J'arrive à la joindre quatre jours tard (week-end inclus) et l'on convient d'organiser rapidement une réunion entre les professionnels concernés au sein d'Alynéa et d'EMH pour mettre à plat les difficultés constatées, ce qui a été engagé auprès de la jeune femme et les suites à envisager (ils ne se sont pas rencontrés). L'information fait l'objet d'un mail le 17 septembre. Trois jours plus tard, des dates sont proposées fin octobre par la cheffe de service pour une rencontre en présence de la jeune femme.

De : Cheffe de service CHRS Régis
Envoyé : vendredi 20 septembre 2019 12:18
À : Chargé de mission GIE - doctorante ; Chargé de tranquillité résidentielle EMH, Conseillère sociale EMH

Cc : Référente parcours CHRS Régis, Référente hébergement CHRS Régis

Objet : rencontre autour de la situation de Mlle XXX

Bonjour,

Suite à nos échanges, je vous propose les dates suivantes pour une rencontre avec moi-même ainsi que les référents de la situation de Mlle XXX hébergée au X rue Claude Farrère à Saint Priest. Si vous en êtes d'accord, nous souhaiterions associer Mlle XXX à cette rencontre afin qu'elle puisse à la fois entendre et s'exprimer sur les difficultés rencontrées. La participation des personnes que nous accompagnons aux temps d'échanges entre partenaires nous paraît essentielle pour permettre un accompagnement efficient axé sur la responsabilisation. (Nous pouvons prendre un temps préalable pour échanger sur nos modalités d'intervention bien évidemment). Mercredi 23/10 14h Jeudi 24/10 14h Vendredi 25/10 matin ou après-midi Mardi 29/10 10h (nous nous déplacerons dans vos locaux) En espérant que l'une de ces dates vous convienne.

Très bonne fin de semaine à vous,
Cheffe de service CHRS Régis

La réunion se tiendra le 25 octobre, sans la jeune femme. Les troubles persistants, Alynéa lui signifie une fin de prise et la jeune femme accepte de quitter le logement. Il est rendu par Alynéa fin 2019.

Illustration 43 : Projet de CHRS Glissant - Échanges de mails liés à une situation d'habitat problématique.

Près de trois mois s'écoulent entre le signalement initial et l'organisation d'une rencontre dans les locaux de l'agence entre l'équipe du CHRS Régis, le chargé de tranquillité résidentielle et la conseillère sociale d'EMH et la chargée de mission du GIE. Entre-temps, Alynéa est intervenu sans succès auprès de la jeune femme. Les troubles se sont poursuivis et aggravés. Le voisin de palier n'ose plus sortir du fait de la présence des chiens sur le palier. Les voisins excédés par les aboiements et les excréments signent des pétitions et font intervenir les élus. L'agence est sous pression.

La ligne à tenir au sein d'EMH a été partagée avec l'encadrement. Ce type de troubles peut arriver avec n'importe quel locataire. La présence d'une association comme Alynéa au côté de la jeune femme est un point d'appui pour le bailleur. L'association n'est pas responsable des comportements des personnes qu'elle accompagne. La situation est à gérer ensemble. Dans la perception de l'équipe de proximité, c'est avant tout "l'affaire" de l'association que de faire cesser les troubles. Lors de la rencontre, Alynéa annonce qu'une fin de prise en charge est prévue mais si elle ne veut pas partir, il n'est pas possible de la contraindre à quitter le logement. Cela implique une procédure judiciaire qui peut prendre du temps. Elle rendra finalement les clés de son propre gré. Le relais est pris par une autre structure du fait de la présence d'un très jeune enfant et du suivi judiciaire.

Pour les porteurs du projet CHRS Glissant, la situation ne relevait pas du *Logement d'abord* et elle montre qu'un logement pérenne n'est pas toujours ce qui est recherché par les personnes en situation de sans-abrisme. Pour les professionnels qui travaillent dans l'agence d'EMH, la situation est associée au Logement d'abord. De fait, les différences entre le CHRS Glissant et les dispositifs de sous-location pratiqués jusqu'alors restent obscures pour tous les

non-spécialistes. Elle avive les craintes d'une partie de l'équipe réticente à proposer des logements pour le *Logement d'abord*.

Lors du bilan intermédiaire à six mois que nous organisons dans cette agence, la chargée d'attribution en charge du secteur où se trouvait ce logement fait ainsi part de ses interrogations. Son secteur est le moins attractif de la commune mais depuis le lancement du Logement d'abord, à la différence de ses autres collègues, elle a transmis régulièrement des offres. Ce faisant, elle explicite les réserves de l'assistance composée de l'adjointe du directeur de territoire, de trois chargées d'attributions, de deux gestionnaires locatives et sociales et de deux conseillères sociales. Les apartés orientent la discussion vers les règles définies dans le cadre du Logement d'abord pour éviter un tri des situations par les équipes de proximité. Dans l'instruction des candidatures en amont de la commission d'attribution des logements (CAL), celles-ci cherchent en effet souvent à prédire les comportements des futurs locataires afin d'écartier les mauvais payeurs et les auteurs de troubles et également de placer la « bonne » personne au « bon » endroit (Bourgeois, 2017). La procédure validée par les directions et les membres de la CAL prévoit que les logements soient proposés à l'association et aux futurs occupants sans demander de diagnostic social.

Chargée d'attribution : La peur de ce genre de situation fait qu'on aura un peu plus de mal, à faire des offres derrière. Je ne dis pas qu'on ne va pas continuer mais ... Si on regarde, en ratio, on n'en a que cinq et il y en a un qui dysfonctionne. Vu qu'on n'en a pas beaucoup, il fait vite gros ! (Rires).

Chargée de mission – doctorante : Mais que l'on soit dans le cadre du Logement d'abord ou pas, on ne peut pas dire « il n'y aura jamais de problèmes ou jamais de troubles ». On ne peut le dire pour aucun locataire.

Chargée d'attribution : on ne peut le dire pour aucun locataire mais pour une attribution classique, nous, on ne va pas chercher des dossiers d'une fragilité où il y a besoin d'un tel accompagnement. On laisse la recherche de ces dossiers à des partenaires comme la préfecture ou autre. C'est pour ça qu'on est rassuré quand on nous dit qu'il y a tout un accompagnement derrière. On y va les yeux fermés. Mais il faudrait peut-être qu'on réfléchisse du coup, à ne pas en mettre beaucoup sur des secteurs fragiles. Voir sur quels secteurs il faudrait viser à les mettre... (à une autre chargée d'attribution) Non, je n'ai pas dit forcément chez toi ... Mais sur des secteurs fragiles, si on rajoute de la problématique de ce genre là...

Chargée de mission – doctorante : On s'est posé la question : est ce qu'il faut définir des critères sur les secteurs. ? Et le constat qu'on a partagé, c'est : « s'il y a des troubles, quel que soit le bâtiment, il faut qu'ils cessent. Fragile ou pas fragile, quel que soit le secteur, ce n'est pas possible. S'il y a ces comportements, la réponse, c'est que ce n'est pas tolérable. Cela ne donne pas un critère pour cibler les logements.

Aparté dans la salle : On n'a pas eu le dossier, on a juste donné le logement. C'était des molosses.

Chargée de mission – doctorante : Oui mais il y aurait eu une fiche de présentation pour la CAL, il n'y aurait pas eu marqué « a des molosses » puisque ce n'est pas autorisé d'avoir des chiens de ce gabarit-là.

Aparté dans la salle : Et puis il y avait des mecs. Elle recevait du monde...

Chargée de mission – doctorante : En tout cas, quel que soit l'immeuble, ce n'est pas possible.

Conseillère sociale : ... en plus les locataires se mobilisent. Il y a des pétitions. Il y en a même qui ont déménagé suite à des troubles de ce genre.

Chargée de mission – doctorante : Après, est ce qu'il faut fixer des critères particuliers en disant " ; il y a des allées qui vivent bien, d'autres moins bien et en fonction de ça,

on va cibler... Moi je n'y crois pas. Vous ne pouvez pas dire à l'avance : « ce jeune, cette famille, ça va bien se passer ». C'est très compliqué de dire à l'avance : « voilà les critères qui font que cela va être le bon logement. ». Et le risque, c'est que l'on n'ait jamais le logement qu'il faut. Si vous partez dans l'idée que c'est un ménage qui potentiellement va occasionner des problèmes, c'est rare que vous trouviez un immeuble où vous vous dites, : « ça leur fera du bien aux voisins. » Quand on part sur cet à priori, on n'en trouve jamais.

Adjointe de territoire : On se retrouve dans des situations compliquées qu'on ne sait plus gérer. Et aussi des immeubles, des allées où il y a pas mal d'insatisfaction de nos locataires là-dessus. C'est malheureusement souvent le cas. On nous les donne et débrouillez-vous. On en a retrouvé un qui s'est pendu dans un logement quoi ! C'était via Forum Réfugiés. C'est quand même dramatique. C'est un huissier qui a trouvé la personne.

Chargée de mission – doctorante : Je ne veux pas dire qu'il ne peut pas y avoir de difficultés mais ce qui est un peu différent... Aujourd'hui, Forum Réfugiés, les personnes qu'ils accompagnent, ils le font dans les structures collectives qui existent pour héberger les demandeurs d'asile ou alors, elles sont dehors. Ils les accompagnent mais tout l'accompagnement, il se fait avant le logement. Je schématise. Après, quand ils obtiennent le statut de réfugié, ils peuvent être relogés. Pour ce travail de tuilage, je ne suis pas sûre que Forum ait beaucoup de moyens. On est plutôt à une ou deux visites par mois. Avec le Logement d'abord, on va être dans la phase amont. L'accompagnement va se faire dans le logement et dans cette période, l'association a des moyens pour accompagner. Elle peut venir une fois par semaine, plus s'il y a besoin. Parce qu'on est dans la phase qui précède la "sortie" du dispositif. Ça permet au bailleur d'avoir un interlocuteur à côté du ménage pendant toute la période du bail glissant. Et quand ça glisse, c'est qu'on s'est assuré que cela fonctionnait.

Bilan à 6 mois de la mobilisation des logements sociaux pour le *Logement d'abord*,
agence d'EMH à Saint Priest, le 12 septembre 2019

En définitive, les échanges permettent en partie de lever les réserves et sur la base de ce bilan intermédiaire, le comité de pilotage acte le principe d'une transmission de deux offres par mois par les chargés d'attribution sur chaque secteur, avec la diffusion mensuelle à tous de l'avancement des accès au logement. Les incidents font l'objet d'un suivi spécifique pour objectiver les difficultés rencontrées et leurs modalités de traitement.

Quand les soutiens inter-institutionnels font défaut

En avril 2020, le responsable de secteur du quartier des Noirettes à Vaulx en Velin signale des difficultés avec une locataire accompagnée par Alynéa. Le mail transite par la directrice de territoire et le responsable mobilité du GIE.

« Locataire présente depuis janvier 2020. Plusieurs comportements déplacés...Tous les jours, Madame se fait remarquer (rôle, parle fort, insulte notamment les femmes). Menace de se suicider / 1ere semaine du confinement... XXX (la responsable d'immeuble) a contacté XXX (l'adjoint du territoire) qui à appeler les pompiers...Ils ont sorti la locataire par la fenêtre en présence de la police. Loquet porte d'entrée fermée de l'intérieur. La locataire est revenue quelques heures après ...ne pouvait pas rentrer chez elle...et a erré dans la résidence. Ensuite, la locataire s'est retrouvée à l'hôpital et à appeler sa tutrice ... Ensemble, elles sont venues à Malval.....et ont contacté XXX (la responsable d'immeuble) ...ainsi que la police qui s'est déplacée. S'en suit un affrontement entre les jeunes et la police...et départ de la police. Le lendemain, la locataire est revenue en hurlant dans les parties communes, jusqu'à ce qu'un jeune accepte de passer par la fenêtre pour lui ouvrir le logement de l'intérieur.

Notre locataire continue les insultes et menaces / autres locataires...bref son fonctionnement habituel. Et hier soir...des cris...notre locataire hurlait à 21h au milieu des jeunes de Malval...avec lesquels les échanges étaient houleux devant l'allée 4. C'est alors que vers 22H, un homme qui squatte tous les jours du côté de l'Amicale Algérienne, près de l'ancienne mosquée, après l'espace Malval...est venu l'interpellée...a bu sa bière...et la raccompagner chez elle... façon « manu militari » et ce ne serait pas la 1ere fois. Nous sommes inquiets pour la sécurité de notre locataire. XXX (la responsable d'immeuble) a parlé avec la tutrice de Madame qui lui a dit « on est bloqué / confinement, on ne peut pas lui rendre visite, vous pouvez me joindre en cas de problème ».

Après échange avec la cheffe de service de PolyGônes, la situation s'éclaircie un peu. Cette dame a été orientée par la MVS fin février sur l'appartement rue de Malval mis à disposition de PolyGônes dans le cadre du CHRS Glissant. Elle avait des problèmes de santé. Elle devait être hospitalisée pour un sevrage d'alcool et ses affaires ont été déposées dans l'appartement qu'elle devait intégrer en fin de cure. Elle n'est pas restée à l'hôpital et Alynéa n'a pas tout de suite été prévenu de son départ. Elle s'est installée dans l'appartement au moment où le confinement était instauré. Alynéa a très vite été informé des incidents. Durant le confinement, l'équipe avait pour consignes d'accompagner « à distance » mais au regard de sa situation, ils se rendaient régulièrement à son domicile. Elle s'alcoolisait, menaçait les autres habitants et était en conflit avec les « jeunes du quartier ». Son ancien conjoint lui rendait visite sans que son consentement puisse être établi. Les pompiers et la police étaient intervenus à plusieurs reprises.

Pour travailler avec elle sur l'accès au soin, l'équipe mobile de PolyGônes mobilise « en renfort » une association partenaire, sans succès. Elle demande aussi au médecin qui l'a suivi par le passé d'organiser une nouvelle hospitalisation mais durant le confinement, ce n'est pas envisageable hors urgence extrême. Les incidents se poursuivent et la tension monte encore dans le voisinage et au sein de l'équipe de proximité d'EMH. Elle injurie les voisins en les menaçant avec un bâton ou un couteau. Ils ne comprennent pas qu'elle soit laissée dans cet état et ils ne veulent plus subir ses comportements. Alynéa et EMH sollicitent conjointement la MVS pour rechercher un hébergement alternatif. Sans succès.

Fin juin, Alynéa négocie avec l'équipe médicale son hospitalisation : une place peut être bloquée mais il faut qu'elle donne son consentement et qu'elle se rende aux rendez-vous préalables. Ils ont aussi fait un signalement au procureur de personne vulnérable. Elle donne finalement son accord pour l'hospitalisation Le 9 juillet, alors que l'équipe d'Alynéa vient pour l'emmener à la visite médicale, elle est trop alcoolisée pour s'y rendre. Suite à leur départ, elle menace et agresse physiquement la responsable d'immeuble en lui crachant dessus à plusieurs reprises.

Salariée et habitante puisqu'elle est logée sur place, la responsable d'immeuble est à bout : « Plusieurs locataires se sont déjà plaints, maintenant c'est au tour de nous, responsables d'immeubles, de ne plus pouvoir exercer en sécurité. Merci de prendre considération mon mail. ». L'ambivalence des rapports locatifs intermédiés par le bail glissant se donne à voir dans les termes utilisés par l'équipe en charge de la proximité à EMH. La personne concernée est d'abord « notre locataire » puis « la locataire d'Alynéa ». EMH demande la restitution de l'appartement. Pour citer la directrice du territoire « Il faut que ça cesse avant qu'un drame ne survienne. Hier les jeunes du quartier ont caillassé son logement. Maintenant elle s'en prend aux RI. Ce n'est juste ni entendable, ni acceptable. Nous allons déposer plainte mais je souhaite que nous trouvions une issue définitive à cette location ». La responsable d'immeuble est accompagnée par son employeur pour déposer plainte. Le mobile qui figure sur le procès-verbal est « la démence ».

L'hospitalisation se fera quinze jours plus tard avec son accord et elle doit libérer l'appartement pour qu'il soit rendu à EMH. Les serrures seront remplacées durant son hospitalisation pour qu'elle n'y retourne pas et que d'autres à qui elle aurait pu laisser les clés ne s'y installent pas.

À sa sortie d'hôpital, PolyGônes devrait continuer de l'accompagner mais l'équipe n'a pas d'hébergement à lui proposer²⁸⁵. Au final, l'accompagnement ne « tiendra » pas non plus et PolyGônes lui notifie une fin de prise en charge.

Dans son cas, quand le maintien en logement s'avère compromis, aucune prise de relais ne s'organise. Le mail adressé par le bailleur à la DDCS et à la MVS reste sans réponse : peut-être parce qu'aucune solution « plus adaptée » n'est disponible, peut-être parce que la situation n'est pas jugée prioritaire, peut-être parce qu'il n'est pas prévu qu'un bailleur social les sollicite pour un relogement. Elle pourra être de nouveau accompagnée si elle le souhaite pour déposer une demande d'hébergement ou de logement à la MVS. Et, être positionnée sur une place ou un logement quand sa demande sera prioritaire au regard des critères de vulnérabilité et/ou d'ancienneté.

Suite PV n° 2020/059043.... du 16/07/2020	PLAINTÉ	Page 2 / 3
LES FAITS	<p>---SUR LES FAITS---</p> <p>---Je viens pour vous signaler que j'ai été victime de violences le neuf juillet deux mille vingt. Je suis gardienne d'immeuble pour les immeuble 4 et 5 Chemin de MALVAL sur la commune de VAULX EN VELIN. Au 5 Chemin de MALVAL il y a un logement qui a été loué par une association qui a décidée de loger une femme. Il s'agit de l'association ALINEA qui a installée dans le logement situé au 1er étage. Cette association a installée madame [redacted] qui est une personne qui est alcoolique et qui est très agressive envers les habitants de l'immeuble. Depuis longtemps nous avons des problèmes avec cette personne. Mais le neuf juillet dernier, nous avons franchi un cap. Je me trouvais à proximité du 5 Chemin de MALVAL avec la responsable de l'association Emaus qui doit mettre en place une action prochainement. Lorsque madame [redacted] a vue que je discutais avec la responsable de l'association elle s'est mise à parler en direction de celle-ci lui disant "Faites attention, c'est une poucave, faut pas lui parler!". Connaissant le caractère imprevisible de madame [redacted] qui a prit pour habitude de balancer des objets divers de son appartement sur les personnes qui se trouvent en dessous de son logement, j'ai invité mon interlocutrice à me suivre et nous nous sommes éloignées.</p> <p>Quand nous sommes revenues, j'ai constaté que les responsables de l'association ALINEA étaient présent. Je suis allée à leur rencontre et ils m'ont informé qu'ils s'étaient déplacés pour conduire madame [redacted] à un rendez-vous. Je vous précise que madame [redacted] était à leur côté. Elle était calme à ce moment-là. Les responsables de l'association ont tout de même constaté qu'elle n'était pas dans son état "normal" puisqu'ils ont refusé de la prendre en charge au motif qu'elle était saoule. Madame [redacted] est retournée à son domicile. J'ai discuté avec les responsables de l'association et ils ont quitté les lieux.</p> <p>Une fois que les responsables sont partis madame [redacted] est descendue et à recommencé à m'insulter en ces termes " Sale pute, Salope, Ton mari il te baise comment? Tes enfants c'est des batards!". Puis elle s'est mise à me cracher dessus.</p> <p>J'ai reçu plusieurs cracha. Je vous précise que la responsable de l'association Emaus était toujours avec moi au moment des faits. Les faits ce sont produits à plusieurs reprises jusqu'à ce que je décide de regagner mon domicile en courant. C'est une personne qui est dangereuse pour elle même et pour autrui. Parfois elle reste à l'entrée du batiment étant porteuse d'un baton et frappe toute personne désirant pénétrer dans le batiment.---</p> <p>---SUR LES TEMOINS---</p>	

Illustration 44 : Extrait du procès-verbal de plainte déposée par la responsable d'immeuble pour « violence n'ayant entraîné aucune incapacité de travail »

²⁸⁵ Le bailleur ne souhaite pas proposer un autre logement où les voisins et l'équipe de proximité seraient à nouveau exposés. Par l'intermédiaire d'EMH, des contacts sont pris avec le responsable du programme UCSA qui aurait peut-être un « logement de répit » susceptible de se libérer mais l'issue est très incertaine.

Quand des réorientations se négocient en marge des règlements

La troisième situation donne en revanche à voir les ajustements et les dérogations qui peuvent se négocier dans l'ombre et/ou au cas par cas.

Il s'agit d'un locataire d'EMH qui habitait dans une petite maisonnette devant être démolie. Il devait être relogé mais la conseillère sociale d'EMH qui l'accompagne alerte sur sa situation. Son état de santé est très préoccupant. L'habitat est dans un état d'insalubrité avancé. Il serait victime d'abus et de violence. Il est retrouvé agressé devant chez lui. Après l'avoir rencontré, l'équipe de PolyGônes est favorable à un accompagnement en CHRS Glissant. S'agissant d'un locataire Hlm, l'accord de la MVS n'allait pas de soi. Le besoin d'un accompagnement pluridisciplinaire soutenu de type CHRS avec une dimension santé fait cependant consensus. L'intermédiation locative dans le cadre d'un bail glissant permet aussi de gérer la dimension administrative et budgétaire d'une location en attendant qu'une curatelle soit mise en place. PolyGônes apparaît comme le dispositif "activable" le plus adapté et EMH propose deux logements à la MVS pour compenser de la place CHRS mobilisée.

Peu après son relogement, il est hospitalisé en psychiatrie au regard de son état : il s'alcoolise, se blesse, le logement serait plein de sang. Il ressort et peu après, il demande de lui-même à être réhospitalisé. Il relèverait d'une toute autre prise en charge que le logement autonome. Une réunion « de synthèse » devait s'organiser entre l'équipe PolyGônes et l'équipe médicale pour chercher une solution « à l'intérieur de l'hôpital ». La pandémie change la donne. Il faut libérer des places à l'hôpital et il est renvoyé chez lui, contre son gré et malgré l'opposition de l'équipe PolyGônes. Il y restera plusieurs mois dans des conditions très éprouvantes pour lui et le voisinage. Les infirmiers et l'équipe PolyGônes passent quotidiennement. Le responsable d'immeuble est aussi très investi mais « porte des choses qu'il ne devrait pas ».

Une place lui est finalement proposée par la MVS dans un CHRS collectif qu'il intègre en décembre 2020. Les négociations et l'ajustement des règles qui avaient permis son entrée dans le CHRS PolyGônes opèrent de nouveau. Sa situation est priorisée en dépit du fait qu'il soit déjà logé. Bien qu'il ait besoin d'un habitat pérenne, cet hébergement temporaire collectif semble un peu plus adapté à ses besoins, dans l'attente d'une autre solution. Ces réponses provisoires s'organisent dans le périmètre restreint des dispositifs dédiés aux personnes en situation de sans-abrisme, à défaut de prises pour les parties prenantes sur d'autres formes d'habitat peut-être plus adaptées à sa situation.

Ces situations mettent en exergue les limites du CHRS Glissant et de l'accompagnement en logement ordinaire lorsque celui-ci n'est pas souhaité ou quand les difficultés sont trop prégnantes pour vivre seul ou pour cohabiter en bon voisinage. Elles invitent non pas à « faire disparaître l'escalier » ou à le « retourner » (en page 169 et suivantes), mais à élargir les formes alternatives d'habitat accompagné pour les personnes vulnérables. Elles invitent également à permettre les aller/retour entre le logement ordinaire et ces habitats accompagnés en considérant la réversibilité des situations.

Ces situations sont peu nombreuses. Elles concentrent cependant les tensions et les attentions, au risque d'occulter toutes les situations où « cela se passe bien ». Au cours de cette période, vingt-deux autres ménages étaient ainsi accompagnés en logement dans le cadre du CHRS Glissant.

À l'échelle du projet et plus largement, de l'ensemble des ménages logés par EMH dans le cadre du *Logement d'abord*, ces proportions sont mises en avant par les promoteurs locaux du *Logement d'abord* pour convaincre du bien-fondé de l'approche et de son efficacité pour la très grande majorité des personnes concernées. Ces proportions sont rapprochées des résultats des programmes expérimentaux montrant que l'approche permettrait de mettre fin au sans-abrisme pour au moins huit personnes sur dix (85 % des ménages accompagnés dans le cadre du Un chez Soi d'Abord) (Estecahandy, 2019; Tinland et al., 2016). Au-delà du projet CHRS Glissant, les points d'étape et les éléments de bilan relatifs à l'ensemble des

ménages logés par EMH dans le cadre du *Logement d'abord* permettent d'étayer l'argumentaire sur un nombre plus important de situations²⁸⁶.

7.3.6. Les mesures d'intermédiation locative : un instrument controversé de déploiement du *Logement d'abord*

Parallèlement à l'engagement du projet CHRS Glissant, 30% des places du CHRS Régis ont été converties à la demande de l'État local en places CHRS « Hors les murs ». Cette décision accélère le recours envisagé aux baux glissants. En 2021, c'est deux tiers des places des deux CHRS qui pourraient être gérées selon ces modalités.

Cette conversion fait suite à une coupe budgétaire décidée par le gouvernement en 2018, sur proposition de Bercy. Parallèlement à l'engagement de la mise en œuvre du *Logement d'abord* sur les territoires de mise en œuvre accélérée, une réduction de 57 millions d'euros est décidée sur la dotation annuelle de fonctionnement des CHRS, dont 20 millions d'euros en 2018. L'objectif affiché est de maîtriser les coûts et de rapprocher les tarifs pratiqués par les structures²⁸⁷. Alynéa est impacté par cette mesure et doit faire des économies.

Lors de la présentation du projet de CHRS Glissant à l'instance qui valide les projets-pilote de l'AMI *Logement d'abord*, la représentante de la DDCS suggère à Alynéa un nouveau montage. Utiliser les mesures d'intermédiation locative dite « IML » pour que le coût du logement ne soit plus intégré au financement de la place CHRS. Le loyer et les charges sont à payer directement par le sous-locataire et celui-ci peut bénéficier des aides au logement pour s'en acquitter²⁸⁸.

Un mécanisme indirecte de sélection à l'entrée

Ce montage peut avoir des effets sur le ciblage des bénéficiaires et leur accompagnement, qui ne sont pas bien mesurés mais qui inquiètent. En effet, dans le financement usuel du CHRS, les coûts liés à l'habitation sont couverts par le dispositif si besoin. Les personnes peuvent être logées sans délai et sans condition quand elles n'ont pas de pièces d'identités, de droits ouverts ou de ressources. L'introduction de ces mesures IML pourrait conduire à sélectionner uniquement celles qui ont des droits au logement ouverts et des ressources suffisantes pour s'acquitter du loyer résiduel à leur charge. Par ailleurs, la durée de ces mesures IML est limitée à 18 mois. Les services de l'État peuvent refuser un renouvellement et ne plus financer l'opérateur, en lui laissant la responsabilité d'en gérer les conséquences. Cela peut inciter à écarter les situations jugées complexes ou à accélérer les fins de prise en charge.

²⁸⁶ Sur la période 2019 / 2020, 54 ménages avaient été logés par EMH et 16 ménages étaient en cours d'accès au logement dans le cadre du *Logement d'abord*, soit 70 ménages au total. EMH était partenaire de 12 projets-pilote, parmi lesquels le projet CHRS Glissant. Parmi les ménages logés, neuf situations avaient occasionné des troubles de voisinage plus ou moins importants nécessitant l'intervention conjointe du bailleur et de l'association, parmi lesquelles les trois situations accompagnées par Alynéa.

²⁸⁷ Un mécanisme de « convergence des tarifs plafonds » à la baisse est introduit. Des tarifs plafonds sont définis en fonction des activités des CHRS regroupées en groupes homogènes d'activités et de missions (GHAM). Les établissements qui ont un coût à la place supérieur à 5% des coûts moyens constatés voient leur dotation de fonctionnement baisser et doivent réduire leurs dépenses. Les baisses sont lissées sur quatre ans pour permettre aux opérateurs d'opérer les économies demandées.

²⁸⁸ Les Caisses d'Allocations Familiales sont chargées par l'État du versement des aides légales. Elles ne versent pas les aides au logement sur les places CHRS. Des exceptions à cette règle se pratiquent sur certains départements. C'est le cas en Isère mais pas sur la métropole lyonnaise.

Ce montage n'a pas d'existence réglementaire ²⁸⁹ mais il finira par s'imposer à l'association. Environ un tiers des places du CHRS Régis sont convertis en places CHRS « Hors les murs » couplées à une mesure IML. Ces changements sont décidés dans le cadre bilatéral du "dialogue de gestion" de l'Etat avec les opérateurs associatifs qu'il finance. Ils ne sont pas discutés dans un cadre partenarial. Alors qu'il était en lien avec le ministre de par ses fonctions de président de la fédération des Samu Sociaux, le directeur d'Alynéa l'a interpellé sur les incidences de ce montage. Celui serait intervenu auprès de la DDCS pour demander des clarifications. Le directeur d'Alynéa revient en entretien sur cet épisode qui illustre l'asymétrie des rapports entre financeur et opérateur.

« Je crois même qu'ils ont parlé de trahison, disant : « Vous aviez accepté, vous étiez d'accord, vous êtes allés rapiner au ministre, c'est dégueulasse ». Alors je dis : « Mais évidemment que j'étais d'accord. Je ne dis pas autre chose mais entre la peste et le choléra... Vous me dites qu'il faut que je liquide la moitié de l'équipe pour trouver 100 000 euros d'économie ou faire de l'IML. Oui, entre les deux, j'ai choisi l'IML ! Je vous ai toujours dit que je trouvais cela à contresens du Logement d'abord. Je vous ai toujours dit que j'avais énormément de craintes de l'insolvabilité, des risques pour l'association au terme des 18 mois d'IML. Voilà, je n'ai jamais adhéré à votre stratégie, jamais, si ce n'est répondre à votre besoin de 100 000 balles d'économie ».

Jerome Colras, directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux, entretien individuel, le 5 février 2019

Alors que la mesure IML est l'un des principal instrument du plan *Logement d'abord*, elle induit des pratiques susceptibles de remettre en cause l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement (Lascoumes et al., 2005). L'épisode alimente le sentiment que l'État s'appuie sur la dynamique autour du *Logement d'abord* pour faire des économies et déconstruire les protections associées à l'hébergement. Cette crainte fait écho au processus de « chalandisation » (Chauvière, 2009) qui oriente ladite modernisation de l'action sociale et des services publics.

Un outil pour accompagner le passage à un statut de locataire

En définitif, la conversion des places sera entérinée avec la promesse d'une application "souple" des règles liées aux mesures IML par les services de l'État. Alynéa va d'abord exclure ces places du périmètre du projet CHRS Glissant puis réviser en partie sa position et envisager les complémentarités entre différentes formules de prise en charge.

Du point de vue des accompagnements, la prise en charge CHRS « classique » s'inscrit dans une logique d'apprentissage ou de réapprentissage des obligations locatives, notamment celle de payer régulièrement un loyer. L'équipe « éducative » calcule à partir des ressources de l'hébergé, le montant de sa participation puis s'attache à la récupérer tous les mois. La régularité du paiement est une condition pour devenir locataire d'un logement social par le biais des accords collectifs : « Il faut pouvoir prouver au bailleur qu'il y a eu six mois de participation. La carotte est un peu là ! ».

Il n'y a pas d'autres démarches à réaliser par le ménage concernant l'habitat occupé, qu'il s'agisse d'une chambre dans un établissement collectif ou d'un appartement indépendant en sous location. C'est simple et cette simplicité est jugée importante pour beaucoup des ménages qui intègrent les CHRS PolyGônes et Régis. En revanche, ils ne sont pas en situation "réelle" sur le règlement des quittances de loyer, les consommations d'énergie et le règlement

²⁸⁹ La notion de CHRS Hors les murs ne renvoie alors qu'à des petites expérimentations locales à l'image de ce qui est proposé dans le cadre du projet CHRS Glissant. Ce n'est que deux ans plus tard, en 2020, que la Fédération des Acteurs de la Solidarité publie une proposition de cadrage du CHRS Hors les murs dans le cadre d'un guide : *Le "Hors les murs" : vers une diversification de l'offre des CHRS* ; Plan d'accompagnement piloté par la DGCS; Fédération des acteurs de la solidarité: Paris, 2020; p 53.

des factures, l'assurance locative, etc... Lorsqu'ils deviennent locataires en titre et que l'accompagnement CHRS s'arrête, devoir tout gérer seul peut être difficile et déstabilisant²⁹⁰.

La mesure d'IML permet d'engager ce processus en amont. Le coût du logement est plus important pour la plupart des familles mais « cela permet de se rapprocher de la réalité d'avoir un logement, d'en prendre conscience ». L'autonomie des ménages dans la gestion de leur logement peut-être plus grande, leur permettant d'être « mieux équipés » pour reprendre le bail à leur nom. Ces arguments conduisent Alynéa à réorienter en partie sa position initiale.

« Aujourd'hui, mon discours, que ce soit avec la MVS, ou à différents points avec la DDCS, c'est de dire : « On doit faire des IML, pourquoi pas, mais il est possible de les faire plus intelligemment que de faire des entrées en IML ». On les fait quand même parce qu'on n'a pas le choix. Je pense que sur le CHRS Glissant, il y a une pertinence à utiliser ces mesures-là dans une évolution, une sorte d'étape. Pour cela, il faudrait qu'on puisse avoir, ce qui ajoute une certaine complexité, la possibilité de rentrer en CHRS avec les conditions d'accès du CHRS, puis de passer à une mesure d'IML quand c'est possible, puis, cerise sur le gâteau, faire glisser le bail. Là, pour moi, il y a quelque chose qui me paraît assez intéressant à travailler ».

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

D'abord rejetée, cette disposition qui s'impose aux opérateurs associatifs, fait l'objet de proposition d'adaptation pour pouvoir être adoptée.

Alynéa privilégie ainsi un tuilage des statuts d'occupation au cours de la période d'accompagnement : hébergement CHRS puis mesure IML puis bail de location ordinaire. L'association décide aussi de n'utiliser à l'avenir les mesures IML que pour des logements en bail glissant, dont les ménages pourront devenir locataires en titre : « Nous sommes convaincus que l'IML a plus de sens si le bail peut glisser à l'issue de la période IML, sinon il reste difficile à valoriser. Nous avons donc fait le choix de ne mettre en place que des baux glissants sur les nouvelles mesures IML (16 en file active par an) »²⁹¹. En définitive, l'introduction de l'IML dans le dispositif CHRS pourrait ainsi accélérer le recours aux baux glissants et la transformation du parc d'hébergement en diffus.

L'épisode éclaire les bricolages à l'œuvre dans les dispositifs liés au traitement du sans-abrisme. Il donne à voir les effets contradictoires et pour partie imprévisibles qui en découlent. Il montre aussi les tentatives de rationalisation à posteriori des décisions prises, sans que l'on puisse précisément établir "pourquoi et par qui" les changements ont été décidés.

Une nouvelle forme de période probatoire

Dans le projet de CHRS Glissant, la réorientation des CHRS Diffus gérés par Alynéa a été proposée pour assurer l'accompagnement en logement des personnes qui ont besoin d'un soutien important et qui ne peuvent pas accéder directement à un logement social. Le dispositif CHRS qui relève de l'aide sociale à l'hébergement permet règlementairement une prise en charge inconditionnelle et un accompagnement pluridisciplinaire soutenu au domicile des personnes.

En pratique, l'inconditionnalité de la prise en charge en CHRS était déjà entamée par la nécessité pour les personnes d'avoir des « droits ouverts ou ouvrables » pour être orientées par la MVS. L'introduction par les services de l'État de l'IML dans le dispositif CHRS pouvait renforcer encore les mécanismes de sélection. Pour "préserver" autant que possible,

²⁹⁰ L'équipe CHRS d'Alynéa reste à disposition durant un mois sur sollicitation. Des bénévoles d'Alynéa peuvent ensuite intervenir en appui si besoin ou une mesure d'accompagnement social liée au logement (ASLL) peut-être mobilisée en relais.

²⁹¹ Rapport d'activité 2020 du CHRS Régis, Alynéa (p.15).

l'inconditionnalité de l'accès au CHRS, Alynéa a proposé d'utiliser l'intermédiation locative IML en relais du statut d'hébergé et en amont du statut de locataire.

Pour les professionnels accompagnants, la mesure IML pouvait ainsi faire sens. Le parcours de monsieur M. accompagné par le CHRS Régis de mars 2019 à janvier 2021 rend compte de ce processus d'accompagnement et de l'évolution progressive de son statut d'occupation.

Monsieur M arrive au CHRS Régis avec ses 4 enfants le 05/03/2019 sur un logement T4 situé sur la commune de Saint Priest. Il a déjà eu une expérience de la location dans le parc social lorsqu'il était en couple. C'est suite à des problèmes administratifs et à une séparation qu'il se retrouve sans logement.

À son arrivée dans notre structure Monsieur évoque une double difficulté : gérer seul ses démarches administratives et accepter un accompagnement social. Il s'agit donc dans un premier temps pour l'équipe du CHRS de créer un lien de confiance avec Monsieur. La première phase de diagnostic et les problématiques qui en émergent nous permettront de discuter avec lui son besoin d'accompagnement.

Le lien avec la conseillère sociale du bailleur est fait rapidement au travers de l'établissement de la convention tripartite. Ces rendez-vous permettent de poser les objectifs d'accompagnement entre Monsieur, le bailleur et le CHRS. Ils redynamisent l'accompagnement mais aussi rend plus concret l'objectif de « sortie » de l'accompagnement social et de l'hébergement, ce qui a sans doute facilité le lien entre le CHRS et ce Monsieur.

Au cours de l'accompagnement nous travaillerons avec Monsieur M. son autonomie dans les démarches administratives (lien avec la CAF et les impôts, accompagnement lors des ruptures de droits, soutien autour des démarches de divorce), son accès à l'emploi (lien avec pôle emploi, travail autour du permis de conduire) et les liens familiaux (place de chacun des enfants et soutien autour du sentiment de « solitude » de Monsieur). En filigrane le travail autour du besoin d'accompagnement et du lien avec les travailleurs sociaux reste très présent, nécessitant parfois des recadrages.

D'un point de vue budgétaire, la mise en place du paiement des charges a pu se faire progressivement. Dans un premier temps Monsieur donnera une participation à l'hébergement à hauteur de 10% de ses ressources (statut CHRS), permettant notamment un point sur les dettes et le travail éducatif autour de la régularité des paiements. En novembre 2019 Monsieur ouvre les compteurs à son nom puis en Décembre il commence à régler son loyer réel après déduction des APL (passage au statut IML).

Les objectifs de la convention tri partite sont remplis et le bail peut glisser en Mars 2020. Malheureusement, la crise sanitaire reporte le travail autour du glissement de bail de plusieurs mois, ce qui entraîne de nouvelles difficultés dans l'adhésion à l'accompagnement, rendant difficile les dernières démarches administratives à accomplir.

En janvier 2021 Monsieur M signe son bail et l'entretien de fin de prise en charge sera fait courant Février. Si du côté de l'équipe des travailleurs sociaux des éléments d'inquiétudes persistent quant à la capacité de Monsieur à solliciter de l'aide, il a pu atteindre son objectif qui était de devenir locataire et, élément positif, à créer du lien avec des associations locales et sa référente RSA.

Rapport d'activité 2020 du CHRS Régis, Alynéa (p.14).

En utilisant de cette façon la mesure IML, ce qui n'était initialement qu'une mesure d'économie budgétaire pourrait opportunément contribuer à des pratiques d'accompagnement vers un logement pérenne plus ajustée aux besoins des ménages.

Pour justifier du recours à l'IML, les accompagnants développent également un argumentaire autour d'une phase de test en sortie de CHRS pour « rassurer le bailleur ». Aucune demande n'a été formulée dans ce sens par EMH ou par un autre bailleur mais l'argument est évoqué en entretien début 2019 et il est repris deux ans plus tard dans le rapport d'activité 2020 du CHRS Régis.

« L'IML est un outil très intéressant pour les familles qu'on veut tester sur l'autonomie et le paiement avant la sortie de CHRS. Lorsqu'il s'agit d'un bail glissant, le passage en IML permet de rassurer le bailleur sur la capacité des familles à assumer loyer et charges ».

Lucas Phaner, chef du service CHRS Régis – association Alynéa, entretien individuel, le 30 janvier 2019

Au moment où les acteurs impliqués dans le *Logement d'abord* cherchent à limiter les prérequis pour l'accès au logement, les tentatives de rationalisation de l'action publique conduisent à cette proposition paradoxale. Ainsi, ce qui n'était initialement qu'une mesure visant à faire des économies pourrait aussi induire une nouvelle forme d'évaluation de la capacité à être locataire, une période probatoire en IML entre la prise en charge CHRS et la location ordinaire. Et la complexité des dispositifs se renforce encore.

7.3.7. Une efficience et des « coûts évités » difficiles à mesurer

L'évaluation du projet CHRS Glissant reste à conduire et l'exercice s'annonce pour le moins compliqué. Pour les bilans annuels, un tableau de synthèse a été établi pour rendre compte du mode d'accès au logement d'une part, des trajectoires résidentielles des ménages accompagnés d'autre part. Ce tableau visait aussi à suivre la part des capacités des CHRS PolyGônes et Régis transformées d'une année à l'autre. Il a été renseigné manuellement à partir des fichiers excel où les chefs de service suivent les mouvements dans les appartements utilisés par chacun des CHRS.

CHRS Glissant - Régis & PolyGônes			2019	2020	2019 - 2020	EMH	Autres bailleurs
Offre mobilisée	Transformation sous location en bail glissant	Accès via CHRS	1	1	2	1	1
		Accès via IML	1	2	3	2	1
	Captation en bail glissant	Accès via CHRS	5	6	11	8	2
		Accès via IML		1	1		1
	Bail glissant en cours	Accès via CHRS		6	6	6	
		Accès via IML		1	1	1	0
Total offre mobilisée			7	17	24	18	5
Trajectoire résidentielle	Bail glissant et accompagnement en cours	Même logement	7	10	17	13	5
		Autre logement (mutation)		1	1	1	
	Glissement du bail	Même logement		2	2	2	
		Autre logement (mutation)		1	1	1	
	Sortie du dispositif avec réorientation			2	2		
	Sortie du dispositif (sans solution)			1	1		
Total ménages logés et accompagnés			7	17	24	16	5
Part des dispositifs concernée	Nb de personnes / places concernées		16	45	61		
	% de personnes / places concernées		8%	21%	-		
	Nb de ménages concernés		7	15	22		
	% de ménages concernés		12%	25%	-		

Illustration 45 : Trajectoires des ménages accompagnés en CHRS Glissant 2019-2020

Le souhait des porteurs du projet était aussi d'apprécier l'efficacité du mode opératoire mis en place. L'une des hypothèses centrale du CHRS Glissant était que le non-recours à la sous-location temporaire et l'usage des baux glissants permettraient d'avoir des durées de séjour "limitées" aux besoins d'accompagnement CHRS des ménages, sans que ces séjours soient systématiquement « prolongés » par la recherche d'une solution de relogement en sortie de CHRS. Si les baux glissaient effectivement au plus tôt et si les capacités d'accueil étaient reconstituées au fil de l'eau, cela devait permettre « d'optimiser » l'usage des places CHRS et d'accompagner peut-être davantage de ménages avec les moyens mobilisés sur ces dispositifs.

Faire la démonstration d'un meilleur usage des financements publics pouvait être un argument de poids pour la promotion du *Logement d'abord* et la réorientation du parc d'hébergement temporaire. Cette démonstration supposerait d'analyser l'évolution des « durées de séjour », des « taux d'occupation » et des coûts liés à chacun des dispositifs. L'hybridation des dispositifs et des financements rend l'exercice particulièrement complexe. L'entreprise s'avère très vite impossible sans moyens conséquents dévolus à l'évaluation. Il en sera de même pour ce qui concerne l'appréciation des changements apportés du point de vue des bénéficiaires.

Au terme de deux premières années de fonctionnement, le déploiement du mode opératoire semble néanmoins largement engagé dans le cadre des CHRS Diffus et des différents dispositifs d'hébergement et d'accès au logement gérés par Alynéa. Au-delà d'EMH, ce déploiement s'organise avec un nombre élargi de bailleurs sociaux. Dans le cadre du *Logement d'abord* et des ACIA, ceux-ci sont désormais incités à contractualiser des accès directs au logement ou des baux glissants plutôt que de proposer aux associations des appartements pour de l'hébergement temporaire en sous-location. Ce déploiement s'organise indépendamment des enseignements qui pourraient être tirés d'une évaluation de ce projet pilote de l'AMI *Logement d'abord*. En l'absence d'obstacles majeurs à la mise en œuvre, les parties prenantes poursuivent l'exploration de ces nouveaux usages du CHRS et de l'intermédiation locative pour faire accéder au logement les personnes en situation de sans-abrisme, en évitant autant que possible le recours aux habitats temporaires.

Conclusion du chapitre 7

L'action collective engagée par les professionnels du logement social et de l'hébergement membres du GIE La ville autrement doit permettre aux personnes en situation de sans-abrisme d'« habiter d'abord ».

Plutôt que de reproduire des modèles de dispositifs préexistants, les membres du GIE souhaitent explorer de nouvelles formes d'habitat et d'accompagnement. Ils valorisent la dimension créative et l'ingéniosité des dispositifs projetés. Pour ce faire, ils mêlent différentes sources d'inspiration parmi lesquelles la doctrine du *Logement d'abord*. Ils cherchent à tirer parti du croisement de leurs savoir-faire et des opportunités qui se présentent dans leur environnement et leurs réseaux.

Cette dynamique locale rejoint les incitations institutionnelles à l'innovation portées au niveau national par la DIHAL et la Fondation Abbé Pierre. Les insuffisances et les incohérences du système d'hébergement et d'accès au logement légitiment ces prises d'initiatives. Le projet de CHRS Glissant émerge des mutations successives de l'expérimentation Rue-Habitat. Après avoir éprouvé les limites d'un cadre institutionnel flou, de financements précaires et de formes d'habitat partagé non conventionnelles mais non choisies, les innovateurs se tournent vers le dispositif CHRS et le logement social ordinaire pour en proposer un nouvel assemblage.

Le projet de CHRS Glissant s'inscrit dans la dynamique des projets-pilotes de l'AMI *Logement d'abord*, qui lui permet de déroger aux règles en usages et de bénéficier d'un complément de financement. La démarche explore une trajectoire de déploiement du *Logement d'abord* à partir de la transformation des dispositifs d'hébergement préexistants qui utilisent des appartements en sous-location « en diffus ». Elle s'inspire de ce qui a été fait en Finlande avec

la conversion des foyers d'hébergement « en collectif », et en France avec la pérennisation du programme Un chez soi d'abord en tant que dispositif médico-social d'appartements de coordination thérapeutique. Elle permet d'accompagner en logement des personnes avec des besoins de soutien jugés élevés. Elle dessine une voie alternative pour fluidifier les dispositifs de l'aide sociale à l'hébergement et améliorer leur efficacité : permettre aux personnes d'habiter au plus tôt et déplacer l'accompagnement plutôt que les personnes.

Les principes du *Logement d'abord* sont mobilisés pour interroger les pratiques et examiner les déplacements nécessaires pour s'en rapprocher. L'opérationnalisation donne lieu à des compromis prenant en compte la pluralité des acteurs à impliquer dans la mise en œuvre, des rationalités et des objectifs poursuivis. Ces compromis s'apparentent à un dévoiement des principes de référence : l'inconditionnalité du droit au logement se traduit par un accès au logement qui reste conditionné à une prescription sociale et un accompagnement ; la capacité de choisir son lieu de vie se traduit par une capacité à refuser le logement et la prise en charge proposée ; le recours au bail glissant préserve la dimension propédeutique de l'habitat accompagné.

Il en résulte une appropriation singulière du *Logement d'abord* qui se fonde sur le retrait de l'habitat transitoire, en cherchant à préserver les protections associées à l'aide sociale à l'hébergement, pour les bénéficiaires et pour les professionnels (association gestionnaire et bailleur). En se référant au concept de « *cadrage-débordement* » élaboré par Michel Callon²⁹², l'entreprise peut ainsi se lire comme un cadrage destiné à en éviter un autre (Cochoy, 2013).

De fait, le projet de CHRS Glissant ne programme pas une transformation radicale des modes d'accès au logement et d'accompagnement pour se conformer à la doctrine du *Logement d'abord*. Il explore les conditions d'une transformation progressive de l'existant. Dans un univers professionnel où la pluralité des parties prenantes et la complexité des règles impliquent la régulation conjointe, la réalisation du projet est conditionnée par l'acceptabilité des changements proposés. Le cadre proposé vise à concilier les points de tension identifiés pour permettre l'action et les apprentissages. Le déploiement suppose de surmonter les épreuves de la mise en œuvre et de tirer parti des multiples « débordements » pour ajuster au mieux ce cadre et permettre à l'action collective de se poursuivre.

Au cours de la période observée, les « débordements » les plus marquants émanent des personnes accompagnées quand elles ne se plient pas au script projeté : en refusant de s'inscrire dans le dispositif, en demandant à changer de logement, en motivant une fin de prise en charge ou encore une réorientation vers un autre dispositif. Ils modifient la problématisation du recours à des formes d'habitat transitoire ou adapté. En fonction des trajectoires individuelles, l'hébergement dans un habitat transitoire peut être préféré à un logement pérenne et des alternatives au logement ordinaire sont nécessaires quand le maintien n'est pas ou n'est plus envisageable, pour un temps ou dans la durée. Les cas particuliers rencontrés invitent à considérer les complémentarités et les articulations entre hébergement temporaire et logement pérenne, entre habitat ordinaire et habitat adapté. Ils pointent également les contradictions entre la maîtrise institutionnalisée des orientations des ménages

²⁹² Les notions de « cadre » et de « cadrage » ont été élaborées par Erwin Goffman pour analyser les processus cognitifs qui donnent sens aux expériences et cadrent leurs interprétations, en référence à un ensemble de règles et de normes en usage dans un contexte social situé. Le concept de « cadrage-débordement » de Michel Callon porte lui sur le cadrage des choix et des comportements des acteurs en situation (Bernard, 2005; Callon, 1999). Le cadrage opéré délimite un espace de jeu et structure les interactions entre acteurs. Il forme un cadre pour l'action collective, identifie les acteurs à impliquer, active les ressources jugées appropriées et légitimes, formate les activités à conduire. Il vise à contrôler la survenue d'externalités positives ou négatives que Michel Callon désigne par la notion de « débordements ». Ce cadrage fourni dans le même temps les opportunités de ces « débordements » qui sont autant de facteurs de changement. Le cadrage opéré affecte les comportements mais c'est un construit provisoire, aux frontières fluctuantes. Les stratégies individuelles et collectives qui se déploient dans ce cadre peuvent le modifier, tout comme les pressions émanant de l'environnement sociopolitique et sociotechnique dans lequel il est inscrit.

sur les habitats sociaux et le principe d'auto-détermination au cœur de la doctrine du *Logement d'abord*.

Les implications du projet et les incertitudes se dévoilent progressivement. Ainsi, le cadre partenarial s'est avéré efficace pour mobiliser les logements nécessaires à la mise en œuvre sans difficulté majeure. Il a permis aux acteurs de préciser les attributs de ces logements et les modalités de mise à disposition qui pouvaient être gages de succès. Le volontariat des bailleurs et des réservataires reste cependant la règle. Or, en se séparant des sous-locations temporaires, l'association perd la maîtrise d'un outil indispensable à son activité et sa dépendance aux pourvoyeurs de logements se renforce. Lorsque le logement ne convient pas ou plus, la place des partenaires et le rôle de la MVS sont d'autres sources d'incertitudes, avec des règles à préciser. Le sens du recours au bail glissant dans le cadre du *Logement d'abord* est également discuté, ainsi que le réglage des positionnements réciproques entre le ménage, l'association et le bailleur. Le système de règles apparaît de ce fait incomplet et non stabilisé.

L'injonction à la réduction des dépenses publiques a été une source notable de débordements. Avec l'introduction des mesures IML, ce qui aurait pu se traduire par un désengagement des parties prenantes du projet semble paradoxalement accélérer le déploiement du mode opératoire expérimenté dans les différents dispositifs d'hébergements en diffus de l'association Alynéa.

Au niveau local et national, cette expérimentation et d'autres qui s'en rapprochent, alimentent les négociations sur le devenir de l'hébergement et le programme d'action poursuivi au travers du *Logement d'abord*. Elle montre comment la démarche initiée dans la métropole lyonnaise pour remplacer l'hébergement par le logement se réoriente. L'expérimentation s'attache à défaire les dimensions de l'hébergement jugées les plus problématiques et à préserver celles qui permettent d'élargir le spectre des situations de sans-abrisme éligibles au logement.

CHAPITRE 8. SOUTENIR L'HABITER, PREVENIR L'EXPULSION DES LOCATAIRES HLM

Introduction du chapitre 8

L'émergence et la diffusion du *Logement d'abord* en France et dans la métropole lyonnaise participe d'une nouvelle morale de l'intervention auprès des personnes en situation de sans-abrisme. Cette nouvelle morale s'inscrit dans une visée capacitaire et inclusive. Elle met en avant les droits des personnes concernées que l'action publique doit permettre de rendre effectifs par des transformations sociétales systémiques. Elle est en résonance avec la notion de « continuum anthropologique » qui place la vulnérabilité au cœur de l'expérience humaine, tout un chacun étant à la fois capable d'autonomie et inscrit dans des relations de dépendance (Genard, 2009). Elle renvoie ainsi à une conception relationnelle de l'autonomie, où chaque individu est façonné par les relations interpersonnelles et sociales qu'il entretient avec son entourage et la société à laquelle il appartient.

La perte par les ménages de leur logement alimente le sans-abrisme²⁹³. Prenant également acte du continuum de situations résidentielle entre personnes « avec » et « sans » logement » (Clanché, 1998), la doctrine du *Logement d'abord* invite à prévenir le sans-abrisme par le développement de dispositifs « hors les murs », avec des formes de prises en charge et de soins adaptées à une diversité de situations de vulnérabilité où les personnes souhaitent vivre en logement ordinaire. La prévention du sans-abrisme et des expulsions locatives est de ce fait aussi un axe de la nouvelle stratégie nationale du *Logement d'abord*.

Comment les principes du *Logement d'abord* peuvent-ils se traduire dans la durée, quand les personnes sont déjà logées ? Le programme *Un chez soi d'abord* a eu un effet démonstrateur pour déconstruire la croyance en une prédictibilité de la « capacité à habiter » en logement ordinaire, y compris pour les situations de sans-abrisme jugées les plus complexes (en page 92 et suivantes). Le recul n'est cependant pas suffisant pour apprécier les modalités de la stabilité résidentielle mise en avant dans les résultats de la phase expérimentale, ainsi que les effets d'un retrait à terme de l'accompagnement assuré par un dispositif conçu pour être transitoire. La capacité à prendre en charge collectivement les situations les plus complexes d'ores et déjà en logement ordinaire met à l'épreuve la doctrine du *Logement d'abord*. Elle conditionne l'adhésion des professionnels, des élus et de la société civile, aux principes d'action prônés.

Ce chapitre propose d'éclairer les conditions de mise en œuvre de cet autre versant du *Logement d'abord* à partir d'un projet d'Équipes Territoriales D'Alternative Globale à l'Expulsion (ÉTAGE) qui visait le maintien en logement de locataires du parc social dans la métropole lyonnaise.

Alors que les directives nationales promeuvent la prévention des expulsions sans nouveaux leviers d'action, la première section décrit comment les offices métropolitains et leurs partenaires se saisissent du *Logement d'abord* pour explorer de nouvelles manières de faire vis-à-vis de locataires Hlm en procédure d'expulsion, qu'ils ne parviennent pas à soutenir dans les cadres d'intervention préexistants.

La deuxième section décrit la conception du dispositif ÉTAGE dans le cadre du pôle public de l'habitat, en s'appuyant sur les expérimentations passées, pour renforcer le « droit commun »

²⁹³ L'enquête réalisée par l'INSEE sur les personnes sans-domicile en 2012 a établi que trois sans-domicile sur cinq avait déjà eu un logement personnel, les principaux motifs de départ étant la séparation d'avec le conjoint et l'impossibilité de payer le loyer ou les charges. 39% des enquêtés avaient déclaré n'avoir jamais eu de logement à eux. Certains avaient été placés dans leur jeunesse et d'autres considéraient que le logement de leur famille ou de leur conjoint n'était pas le leur (Yaouancq et al., 2013)

et préfigurer l'inscription des pratiques et outils expérimentés dans les dispositifs territorialisés de prévention des expulsions.

La troisième section analyse le fonctionnement du dispositif au travers de l'activité de la plateforme territoriale de de Bron / Vaulx-en-Velin. Elle donne ainsi à voir les situations « complexes » qui mettent en difficulté les professionnels et ce qui fait la nouveauté des actions qu'ils engagent dans le cadre du dispositif ÉTAGE pour permettre le maintien en logement ou l'orientation vers un habitat plus adapté.

Section 1. Accompagner les locataires Hlm en difficulté dans leur logement

8.1.1. Le 3^{ème} plan national de prévention des expulsions : au-delà des recommandations, des opportunités d'action

Dans la métropole lyonnaise, les professionnels de l'habitat constataient l'augmentation des impayés locatifs qu'ils reliaient aux difficultés économiques des ménages, aux loyers élevés pratiqués dans le parc privé et au manque de logements sociaux pour proposer rapidement une mutation vers un logement avec un niveau de loyer plus adapté.

De fait, 10% des demandeurs de logements sociaux en 2019 motivaient leur demande par un logement trop cher (7 638 ménages en attente et 666 demandes satisfaites) et 5% d'entre eux par la perte de leur logement (3 358 ménages en attente et 726 demandes satisfaites)²⁹⁴. Ils pouvaient être locataire du parc privé ou social, accédant à la propriété, parfois propriétaire de leur logement. Les données disponibles attestaient de l'ampleur des difficultés²⁹⁵ et suggéraient en creux un travail important pour trouver des alternatives à l'expulsion, avec également une part non quantifiée de ménages « délogés » (François, 2023) par la menace de l'expulsion avant qu'il ne soit fait usage du concours de la force publique.

Au-delà du travail de recouvrement et de négociation à l'amiable des bailleurs, si les ménages n'étaient pas proactifs pour solliciter les travailleurs sociaux, les efforts pour prévenir l'expulsion locative tendaient effectivement à se concentrer sur les situations où la procédure d'expulsion était la plus avancée. Les dispositifs partenariaux n'étaient pas mobilisés précocement du fait de la masse des situations concernées sur le territoire. En l'absence de capacité d'intervention supplémentaire auprès des ménages, l'utilité des instances partenariales d'examen des situations était interrogée, notamment par les bailleurs sociaux. À défaut d'une ingénierie suffisante pour traiter des situations, la CCAPEX avait été instituée comme une instance « doctrinale » et deux sous-commissions opérationnelles avaient été mises en place à titre expérimental sur la commune de Villeurbanne et sur un secteur regroupant mes 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements de Lyon. Des instances partenariales préexistaient sur les principales communes. Le fonctionnement de ces différentes commissions supposait un travail de reporting sur l'évolution des situations individuelles. Ce travail était d'autant plus important que les situations étaient nombreuses car prises précocement. Principaux pourvoyeurs d'information, les bailleurs sociaux se plaignaient de l'alourdissement des tâches administratives au détriment de l'action auprès des ménages. Ils faisaient valoir le travail de prévention réalisé au quotidien pour trouver des solutions amiables et ne pas en venir à l'expulsion. Ils disaient utiliser le jugement d'expulsion et l'obtention du concours de la force publique comme des leviers pour mobiliser les locataires concernés, en ne demandant leur application qu'en dernier recours dès lors qu'ils étaient jugés « de bonne

²⁹⁴Données AFCR 2019 relatives aux demandes de logements sociaux actives et satisfaites dans la métropole lyonnaise.

²⁹⁵ La Fondation Abbé Pierre faisait état de 4 223 ménages ayant fait l'objet d'une procédure d'expulsion pour impayés avec résiliation du bail et 341 expulsions effectives en 2018 dans le Rhône. Éclairage régional Auvergne Rhône Alpes 2020 de la Fondation Abbé Pierre. Source : Ministère de la Justice 2018.

foi ». Dans les accords locaux informels, la Préfecture accordait plus facilement le concours de la force publique aux bailleurs sociaux en considérant qu'il ne serait utilisé qu'en dernier recours. En contrepartie, pour les concours qui n'étaient pas délivrés, les bailleurs sociaux ne demandaient pas à l'Etat les indemnisations auxquels ils auraient pu prétendre ²⁹⁶.

La faiblesse des moyens usuels d'accompagnement en logement ordinaire alimente alors le scepticisme et les réserves sur la politique du *Logement d'abord* parmi les professionnels. Sans occulter ces difficultés, ceux qui promeuvent le *Logement d'abord* ou qui s'y intéressent renversent l'argument. Ils font valoir les opportunités d'action ouvertes par la dynamique du *Logement d'abord*, pour mieux gérer les situations de ménages en difficulté dans leur logement, notamment dans le parc social.

« Des personnes fragiles et des grands exclus, on en a dans nos logements et dans nos résidences. Et des situations qui sont là depuis dix, quinze ans. (...) Ce public pour moi, il existe déjà dans notre patrimoine. On est capable de l'identifier et pas seulement les conseillères sociales, un responsable de secteur, un responsable d'immeuble aussi. La difficulté qui est la nôtre, c'est qu'on n'a pas toutes les compétences autour de ces publics là pour pouvoir accompagner la personne - si elle le souhaite hein, parce qu'elle ne le souhaite pas toujours - vers la meilleure solution pour elle. C'est en ça que pour moi le Logement d'abord peut être une réponse et un outil à ces situations-là. Parce qu'aujourd'hui, nous, on ne sait pas faire tout seul ».

Emmanuelle Klein, directrice de territoire d'EMH, entretien individuel, le 21 août 2018

Cette directrice de territoire souligne le continuum dans les situations de logement et de non logement (Peretti, 2006). Elle est responsable de la gestion d'un parc d'environ 6000 logements sociaux sur cinq communes de l'Est lyonnais, situés majoritairement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Certains locataires ont des difficultés très prégnantes qui compromettent leur maintien en logement. En tant que bailleur social, elle dit ne pas avoir en interne les compétences et les ressources requises pour les accompagner. C'est en direction de ces situations jugées complexes qu'elle souhaite voir se développer de nouvelles pratiques dans le cadre du *Logement d'abord*.

En lien avec ce cadrage des enjeux de prévention, la candidature métropolitaine à l'AMI *Logement d'abord* proposait le développement de nouveaux moyens d'intervention par la constitution d'équipes mobiles interdisciplinaires ou de coordination territorialisée, en capacité d'accompagner 50 personnes dès la première année, ainsi que l'usage de nouveaux outils pour couvrir 200 ménages par un projet d'alternative à l'expulsion le parc public et privé ("bail anti-expulsion", loyer à la personne, encouragement à la mobilité). Elle ciblait les situations où la procédure d'expulsion était motivée par un taux d'effort trop important et/ou des troubles liés à des problématiques psycho-sociales. Ce ciblage explicitait indirectement la notion de locataire de « bonne foi ».

²⁹⁶ Quelques années auparavant, une enquête réalisée auprès des bailleurs sociaux avait montré que 20% des locataires Hlm étaient en impayé, 2% avaient un bail résilié et qu'une alternative à l'expulsion était trouvée dans plus de 90% des cas de bail résilié. Source : Enquête Impayé ABC Hlm 2014 (données 2013).

La gestion des impayés et des procédures d'expulsion locative par les bailleurs sociaux

Lors de l'attribution d'un logement social, les services instructeurs et la commission d'attribution s'assurent que le taux d'effort est adapté aux ressources du ménage, en prenant en compte les aides au logement auxquelles le ménage peut prétendre. Cet équilibre peut être remis en cause par des changements dans la composition du ménage (départ des enfants, divorce, décès, etc.) ou dans ses revenus (perte d'emploi, suspension des droits aux prestations sociales, etc.).

Dans la phase dite amiable ou précontentieuse, le locataire en impayé est contacté par téléphone et courrier. Des rendez-vous lui sont proposés, des délais de paiement ou un échéancier peuvent être négociés, une mutation proposée, un conseil ou un appui aux démarches à réaliser pour activer ses droits et mobiliser des aides. Un conseiller social interviendra plus spécifiquement si des difficultés sociales sont pressenties.

Si le ménage ne réagit pas, qu'il n'y a pas d'accord ou que les engagements ne sont pas respectés, la procédure contentieuse est engagée en justice. Plusieurs étapes crantent le processus : le commandement de payer, l'assignation au tribunal, la résiliation du bail, le commandement de quitter les lieux, la demande de concours de la force publique pour procéder à l'expulsion, l'octroi de ce concours et son exécution. Les tentatives de contact, les échanges et les négociations se poursuivent en parallèle. La procédure est suspendue ou réactivée en fonction de l'évolution de la situation. Elle s'étend souvent sur plusieurs années.

Le bailleur a l'obligation de signaler à la CAF les locataires qui ont des aides au logement et qui ne s'acquittent plus du loyer résiduel à leur charge. Les aides au logement ne leur sont plus versées et la dette peut alors augmenter très rapidement. Le déblocage des aides non versées par la CAF au bailleur est conditionné à la reprise des paiements par le locataire, avec un effet rétroactif limité à 4 ans.

Pour les personnes avec de faibles ressources, l'apurement de la dette en sus du paiement du loyer courant est difficile. Le Fonds de Solidarité Logement peut accorder des aides financières pour résorber la dette si le ménage est de « bonne foi », que le logement occupé est adapté à ses ressources ou qu'une mutation est proposée vers un autre logement. Au-delà d'un certain montant de dettes (alors fixé à 3 000€), il n'intervient plus.

Tout ou partie de la dette peut être effacée dans le cadre des procédures de surendettement Banque de France. L'intégralité du coût est dans ce cas supporté par le bailleur, la part des loyers relevant des aides au logement étant aussi effacée. Il est possible d'avoir plusieurs effacements consécutifs. Rien ne garantit au bailleur que le locataire ne va pas de nouveau constituer une dette. Si le bail a été résilié, il est en droit de poursuivre la procédure d'expulsion même si les dettes ont été effacées.

L'impayé locatif est le motif d'expulsion le plus courant mais le bail peut aussi être résilié en justice pour troubles de jouissance, défaut d'entretien ou défaut d'assurance habitation. La procédure d'expulsion peut aussi concerner un occupant sans droit ni titre ou être liée aux opérations de démolition et de relogement.

En l'absence de troubles de voisinage ou de conflits graves avec le locataire, il est dans l'intérêt du bailleur de trouver au plus tôt une solution amiable, d'éviter l'effacement de la dette ou un départ « à la cloche de bois », de minimiser les coûts de la procédure contentieuse (huissier, frais de justice). La menace de l'expulsion locative est le moyen de pression dont il dispose dans les négociations avec le ménage. L'analyse de la situation du ménage et l'appréciation de sa « bonne » ou « mauvaise » foi déterminent les suites données. En cas de troubles et/ou de « mauvaise foi », les délais de procédure sont réduits au minimum et sont de l'ordre de 18 mois

8.1.2. Un temps institutionnel aux effets de mobilisation contrastés

Ces orientations vont être confortées par une journée thématique organisée le 5 avril 2018, avec la DIHAL et l'ensemble des institutions et acteurs concernés localement par la prévention des expulsions locatives.

Le matin, une centaine de professionnels assistent à la rencontre qui se tient dans la salle du conseil métropolitain. Les représentants institutionnels de la Métropole et de l'État accueillent le chargé de mission de la DIHAL. Celui-ci connaît une partie des acteurs pour avoir par le passé réalisé un stage de plusieurs mois à l'agence locale de la Fondation Abbé Pierre. Il annonce l'acceptation officielle de la candidature de la Métropole de Lyon comme territoire de mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* et il présente le 3ème plan national de prévention des expulsions. Celui-ci impute l'augmentation des expulsions locatives à un déficit de prévention en amont du jugement d'expulsion²⁹⁷. Les recommandations s'inscrivaient dans la continuité des dispositifs et mesures développées dans la métropole lyonnaise depuis la fin des années 1980 dans le cadre du Plan Local d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PLALHPD). Les outils préconisés étaient déjà en place et le plan semble en décalage avec les préoccupations locales et le "terrain" : « C'est très théorique tout ça » commente la directrice du contentieux de l'un des offices métropolitains assise à mes côtés. Trois tables-rondes vont ensuite se succéder qui confortent cette impression tout en donnant à voir des prises pour l'action.

Lors de la première table ronde, les conclusions d'une recherche menée sur le non-recours aux services sociaux dans le cadre des expulsions locatives pour impayés de loyer sont discutées (Grand, 2018). Partant du constat d'une procédure d'expulsion longue et complexe, au cours de laquelle les relances et courriers de "mise à disposition" des travailleurs sociaux restaient souvent sans réponse, David Grand pointait les contradictions et paradoxes des modes d'intervention sur les situations de vulnérabilités. Les réponses institutionnelles attendaient des personnes qu'elles se mobilisent et se présentent aux rendez-vous, au tribunal, etc. Ce faisant, elles préjugeaient l'autonomie et la rationalité de personnes prises dans ce que ce chercheur décrit comme un « enchevêtrement de malheurs », gérant avec des moyens limités « des situations quasiment ingérables conduisant à l'endettement ». Les situations présentées invitaient à considérer le non-recours comme le symptôme d'une manifestation potentielle de vulnérabilité, à développer « l'aller-vers ». Lors de la seconde table ronde, un huissier, un magistrat, un commissaire et un représentant de la préfecture décrivent leur rôle aux différents stades de la procédure d'expulsion. Les difficultés d'un traitement de masse et l'insuffisance des moyens pour individualiser les réponses apparaissent en creux lorsque le juge d'instance explique qu'il rend de l'ordre de 70 jugements par séance d'audience, soit en moyenne 4 minutes par dossier. La troisième table ronde présente le fonctionnement des permanences sociojuridiques qui existent de longue date et l'expérimentation PLACE²⁹⁸ portée par Grand Lyon Habitat, l'un des trois OPH métropolitain, avec des associations pour éviter l'expulsion de locataires Hlm en grande difficulté dans leur logement.

Dans le prolongement de la matinée, une réunion dans une configuration plus technique associe les services de la Métropole, de l'État, des associations et des bailleurs sociaux.

²⁹⁷ Selon Camille François, cette augmentation serait imputable à l'Etat qui expulserait davantage, notamment du fait de l'organisation des tribunaux, de l'interprétation de la loi par les juges et d'une politique d'austérité budgétaire du ministère de l'intérieur pour réduire le budget alloué à l'indemnisation des bailleurs dont le jugement d'expulsion n'est pas exécuté dans les délais légaux. Il se fonde sur une enquête réalisée en banlieue parisienne. « Les chiffres parlent d'eux-mêmes : entre 2010 et 2019, le nombre d'expulsions prononcées par les juges et réalisées par la police a augmenté plus fortement que le nombre de recours judiciaires initiés par les propriétaires (respectivement +11% et +40% contre +4%) » (François, 2023, p. 18). Il plaide pour un vrai débat public sur le coût social des expulsions locatives.

²⁹⁸ Partenariat pour un Logement Accompagné contre l'Exclusion

L'invitation précise qu'il s'agit d'un temps de travail pour « repreciser les attentes générales et opérationnelles sur ce volet de l'AMI *Logement d'abord* et voir comment travailler à une concrétisation effective d'objectifs définis conjointement sur cette problématique ». Des axes de travail sont indiqués à partir de l'instruction interministérielle : définition d'une méthode de répartition des ménages, proposition d'un accompagnement socio juridique adapté à tous, définition de modalités d'apurement précoce de la dette locative, développement de moyens de relogements précoces, prise en charge de publics et/ou de problématiques spécifiques, articulation avec la magistrature. Les échanges s'enlisent autour de l'articulation des procédures liées au surendettement, aux recours DALO et aux protocoles de cohésion, ainsi que l'évolution du logiciel Exploc²⁹⁹. Pour les membres du pôle public de l'habitat (PPH) qui y participent, l'intérêt d'un travail en cercle plus restreint, en dehors des instances du PLALHPD et dans une logique d'expérimentation, s'en trouve conforté.

L'inscription de la prévention des expulsions dans la stratégie nationale Logement d'abord

La prévention des expulsions locatives fait l'objet depuis 2016 d'un plan d'action interministériel, dont le pilotage a été confié à la Direction interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement (DIHAL). Celle-ci l'a intégré au plan quinquennal Logement d'abord, dans un objectif plus large de prévention des ruptures dans les parcours résidentiels qui concerne les ménages menacés d'expulsion et les sortants d'institutions (prison, hôpital, protection de l'enfance). Pour limiter le nombre de ménages expulsés, la plaquette de présentation du plan quinquennal invite à limiter « le recours au jugement d'expulsion » par une action préventive (1).

Une instruction adressée aux Préfets et aux services déconcentrés de l'État permet de préciser la problématisation et les intentions sous-jacentes à cette formulation qui peut sembler tautologique (2). Elle relève une forte augmentation entre 2000 et 2015 du nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion du locataire pour impayé de loyers (+80%) et des expulsions avec concours de la force publique (+ 138% soit 14 127 ménages concernés). Les dispositifs de prévention interviendraient trop tardivement et dans l'urgence, une fois le jugement d'expulsion rendu. Cela aurait pour conséquence une précarisation accrue des ménages, des pertes financières pour les bailleurs, l'augmentation des dépenses de l'Etat liées à l'indemnisation des bailleurs et l'hébergement des ménages expulsés.

L'instruction préconise d'intervenir au plus tôt auprès des ménages afin de « limiter au maximum le recours à l'expulsion aux seules personnes de mauvaise foi ». Il s'agit de les aider à résorber leur dette et/ou de pouvoir les reloger précocement, dans le cadre des fonds de solidarité logement (FSL), des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) et de leurs sous-commissions opérationnelles. Une politique spécifique au parc social doit tendre vers un objectif « zéro expulsion sans relogement ». Celle – ci doit s'appuyer sur des collaborations inter-bailleurs et inter-réservataires pour organiser les mutations, les échanges de logement et les relogements, une offre d'accompagnement socio juridique pour les ménages et un usage concerté des dispositifs de résorption de la dette. Un guide méthodologique de 37 pages accompagne cette instruction. Il présente les bonnes pratiques à déployer dans le cadre des dispositifs préexistants et à moyens constants.

(1) Plaquette - Plan quinquennal pour le *Logement d'abord* et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022). Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. Septembre 2017.

(2) Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives.

Encadré 15 : L'inscription de la prévention des expulsions dans la stratégie nationale du Logement d'abord

²⁹⁹ Logiciel mis en place par l'État au niveau national pour suivre les situations d'impayés locatifs dans le cadre des CCAPEX. L'application n'étant pas interfacée avec celle de la CAF ou des bailleurs sociaux, les informations relatives à chaque situation étaient à saisir manuellement et à actualiser en continue. Son utilisation était de ce fait jugée extrêmement chronophage.

8.1.3. Prévenir le sans-abrisme des locataires « de bonne foi » : un objectif consensuel qui rallie les trois offices métropolitains

Dépasser les dissensions et les contradictions de la stratégie nationale

Le lendemain, une réunion avec les directeurs généraux et les référents des trois offices publics de l'habitat se tient dans les locaux d'Est Métropole Habitat pour discuter la feuille de route sur l'axe Hébergement – Logement du PPH. L'ambiance est cordiale avec en arrière-plan les rivalités entre offices métropolitains, les effets de la réduction de loyer de solidarité³⁰⁰ sur l'équilibre financier de chacun, l'hypothèse d'un rapprochement contraint. La Métropole de Lyon n'y participe pas.

Les dissensions autour du *Logement d'abord* sont discutées lors de cette séance qui débouche sur un accord entre les 3 offices pour porter ensemble l'enjeu de l'accompagnement des personnes logées. Elle pose des bases de coopération qui trouveront une traduction opérationnelle dans les Équipes Territoriales D'Alternative Globale à l'Expulsion (ÉTAGE).

Le directeur général d'Est Métropole Habitat introduit la réunion en revenant sur le "secret" qui a entouré la préparation de la candidature pour s'en excuser : « *Il fallait sortir un dossier en trois mois, extrêmement complexe, on a juste répondu à cette commande. Ne voyait aucune stratégie d'évitement ou de faire en sorte que certains ne soient pas dans ce dossier. Au contraire. Nous on a vraiment envie d'y aller ensemble* ». À partir d'une présentation de la candidature métropolitaine et des modalités d'implication possibles des bailleurs sociaux sur les différents volets, l'objectif est que chacun puisse prendre position et en fonction de sa stratégie, prendre « le package complet, une partie du package ou pas beaucoup ... ».

Très rapidement, les échanges se centrent sur les moyens nécessaires au maintien en logement ordinaire de personnes en grande difficulté et les réductions de dépenses publiques recherchées par les pouvoirs publics au travers du *Logement d'abord*. Les sensibilités des uns et des autres sont connues et chaque partie a préparé ses arguments³⁰¹.

Le directeur général d'Est Métropole Habitat récuse toute naïveté concernant les motivations qui poussent le gouvernement à afficher le *Logement d'abord* comme une priorité mais dit vouloir saisir cette opportunité de proposer aux gens d'habiter directement et d'ouvrir le parc social à des personnes qui en sont écartées.

Directeur général EMH : « Le gouvernement dit : « il y a trop de monde à loger. Je n'ai pas les structures. Ça coûte une blinde. C'est à vous de le faire pour trois fois moins cher que ce que proposent les structures d'hébergement. Beaucoup de gens ne devraient pas y être et il faut les centrer sur les sans droits ou les droits incomplets ». (...) Moi, en tant que DG, j'en fais une opportunité. Je pense qu'il y a un coin à mettre pour que des gens qui n'ont rien à faire dans l'hébergement puissent accéder au logement social. Ça vient faire bouger les lignes des opérateurs. Les

³⁰⁰ Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) : introduit par la loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique), la mesure cible les foyers ayant de faibles revenus et qui occupent un logement social. Il s'agit d'une remise sur loyer obligatoire accompagnée d'une baisse de l'APL versée à ces mêmes locataires. Elle vise à réduire la dépense publique liée aux Aides Personnalisées au Logement (APL), cette baisse étant compensée par les organismes Hlm.

³⁰¹ Pour mémoire, le président de la métropole de Lyon est alors Gérard Colomb. Soutien de la première heure du candidat Emmanuel Macron, il exerce les fonctions de ministre de l'Intérieur et porte la loi asile et immigration du 10 septembre 2018 qui pour ses opposants, durcit les conditions de traitement des demandes d'asile et des migrants. Le directeur général de LMH a été son directeur de cabinet. Il a été nommé avec pour perspective la fusion des trois OPH métropolitain. Le directeur général d'EMH est lui le dauphin du Jean Paul Bret, maire socialiste de Villeurbanne qui s'oppose à Gérard Colomb notamment sur la question de l'accueil des migrants. Moins politisé, le directeur général de GLH a fait carrière au sein de l'office, avec une culture métier orientée vers la dimension technique et patrimoniale, dans un office où la question des équilibres de peuplement est une préoccupation partagée par beaucoup de professionnels et d'administrateurs.

nôtres parce que parfois, on n'a pas envie de s'embêter avec des publics qui ont de trop grandes complexités (psychologiques, sociales, économiques). Les structures d'hébergement et de logement accompagné parce que cela leur va bien de fidéliser une certaine forme de clientèle. C'est ces lignes-là qui sont en train de bouger. En tout cas le Logement d'abord, il pose ça ».

Il acte les contradictions de la stratégie nationale mais n'en fait pas une raison suffisante pour se détourner du *Logement d'abord*.

Directeur général EMH : « Il y a une forme d'injonction paradoxale. Au moment où l'on était prêt à s'engager fortement, on vient nous prélever extrêmement de moyens. Or ce sont des politiques qui demandent des moyens. Donc ça, il va falloir qu'on le vérifie assez rapidement dans le cadre de l'AMI ».

Il met en avant l'antériorité de l'engagement d'Est Métropole Habitat pour le *Logement d'abord*, en incluant dans cette dynamique les deux autres offices en référence à leur implication dans le programme *Andatu* où des familles roms issues de campements de squats avaient été logées directement par les bailleurs sociaux (en page 95 et suivantes).

Ne pas s'impliquer pour préserver le « vivre ensemble » dans les immeubles sociaux : un argumentaire fragile

Considérant que la politique du *Logement d'abord* ne présente pas de garantie de moyens suffisants pour l'accompagnement en logement, les dirigeants de Lyon Métropole Habitat en font un préalable à l'implication des bailleurs sociaux. Ils centrent leur argumentaire sur la responsabilité des bailleurs en matière de « vivre ensemble » dans les immeubles sociaux vis-à-vis de leurs locataires et des collectivités locales. La directrice du département service aux clients met en avant son expérience d'assistante sociale de terrain et sa connaissance du tissu associatif lyonnais pour asseoir son analyse.

Directrice département service aux clients LMH: « J'ai trop trainé mes guêtres dans les dispositifs d'hébergement et autres pour ce type de publics pour avoir simplement quelques réserves sur les engagements des uns et des autres et le fait de pérenniser. Pourquoi cela marche en Finlande, en Suède ? Parce qu'il y a un dispositif ambulatoire qui a existé de tout temps et qui fait qu'il y a une habitude d'« aller vers ». À la réunion sur les expulsions d'hier, un des points était de dire que le fait de se mettre à disposition dans un courrier, cela ne fonctionne pas. Moi, je veux avoir des assurances pour aller plus loin avec des publics qui - il ne faut pas se leurrer- ne présentent pas qu'un problème de toit. Et ce n'est pas parce qu'on leur met un toit sur la tête que toutes les difficultés psycho-sociales qu'ils peuvent avoir vont être réglées ».

Directeur général EMH : Ça, on est d'accord.

Directrice département service aux clients LMH: « Aller vers le logement, c'est aller vers un logement qui est à l'intérieur d'un immeuble. Et nous, en tant que bailleur, ce qui nous intéresse c'est la question du vivre ensemble. (...) Les associations auront mission de venir faire de l'accompagnement individuel. Mais nous bailleurs, si l'on doit s'inscrire là-dessus, il faut qu'on ait des moyens d'accompagnement collectif. Sans quoi, on le sait très bien... On en a tous des gens ... On en fait déjà tous du Logement d'abord. Un mec skizo qui pète un plomb un samedi dans une de nos résidences et qui se balade dans nos coursives avec un couteau, on ne sait pas le gérer. Et il n'y a personne en face. Et on aura les élus qui vont venir nous discréditer. Et les voisins qui vont nous dire : « Mais qu'est-ce que vous faites ? ». Donc si on a des éléments de réponse, de méthode, des moyens humains pour accompagner ça : jouons ! Mais n'y allons pas simplement sur une dimension angélique en disant : « On va donner un toit aux gens et pas de souci. Ils vont se refaire une santé comme s'il n'y avait aucun problème derrière ».

La directrice du département service aux clients décrit un tissu associatif épuisé et précarisé par les financements « à la mesure ». Sous-payés et insuffisamment formés, les professionnels y seraient dans l'incapacité d'avoir la vision globale et pluridisciplinaire nécessaire à l'accompagnement de ces situations. La fermeture des places d'hébergement en établissement et le redéploiement de l'accompagnement au domicile des personnes les mettraient encore davantage en difficulté : « *On est en train d'étrangler les associations dans un modèle économique qui va être très, très dur pour elles* ».

Le monde de la psychiatrie lui se repositionnerait sur sa dimension asilaire et sur quelques pathologies phares. Les bailleurs sociaux accueilleraient les « chroniques » sous traitement et stabilisés pour un temps mais susceptibles à tout moment de connaître des cycles de crise. Acteurs de terrain en prise avec les situations, ils assureraient un travail social de premier niveau et une mise en coordination des intervenants indispensable mais non reconnus par les pouvoirs publics. Bien que son argumentaire cible spécifiquement les personnes qui souffrent de troubles psychiatriques, ses réserves ont une portée plus large et recouvrent sans distinction les ménages à loger dans le cadre du *Logement d'abord*. La figure du « fou avec un couteau » est utilisée comme repoussoir.

Quelques précisions sur les responsabilités des bailleurs peuvent éclairer ce propos et la suite des échanges. Le bailleur est tenu d'assurer à son locataire la « jouissance paisible du logement loué » et celui-ci est tenu d'user « raisonnablement » de la chose louée (articles 1728 et 1732 du code civil)³⁰². Le bailleur a l'obligation de faire cesser les troubles anormaux de voisinage que ses locataires subirait et ne peut s'exonérer de cette responsabilité qu'en cas de force majeure³⁰³. Par ailleurs, le signalement d'une personne vulnérable en danger est une obligation légale. Si elle est considérée comme n'étant « pas en mesure de se protéger », le bailleur doit faire le nécessaire à sa place, et éventuellement contre son gré, pour alerter les autorités concernées (justice, police, aide sociale à l'enfance, etc.). Ces obligations sont communes à tous les bailleurs. Leur responsabilité est engagée quand des situations dérivent dans leur parc immobilier.

En tant qu'office métropolitain, il est cependant difficile de s'opposer frontalement à une politique nationale désormais soutenue par la Métropole de Lyon. L'argumentaire des opposants au *Logement d'abord* va donc se déplacer sur la question des moyens donnés pour renforcer leur dispositif de gestion sociale de proximité.

Faire valoir le travail de proximité réalisé par les offices métropolitains

À partir de cette préoccupation partagée par les trois offices, un terrain d'entente va être trouvé. Les protagonistes s'accordent sur l'existence d'« intimes convictions » différentes sur le *Logement d'abord* et de « stratégie de boîtes » distinctes, la caricature étant présente et à éviter de part et d'autre.

Directeur général LMH : « Ceux qui n'ont pas envie de s'occuper des gens à problèmes », « ceux qui considèrent qu'un logement, cela se mérite », ... ce n'est pas du tout ça. Nous sommes des gens qui allons bien au-delà du rôle du bailleur classique. Nous sommes dans le vivre ensemble et nous mettons une force collective au service de ce vivre ensemble. Mais on peut penser que l'on va accumuler des difficultés en intégrant dans nos logements, ces personnes qui relèvent pour un certain nombre à un moment donné plutôt de sas ou d'une autre forme de prise en charge. (...). Enfin en gros, on demande au logement social de loger les plus défavorisés des plus défavorisés. Cela veut dire qu'on nous aide à renforcer cette

³⁰²L'article 1728 du code civil stipulait depuis 1804 que "le preneur est tenu d'user de la chose louée en bon père de famille". Ce n'est qu'en 2014 dans le cadre de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes que l'adverbe « raisonnablement » a remplacé cette notion de « bon père de famille »,

³⁰³ Article 1719, 3° du code civil et article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

dimension de l'accompagnement social qui va être de plus en plus prégnante dans la façon de faire notre boulot ».

L'insuffisance des moyens des services sociaux, de la santé et de la sécurité publique pour prévenir et gérer les situations de crise fait consensus parmi les participants. La situation n'est pas nouvelle mais avec le *Logement d'abord*, la perspective d'accueillir en plus grand nombre des personnes vulnérables et l'injonction à la prévention des expulsions inquiètent dans un contexte où leur modèle économique est mis en cause, leurs indicateurs de gestion et ainsi que leur masse salariale interrogés. Cette perception est alors la plus répandue parmi les professionnels des organismes Hlm.

Les trois offices ont en commun un parc important dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui ont les loyers les plus bas et qui accueillent les locataires les plus pauvres. Ils ont des équipes de proximité importantes avec des responsables d'immeuble sur site, des conseillères sociales, des fonctions de médiation sociale pour contribuer à la tranquillité. Ils développent des actions collectives dans les résidences et les quartiers où ils sont implantés, avec des équipes dédiées au montage de projets avec les habitants et les associations afin de renforcer les solidarités de proximité et le « vivre ensemble »³⁰⁴. Ils assurent ainsi des missions qui vont au-delà de leurs obligations réglementaires et des prestations « de base ».

Cette gestion urbaine et sociale de proximité est un marqueur qui peut les distinguer des autres bailleurs sociaux présents dans la métropole, notamment les entreprises sociales de l'habitat qui seraient incitées par leur actionnariat à réduire leurs effectifs en proximité et à s'en tenir aux services incontournables³⁰⁵. Dans une période où ils sont interrogés sur leur utilité sociale et leur gestion au niveau national et par la Métropole de Lyon, les offices souhaitent faire reconnaître ce travail de proximité autour des situations, dans ses dimensions individuelles et collectives.

Pour se conformer aux exigences de maîtrise des dépenses des collectivités, la Métropole vient d'appliquer une baisse de 6% sur les subventions versées aux associations. Elle a aussi décidé de ne plus financer l'accompagnement social lié au logement (ASLL) réalisé par les bailleurs sociaux³⁰⁶. Cette décision très récente confère une actualité forte à ces préoccupations. Les conseillères sociales de Lyon Métropole Habitat et de Grand Lyon Habitat sont concernées. Pour les deux offices, cela marque une méconnaissance du travail social qu'elles réalisent et cela contribue à l'invisibiliser. Est Métropole Habitat n'est pas concerné car il n'abondait plus à ces financements depuis plusieurs années.

L'internalisation d'une part de l'accompagnement social de leurs locataires fait débat entre les trois OPH, d'autant que ce travail est difficile à cerner³⁰⁷. Ils s'entendent néanmoins sur l'importance de l'ensemble des métiers de la proximité pour réguler les relations de voisinage,

³⁰⁴ Une liste non exhaustive des projets impulsés par EMH donne une idée de ce champ d'intervention : système de commandes groupées, atelier de bricolage et espace de coworking, ateliers d'écriture et de sculpture pour la fabrication de marionnettes géantes, ateliers de scénographie et de magie, jardiniers-animateurs, paniers solidaires, Grande Conversation, cafés rencontres, ... Une équipe « innovation sociale » de cinq salariés coordonne ces activités. Des actions comparables sont menées par les deux autres offices communautaires.

³⁰⁵ En tant qu'acteurs institutionnels, implantés sur les territoires et en charge d'une mission d'intérêt général, bon nombre d'organismes Hlm développent des actions similaires mais il n'y a pas de règles en la matière. Des « bonnes pratiques » sont mises en avant au sein de la profession par l'Union sociale pour l'habitat et des incitations financières proposées par l'Etat et les collectivités mais chaque bailleur social décide de son organisation, de ses procédures et des moyens qu'il y consacre.

³⁰⁶ Ces mesures sont prévues dans la circulaire N° 90-89 du 7/12/1990. « Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement. »

³⁰⁷ Ce travail social serait assimilé à tort à de la gestion locative et au traitement de l'impayé, avec une dimension "éducative" qui est valorisée par certains et contestée par d'autres.

repérer et soutenir les ménages en difficultés, être un point d'entrée vers les acteurs spécialisés : « on est le dernier acteur de terrain généraliste » disent-ils.

Accompagner des situations qui seront tôt ou tard (re)logés dans le parc social

Le directeur général d'Est Métropole Habitat fait valoir que dans la période, revendiquer des moyens supplémentaires pour s'impliquer dans le *Logement d'abord*, serait inaudible et contre-productif.

Directeur général EMH : « Là où je suis inquiet, c'est que si on dit non à ça, ils vont continuer à nous ringardiser. Ils vont continuer à dire que les opérateurs privés vont faire mieux que nous. Et le prochain qui va arriver, c'est SOS qui va dire : « non mais vraiment, ils sont trop mauvais ces bailleurs, ... Moi je vais le faire à votre place » ».

L'argument porte et le directeur général de Grand Lyon Habitat se positionne en faveur d'une voie médiane. Le dimensionnement des projets pilote à engager dans le cadre de l'AMI *Logement d'abord* rassure. À petite échelle, ils peuvent permettre de mobiliser quelques moyens pour accompagner des ménages qui seraient de toute façon tôt ou tard logés dans le parc social, en testant de nouvelles pratiques. Le directeur du développement social y voit lui l'opportunité de poursuivre le travail partenarial engagé avec l'expérimentation PLACE que Grand Lyon Habitat porte depuis trois ans sur le maintien en logement de locataires en grande difficulté.

Directeur général GLH : Tant qu'on reste dans ces rythmes-là. Tant qu'on reste dans la phase qui est exprimée là. Ça ne va pas renverser la table...

Directeur du développement social GLH : Moi je n'étais pas sur les moyens. J'étais sur la manière dont on fait le travail social aujourd'hui. Je vais reparler de PLACE. Si PLACE a pris forme chez nous, c'est bien qu'à un moment donné, on était confronté à des locataires qui sortaient complètement du cadre d'un logement social, qui perturbaient la vie collective et qui avaient des dettes pas possibles. Donc, on l'a mis en place (c'est le cas de le dire). Mais cela ne suffit pas ce type de dispositif. S'il n'est pas généralisé, pensé à l'échelle métropolitaine, pérennisé et travaillé au niveau territorial. Je pense vraiment que c'est une opportunité de poser cette question-là. Mais vraiment de la poser quoi. En intégrant le rôle des conseillères, en travaillant territoire par territoire, en travaillant sur le financement comme cela a été dit tout à l'heure. La question du financement des associations puisque c'est elles qui vont travailler.

Directrice des attributions GLH : Pour moi, on en fait déjà. On fait déjà des jeunes, des sortants qui ne passent pas par la case hébergement, avec juste une petite ASLL qui va porter deux mois l'accès. Et après, on en reste là. Ça marche ou ça ne marche pas. On n'a pas plus aujourd'hui que ce que l'on a ici. Je pense que ce que l'on a à gagner, c'est de se dire que là, on peut peut-être tester d'autres méthodes et d'autres façons de travailler.

Mettre en œuvre le droit au logement sans transiger avec les règles communes

C'est au prisme de l'enjeu du maintien en logement que les bailleurs sociaux envisagent le *Logement d'abord* et l'accès des personnes sans domicile au parc social. Ils s'inquiètent des difficultés potentielles qu'elles pourraient rencontrer et poser. Les craintes concernent les impayés mais surtout les troubles de jouissance et leurs incidences pour le voisinage, les équipes de proximité, l'image du bailleur et du logement social dans l'opinion publique et auprès des élus qui signent les permis de construire.

La cohérence du positionnement de bailleur social est en jeu quand certains occupants s'affranchissent des règles et obligations que l'organisation et les équipes s'attachent à faire

respecter. Ne plus pouvoir expulser en cas de manquement aux obligations locatives prive le bailleur de ces moyens de coercition. Pour emporter l'adhésion, l'équilibre entre le droit au logement et le respect des règles communes est discuté en séance, ainsi que l'arrière-plan politique de cette action publique et ses ambiguïtés.

Directeur général EMH : Ne t'inquiète pas. On sort des familles. On a sorti une famille mardi dernier, une famille roms. Elle a pris la place d'une autre. On continue et on va continuer à expulser.... Il n'y a pas d'angélisme de notre part.

Directeur général LMH : Non, non. Ni de diabolisation de celui qui expulse.

Directeur général EMH : On a parlé de mauvaise foi. Là en l'occurrence, il a pris la place d'un ménage Andatu sans rien nous dire. Il est resté pendant 4 ans. Il nous doit 18 000€, il part quoi. Bon, 18 000€, c'est les deux familles cumulées, il faut donner à chacun sa part (rires) ...

Directeur général LMH : Sur limiter l'expulsion, il y a quand même un conditionnement. Cela va être de plus en plus difficile... Il y a un conditionnement des juges qui va être de plus en plus fort. Et donc ça, plus les difficultés, moins les ressources, au bout d'un moment, ouah ...

Directeur général EMH : Oui mais tu sais. Quand je fais cette expulsion et que j'ai tous les collectifs qui m'appellent. Et bien derrière, tu leur dis tout ce que tu as fait avant... Et du coup, tu es légitime et on te laisse tranquille. Ils m'ont dit, on va aller manifester en bas de l'immeuble et on a expliqué la situation, ...

Directeur général LMH : oui. C'est une mesure en dernier ressort. Mais on sent quand même, quand tu lis l'AMI, il faut notamment reloger ceux qui viennent d'être expulsés. Il y a un moment où c'est un tonneau des danaïdes là.

Directeur général EMH : Non mais là, c'est du « en même temps ». Je suis désolé, c'est le « en même temps ». Tu as la loi immigration et tu as l'AMI.

Un accord est trouvé entre les trois offices sur ces bases³⁰⁸. À partir du constat des difficultés qu'ils rencontrent d'ores et déjà pour gérer des situations de grande vulnérabilité dans leur patrimoine, les offices communautaires conviennent de se saisir de la mise en œuvre locale du *Logement d'abord* pour travailler avec leurs partenaires la question du maintien en logement des personnes en situation de sans abris qu'ils logent, ainsi que la question de la prévention des expulsions locatives pour les situations « complexes » où les ménages ne sont pas de « mauvaise foi ». Ce faisant, ils souhaitent aussi faire reconnaître le travail qu'ils réalisent, négocier des moyens d'action et explorer d'autres modes de coopération avec les acteurs impliqués ou à impliquer dans la gestion de ces situations.

Ce mouvement n'est pas propre à ces trois offices, il s'observe au niveau national avec un grand nombre d'expérimentations et projets portés par les bailleurs sociaux avec les associations sur le maintien en logement. Pour les représentants de l'Union Sociale de l'Habitat interviewés, là où la politique nationale met surtout l'accent sur l'accès au logement et la prévention des expulsions, les bailleurs sociaux « entrent » sur le *Logement d'abord* par la question du maintien et cherchent à élargir les partenariats en direction du monde de la santé, « grands absents » de la stratégie nationale. C'est en particulier le cas de la psychiatrie de secteur que les acteurs de l'habitat ont beaucoup de mal à mobiliser pour des personnes qui ne sont pas déjà suivies, qui ne sont pas en demande de soin ou qui sont dans les “ zones grises ” de la santé mentale, sans psychose “avérée” par exemple.

³⁰⁸ Bien qu'elle soit aussi sous-jacente aux réserves et aux oppositions sur le *Logement d'abord*, la question des équilibres de peuplement et de la mixité sociale qui seraient compromis par l'accueil dans le parc social d'un trop grand nombre de ménages en situation de sans-abrisme n'a pas été discutée au cours de cette séquence.

8.1.4. « Qu'est-ce que l'on n'a pas fait ? » : déconstruire l'image du méchant bailleur

L'échange a lieu en mai 2018, quelques jours après cet accord entre les OPH, dans le cadre d'une réunion de travail du pôle public de l'habitat qui porte sur la prévention des expulsions. Elle réunit les référents des trois offices et de la Métropole de Lyon et les responsables du contentieux. En amont de la séance, nous avons demandé à chacun d'identifier deux ou trois situations « complexes » où les pratiques en vigueur ne permettent pas en l'état d'éviter l'expulsion.

La directrice en charge du pôle accompagnement social de l'un des offices présente deux trajectoires parmi la vingtaine de ménages pour lesquels une expulsion a été actée cette année-là. Il s'agit de deux ménages qui avaient déjà été en situation de sans-abrisme, dont le loyer était adapté aux ressources, en impayé récurrent depuis une dizaine d'année ou plus et avec une dette locative élevée. Les dispositifs d'aide ont été mobilisés ou proposés sans succès. Ils ne se « mobilisent » pas et ils « n'adhèrent » pas à l'accompagnement proposé pour éviter l'expulsion alors que celle-ci va les mettre en grande difficulté : « Il y a quelque chose qui nous échappe » résume – t- elle.

Moi j'ai le cas de monsieur A. Il a 59 ans, il habitait dans un T2 dans le 9ème arrondissement. Quand on l'a logé, il avait un CDI et là, avant de quitter son logement, il bénéficiait de 1 000€ d'allocation de retour à l'emploi. Ce monsieur, en 2004, il était en procédure d'expulsion pour dette locative de 4 500€. Il a quitté son logement et pendant 4-5 ans, il a été dans le privé. En 2009, on est sollicité par Accueil et logement pour le reloger. On ne sait pas trop ce qui s'est passé mais quand on a vu le dossier de surendettement, on a imaginé qu'il avait eu d'autres dettes locatives. On a fait un bail glissant avec Accueil et logement. L'objectif, c'était de mettre à plat ses dettes, de l'accompagner, etc.... En 2011, 3 ans après, c'était sur le fil du rasoir. Bon an mal an, il réglait mais ...Au fait, on a fait glisser en se disant, peut être que là, c'est le moment. Et très rapidement, dès 2011, je précise la date. Et on se retrouve aujourd'hui avec 25 000€ de dettes. On a fait du boulot avec lui, tenté des FSL mais il n'a jamais adhéré à l'accompagnement social. Le loyer était tout à fait adapté (16% de taux d'effort). Pourquoi j'ai pris cette situation, qui pour moi est emblématique. Là, c'est quelqu'un qui globalement a des revenus, qui vient de loin, on est quasiment sur 20 ans de difficultés financières, et qui nous échappe comme une savonnette. En clair, il prend un bout de règlement, il relâche... Et là, pour le coup, quand je vois l'épaisseur de ce que l'on a tenté avec lui. On a tiré tous les fils possibles et il nous manquait l'élément qui était sa prise de conscience. Qu'est-ce que l'on aurait pu faire ?

C'est vrai que sur la vingtaine d'expulsions, on nous dit : « vous êtes un bailleur social et vous l'expulsez ? ». Bon, à ce moment-là, on ne l'expulse pas mais on va où ? Qu'est-ce qu'on fait et jusqu'où on va ? Il y a une forme d'impuissance. Même l'assistante sociale le 30 mars, un dernier courrier, il ne s'est pas manifesté. Il n'était pas présent lors de la visite à domicile de la conseillère sociale. Il n'avait toujours pas constitué de demande d'hébergement. Il ne voulait pas évoquer sa situation, ... Voilà. Donc il a fermé sa porte à tout. Et voilà. Il a quitté le Logement d'abord.

Autre participant : Il est parti avant l'expulsion ?

Oui, il a rendu les clés.

Réunion de travail du PPH, Villeurbanne, le 25 mai 2018

Elle cherche à éclairer des situations paradoxales qui interrogent et peuvent susciter l'indignation. Le choix de cette situation vise à illustrer l'impuissance du bailleur social et des services sociaux de secteur face à un locataire pour qui le règlement du loyer semble ne pas être une priorité. Pour le bailleur social, il n'y avait pas de motifs pour surseoir davantage à

l'obligation de s'acquitter du loyer comme les autres locataires. La menace de l'expulsion imminente n'a pas provoqué un retournement de situation comme cela arrive parfois (certains règlent in-extremis tout ou partie de la dette ou demandent de l'appui pour un relogement ou une mise à l'abri).

Une autre situation est exposée où là encore, les efforts du bailleur social pour éviter l'expulsion sont mis en échec par le choix de la locataire de ne pas payer ses dettes alors qu'elle en avait la possibilité.

La deuxième, c'est Mme C. Elle a 36 ans et elle a une fille de 8 ans. Elle entre en 2009. De la même manière, c'est quelqu'un qui à l'époque était SDF. Un parcours d'hébergement en hébergement. À l'époque, elle est enceinte et on est sollicité par des travailleurs sociaux. Donc là, mise en place de l'accompagnement social.

Autre participant : Dans le cadre d'un bail glissant ?

Non. On l'a fait en direct parce que ... à l'époque on a estimé qu'avec de l'ASLL, ça marchait. Il y avait nos conseillères sociales, des référents, on s'est dit « on ne va pas rajouter encore ». Et globalement, ça a un peu tenu. Je dis « un peu » parce que de la même manière... Là il y avait du RSA, un peu de salaire et au bout d'une année, elle a tout lâché. Et là, la complexité c'est elle a bénéficié d'un héritage de 50 000€. Alors ça a complexifié les choses parce que de toute part, vu ces revenus-là, ils ont considéré que les aides sociales...

Autre participant : Qu'elle était riche !

En revanche, elle n'en a pas profité pour payer sa dette, ses dettes puisqu'elle en a quelques-unes. Donc là, que fait-on ? Bientôt elle allait fêter ses 10 ans à Lyon Métropole Habitat et dix années de poids d'endettement. Et oui, deux aides du FSL quand même, et puis l'ACAL aussi (garantie contre l'impayé versé par le FSL au bailleur), un plan de cohésion, et 7 089€ de dette malgré un rappel APL de 4 000€.

Autre participant : Ce n'est même pas tant que ça. Mais avec deux FSL et tout, c'est qu'elle a dû monter bien plus haut ...

Ben oui. Surtout qu'après, elle aurait pu profiter de son héritage ...

Autre participant : Mais on n'a pas tous les même priorités.

C'est ce qu'elle a dit quand elle a rendu les clés. Elle est partie avant l'expulsion. Elle a été transparente.

Autre participant : Et on ne sait pas où ils sont les gens après ?

Autre participant : Ils reviennent chez les autres.

Autre participant : Ils font un DALO.

Réunion de travail du PPH, Villeurbanne, le 25 mai 2018

Les deux ménages ont quitté d'eux même le logement. Pour les participants, compte tenu de leur situation et de leurs revenus, il est probable qu'ils soient in fine relogés dans le parc social via les dispositifs d'accès pour les ménages prioritaires. De ces deux récits se dégagent un sentiment d'irrationalité et d'impuissance, l'impression d'une histoire sans fin. Ils ne donnent pas de prises pour l'action. Tout a déjà été tenté sans succès.

Ces récits visent à faire préciser par les représentants de la Métropole de Lyon les situations à cibler car parmi les équipes en charge du contentieux dans les organismes Hlm, le bruit circule que « demain avec Le Logement d'abord, plus personne à la rue. On ne pourra plus expulser ». Les critères de « bonne foi » et de « problématiques psycho-sociales » sont repris en séance non sans en pointer les limites. La directrice de la relation client et de la qualité de service EMH pointe le caractère peu opérant des distinctions établies : « De toute façon, il y

aura toujours une problématique psychosociale. Ça n'existe pas sinon des gens à qui ça fait plaisir de se faire expulser alors qu'ils auraient les moyens de payer ».

8.1.5. Remédier aux insuffisances du droit commun dans un cadre dérogatoire

D'autres situations exposées en séance ont été choisies au contraire pour montrer que de nouveaux leviers d'intervention pourraient être mis en place.

Le responsable contentieux d'EMH présente le cas d'une locataire de 90 ans qui vit seule et n'a plus tous ses esprits. Son bail est résilié depuis des années, elle ne perçoit plus les aides au logement auxquelles elle a droit et sa dette s'élève à plus de 15 000€. Les pompiers sont intervenus à plusieurs reprises parce qu'elle oublie d'éteindre le gaz, perd ses clés, son argent. Le voisinage s'inquiète et se plaint aussi de son agressivité et de ses cris. Une demande de mise sous protection a été adressée au procureur qui reste sans suite. Elle n'envisage pas d'aller en maison de retraite ou de déménager. Le bailleur social lui n'envisage pas d'aller à l'expulsion du fait du grand âge et de la vulnérabilité. Il utilise cependant la procédure contentieuse comme un « aiguillon pour mobiliser le locataire et tous les partenaires autour ». La situation devient plus crédible aux yeux des partenaires du fait de la procédure d'expulsion. Celle-ci fixe des échéances qui permettent à la situation de sortir de la masse et d'activer par exemple la demande de mise sous protection.

Les services sociaux travaillent avec elle pour avoir une mesure de protection au fait. Elle, elle y était réticente au fait. Elle n'était pas au rendez-vous. On a réussi à la convaincre mais c'est le médecin qui était en maladie. Donc ça reporte dans le temps. Le temps social est toujours plus long que le temps du quittancement chaque mois. On a peut-être bon espoir un jour peut-être d'y arriver mais en attendant, l'idée c'est peut-être d'aider aussi le bailleur à patienter. À tenir. Parce que le but clairement, ce n'est pas d'expulser. C'est de la maintenir dans les lieux le temps qu'il faut. Et la solution là, cela ne peut pas non plus être de rester dans le logement. Parce qu'elle n'est plus vraiment autonome ».

Autre participant : Et là, cette dame, elle est quand même dans l'adhésion à ce que vous pouvez proposer ?

Alors au départ pas du tout. Et là, récemment oui parce qu'elle a entendu une menace d'expulsion. On arrive en fin de procédure et ça, ça fait bouger. Par contre les services sociaux s'en sont saisis assez tôt.

Réunion de travail du PPH, Villeurbanne, le 25 mai 2018

Il présente également la situation d'un couple avec un jeune enfant où par différence, il ne trouve pas d'appui auprès des services de l'Etat pour permettre le maintien en logement.

Ils sont locataires d'un deux pièces depuis deux ans et demi. L'épouse n'arrive pas à obtenir de titre de séjour parce que sa date de naissance n'est pas reconnue par son pays d'origine. Du fait de cette situation administrative, leurs ressources sont insuffisantes. La famille vit avec 674€ par mois. Depuis leur emménagement, ils ne paient pas le loyer et ils n'ont pas assuré leur logement. Ils « n'adhèrent pas » aux propositions faites par les services sociaux. Le bailleur a proposé la mise en place d'une intermédiation locative pour solvabiliser le ménage et le maintenir dans le logement. La proposition n'a pas été retenue par les services de l'État en charge de l'hébergement urgence, qui seront en charge du relogement de la famille si elle est expulsée. La raison n'a pas été explicitée. Peut-être parce que les services ne voulaient pas déroger aux circuits et aux règles de priorisation qui sont en vigueur pour accéder à un hébergement d'urgence ? La procédure d'expulsion arrive à son terme sans qu'une alternative se dessine.

La gestion de ces situations est source de dilemme et de tension, au sein des offices et avec les partenaires. Alors que les fonctions sociales travaillent auprès du ménage pour

comprendre sa situation, le « mobiliser » et le soutenir sur diverses dimensions sur le temps long (accès au soin, parentalité, insertion professionnelle, ...), les fonctions en charge du recouvrement et de la maîtrise des impayés voient la dette augmenter et leurs indicateurs se dégrader. Les dissensions sur l'appréciation de la situation et sa gestion sont encore plus vives lorsque s'ajoutent des risques pour la personne et son entourage, des nuisances et des troubles pour le voisinage ou encore un "passif conflictuel" avec le ménage.

Dès lors que des vulnérabilités sont pressenties ou identifiées, ces situations posent la question du partage des responsabilités, des coûts et des risques liés au maintien en logement ou à la recherche d'une alternative à l'expulsion locative « sèche », sans solution de relogement. Elles interrogent les périmètres de responsabilité et les échelles de solidarité : qu'est-ce qui relève des missions d'un bailleur social et s'auto finance par les loyers en contrepartie des aides directes et indirectes dont bénéficie le parc social ? qu'est-ce qui relève de l'aide sociale et de la solidarité ? quelles sont les configurations de travail à privilégier pour prendre en charge ces situations ? La réglementation n'explique pas le contenu et la forme de la mission sociale attendue d'un organisme Hlm vis-à-vis des personnes qu'il loge³⁰⁹. Les curseurs sont très variables d'un organisme Hlm et d'un territoire à l'autre. Les pratiques partenariales dessinent des règles tacites mais elles ne sont pas formalisées et elles fluctuent dans le temps.

Lors de cette séance de travail, à partir de ces quelques situations où les personnes ne semblent pas en mesure de se saisir des dispositifs existants pour prévenir l'expulsion, différentes pistes sont discutées. Les propositions émergent à partir des manques ou des incohérences identifiées : des professionnels formés pour aller au domicile et chercher « l'adhésion » de personnes qui manifestent des troubles du comportement, les relogements inter-bailleurs, l'aide au déménagement, la recherche d'une solution une aide à la quittance pour limiter l'augmentation de la dette, un « bail maintien » pour solvabiliser pour un temps, "débloquer" s'il y a lieu les aides au logement et maîtriser ou réduire ainsi la dette.

Les services du bailleur et des travailleurs sociaux de secteur (CCAS et Maison de la Métropole) n'ont pas la disponibilité en temps et toutes les compétences requises pour démêler ces situations, instaurer un lien de confiance, coordonner l'intervention des différents partenaires, mobiliser les aides auxquelles le ménage peut prétendre, etc. La notion d'équipe « mobile et pluridisciplinaire » vise à confier le travail de mise en lien à des professionnels dédiés et « tiers neutres ».

Des outils sont évoqués pour compenser une partie du coût du maintien en logement essentiellement supporté par les bailleurs sociaux³¹⁰. Expérimentées sur d'autres territoires, les « aides à la quittance » sont envisagées comme un moyen d'« acheter du temps » pour que durant cette période, la dette soit stabilisée et n'augmente pas. La mise en place d'une intermédiation locative, désignée sous le nom de « bail – maintien » ou « bail anti-expulsion » permet aussi de financer les loyers sur des fonds publics. Ce dispositif de sous location conditionne aussi la signature d'un nouveau bail au respect par le ménage de ses obligations locatives dans une forme de mise à l'épreuve, dans le même logement si celui est adapté ou dans le cadre d'un relogement. Des connexions sont aussi faites avec différentes pratiques "dans l'air du temps" que les uns et les autres souhaitent expérimenter ou développer (le loyer à la personne, l'usage des logements intercalaires, l'auto-réhabilitation ...).

³⁰⁹ Article L411 du Code de la construction et de l'habitation : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

³¹⁰ En effet, quand le bail a été résilié par une décision de justice, le bailleur peut demander au locataire de quitter les lieux et si nécessaire, solliciter auprès du Préfet le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion. Le Préfet statue sur la base d'une enquête sociale et s'il refuse le concours, le bailleur est en droit de demander à l'État le versement d'indemnités d'occupation. Sauf exception, cela n'est pas pratiqué dans le Rhône par les bailleurs sociaux.

La référente de la Métropole de Lyon incite les offices à porter leurs propositions dans le cadre des projets-pilotes de l'AMI *Logement d'abord* pour les tester et qu'à terme les différentes institutions impliquées dans le maintien en logement et la prévention des expulsions s'en saisissent : « *L'idée des projets pilotes, c'est de voir sur des situations, si on agit carrément différemment, si ça fait levier. Et du coup, étudier dans quelles conditions il faudrait qu'on s'organise pour les financer. Là, on aura un peu d'argent pour démarrer. C'est ça l'idée de l'AMI* ». Les participants conviennent de formaliser dans le cadre du PPH, un projet-pilote à soumettre dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise.

Section 2. Un dispositif inter-institutionnel pour aller au-delà du « droit commun »

8.2.1. ÉTAGE comme prolongement des expérimentations en suspens

Dans l'axe « Repérer et accompagner les ménages en difficulté(s) » du PPH piloté par Grand Lyon Habitat, une étude avait été réalisée sur les pratiques et les positionnements des trois offices en matière d'accompagnement individuel et collectif. Un objet commun était recherché pour poursuivre et opérationnaliser les travaux. La structuration, le suivi et l'évaluation du projet ÉTAGE va s'organiser dans ce cadre.

Les référents de Grand Lyon Habitat en charge de l'animation des travaux portent depuis 2016, l'expérimentation PLACE qu'ils ont développé avec des associations partenaires³¹¹. Elle poursuivait deux objectifs : « favoriser le maintien en logement ordinaire de familles présentant des difficultés économiques et sociales » et « fluidifier l'accès au logement et à l'hébergement en dissociant le statut "logement" du besoin d'accompagnement des ménages ». Par ailleurs, un objectif plus spécifique était de « mettre en place et modéliser un dispositif partenarial, plateforme pluridisciplinaire permettant un accompagnement social global des ménages (logement, santé, revenus, droit, intrafamilial...) là où les dispositifs existants ne répondent pas ou plus aux besoins et/ou là où une coordination des acteurs doit être renforcée ». L'expérimentation financée par l'appel à projet « 10 000 logements Hlm accompagnés » arrive à son terme³¹². Elle reste à évaluer mais les parties prenantes sont convaincues de son utilité pour les locataires accompagnés. Ils souhaitent poursuivre. ÉTAGE va leur permettre de prolonger leur action dans un cadre renouvelé qui permet de recandidater aux appels à projet qui conditionnent l'octroi de financement à des projets novateurs.

Est Métropole Habitat a lui expérimenté avec Alynéa le dispositif Prolog' pour « permettre le maintien dans le logement de ménages en souffrance psychique et "accidentés de la vie" » et « Favoriser l'accès aux soins et au mieux-être ». Le projet a aussi été financé par l'appel à projet « 10 000 logements Hlm accompagnés » de juin 2015 à juin 2017. L'évaluation que nous avons réalisé quelques mois plus tôt avec les professionnels d'EMH et d'Alynéa impliqués, donnait à voir un bilan en demi-teinte.

« C'est compliqué de travailler avec des bailleurs en tant que bailleurs. C'est à dire que les conseillères qui accompagnent les locataires, elles sont souvent interpellées juste quand il y a du trouble, une dette ou des choses comme ça. Donc la préoccupation elle est là. Mais il n'y a pas pour autant un engagement relationnel

³¹¹ AVDL (accès au droit, prévention des expulsions, sensibilisation aux économies d'énergie), France Horizon (diagnostic social et chantier d'auto-réhabilitation), Intermed (accès aux soins des publics en situation de précarité et vulnérabilité par le soin relationnel exercé par des infirmiers / médiateurs santé), LAHSO (accompagnement social, hébergement), LE MAS (accès au droit, prévention des expulsions, hébergement).

³¹² De 2016 à 2018, 25 ménages ont été accompagnés sur le volet accès au logement et 47 ménages sur le volet maintien en logement du projet PLACE.

entre les conseillères et les personnes accompagnées qui peut nous permettre à nous, de nous inscrire dans un travail au long cours d'accompagnement de cette situation-là. Et puis, il y a des relations de défiance dès fois entre le locataire et le bailleur. Ce n'est pas une relation très facile sur laquelle s'appuyer pour aller sur la question de l'accès au soin ».

Nicole Arro, médecin psychiatre responsable de Prolog' – association Alynéa, entretien individuel, le 11 mai 2017

L'articulation des interventions entre le bailleur et l'association était jugée insatisfaisante par les deux parties. L'évaluation invitait à revisiter le dispositif. ÉTAGE va permettre de prendre en charge différemment ces situations, en intégrant Alynéa au cercle des associations partenaires.

Les enseignements de l'expérimentation PROLOG'

Pensé initialement comme une équipe mobile de professionnels de la santé et du soin allant au domicile des locataires « en souffrance » et/ou manifestant des troubles de l'habiter, le dispositif a pris une tout autre forme.

L'équipe d'Alynéa était composée d'un binôme psychologue – travailleur social sous la supervision d'un médecin – psychiatre. Lors de permanences mensuelles, les conseillères sociales et chargées de relogement d'Est Métropole Habitat (exclusivement des femmes à cette période) abordaient individuellement avec le binôme la situation préoccupante d'un locataire qu'elles accompagnaient. Pour l'équipe d'Alynéa, il s'agissait de travailler avec ces professionnels au décodage des manifestations de souffrance, pour faciliter l'accès à un soin, à un prendre soin ou à un mieux-être.

Le postulat de départ était que la souffrance psychique des personnes ne s'exprime pas de façon spécifique auprès de personnels de santé. Bien souvent, ce sont les travailleurs sociaux (au sens large) qui sont positionnés aux avant-postes des missions de prévention. Dans le rapport aux conseillères sociales ou aux chargées de relogement, la souffrance de certains locataires s'exprimait sous des formes multiples : que ce soit par des troubles du voisinage, de l'isolement, de l'incurie, des impayés locatifs répétés. Ces professionnels étant les témoins, et bien souvent les dépositaires de souffrances psychiques et sociales, le dispositif PROLOG' (en référence à « ce qui prépare ») se proposait de les soutenir dans leur approche relationnelle avec ces personnes. Il s'agissait d'une intervention « au chevet » des protagonistes de la relation d'aide inspirée des travaux du psychiatre Jean Furtos sur la clinique de la précarité (Furtos, 2015).

Certains ménages étaient rencontrés par un infirmier à domicile mais l'essentiel du dispositif reposait sur un appui à la chargée de relogement ou à la conseillère pour l'aider à comprendre la situation, à instaurer ou renouer une relation de confiance, à avancer avec la personne pour l'inscrire dans un accompagnement social et/ou médical, en mobilisant si besoin, de mobiliser d'autres professionnels. Sur deux années, 43 situations ont été suivies dans le cadre du dispositif Prolog', 121 entretiens psycho-sociaux ont été conduits, 30 rencontres infirmière et 3 concertations de réseau. 5 situations ont été accompagnées directement par Alynéa dans le cadre des opérations de relogement. Dans le cadre de relogements liés à la rénovation urbaine, l'approche psychosociale avait permis aux chargées de relogement d'EMH d'aborder différemment certaines situations qu'elles accompagnaient, sachant qu'elles avaient une disponibilité importante vis-vis des ménages pour trouver avec eux une solution de relogement adaptée. En revanche, pour la plupart des conseillères sociales d'EMH, leur relation au ménage était trop ténue du fait d'un temps limité mobilisable pour de l'accompagnement individualisé et du fait de leur rattachement institutionnel. Elles souhaitaient l'intervention d'un tiers pour porter l'accompagnement individualisé et le dispositif n'était pas configuré pour cela.

Encadré 16 : Les enseignements de l'expérimentation PROLOG'

Les trois offices ont aussi initié des partenariats avec le Réseau Intermed pour des situations où ils se sentent démunis et pour lesquelles ils cofinancent le travail de médiation-coordination assuré par l'équipe d'infirmiers et de psychologues de ce réseau. Ces partenariats et méthodes de travail vont également s'approfondir dans le cadre d'ÉTAGE.

« Relier pour soigner » : la devise du réseau Intermed

Le Réseau Intermed est une association loi 1901, créée en 2008 par Adoma (ex Sonacotra) Auvergne-Rhône-Alpes, initialement pour favoriser l'accès aux soins de résidents en situation de grande vulnérabilité voire d'auto-exclusion, avec des pathologies et problématiques de santé et de lien social. Au fil des années, elle a été sollicitée par d'autres bailleurs sociaux pour intervenir auprès de locataires vulnérables et isolés dans leur logement. L'équipe est composée d'infirmiers formés à la clinique et aguerris en psychiatrie et de psychologues cliniciens. Sa pratique se fonde sur « l'aller-vers », le soin relationnel, la mise en place de stratégies d'approche et d'approvisionnement réciproque pour créer de la confiance, ramener vers le soin et accompagner à « l'habiter ». L'équipe intervient sur saisine des professionnels de l'habitat social, en amont de toute prescription médicale et sans limite dans le temps. Assimilée à une permanence d'accès aux soins de santé (PASS)-Hôpital par l'Agence Régionale de Santé, elle exerce une mission de maraude, non pas dans la rue, mais auprès de personnes vivant en logement. Sur la métropole lyonnaise, la dynamique autour du *Logement d'abord* va permettre au Réseau Intermed de se faire reconnaître et de se développer.

Encadré 17 : "Relier pour soigner : la devise du réseau Intermed

8.2.2. ÉTAGE comme renfort du « droit commun »

Le projet ÉTAGE est formalisé sur un temps resserré. De juin à septembre 2018, différentes réunions sont organisées dans le cadre du pôle public de l'habitat pour aboutir au dépôt d'un projet commun auprès de l'instance en charge de l'examen des projets AMI *Logement d'abord* et auprès de l'Union Sociale pour l'Habitat qui lance un nouvel appel à projet « 10 000 logements accompagnés ». Le groupe de travail associe les référents du pôle public de l'habitat des trois offices et de la Métropole, les responsables de l'accompagnement et du contentieux des offices, une référente en charge du Fonds de Solidarité Logement à la Métropole, le responsable d'une Maison de la Métropole (MdM) qui va fortement s'impliquer dans le projet³¹³.

L'objectif général est de prévenir les expulsions locatives liées à un logement trop cher ou à des problématiques sociales, médicales ou psycho-sociales non prises en charge, sans solution alternative. Il s'agit de permettre le maintien en logement du ménage (dans son logement actuel ou dans un autre logement social) ou son orientation vers une solution d'habitat plus adaptée.

Le projet cible les situations de vulnérabilité en logement, pour lesquelles les outils et dispositifs de « droit commun » n'apportent pas de réponse efficace pour prévenir l'expulsion. En référence aux travaux de Gabriel Uribelarrea sur l'accès aux soins des sans-abri (2020,

³¹³ Il s'agit de Maison de la Métropole de Vaulx-en-Velin/Bron. Les Maisons de la Métropole (MdM) sont la porte d'accès aux services de la Métropole liés à la solidarités : la protection maternelle et infantile, l'enfance, la santé, le social, l'insertion, les personnes âgées et les personnes handicapées. Chaque commune ou arrondissement de Lyon est rattachée à l'une de ces structures de proximité. Sur la Ville de Lyon, les Maisons de la Métropole pour les Solidarités sont les guichets uniques d'accès aux prestations et services du CCAS de Lyon. Cette mutualisation avec les CCAS communaux n'existe pas sur les autres territoires.

p.24), la catégorie « droit commun » désigne ici l'ensemble, jamais clairement stabilisé, des dispositifs et institutions théoriquement accessibles à tous et qui ne sont pas réservés explicitement à un public.

Le projet met en avant la notion de « subsidiarité au droit commun ». Les termes ne sont pas explicités mais l'idée est d'avoir mobilisé sans succès les services et les aides accessibles à tous les ménages en difficultés ou alors, de faire le constat argumenté qu'ils seront inadaptés ou insuffisants au vu de la situation.

Le projet vise un changement dans les pratiques pour mieux prendre en charge collectivement ces situations qui « échappent » aux dispositifs de droit commun. L'ouverture à d'autres manières de faire est synthétisée dans le dossier de présentation du projet au travers des notions d'« aller vers », de « construire avec », « s'adapter », d'« approche globale » qui sont ainsi associées à la doctrine du *Logement d'abord*.

Les partenaires du projet travailleront à partir de valeurs et principes parmi lesquels:

« Aller vers » : il s'agit d'aller à la rencontre de ménages qui ne sont pas forcément en demande (non-recours, évitement, méconnaissance...). Cela implique le déplacement physique, « hors les murs », vers les lieux fréquentés par la personne (le domicile, la rue, la gare, le pied d'immeuble, le parc public, etc.)

« Construire avec » : dans une démarche proactive, il s'agit là d'écouter, de prendre en compte les besoins du ménage et de pouvoir élaborer avec lui la solution la plus adaptée. Cela induit de se rendre disponible, dans une posture d'écoute, de respect, et d'accepter de rentrer dans l'univers de la personne accompagnée en mettant de côté tout jugement afin de faire émerger une demande, et d'accepter que cela puisse prendre du temps,

« S'adapter » : il s'agit là d'adapter l'accompagnement, autant dans son contenu que dans son intensité ; la durée n'est pas non plus prédéterminée mais là aussi, fonction des besoins de la personne,

« Une approche globale » : au-delà de la question du logement et des problématiques liées à l'occupation, la dette..., il s'agit là d'accompagner la personne en prenant en compte l'ensemble des autres problématiques (santé, handicap, insertion, parentalité...) pour pérenniser une solution logement / trouver un lieu de vie adapté à la situation. Ces champs peuvent être travaillés successivement ou simultanément, en fonction de la personne et de sa capacité / volonté à co-agir.

Extrait du dossier de présentation du projet ÉTAGE (p. 5-6)

8.2.3. ÉTAGE comme préfigurateur des dispositifs de prévention des expulsions territorialisés

Au travers de plateformes territoriales, la conception du dispositif vise à impliquer les acteurs locaux pour coordonner leurs interventions autour des situations, à préparer ainsi l'inscription de ces pratiques dans les dispositifs de « droit commun » et leur déploiement sur l'ensemble de la métropole lyonnaise si les résultats sont probants.

Trois plateformes territoriales vont permettre le repérage des ménages en difficultés dans leur logement et leur accompagnement coordonné. Leur périmètre d'intervention correspond aux secteurs des Maisons de la Métropole. Les territoires de Vaulx-en-Velin / Bron et de Lyon 7/8 ont été choisis parce que les offices y ont un patrimoine important, les situations « complexes » y semblent les plus nombreuses et les responsables des Maisons de la Métropole sont partant pour s'impliquer. Le territoire de Lyon 7/8 a aussi la particularité d'avoir une sous-commission CCAPEX. La troisième plateforme a été mise en place sur le territoire de Vénissieux dans un second temps. La municipalité portait un projet aux contours encore flous sur les expulsions

locatives. Sur ce territoire où le parc social est très important et la prévention des expulsions très politisée, cela permettait de canaliser les initiatives et a conduit à associer les autres bailleurs sociaux présents³¹⁴.

Cinq associations (Intermed, Le Mas, Alynéa, l'AVDL et LAHSO) sont conventionnées pour intervenir auprès des ménages et "porter" leur accompagnement. Elles sont réparties sur les trois plateformes. Différents types d'aides peuvent aussi être activés et cette « boîte à outil » s'enrichit au fil des situations : aide à la quittance, bail maintien, aide au déménagement, auto-réhabilitation, interprétariat, débarrassage, désinsectisation, etc.

Sur chaque territoire, la plateforme réunie mensuellement des professionnels des offices, des associations et des MdM et CCAS pour analyser les situations repérées, statuer sur les modalités de leur prise en charge dans le cadre du projet (ou leur réorientation ou leur ajournement), suivre les situations dans le temps et coordonner les interventions autour des ménages, activer les outils d'intervention pour le maintien.

Grand Lyon Habitat porte le projet pour l'ensemble des partenaires. La fonction de chef de projet est assurée par la chargée de développement « Accès et maintien durable dans le logement » qui a mis en place l'expérimentation PLACE et anime cet axe du pôle public de l'habitat avec le directeur de la prévention et de la vie sociale. Elle est secondée par une chargée de développement. Un comité de suivi et un comité de pilotage sont mis en place avec tous les partenaires.

Le projet est calibré pour accompagner de l'ordre de soixante-dix ménages. Le budget est de l'ordre de 300 000€ par an, avec des financements hybrides et non pérennes (subventions Fond de solidarité logement et 10 000 logements accompagnés, financement du pôle public de l'habitat). Les moyens mobilisés sont très supérieurs aux mesures d'accompagnement ASLL classiques. Le montage permet d'aller au-delà des financements disponibles dans le cadre de l'AMI. Bien que le pilotage et le portage soient assurés par les bailleurs sociaux, les financements relèvent très majoritairement des fonds publics³¹⁵. Le projet intègre un volet formation, capitalisation et évaluation.

8.2.4. « Qu'est ce qui change ? » : aller vers des personnes qui ne demandent rien

Quelques mois après le démarrage des plateformes territoriales, le 12 décembre 2019, la préparation d'un comité de pilotage est l'occasion pour les membres du comité de suivi de discuter les spécificités du projet ÉTAGE.

Pour caractériser la démarche d'accompagnement et le changement de pratiques, le support PowerPoint reprend les notions d'« aller vers », de « construire avec », « s'adapter », d'« approche globale ». La référente en charge du suivi des mesures d'accompagnement financées par le Fonds de Solidarité Logement fait part de son malaise. Ces notions font partie du répertoire du travail social et des attendus des mesures d'accompagnement ASLL. En quoi seraient-ils propres au *Logement d'abord* ? En quoi change-t-on de paradigme ? Elle invite à préciser les différences pour ne pas occulter, caricaturer ou dénigrer le travail qui est réalisé dans les dispositifs préexistants.

³¹⁴ La municipalité communiste y publie depuis une dizaine d'années des arrêtés anti-expulsion qui sont annulés par le tribunal administratif de Lyon.

³¹⁵ La question de la participation des bailleurs sociaux au financement a fait débat et n'a pas été tranchée. Elle semblait justifiée pour certains parce qu'il s'agissait de locataires Hlm, que les bailleurs sociaux ont une mission de service public et qu'ils en avaient les moyens. Pour d'autres, cela déséquilibrait le partenariat et leur donnait un pouvoir de décision sur l'accompagnement des ménages qui allait au-delà de leurs prérogatives et devait relever des pouvoirs publics.

Référente FSL– MDL : J'ai bien compris l'objet mais dans la manière de l'exprimer, il faut dire en quoi c'est différent du droit commun, qui existe déjà, qui est aussi très bien fait par des professionnels qui ont toutes les compétences qu'on précise là. Mais peut être que c'est un degré, une intensité qui n'est pas la même ? L'ASLL, si le ménage n'adhère pas, effectivement, on va laisser tomber facilement.

Réunion du comité de suivi ETAGE, Lyon, le 12 décembre 2019

La discussion qui suit permet aux participants de préciser les apports d'ÉTAGE : aller vers ceux qui ne demandent rien pour établir un lien, avec une grande souplesse dans les formes d'accompagnement, sans attendre une adhésion préalable ou un mandat officiel.

Alors qu'une partie des ménages ne formulent pas de demande explicite et peuvent être dans l'évitement et le repli, la spécificité du dispositif tient au travail d'apprivoisement réciproque qui est mené pour qu'une demande puisse s'exprimer ou à minima, se laisser deviner

Responsable MdM – MDL : je pense que cela va plus loin. Là, on parle de situations où à la base, les gens ne veulent pas. Dans le cadre des ASLL, même si c'est des fois des adhésions à minima au départ, les gens ont signé. Il y a un cadre contractuel qui fait que vous intervenez. Là, on part de situations où déjà, à la base, les gens n'ont rien demandé. C'est susciter la confiance. La notion d'adhésion pour moi, elle vient bien après.

Responsable d'Intermed : Ça peut s'inscrire dans la durée. Tout va se construire à partir d'un minimum de confiance. C'est de la pluridisciplinarité parce qu'on est ensemble et qu'on va tous faire des pas de côté par rapport à notre propre métier. On n'est pas figé dans nos mesures, nos définitions, nos budgets, nos stratégies. Il n'y a pas de démarche préconçue. Et tous les moyens sont bons, ce n'est pas forcément au domicile. Toutes les stratégies sont bonnes.

Responsable MdM – MDL : ça se retrouve dans l'aller vers parce c'est nous qui allons vers eux. Le fond du truc, il est là. Dans les mesures ASLL, c'est les gens qui viennent nous solliciter en disant « J'ai des difficultés » et on leur propose l'ASLL comme modalité. Là, on est pour des gens qui ne viennent pas franchir la porte du CCAS, de la MdM ou du bailleur, parce que justement, on a cette barrière. Pour moi l'aller vers, il incarne ça.

Responsable d'Intermed : Y aller spontanément, ça ne se fait pas. À part Intermed, il n'y a pas d'infirmiers qui interviennent sans prescription médicale. Là on est vraiment hors champ.

Responsable MdM – MDL : on fait ça quand on a un mandat. Protection de l'enfance effectivement, on va vers. Des mesures de tutelles, de protection, on a un mandat. Là, on intervient sans mandat. On est dans une démarche où on essaye de créer quelque chose. Et en ça, la démarche elle est différente.

Responsable d'Intermed : On expérimente ensemble quelque chose par rapport à un carcan. On dit toujours « aller vers » pour ramener vers... vers le droit commun tel qu'il existe aujourd'hui. Y compris dans son cadre réglementaire. Mais qui ne peut avoir son sens qu'au bout d'un certain parcours, pour certains ménages. Personne n'est disqualifié.

Réunion du comité de suivi ETAGE, Lyon, le 12 décembre 2019

L'action déployée dans le cadre d'ÉTAGE s'inscrit dans une éthique du « Care », de la sollicitude et du soin (Tronto, 2008)³¹⁶. Le processus d'accompagnement des situations peut

³¹⁶ Joan Tronto propose la définition du Care suivante élaborée avec Bérénice Fischer : « Au niveau le plus général, nous suggérons que le care soit considéré comme une activité générique qui comprend tout ce que nous faisons pour maintenir, perpétuer et réparer notre "monde", en sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible. Ce monde comprend nos corps, nous-mêmes et notre

être rapproché des quatre phases du processus du Care : se soucier de, se charger de, accorder de la sollicitude/du soin et recevoir de la sollicitude/du soin³¹⁷. Dans ce processus, la demande de la personne est l'élément clé et déterminant à aller chercher³¹⁸.

Au cours des échanges, la critique se déplace des pratiques d'accompagnement vers les règles et les modes de financement qui les structurent. Envisagé comme un « carcan » inadapté pour les situations d'ÉTAGE, le « droit commun » reste cependant le quai d'amarrage où les ramener. L'argumentation est d'autant mieux partagée que la plupart des professionnels présents participent de son fonctionnement. Ils en perçoivent les limites mais aussi les résultats auprès d'autres ménages.

À différentes reprises lors de ces comités de suivi, les opérateurs associatifs reviendront sur leur perception d'une approche dogmatique du *Logement d'abord*, mettant en cause les compétences et savoir-faire des travailleurs sociaux de terrain plutôt que de revisiter l'organisation du système d'action dans son ensemble.

Par différence avec une partie des projets de l'AMI *Logement d'abord* où les financements et les logements font défaut (en page 267 et suivantes), le portage partenarial et les moyens mobilisés dans le cadre d'ÉTAGE peuvent permettre d'agir en cohérence avec les principes affichés, avec en ligne de mire la capitalisation des pratiques pour amender le « droit commun » et un déploiement plus large sur le territoire métropolitain.

Section 3. Décrypter, délibérer et agir sur les situations "complexes"

8.3.1. Le fonctionnement de la plateforme de Bron / Vaulx-en-Velin

En tant que chargée de mission en CIFRE, nous avons participé à la conception du dispositif ÉTAGE et à son suivi dans le cadre des instances de pilotage du projet. Pour mieux comprendre son fonctionnement "sur le terrain", nous avons également demandé à assister durant 18 mois à la plateforme de Bron / Vaulx-en-Velin, en tant qu'observatrice et sans intervenir dans les discussions.

Celle-ci rassemblait de 15 à 25 participants, à une fréquence mensuelle, sur une durée de 2h00 à 3h30. Elle était animée par la chef de projet de Grand Lyon Habitat ou la chargée de développement qui la secondait, avec le responsable de la MdM. Les situations étaient signalées et suivies par les services recouvrement ou les travailleurs sociaux des trois offices métropolitains, des MdM et CCAS via une fiche de saisine. Les intervenants des deux associations conventionnées pour accompagner les situations de cette plateforme étaient présents (AVDL et réseau Intermed). La participation de tous les professionnels sur l'ensemble de la séance était encouragée. Certains restaient uniquement sur les situations qui les concernaient. Beaucoup semblaient investir l'instance comme un espace partenarial de réflexion sur les pratiques où des éléments de doctrine pouvaient s'élaborer à partir des situations.

environnement, tous éléments que nous cherchons à relier en un réseau complexe, en soutien à la vie » (Tronto, 2008, p. 138)

³¹⁷ Le « caring about » (se soucier de) implique la reconnaissance d'un besoin et de la nécessité d'y répondre, le « taking care of » (se charger de, prendre soin de) renvoie à la responsabilité morale de répondre au besoin identifié, le « care-giving » (donner des soins) recouvre la pratique du soin/de la sollicitude, le « care-receiving » (recevoir des soins) renvoie à la réception par la personne concernée et le retour qu'elle fait sur leur efficacité et leur pertinence au regard de ses besoins.

³¹⁸ À l'aune des théories du Care, Alain Caillé propose de compléter le cycle du don en ajoutant le moment clé de la demande à la formule originelle de Mauss, le don étant dénué de sens s'il ne répondait pas à une demande : « demander – donner – recevoir – rendre ».

Pour présenter une situation à la plateforme, l'accord de la personne n'était pas une condition nécessaire. Les situations étaient anonymisées et l'anonymat levé pour les situations accompagnées dès lors que les personnes avaient donné leur accord pour que leur situation soit abordée. Les personnes concernées pouvaient théoriquement être présentes mais cela ne s'est pas produit au cours de la période d'observation. Les situations faisaient l'objet d'une délibération collégiale pour décider des suites à donner. Un infirmier-médiateur d'Intermed était mobilisé dès lors que des troubles psychiques étaient mentionnés, seul ou le plus souvent en binôme avec un travailleur social de l'AVDL. D'une séance à l'autre, les situations étaient passées en revue pour que les professionnels impliqués dans le suivi de la situation croisent leurs informations, fassent part des avancées, difficultés ou questionnements.

8.3.2. Qui sont ces locataires aux situations si « complexes » ?

La notion de « situations complexes » évoquée par les professionnels au cours des réunions de travail et des entretiens, a pris consistance pour nous au cours des 18 mois où nous avons suivi l'activité de la plateforme de Vaulx-Bron. Les observations ont été réalisées de février 2018 à juin 2020, à un rythme mensuel, interrompu par la période du confinement où les séances ont été suspendues durant 2 mois pour reprendre ensuite en visio-conférence. Durant cette période, 24 situations ont été suivies et discutées au cours de ces séances, sur des durées allant de 2 à 18 mois³¹⁹.

Les personnes n'étant ni présentes, ni à l'origine de la « saisine » de la plateforme, un travail d'enquête était en quelque sorte mené pour reconstituer leur trajectoire, comprendre leur situation et ce sur quoi il pourrait être pertinent d'agir pour leur venir en aide. D'une séance à l'autre, pour permettre une délibération collective, les professionnels mettaient en commun les informations disponibles sur chaque situation, les évolutions et les suites envisageables. Des portraits ont été reconstitués au travers des descriptions par les différents professionnels en prise avec ces situations, des actions qu'ils déployaient et de leurs effets. Saisis au travers de ce prisme, ces portraits ne rendent pas compte du vécu des ménages ou d'une situation objectivée. Ils donnent à voir les difficultés perçues par les professionnels, les rapports qu'ils entretiennent avec les personnes accompagnées, leurs modes de coopération et le travail partenarial à l'œuvre autour de ces situations.

Pour en rendre compte, on peut distinguer parmi ces situations (24), celles où les ménages "échappent" à l'accompagnement (5), celles où ils finissent par "adhérer" (du moins pour un temps) (5), celles où ils sont demandeurs d'un soutien (5), celles où ils sont en conflits avec leur bailleur ou les travailleurs sociaux de secteur (4), celles où ils semblent dans l'incapacité de décider pour eux même (5),

Ceux qui échappent à l'accompagnement

Dans cinq situations, les ménages ne donnent pas de prise au travail social déployé pour leur venir en aide et leur permettre de rétablir leur situation. Ce faisant, ils laissent les intervenants dans l'expectative. Ont-ils toutes leurs facultés de jugement ? Faut-il voir dans ce refus l'exercice de leur libre arbitre et l'affirmation de leur volonté et de leur capacité à se débrouiller sans ce soutien d'ÉTAGE ? Est-ce au contraire une manifestation de leur vulnérabilité ?

Ce désarroi est perceptible dans le récit d'une conseillère sociale d'un des offices qui a saisi la plateforme sur une situation préoccupante. Il s'agit d'un homme de 57 ans, locataire de ce bailleur depuis plus de 20 ans. Il a d'abord occupé un quatre pièces avec sa mère et son frère. Au décès de celle-ci, les deux frères ont déménagé dans un trois pièces au centre de Vaulx en Velin. Son frère aîné est décédé en 2017. Il s'occupait de la gestion administrative et

³¹⁹À fin septembre 2020, 74 situations avaient été suivies dans le cadre d'ÉTAGE (87 adultes et 88 enfants) dont 26 sur la plateforme de Vaulx-Bron.

financière de la famille. Le logement est devenu trop grand et trop cher. Il y vit seul et est bénéficiaire du RSA. Il a une dette de 6 000€ et il est assigné au tribunal pour une résiliation de bail. Elle l'a accompagné dans le cadre d'une mesure d'ASLL pour l'aider à gérer son budget et préparer une mutation. Il souhaitait rester sur sa résidence et les autres secteurs de Vaulx-en-Velin ne l'intéressaient pas. Il était « assidu » aux rendez-vous puis il n'est plus venu. Il n'a plus répondu à ses sollicitations. Il a stoppé les versements qu'il faisait chaque mois. Elle avait présenté sa situation à la plateforme pour qu'il puisse être accompagné par une association sur une mutation ou une orientation vers une pension de famille en mentionnant aussi sa solitude, des problèmes de santé et de consommation d'alcool.

Son récit souligne le décalage entre ce « diagnostic social » et ce qu'il a donné à voir lors de la rencontre qui a suivi, organisée par la conseillère sociale avec lui et l'intervenant associatif.

« Moi j'ai eu un monsieur que j'avais l'impression de ne pas connaître en face de moi. Ce n'était pas le même. Physiquement changé. Dans son discours. Dans sa position. Dans les démarches qu'il avait entreprises. Est-ce que le dossier de surendettement ou l'audience pour la résiliation du bail ont eu un effet électrochoc. Je ne sais pas. Mais voilà. Quelqu'un qui était vraiment dans une dynamique positive. Qui s'était ressaisi. Qui ne comprenait pas trop ce qu'il faisait là lui aussi. Moi-même, tout le rendez-vous, je me suis dit « Qu'est-ce qu'il fout dans ÉTAGE, ? Qu'est-ce qu'on fout là. ? Merdre merde merde ... C'était un rendez-vous très particulier. Je pense que lui l'a ressenti et M. aussi. C'était bizarre. Après je me dis aussi que la famille B., c'est une famille que l'on connaît depuis 10 ans, si ce n'est plus. Qu'il y a quand même des difficultés. Qu'on n'est pas là pour rien. Que monsieur B. c'est aussi son fonctionnement. Des hauts, des bas, des très hauts, des très bas... »

Cette situation sortira rapidement de la plateforme : il a trouvé un emploi d'insertion, il paie le loyer, il reste dans son logement, une demande d'allocation aux adultes handicapés (AAH) est en cours, il est de nouveau « en lien » avec le CCAS et son bailleur.

Deux autres situations vont alimenter les inquiétudes et les suppositions durant plusieurs mois. Il s'agit de femmes seules qui ne règlent plus leur loyer et ont des dettes importantes. Ces deux locataires semblent vulnérables mais elles ne se laissent pas approcher par les agents du bailleur ou les services sociaux. Les intervenants sociaux des associations mandatés par ÉTAGE vont multiplier les visites à domicile pour les rencontrer.

En ne donnant pas accès à son logement, la première bloque les travaux de réhabilitation en cours sur son immeuble. Toutes les tentatives de rencontre restent sans succès. Après plusieurs mois, elle semble avoir quitté le logement et serait hébergée par une sœur. La seconde fait partie des derniers ménages d'une opération de démolition. Elle est âgée de 77 ans et le bâtiment est devenu très insécure. L'opération de relogement s'achève sans que le bailleur ne parvienne à la contacter. Elle assure que son fils (que personne n'a vu) s'occupe de tout. À la suite de treize tentatives de visite, les intervenants sociaux des associations parviennent à établir le contact. Elle sera finalement relogée par le bailleur avec son fils, après plusieurs mois où le doute a plané sur son état de santé : est-ce que ce fils existait vraiment ? est-ce qu'elle n'était pas abusée ou en danger ?

Une autre situation concerne un homme seul, âgé de 38 ans. Il vit avec le revenu de solidarité active (RSA) et a une dette de 21 500€. Le bailleur ne souhaite pas l'expulser mais comme l'explique la chargée de contentieux, il ne se « mobilise » pas.

« Je ne l'ai rencontré qu'une seule fois monsieur mais alors vraiment, il était très détaché. Il était pas du tout perturbé d'occuper un logement, de ne pas payer de loyer, aucune démarche administrative effectuée. On lui demande de les faire, il dit oui à tout mais il n'en fait aucune ».

Au cours des séances, différents leviers sont discutés pour rétablir sa situation mais les tentatives de contact restent infructueuses. Un huissier constatera finalement son départ du logement. La dernière situation concerne un locataire de plus de 20 ans : le loyer n'est plus

payé, l'appartement semble dévasté et n'est plus assuré. Après investigations, il aurait selon la CAF un autre logement dans un autre département. L'identité de l'occupant reste incertaine mais l'intervention d'ÉTAGE n'apparaît plus justifiée. La procédure d'expulsion reprend son cours...

Ces situations étaient connues des acteurs locaux et les difficultés anciennes. Les professionnels partageaient l'intérêt de prendre les situations le plus tôt possible, en détectant les signaux faibles et en allant chercher l'adhésion au soutien proposé. Ces quelques situations éclairent cependant les difficultés de l'exercice, qui conduit à intervenir alors que la procédure d'expulsion est très avancée, sans certitudes sur les attentes des personnes et parfois sans succès.

Ceux qui finissent par adhérer à l'accompagnement

Réticents de prime abord, certains ménages finissent par accepter l'accompagnement proposé dans le cadre d'ÉTAGE. Pour cinq situations où les ménages semblent dans la défiance et l'ambivalence, les efforts déployés par les intervenants pour les approcher et se faire accepter comme aidant semblent porter leurs fruits, du moins pour un temps.

Pour quatre d'entre elles, ces situations concernent des familles monoparentales : des mères avec leurs enfants (mineurs et/ou majeurs) et parfois une parentèle. Elles ont des problèmes d'argent (impayés et dettes), de santé (mentale et somatique) et de famille. Elles ont à faire depuis longtemps avec les services sociaux. La procédure contentieuse avance parce que les engagements de paiement ne sont pas tenus. Dans le cadre de la plateforme, cette procédure devient un support pour approcher la famille, décrypter « le schéma familial » et avancer sur le traitement de l'impayé, l'accès aux soins, une mutation dans un autre logement, un soutien à l'insertion professionnelle ... L'accompagnement cherche à saisir le groupe familial et ses différents membres.

Ainsi, madame N. est âgée de 50 ans. Elle vit dans un trois pièces avec ses trois fils de 25 ans, 19 ans et 12 ans, son frère et la petite amie de l'un de ses fils. Elle est bénéficiaire du RSA et fait quelques missions d'intérim. Son bail est résilié depuis 2014. Une mesure administrative a été mise en place pour l'aider à gérer ses prestations sociales mais elle ne verse pas le loyer résiduel à sa charge. Elle était suivie par le centre médico psychologique (CMP) mais ne s'y rend plus. La conseillère sociale du bailleur, l'assistante sociale de la MdM et un infirmier d'Intermed coordonnent leurs interventions autour de la famille. Madame N. accepte les rencontres mais elle évite que les visites se déroulent à domicile. Son fils aîné vit reclus dans l'appartement et il entend toutes les conversations. Il serait atteint d'une maladie mentale avec des bouffées délirantes. Son frère serait aussi malade et aurait des accès de violence. Son plus jeune fils a une mesure d'assistance éducative et est aussi suivi par le CMP. La situation évolue positivement en quelques mois. Elle annule très souvent les rendez-vous mais se laisse aider. Un protocole est signé avec l'aide du FSL pour résorber la dette. Un dispositif plus contraignant de gestion de ses prestations sociales est mis en place. L'infirmier l'accompagne, elle et son fils aîné pour qu'ils se soignent. Il négocie pour elle un rendez-vous au CMP (qu'elle n'honorera pas), fait le lien avec son médecin traitant, sollicite l'intervention de l'équipe psy-mobile pour son fils, l'aide à faire une demande d'allocation aux adultes handicapés. Les éducateurs de prévention du secteur sont mobilisés pour proposer au plus jeune fils un chantier d'insertion. Progressivement, les intervenants essaient aussi de préciser « qui veut habiter avec qui » et quels seraient les projets de relogement et/ou de décohabitation.

Les liens sont souvent difficiles à établir et fragiles. Quand des pathologies graves sont pressenties, à fortiori avec des enfants au domicile, les intervenants recourent leurs informations, partagent leurs inquiétudes et délibèrent sur les actions à privilégier.

Infirmière : À chaque fois les 5 premières minutes, ça va. (elle mime la scène avec la mère) : « Vous vous rappelez de nous ? » « Non ». Quand on commence à amorcer

une conversation : « Non mais il faut prévenir... ». Le fils aîné donne régulièrement des informations sur la maman. Les deux autres enfants, quand on y est allé avec F., c'est le deuxième qui a ouvert. La maman n'était pas là ...mais on entendait une voix de femme dans l'appartement.

Autre participant : Et les deux autres enfants n'auraient pas conscience des troubles de la maman ?

*Infirmière : Non non, ça va très bien ! (Elle mime la scène avec l'enfant à la porte)
« Le logement ? » « Ça va ». « Tu sais que tu peux m'appeler si cela ne va pas ».
« Non non, tout va bien ». Et à regarder en bas et à fuir complètement la conversation... Madame, ça va être très très long. Je ne suis pas sûr qu'elle adhère à un moment donné à Intermed. À chaque fois qu'on y est allé et qu'elle a ouvert la porte, très rapidement, elle nous chasse quoi. Même si on l'a prévenu avant.*

Il s'agit ici d'une femme qui vit avec ses trois enfants et qui semblent présenter des troubles psychiques et somatiques importants. Elle évite les contacts mais comme la dette et la procédure d'expulsion en cours l'inquiètent beaucoup, elle finira par accepter l'accompagnement et une hospitalisation. Nous apprendrons par la suite son décès.

L'« aiguillon » de la procédure d'expulsion amène un autre locataire à accepter une mise sous tutelle. Il a connu l'errance, il souffre de troubles psychiques, il ne règle pas ses loyers. Ses dettes locatives ont été effacées il y a deux ans mais une nouvelle dette s'est créée depuis. La MdM qui le « suit » depuis 2013, saisit la plateforme : il veut rester dans le logement, il se dit « conscient de ses difficultés » et « volontaire pour agir sur sa situation ». La résorption de sa dette et son accompagnement au maintien va s'organiser dans le cadre d'ÉTAGE en lien avec ce tiers mandaté par le juge des tutelles.

Ceux qui sont en demande de soutien

Dans cinq autres situations, les ménages sont en demande de soutien. Cette demande de soutien précède souvent la saisie de la plateforme. Elle peut aussi faire suite aux premiers contacts établis, alors même que l'approche paraissait difficile à appréhender de prime abord pour les intervenants.

Monsieur D. a 50 ans. Il a connu par le passé une longue incarcération pour meurtre. Il vit seul dans un quatre pièces, devenu trop grand et trop cher suite au décès de sa mère avec qui il habitait depuis 20 ans. Il n'est pas sur le bail. Juridiquement, il est sans droit ni titre et il n'a pas droit aux aides au logement. Ses droits au RSA ont été suspendus et il n'a plus de ressources. Il n'a jamais payé de loyer ou de charges. Il s'alcoolise quotidiennement et en grande quantité y compris sur la voie publique. Les voisins et le gardien sont bienveillants et aidants avec lui. Il est très connu sur le quartier et respecté des jeunes « de par son passé ». Il est atteint d'épilepsie et son état de santé est préoccupant. La conseillère sociale du bailleur, l'assistante sociale du CCAS et un infirmier d'Intermed vont l'accompagner en lien avec sa sœur et sa nièce qui se préoccupent de sa situation mais vivent dans une autre ville.

Un grand nombre d'actions sont engagées avec lui pour rétablir sa situation. Il faut refaire ses papiers d'identité, remettre en place le RSA qui n'était plus versé suite à la clôture par la banque de son compte, l'accompagner pour des examens médicaux, faire une demande d'allocation adulte handicapé, mettre en place une tutelle, activer une aide à la quittance pour stabiliser sa dette et demander une dérogation au FSL pour la résorber. Un petit logement est recherché au plus près du quartier où il a ses attaches. L'appartement qu'il libère doit aussi être désencombré, nettoyé et remis en état. L'infirmier cherche aussi à mettre en place un suivi psychiatrique et addictologique (sans succès à ce stade).

Lui se montre très coopératif, en dépit de multiples épisodes préoccupants rapportés au fil des mois. La conseillère sociale du bailleur explique que son entourage et le voisinage s'inquiètent de ses états d'ébriété :

« Depuis que les droits RSA sont réouverts, la sœur envoie de l'argent régulièrement pour qu'il puisse vivre. On se disait : « c'est cool, la consommation d'alcool a diminué » En fait, c'est parce qu'il n'avait pas d'argent. Tous les jours, il est dans un état ... Notre gardien m'a appelé l'autre jour en me disant qu'il était allongé devant les escaliers. Il l'a monté carrément, il l'a couché quoi ».

Il sous-loue son appartement pour avoir du liquide. Il sera agressé dans des conditions obscures et hospitalisé aux urgences puis en psychiatrie. À sa sortie, il entre dans son nouveau logement, avec un bail glissant porté par l'une des associations partenaires et des aides à domicile. L'alcool reste présent et les paiements auprès de l'association sont irréguliers mais il est entouré et un ensemble de dispositifs sont en place pour qu'il puisse vivre dans ce logement.

Des situations inextricables ?

Listes des actions menées dans le cadre d'ETAGE auprès de monsieur D. pour prévenir l'expulsion permettre le maintien en logement au cours des 18 mois d'observation de la plateforme

- Être en lien avec sa sœur et sa nièce qui se préoccupent de sa situation mais vivent dans une autre ville
- Mandater un infirmier – médiateur en appui à la conseillère sociale du bailleur, l'assistante sociale du CCAS
- L'aider à refaire ses papiers d'identité
- Réactiver le RSA non versé suite à la clôture du compte bancaire
- L'accompagner pour des examens médicaux et déposer une demande d'allocation adulte handicapée
- Mettre en place une tutelle
- Activer une aide à la quittance pour stabiliser sa dette
- Demander une dérogation au FSL pour la résorber
- Rechercher un petit logement au plus près du quartier où il a ses attaches
- Mandater une association pour porter le bail glissant du nouveau logement et organiser des bilans semestriels tripartites jusqu'au glissement
- Désencombrer, nettoyer et remettre en état le logement qu'il libère
- Organiser le déménagement
- Mettre en place des aides à domicile
- L'inciter à s'inscrire dans un suivi psychiatrique et addictologique (sans succès à ce stade)

Encadré 18 : Des situations inextricables ? Liste des actions menées auprès de monsieur D pour prévenir la perte du logement.

Pour trois autres situations, les ménages ont des problèmes d'incurie qui se manifestent par l'accumulation de déchets et d'objets ou à la présence d'un grand nombre d'animaux dans le logement. Ils sont déjà en lien avec le bailleur et les services sociaux. Ils cherchent à résoudre

ces difficultés qui affectent aussi le voisinage. Leur inscription dans la plateforme permet d'organiser et de prendre en charge financièrement cet accompagnement. Il s'agit d'éviter d'en arriver à une expulsion pour troubles de jouissance et pour une de ces situations, la remise en état conditionne le relogement dans un logement plus adapté aux ressources de la famille.

Une dernière situation concerne une femme de nationalité étrangère dont les enfants ne sont pas reconnus en France. Elle ne peut pas subvenir aux besoins de sa famille et aucun loyer n'a été versé depuis son emménagement. Elle ne fait pas les démarches par elle-même mais demande de l'aide. Une expertise juridique est mobilisée sur le droit des étrangers : elle doit travailler douze mois pour que le regroupement familial « de fait » soit régularisé. Outre le traitement de l'impayé, un appui à l'insertion professionnelle est financé par ÉTAGE pour l'aider à trouver du travail.

Ceux qui sont en conflits avec leur bailleur ou les travailleurs sociaux de secteur

Les quatre dernières situations suivies par la plateforme durant la période d'observation concernent des ménages en conflit avec leur bailleur ou les services sociaux. Un changement de bailleur et/ou une forme de médiation avec des gages de "réconciliation" sont nécessaires pour éviter l'expulsion sans solution de relogement.

Avant d'intégrer il y a dix ans, son logement actuel, madame B. était hébergée par le Foyer Notre Dame des Sans-abri avec ses deux enfants. Elle est en conflit avec son bailleur depuis son emménagement pour des travaux qui auraient été promis et non réalisés. Les problèmes se succèdent : un parquet décollé aurait occasionné la chute de sa fille qui se serait cassé le coude, des fils électriques dénudés dans la salle de bain l'aurait contrainte à aller à la piscine avec ses enfants pour se laver, une porte fenêtre menacerait de leur tomber dessus, les provisions de charge seraient trop importantes et ne correspondraient pas à ses consommations, ... Elle a assigné le bailleur en justice. Elle est par ailleurs en impayé récurrent. Son bail est résilié depuis 8 ans, le bailleur a le concours de la force publique depuis 4 ans. L'expulsion serait imminente d'où la saisine de la plateforme par la MdM. La conseillère sociale du bailleur qui la rencontre à domicile décrit une relation très conflictuelle, une personne qui semble dépressive et très agressive, un appartement dégradé.

« Changer de logement. Ah non ! Et son logement, il n'est pas du tout investi einh. C'est un chantier de guerre pour moi. Il n'y a pas d'entassement. Il y en a de partout mais pas du Diogène comme on peut le voir. Il y a une chaise retournée, une porte cassée, une chambre où s'est compliqué à rentrer dedans. Il y a en a de partout ... Et puis vraiment très très sale. J'ai eu du mal à rentrer dans la cuisine. Je suis restée dans l'entrée, aller plus loin c'était vraiment... Et elle, elle a aussi une forte odeur... Je l'ai vu, ça m'a vraiment inquiétée. Je me suis dit, on augmente chaque année on a un pallier. Moi j'y suis toujours passé au moins une fois par an. Toujours à l'improviste parce que quand c'était notifié par écrit, elle n'était jamais là. Je n'ai pas l'historique moi de ces problèmes techniques. Il y a eu une réhabilitation à une époque. Il y a peut-être eu des choses. Certainement. On ne peut pas tout inventer non plus mais elle est focalisée là-dessus. Et puis elle est impressionnante quand même. On arrive à parler mais tout revient toujours sur les problèmes techniques. Ce n'est pas de sa faute. Le paiement du loyer, ce n'est pas de sa faute. Si le logement est comme ça, ce n'est pas de sa faute... C'est le bailleur. J'ai essayé plusieurs méthodes, d'aller vraiment chercher ... de dire on reprend tout l'historique de ce qui s'est passé, on fait vraiment le point mais c'est impossible... Cela fini en hurlement donc je n'arrivais plus à ... ».

Au-delà de ces difficultés, son fils est suspecté de trafic de stupéfiants et de deal dans l'allée qui nuit au voisinage. C'est ce qui motive pour le bailleur l'activation du concours de la force publique pour procéder à l'expulsion avant la trêve hivernale. Dans le cadre de la plateforme, des délais vont être négociés. L'imminence de l'expulsion permet aux professionnels de travailler avec elle pour organiser un relogement. Un autre office accepte de prendre le relais

et propose un logement en bail glissant. Elle reprend le paiement des loyers et un « emprunt » permet au fils de solder la quasi-totalité de la dette. Le déménagement a lieu dans un logement où elle se projette positivement. Dans les mois qui suivent, des irrégularités de paiement et des problèmes techniques de chauffage laissent cependant à penser que la situation « est fragile ».

Sur une autre situation où la locataire a également assigné le bailleur au tribunal, le conflit s'est noué autour du projet de mutation vers un logement plus adapté. Il s'agit d'une femme seule qui occupe un quatre pièces. Suite au départ de ses enfants et à un divorce, le loyer est trop cher et la dette dépasse les 22 000€. Elle n'a pas pu emménager comme prévu dans le premier logement qui lui avait été proposé car il était squatté. Depuis, les autres propositions sont refusées, avec de la violence et des injures à l'égard des salariés du bailleur. Un accompagnement tiers et l'organisation d'un relogement en inter-bailleur permet d'éviter l'expulsion. L'incompréhension et les conflits peuvent être avivés par la barrière de la langue, rendant nécessaire le recours à un interprète financé par le dispositif ÉTAGE. La prise de relais par un autre bailleur est pratiquée pour partir sur de nouvelles bases et « à charge de revanche », chaque bailleur étant confronté à des situations de ce type.

Le conflit peut être vis à vis des services sociaux. Un locataire refuse tout contact avec eux depuis des années : « il est bloqué sur cette assistante sociale du CCAS qui lui a gâché sa vie, il voulait faire architecture et... ». Il vit toujours avec sa femme et son fils de 21 ans dans le petit logement étudiant qu'il occupait à l'époque. Ils sont en suroccupation et en dette. Il y a des problèmes d'hygiène et d'encombrement car il stocke des aliments et des papiers. Il y a des odeurs nauséabondes, des moisissures et les murs sont mouillés (l'appartement n'est pas ventilé). La situation de la famille est opaque mais ils acceptent les visites de la conseillère sociale du bailleur puis de l'infirmier et d'un intervenant social. Les propositions de soutien permettent de rétablir de la confiance au travers des visites à domicile, de l'aide apportée pour désencombrer le logement, de l'arrêt à la demande du ménage de la facturation du mobilier dans les charges du logement étudiant, ... Les démarches de soins sont refusées à ce stade mais cela permet d'améliorer les conditions du maintien et progressivement de préciser avec chacun des membres de la famille son projet de logement, avec ou sans les autres.

Ceux qui semblent dans l'incapacité de décider pour eux même

Ces situations concernent des personnes qui ont des troubles psychiques non traités qui rejaillissent sur leur mode d'habiter, avec des nuisances pour le voisinage très importantes. Les personnes peuvent se mettre en danger et se montrer également très agressives avec les autres. Elles ne se considèrent pas comme malade. Elles peuvent se sentir persécutées et ignorent ou rejettent les propositions du bailleur et des services sociaux du secteur. Parmi les cinq situations suivies dans la plateforme, quatre font l'objet d'une procédure d'expulsion pour troubles anormaux de voisinage. Ils sont tous locataires de longue date. Les troubles sont anciens mais ils semblent s'être aggravés au fil du temps. Les rappels au règlement du bailleur et les démarches amiables n'ont pas permis de faire cesser les troubles.

Madame S. a 57 ans. Elle est locataire du même bailleur depuis plus de 20 ans et elle habite son deux pièces actuel depuis 13 ans. Elle vit seule, avec ses chats. Elle a une allocation pour adulte handicapée et une curatrice règle tous les mois le loyer. Elle aurait des troubles psychiques. Son logement serait très dégradé avec des canalisations endommagées. L'appartement du dessous est régulièrement inondé, les anciens locataires ont été mutés et il n'est plus reloué. Le bailleur ne parvient pas à résoudre la situation seul. Il l'a soumis au conseil local de santé mentale qui préconise un accès au soin mais comment l'organiser ? Son bail est résilié et le bailleur a demandé il y a quelques mois le concours de la force publique pour l'expulser. Par ce biais, il dit espérer une réaction de la curatrice pour chercher une solution de relogement mais il n'y a pas eu de retour.

Une infirmière d'Intermed va intervenir en premier lieu pour rencontrer Madame S, avec l'appui du conseiller social du bailleur et de l'assistante sociale de la MdM qui la connait depuis

longtemps. Pour la joindre, il faut passer par la curatrice, qui appelle un ami voisin de Madame S, qui la prévient. Prévenue des passages, celle-ci n'est pas là ou n'ouvre pas. Selon l'infirmière, la curatrice ne faciliterait pas la mise en lien pour ne pas fragiliser le lien de confiance qu'elle entretient avec elle. À la suite nombreuses tentatives, madame S. finit par ouvrir sa porte et au fil des mois, une relation s'instaure.

Infirmière : Je pense que madame S, ça va être long. Après, à notre entretien, elle a accroché. À un moment donné, elle était d'accord pour me revoir, elle a pu exprimer certaines souffrances... (...) Je veux revenir sur quelque chose. Dans la saisine de base, il y a marqué : un accueil d'animaux. En fait, elle a trois chats et elle a toujours les mêmes. Alors je pense que les chats ne sont peut-être pas stérilisés ou qu'il y a quelque chose parce qu'il y a une odeur ...une odeur de chat difficile. Je pense qu'elle a aussi été infestée par des punaises de lit puisqu'elle s'est plainte à sa curatrice de piqûres.

Conseiller social : Et puis l'appartement est à la limite de l'insalubrité.

Animatrice de la plateforme : Tu l'as trouvé plus dégradé qu'avant ?

Conseiller social : Oui. J'étais même très surpris de l'état. Elle écrit un peu partout. Elle dessine, sur les portes, sur les murs. Il n'y a plus de poignées. Les chats ... ben les tapisseries sont abimées à cause des chats.

Infirmière : On l'a questionné sur les dessins. On lui a pointé : « madame S., ça ce n'est pas les chats ? ». « Oui mais c'est parce que je suis une artiste ».

Animatrice de la plateforme : Finalement elle accroche au lien mais...

Infirmière : Elle accroche au lien mais de façon très ambivalente... elle est très virulente quand même.

Conseiller social : Oui. C'est son fonctionnement. Au départ, c'est très violent. Surtout quelqu'un qu'elle ne connaît pas. Elle doute un peu de tout.

Infirmière : elle s'est apaisée au moment où j'ai dit « je ne fais pas de piqûres, je ne donne pas de médicaments ». « Ah ... ». Après ses antécédents (psychiatriques), il n'y a pas eu d'hospitalisation sur Lyon. C'est des hospitalisations qui datent de l'Ardèche. À mon avis, le suivi est arrêté depuis bien longtemps. On a essayé : « est-ce que vous avez été suivie sur Lyon ? ». « Ça ne vous regarde pas » (elle imite un ton très agressif). « Oui très bien ».

Assistante sociale de la MdM : Effectivement, elle est dans un délire de persécution avec le voisin du dessus et le voisin du dessous. Ce n'est pas de sa faute les dégradations, c'est à cause du voisin. Quand on lui demande : « mais les canalisations bouchées là ... ? ». « Ce n'est pas de ma faute ».

Le bailleur social est prêt à différer l'expulsion le temps qu'une solution de relogement soit trouvée mais il n'envisage plus qu'elle reste dans ce logement. Pendant plusieurs mois, aucune solution de relogement « crédible » ne se dessine.

Infirmière : La curatrice est en train de faire une demande de terrain en Ardèche. Elle a touché un héritage donc elle va lui trouver un mobil home et un terrain parce que Madame vient d'Ardèche et veut y retourner. Donc le discours de la curatrice c'est que oui. Elle va accéder à sa demande.

Responsable MdM : Juste une toute petite question, si jamais elle part en Ardèche, la curatrice change c'est ça ? J'essaye de comprendre le pourquoi du comment.

Infirmière : J'ai posé la même question. « Si elle part en Ardèche, vous n'allez plus être référente de son dossier ? ». « Non mais il y aura d'autres collègues ». Je lui ai dit « mais vous avez vu l'état de l'appartement ? ». « Non, parce que moi, elle vient me voir directement au bureau ».

Elle dit être en souffrance, se sent persécutée, enferme le plombier et les entreprises qui ne veulent plus intervenir, propose des verres d'eau à l'ail à ses visiteurs, ... ses troubles psychiatriques ne font pas de doute pour les membres de la plateforme. Au vu de son état, concrétiser ce projet qu'elle évoque depuis des années leur semble beaucoup trop risqué pour elle. Plus à distance et avec peu de temps à y consacrer selon les professionnels, la curatrice ne partage pas cet avis. Elle ne donne pas suite aux invitations à la plateforme.

Sur plus d'une année, la situation évolue peu. Avec les visites à domicile, une forme de veille s'organise autour de madame S. mais elle ne souhaite pas ou plus avoir affaire à la psychiatrie. Il y a des fluctuations dans son état et il n'y a pas lieu d'organiser une hospitalisation d'office mais selon l'infirmière « elle délire à plein pot ». Le projet de mobil home est abandonné. Il est finalement convenu avec la curatelle qu'un recours DALO serait déposé sur le département pour qu'elle soit relogée avant l'expulsion. Face à sa situation, la référente du bailleur fait état d'une forme d'impuissance collective.

Où elle sera bien ? Que ce soit en Ardèche ou dans le Rhône, elle a besoin d'aller mieux. Indépendamment du logement. La suspension de la procédure d'expulsion tient sur un recours DALO mais il faudrait que ce soit sur un traitement, un accès aux soins parce que si elle accède à un autre logement, ce sera pareil.

Dans d'autres cas, une situation de crise peut déclencher une hospitalisation d'office et un processus de soins. Ce fut le cas pour monsieur C. Âgé de 62 ans, il n'a jamais travaillé et est bénéficiaire du RSA. Il vit seul dans un deux pièces depuis plus de 20 ans. Il est en impayé mais surtout son logement est infesté de blattes et il refuse la désinsectisation. Le bailleur a une forte suspicion de syndrome de Diogène. Il a saisi sans succès depuis plusieurs mois le dispositif métropolitain « incurie ». Il est connu depuis des années par les travailleurs sociaux du secteur et l'agence de proximité du bailleur. Les descriptions sont saisissantes :

Assistante sociale MDM : Je l'ai vu hier. J'ai saisi l'occasion de le convoquer. Il vient au minimum deux fois par an, parfois un peu plus mais c'est quand même très compliqué. Il m'a dit qu'il n'y avait aucun problème, que son avocat était là et qu'il allait régler tout ça très vite, qu'il n'y avait aucun risque. Il y a une dette qui est vraiment très minime, effectivement ce n'est pas le problème mais il y a une dette qui s'est rajoutée avec un risque de suspension d'APL quand même. Il n'a pas voulu entendre parler, il s'est mis à hurler dans le bureau et il est parti. Avant, il s'était quand même assis. Parce que Monsieur C parle quand même beaucoup. Il se cache un peu derrière ça. Et à un moment donné, hop, j'ai vu les blattes qui commençaient à descendre sur le côté de sa chaise. C'est la première fois que j'en voyais une descendre. Et je lui dis « Monsieur C., au mois de mai on avait parlé des blattes, vous m'avez dit que ce n'était pas particulièrement le problème chez vous, que c'était dans tout l'immeuble. Et, il y a une blatte qui descend le long de la chaise, et il fait « Oh, ce n'est pas vrai », ...Après, il s'est fiché en rogne par rapport au relevé de compte, et en hurlant il est parti du bureau, à tel point que la secrétaire et ma collègue sont arrivées parce qu'il criait quand même très fort. Alors, il est parti, toujours avec son chariot (soit il a un chariot de course, soit avant il venait juste avec des sacs pleins de croquettes pour chien, d'un fer à repasser, enfin avec un contenu assez divers). Et donc, il est parti avec son chariot et là j'ai vu quatre blattes courir sur mon bureau.

Il est assigné par le bailleur pour troubles de voisinage et en parallèle, celui-ci obtient l'autorisation du tribunal pour une intervention dans le logement. L'huissier, un serrurier et la police sont présents mais compte tenu de l'état du logement, l'entreprise de désinsectisation ne peut pas intervenir. L'huissier fait une découverte macabre dans le frigo : son petit chien qu'il conservait depuis un an dans le frigo. À la suite de ce qu'il aurait vécu comme le viol d'une sépulture, il « décompense » et met le feu dans la cage d'escalier. Il est placé en garde à vue et hospitalisé d'office au Vinatier. Le voisinage au départ bienveillant, l'est beaucoup moins. La responsable contentieux du bailleur insiste sur la gravité des faits et ce qui lui apparaît comme une forme de non-assistance à personne en danger.

Responsable contentieux : Monsieur C. ne va pas très bien. Il est très désorienté. La maladie est bien installée, très ancienne et comme il n'y a pas eu de prise en charge avant, c'est très compliqué. Nous, on a fait un signalement au procureur et eux aussi (l'hôpital du Vinatier). Ils disaient que c'était indispensable et que les services sociaux auraient dû le faire depuis très longtemps.

Assistante sociale MdM : Oui ?

Responsable contentieux : On en a parlé à plusieurs reprises. Ce n'est pas moi qui le dis. C'est l'équipe soignante. Vu la pathologie, ils sont un peu étonnés que ce monsieur soit passé au travers des trous de la raquette pendant autant d'années. Et que dieu merci, il n'y a pas eu de choses plus graves. L'ascenseur, le voisinage l'a surpris, il y avait vraiment un sentiment de peur. Et puis monsieur C., c'est quelqu'un qui est très vulnérable. Il se nourrit dans les poubelles !

Assistante sociale MdM : Oui mais ça, ça fait des années. C'était son organisation. Il avait trouvé ça. Et comme ça, il pouvait aller en boîte.

Un participant : Il n'est pas le seul.

Responsable contentieux : Mais monsieur C. porte des blattes sur lui ! Il les portait sur lui...

Assistante sociale MdM : Et il les emmène avec lui... mais le problème, c'est que ce n'est pas un motif de signalement au procureur.

Responsable contentieux : Oui. Sans doute. Sans doute. Mais il était quand même dans un état de fragilité psychologique...

Son hospitalisation devrait durer plusieurs mois. Le bailleur craint qu'il ne soit renvoyé au domicile et insiste que le fait qu'il serait dans ce cas expulsé : « *C'est pour ça qu'on a vraiment tenu en amont à ce qu'il soit dans cette commission pour qu'on trouve des solutions* ». Dans l'attente de la sortie, le logement est débarrassé et désinsectisé, une mise sous protection et une place en maison médicalisée sont demandées. Une aide à la quittance est activée, le temps de l'hospitalisation et de la désignation d'un mandataire. Intermed et le bailleur restent en lien avec l'hôpital pour anticiper sur la sortie.

8.3.3. « Faire tenir » la situation en logement, en évitant les débordements et les risques excessifs

Les situations d'ÉTAGE donnent à voir des écarts très importants aux normes d'habitabilité, aux représentations de ce qu'est un logement décent, un « bon locataire » ou un « bon voisin ». Ces écarts n'empêchent pas d'envisager le maintien en logement dès lors que des étais peuvent être mis en place pour « faire tenir » la situation, en évitant les débordements et les risques excessifs pour les personnes et leur voisinage.

Le seuil de tolérance vis-à-vis des écarts à la norme est d'autant plus important que la responsabilité du ménage peut au moins en partie être déchargée. Quand les nuisances sont trop importantes et/ou les relations très conflictuelles avec les services du bailleur, la procédure d'expulsion et le relogement dans un autre logement et chez un autre bailleur permet de soulager le voisinage et les équipes de proximité éprouvés, en réaffirmant symboliquement le cadre des obligations locatives à respecter.

Les pratiques s'inscrivent dans une propédeutique de l'habitat visant à « forger et soutenir des capacités à habiter raisonnablement » pour permettre le maintien en logement (Breviglieri, 2006). Cette propédeutique prend acte des vulnérabilités des personnes et des soutiens qui leur sont nécessaires pour tendre vers une appropriation et un usage du logement et de ses équipements soutenables pour leur environnement, en évitant « l'écueil de l'endettement » et en conjurant « le péril du repli sur soi et de l'agressivité à l'égard du voisinage proche ».

Dans ce contexte, la notion d' « habiter raisonnable » ne renvoie pas à une norme préétablie partagée par tous. Elle décrit plutôt des équilibres fragiles qui sont négociés entre les personnes concernées, leurs proches et leur voisinage d'une part, avec et entre les différents professionnels d'autre part, pour pouvoir poursuivre une vie autonome en logement en dépit des vulnérabilités. Les ajustements se négocient au cas par cas et en situation, en prenant appui sur le soutien le plus souvent trop limité que les dispositifs sociaux et médicaux de droit commun peuvent apporter.

Les situations d'ÉTAGE donnent à voir des écarts très importants aux normes d'habitabilité, aux représentations de ce qu'est un logement décent, un « bon locataire » ou un « bon voisin ». Ces écarts sont bien plus importants que ne le laisse supposer les pratiques visant à évaluer la « capacité à habiter » des candidats au parc social (en page 259 et suivantes). Des situations qui seraient jugées « trop complexes » pour être orientées vers le logement ordinaire ou vers un logement accompagné, sont de fait déjà logées dans le parc social et parfois depuis longtemps.

Les professionnels semblent avoir intégrés l'absence d'alternatives au logement ordinaire pour la plupart de ces ménages déjà logés. Pour une partie de situations, le maintien en logement est envisagé comme l'option la moins pire. Quand les nuisances sont trop importantes et/ou les relations très conflictuelles avec les services du bailleur, la procédure d'expulsion et le relogement dans un autre logement et chez un autre bailleur permet de soulager le voisinage et les équipes de proximité éprouvés, en réaffirmant symboliquement le cadre des obligations locatives à respecter. Ces situations interrogent les formes alternatives d'habitat pouvant être mobilisées dans la durée, quand le logement ordinaire s'avère inadapté.

8.3.4. De la « capacité à habiter » des individus, à la capacité collective à soutenir un « habiter raisonnable » en logement ordinaire

Les bailleurs sociaux et les services sociaux de secteur sont démunis face à des situations qui semblent inextricables avec les dispositifs et les règles dites « du droit commun ». (R)établir la confiance avec ces personnes très vulnérables mais aussi parfois dans l'évitement ou très vindicatives relève d'un travail fastidieux d'approche et d'appivoisement réciproque (Soulet, 2016). Il suppose souplesse et malléabilité de la part des professionnels pour s'ajuster à la singularité des situations. Les situations mettent à l'épreuve leur sens de la justice et de l'équité.

Les plateformes territoriales se présentent comme des instances où la réflexion et la délibération collective permettent aux professionnels de différentes institutions en prise avec des situations parfois hors normes, de les envisager avec un nouveau cadrage, de partager leurs dilemmes, de justifier l'action menée et les dérogations à la règle.

Implicites ou explicites, les jugements de valeur concernent tout autant les ménages que les professionnels et les institutions dans leur capacité à gérer au mieux ces situations. La relecture collective des trajectoires dévoile en creux les pratiques des professionnels et de leur organisation. Lors des séances de la plateforme, les appréciations portent sur la « bonne foi » et la capacité de jugement des ménages mais aussi sur la proportionnalité des procédures engagées au regard de la dette ou des troubles, sur les moyens mobilisés pour venir en aide et trouver une issue amiable. De ce fait, le souci de mobiliser les partenaires à bon escient et d'avoir en préalable bien fait ce qui relève de sa responsabilité est prégnant. Les professionnels discutent du droit à l'erreur, à l'oubli ou au recommencement chez le même bailleur ou chez un autre.

La capacité à aller au-delà de ses strictes obligations et à faire des « pas de côté » est valorisée. Plutôt que de partir des règles à appliquer, les plateformes d'Étage permettent ainsi d'assurer un pilotage par l'aval et la délibération pour tenter de les gérer au mieux (Ravon & Vidal-Naquet, 2018).

Au travers du dispositif ÉTAGE, ces professionnels explorent d'autres modalités de coordination et d'intervention auprès des ménages. Ces explorations croisent du préexistant et de nouvelles manières de faire ensemble. La dynamique autour du *Logement d'abord* incite à l'innovation et les autorise à s'affranchir pour partie de ces dispositifs et de ces règles, avec la perspective d'un déploiement plus large et d'une inscription durable dans le « droit commun » si les résultats sont probants.

8.3.5. Les limites des bricolages institutionnels : la fin de l'expérimentation

Ce dispositif ÉTAGE se caractérise par une forte interdépendance au « droit commun » des politiques sociales et des services publics, soit les services et prestations disponibles pour tout citoyen. Il ne s'y substitue pas. Il s'y adosse et il organise sa mobilisation autour des situations dont il se saisit. Il vient le renforcer ou le compléter à titre dérogatoire quand il s'avère inadapté ou insuffisant. Il est ainsi en résonance avec l'approche inclusive prônée dans le cadre du *Logement d'abord* et plus largement dans le champ de l'action sociale.

Il en fait aussi ressortir les points de tension et d'incertitude. Le principe d'un accompagnement non limité dans le temps est mis en avant. Mais comment continuer à se saisir des nouvelles situations sans se désengager des accompagnements au long cours ? Et comment gérer le désengagement des financeurs à l'issue de la phase d'expérimentation ?

Les limites des bricolages institutionnels se manifestent en novembre 2021. À l'issue de trois années de mis en œuvre, le dispositif doit s'arrêter par défaut de financement. La décision est notifiée par un courrier co-signé des services de l'État et de la Métropole. En dépit de résultats jugés probants, son coût apparaît trop élevé. L'argumentaire met en avant un souci d'équité dans l'usage des financements publics alors que de nombreux besoins ne seraient pas couverts dans le parc social et parmi les locataires du parc privé. Ils annoncent vouloir repenser l'organisation territoriale de la politique de prévention des expulsions et réintégrer les points forts du dispositif ÉTAGE dans les dispositifs de droit commun.

Conclusion du chapitre 8

Les situations des ménages « en difficulté » dans leur logement et menacés d'expulsion interpellent la responsabilité collective du prendre soin. L'autonomie des personnes vulnérables « se compose dans des collaborations et des interdépendances, affectives, matérielles, politiques, qui la font et la défont » (Eyraud, 2015, p.404). Ces situations de vulnérabilité résidentielle interrogent la capacité des institutions à tenir ensemble cette exigence, à organiser leurs interventions autour des personnes pour que le maintien en logement soit possible dans des conditions d'« habiter raisonnable » et à proposer des alternatives au logement ordinaire quand celui-ci est inadapté.

Si chaque institution peut voir sa responsabilité engagée, en l'absence de danger imminent, il n'y a pas véritablement de chef de file lorsque les personnes sont déjà logées. En réponse à ce flou institutionnel, inspirés par la doctrine du *Logement d'abord*, des dispositifs inter-institutionnel tels que le dispositif ÉTAGE s'expérimentent pour assurer un portage collectif des situations quand l'habiter ne va pas de soi. Ces nouvelles structurations donnent à voir les coopérations entre institutions nécessaires pour qu'une vie autonome soit possible, non pas sous la responsabilité d'une seule institution mais avec le soutien d'une pluralité d'entre elles (*Ibid.*).

La trajectoire de l'expérimentation analysée souligne les limites d'une action publique qui cherche à concilier les morales du Care (prendre soin) et de l'autonomie de vie, en s'adossant aux services de droit commun et aux financements précaires des appels à projets en usage dans les politiques sociales de l'habitat. Ces bricolages ne permettent pas de compenser durablement des institutions en retrait faute de professionnels et de moyens mais

indispensables pour que des personnes en situation de vulnérabilités puissent vivre dans des habitats ordinaires. Ils ne permettent pas non plus de penser les formes alternatives d'habitat à développer pour les situations où le logement ordinaire s'avère inadapté.

CONCLUSION GENERALE. QUELLE TRAJECTOIRE D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE ?

Dans cette recherche, nous avons enquêté l'émergence en France d'une nouvelle catégorie d'action publique qui vise à mettre fin au sans-abrisme : le *Logement d'abord*. Dans le champ des politiques sociales de l'habitat, cette action publique cible les personnes dépourvues de logement qui relèvent en France de l'aide sociale à l'hébergement (autrefois nommée l'assistance publique).

Les sociologues qui analysent le changement dans les politiques publiques décrivent des processus d'interactions de plus en plus complexes d'acteurs divers, à des niveaux multiples (du local au transnational), avec des finalités et des conceptions en perpétuelle (re)négociation, des continuités et des permanences qui se mêlent à des éléments nouveaux (Hassenteufel et al., 2002). Ils invitent au « refroidissement théorique » et au retour au terrain avec des outils analytiques qui permettent d'appréhender la complexité et l'incertitude croissante des politiques publiques. En suivant ces recommandations, nous nous sommes appuyée sur une enquête de terrain de plusieurs années dans la métropole lyonnaise (2017-2020) pour reconstituer la trajectoire de déploiement du *Logement d'abord* dans ce territoire, en lien avec la politique impulsée au niveau national et les réseaux de promotion actifs au niveau supranational. Nous avons mobilisé le cadre analytique de l'innovation pour décrire l'action publique associée au *Logement d'abord*, ainsi que les changements à l'œuvre dans les politiques publiques et les mondes professionnels concernés. Nous allons en conclusion revenir sur les principaux apports et enseignements issus de ce cadrage.

En France, lorsque le *Logement d'abord* fait son apparition en 2009 dans la stratégie nationale de refondation du système d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-domicile fixe, il est présenté par ses promoteurs comme une « innovation », convoquant ainsi l'imaginaire positif de progrès et d'efficacité attaché à cette notion depuis le siècle dernier ³²⁰. C'est une approche nouvelle, qui vient de l'étranger et qui y aurait démontré son efficacité auprès des sans-abri les plus marginalisés. Elle s'oppose au paradigme dominant de prise en charge des personnes dans des hébergements temporaires pour les préparer à habiter un logement. Elle serait plus efficace et moins coûteuse pour résorber le sans-abrisme. La solution proposée semble simple : respecter les droits et les choix des personnes, leur fournir le logement qui leur manque et le soutien dont elles ont besoin, leur permettre de vivre comme tout citoyen ordinaire.

Dans les mondes professionnels concernés, le *Logement d'abord* provoque en retour l'enthousiasme, l'adhésion, la défiance, l'opposition et la résistance, donnant à voir la palette des réactions que la perspective de ces changements peut susciter. Les « récits d'innovation » (Hennion, 2003) qui l'entoure ont un caractère performatif qui convainc certains et alimente les réserves des autres. Dans les discours politiques et dans les documents officiels qui encadrent son déploiement annoncé en 2011 puis en 2017, les finalités et les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle politique du *Logement d'abord* sont floues. Elles soulèvent de nombreuses interrogations qui sont autant de zones d'incertitudes pour les parties prenantes : quelles sont les situations de sans-abrisme visées ? quels sont les logements à mobiliser ? comment tenir les principes affichés avec les moyens annoncés ? que deviennent les dispositifs préexistants ? t

Cadrer le *Logement d'abord* comme un objet d'innovation institutionnelle permet en premier lieu de déconstruire le « biais pro-innovation » (Everett M. Rogers, 1962) qui voudrait qu'adopter l'innovation est rationnel et bon par définition. Les recherches en sciences sociales qui traitent de l'innovation invitent à neutraliser le jugement sur l'objet de l'innovation et à

³²⁰ Avant le XXe siècle, l'innovation était un vice, une chose explicitement interdite par la loi et utilisée comme arme linguistique par les opposants au changement.

enquêter l'action collective qui lui donne forme, dans sa dimension processuelle, en prenant acte d'une trajectoire indéterminée dont l'issue reste incertaine au terme de l'enquête.

L'approche socio-historique permet de brosser à grands traits la « préhistoire » (Flichy, 2003) du *Logement d'abord* qui émerge aux États-Unis à la fin des années 1980, aux croisements de la critique du système asilaire et des conséquences de la désinstitutionnalisation de la psychiatrie, des mouvements de revendication et d'affirmation des droits des minorités visibles et des usagers ("survivants de la psychiatrie", personnes handicapées militant pour la "Vie Autonome"), de la contestation des politiques néolibérales et de leurs effets sur le logement des plus pauvres. Elle déconstruit aussi le « mythe des origines » (Callon, 1994) du *Logement d'abord*, les « recherches en paternité » et la « figure héroïque d'un inventeur génial ». Sans méconnaître la place des premières expérimentations et le rôle de Sam Tsemberis dans l'élaboration et la diffusion d'un premier modèle de mise en œuvre du *Logement d'abord*, la thèse rend compte d'un travail collectif, sur le temps long, pour explorer de nouvelles pratiques et forger la doctrine, dans les différents territoires et pays où des acteurs individuels et collectifs s'en saisissent.

Plutôt qu'une création ad-hoc, la nouveauté résulte d'un réassemblage où se mêle l'ancien et le nouveau, en combinant des éléments qui n'étaient pas (ou plus) en usage avec des pratiques émergentes dans d'autres domaines ou pays, et en retravaillant les règles. La thèse décrit les modalités de formation et de circulation de cette doctrine à partir de ses foyers d'inspiration nord-américain et finlandais, en montrant l'interpénétration des niveaux d'action publique, le rôle des réseaux de promotion à l'international et le renforcement mutuel des processus de diffusion. Elle retrace les controverses qui supportent cette diffusion et alimentent la doctrine tout en la transformant.

Initialement envisagé comme un modèle de dispositif pour les sans-abri "chroniques", le *Logement d'abord* est aujourd'hui présenté comme un nouveau paradigme qui transforme les politiques publiques et les systèmes d'assistance aux personnes, une matrice porteuse de nouvelles normes sur "ce qu'il convient de faire" et sur "comment agir". Sa diffusion participe d'un mouvement d'affirmation des droits humains et de contestation des différentes formes d'emprise institutionnelle qui traverse l'ensemble de l'offre sociale et médico-sociale. En Europe, la doctrine a ainsi évolué d'une approche ciblée visant les situations jugées les plus complexes, à une approche extensive et transformative pour mettre fin au sans-abrisme. L'enquête documente ce passage et le travail programmatique à l'œuvre au sein du Housing First Europe Hub pour tenter d'encadrer et d'orienter ces transformations.

À ce stade, le *Logement d'abord* reste un « objet-frontière » dont le contenu et les usages ne sont pas stabilisés (Star, 2010; Bergeron et al., 2013). La synthèse de ce qui pourrait s'institutionnaliser sous l'appellation *Logement d'abord* n'a pas encore été opérée, laissant ouvertes les différentes appropriations possibles³²¹.

Étudier l'action menée dans le cadre du *Logement d'abord*, en se centrant sur la démarche engagée dans la métropole lyonnaise, permet de dégager d'autres enseignements.

L'action associée au *Logement d'abord* dans la métropole lyonnaise procède d'une dynamique située, interdépendante de l'action engagée aux niveaux national et européen, tributaire d'un environnement local, de réseaux socio-politiques et sociotechniques, d'un ensemble de pratiques déjà là. La recherche permet de comprendre la forme et la trajectoire du *Logement*

³²¹ Dans le champ des innovations technologiques, Patrice Flichy utilise le terme de « verrouillage technologique » pour désigner un processus de conception abouti, lorsque les circulations de cet objet ne génèrent plus de revendications susceptibles de défaire le réseau qui s'est constitué autour de lui. « le processus innovatif consiste à stabiliser des relations entre les différents composants d'un artefact d'une part, entre les différents acteurs de l'activité technique d'autre part » (Flichy, 2003, p. 236). S'agissant d'une machine par exemple, cette stabilisation concernera son fonctionnement et ses usages, ainsi que les relations entre ses concepteurs, ses utilisateurs et tous les intermédiaires concernés (fabricants, vendeurs, etc.).

d'abord dans ce territoire. Elle invite à appréhender ainsi les spécificités de chaque appropriation locale.

Dans la métropole lyonnaise, la démarche a été initiée par un office public de l'habitat qui fonde sa stratégie d'entreprise sur des coopérations renforcées avec des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné. La description du processus qui conduit à un arbitrage politique local favorable au *Logement d'abord* souligne le caractère subversif d'une démarche qui remet alors en cause les frontières établies de longue date entre le logement et l'hébergement. Les initiateurs de la démarche contestent les représentations associées aux situations de sans-abrisme qui conduisent à cette partition, la théorie dite de l'appel d'air, la propédeutique de l'habitat et la prédiction d'une capacité à habiter, les politiques de peuplement dans l'habitat social.

Le lancement du *Housing First Europe Hub*, le déploiement du programme Un chez soi d'abord puis l'engagement par le gouvernement d'un plan quinquennal et d'un appel à manifestation d'intérêt permettent à la démarche de prendre de l'ampleur, avec un portage institutionnel par la Métropole de Lyon et un enrôlement réussi du microcosme de l'habitat très social lyonnais. Le *Logement d'abord* est dans l'air du temps. Il ouvre de nouvelles perspectives aux professionnels qui souhaitent transformer la prise en charge locale des situations de sans-abrisme. Plus d'une trentaine de projets sont engagés en ciblant une diversité de situations afin d'élargir le cercle des acteurs et des institutions concernées (jeunes de l'aide sociale à l'enfance, sortants de prisons et d'hôpitaux, femmes victimes de violences, familles en campement, locataires menacés d'expulsion). A l'issue de l'enquête, la pratique du *Logement d'abord* n'est plus contestée mais elle reste marginale.

Pour statuer sur la "réussite" de cette action collective, nous nous référons au modèle de l'appropriation de Norbert Albert selon lequel l'innovation réussie se constate dans des pratiques et des usages transformés. Elle institue de nouvelles normes (Alter, 2002; Alter, 2010). Le *Logement d'abord* a gagné en légitimité mais de prime abord, il n'a pas transformé le système local d'hébergement et d'accès au logement au cours de la période considérée. Le passage par l'hébergement reste le parcours le plus usité lorsque des places sont disponibles. L'accès direct au logement des personnes en situation de sans-abrisme n'est pas la norme.

L'analyse de la trajectoire locale et de ses inflexions permet cependant d'affiner ce constat en prêtant attention aux « effets collatéraux » du *Logement d'abord* (Gaglio et al., 2021) et aux conséquences indésirables qu'un « biais pro-innovation » peut occulter (Godin et al. (eds.), 2017). L'appropriation de l'innovation passe par l'exploration de ses usages et les apprentissages qui en résultent. Elle est tributaire de l'antériorité des pratiques instituées et elle entraîne aussi les acteurs dans des voies inattendues.

La thèse montre comment le retrait de l'hébergement est au cœur de la problématisation qui supporte la diffusion du *Logement d'abord*. L'hébergement institutionnel est interrogé dans ses finalités, ses valeurs, les modèles de conduite qu'il véhicule et ses formes organisationnelles. Son retrait rend possible de nouvelles associations et de nouveaux attachements qui font innovation mais ce retrait ne prend pas nécessairement la forme d'un évitement systématique et d'une disparition de l'hébergement (Goulet et al., 2012; Goulet et al., 2022). L'enquête met en évidence l'ambivalence des professionnels à son égard, le paradoxe d'un parc hébergement qui ne cesse de croître dans le cadre d'une politique publique qui cherche à le réduire, les tensions qui résultent de la coexistence sur un même territoire du *Logement d'abord* et des dispositifs d'hébergements temporaires « à fluidifier » .

Remplacer l'hébergement par le logement suppose de rendre crédible et nécessaire aux yeux des acteurs, la perspective d'un retrait de l'hébergement et le déploiement concomitant d'alternatives opérantes dans le cadre du *Logement d'abord* (Joly et al., 2022). Ce programme suscite de vives résistances lorsque l'Etat annonce des économies sur les budgets affectés à l'hébergement ou remet en cause l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement.

L'accès au logement sans recours aux hébergements temporaires s'organise dans le cadre de projets-pilotes et des partenariats préexistants entre les associations, les bailleurs sociaux

et les administrations publiques locales. Les règles qui organisent l'accès au logement en France excluent cependant de son champ une part importante des personnes en situation de sans-abrisme qui n'ont pas une situation administrative et de ressources leur permettant de signer un bail. Les moyens disponibles pour la mise en œuvre accélérée du *Logement d'abord* ne permettent pas de tenir les principes mis en avant pour les situations jugées complexes. Les logements sociaux manquent. Dans certains cas, l'hébergement dans un habitat transitoire est préféré à un logement pérenne et des alternatives au logement ordinaire sont nécessaires, pour un temps ou dans la durée.

Ces apprentissages conduisent à des hybridations entre hébergement et logement qui transforment la proposition initiale. Ils invitent à considérer les complémentarités et les articulations entre hébergement temporaire et logement pérenne, entre habitat ordinaire et habitat adapté. Il en résulte une appropriation locale du *Logement d'abord* qui s'attache à défaire les dimensions de l'hébergement jugées les plus problématiques et à préserver les protections associées à l'aide sociale à l'hébergement notamment pour élargir le spectre des situations éligibles au logement. Loin de conduire au retrait de l'hébergement, le *Logement d'abord* en renouvelle plutôt les contours et les formes pour dépasser les limites d'une acceptation trop restrictive du logement et du droit à l'habiter. De nouvelles pratiques s'explorent sous la bannière d'une politique métropolitaine de l'hospitalité qui semble réinvestir le registre de l'urgence sociale et de l'habitat précaire, en y insufflant des principes et des pratiques expérimentés dans le cadre du *Logement d'abord*.

À ce stade du processus d'innovation, le *Logement d'abord* ne s'est pas institutionnalisé mais sa diffusion a des effets institutionnels. L'action collective déployée rapproche des mondes professionnels, des organisations et des acteurs qui se connaissent peu. Elle leur permet d'explorer ensemble de nouveaux rapports aux usagers, de nouvelles formes de coopération et de gouvernance inter-institutionnelles. Elle donne à voir les coopérations entre institutions nécessaires pour qu'une vie autonome soit possible, en logement ordinaire ou dans des formes alternatives d'habitat, non pas sous la responsabilité d'une seule institution mais avec le soutien d'une pluralité d'entre elles. Elle met aussi en évidence les limites des bricolages institutionnels et d'une action publique supplétive qui ne permet pas de compenser durablement des institutions en retrait faute de moyens.

BIBLIOGRAPHIE

Références académiques

- AKRICH, Madeleine. « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation » in Michel CALLON et Bruno LATOUR (eds.). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Presses des Mines. 2006, p. 253-265.
- ALLEN, Barbara et Michel BONETTI. *L'habiter, un impensé de la politique de la ville. Pour un renouvellement du sens de l'action*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube. 2018. 349 p.
- ALLEN, Barbara et Michel BONETTI. *Stratégies de gestion de l'habitat social et dynamiques résidentielles*. Paris : Éditions du CSTB. 2004. 291 p.
- ALTER, Norbert. *L'innovation ordinaire*. [1^oed. 2000]. Paris : Presses Universitaires de France. 2010. 312 p.
- ALTER, Norbert. « L'innovation : un processus collectif ambigu » *Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire*. Paris : La Découverte. 2002, p. 13-40. En ligne : <https://www.cairn.info/les-logiques-de-l-innovation--9782707136954-p-13.htm> [consulté le].
- ALTER, Norbert. « Innovation et organisation. Deux légitimités en concurrence », *Revue Française de Sociologie*. avril 1993, vol.34 n° 2. p. 175-197.
- ALTER, Norbert et Danièle BLONDEL. *Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire*. Paris : La Découverte. 2002. 274 p.
- ARANDA, Mauricio. *Une assistance à deux vitesses. Socio-histoire de l'hébergement social des sans-abri depuis les années 1950*, Thèse de doctorat en sciences politiques. Nanterre : Université Paris Nanterre. 2019a. 548 p.
- ARANDA, Mauricio. « De bons vagabonds pour l'État: L'extension ambivalente de l'aide sociale à l'hébergement (1959) », *Politix*. 2019b, n° 127 n° 3. p. 85.
- ARON, Raymond. *Essai sur les libertés*. Paris, France : Calmann-Lévy. 1965. 235 p.
- ARTHUR, W. Brian. « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *The Economic Journal*. 1 mars 1989a, vol.99 n° 394. p. 116-131.
- ARTHUR, W. Brian. « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *The Economic Journal*. 1989b, vol.99 n° 394. p. 116-131.
- ASTIER, Isabelle. « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*. 2009, n° 152 n° 2. p. 52-58.
- ATHERTON, Iain et Carol McNaughton NICHOLLS. « 'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness », *European Journal of Homelessness*. décembre 2008, vol.2. p. 289-303.
- AUBRY, Tim. « Analysis of Housing First as a Practical and Policy Relevant Intervention: The Current State of Knowledge and Future Directions for Research », *European Journal of Homelessness*. 2020, vol.14 n° 1. p. 13-26.
- AUBRY, Tim, Roberto BERNAD, et Ronni GREENWOOD. « "A Multi-Country Study of the Fidelity of Housing First Programmes": Introduction », *European Journal of Homelessness*. 2018, vol.12 n° 3. p. 17.

- AUBRY, Tim, Maryann ROEBUCK, Sandrine LOUBIERE, et al. « A Tale of Two Countries: A Comparison of Multi-Site Randomised Controlled Trials of Pathways Housing First Conducted in Canada and France », *European Journal of Homelessness*. 2021, vol.15 n° 3. p. 25-44.
- AUTHIER, Jean-Yves, Yves GRAFMEYER, Isabelle MALLON, et al. *Sociologie de Lyon*. Paris : la Découverte. 2010. 128 p.
- BACHMANN, Christian et Nicole LE GUENNEC. *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. [1996]. Paris : Hachette. 2002. 569 p.
- BALLAIN, René et Elisabeth MAUREL. *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube. 2002. 221 p.
- BARRIER, Julien, Jean-Marie PILLON, et Olivier QUERE. « Les cadres intermédiaires de la fonction publique: Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*. 2015, vol.4 n° 4. p. 9.
- BARTHE, Yannick, Damien DE BLIC, Jean-Philippe HEURTIN, et al. « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*. 2013, vol.103 n° 3. p. 175-204.
- BEAL, Vincent, Marine BOURGEOIS, Rémi DORMOIS, et al. *Attributions de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités: quelles recompositions? Rapport de recherche final*. [s.l.] : [s.n.]. 2020. 158 p.
- BEAL, Vincent, Renaud EPSTEIN, et Gilles PINSON. « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*. 2015, vol.4 n° 3. p. 103-127.
- BEC, Colette. *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*. Paris : Éditions Ouvrières. 1994. 254 p.
- BELMESSOUS, Fatiha. « Les bénéficiaires des politiques du logement en France (XIX^e-XX^e siècle). Histoire d'une catégorisation normalisée », *Droit et Ville*. 2020, vol.89 n° 1. p. 115-131.
- BERGERON, Henri, Olivier BORRAZ, Patrick CASTEL, et al. *Covid-19: une crise organisationnelle*. Paris : Presses de Sciences Po. 2020. 136 p.
- BERGERON, Henri, Patrick CASTEL, et Étienne NOUGUEZ. « Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière. Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité », *Revue française de sociologie*. 2013, vol.54 n° 2. p. 263.
- BERNARD, Benoît. « Le « cadrage-débordement »: un concept pour comprendre le changement. Le cas de la gestion des forêts publiques », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*. 1 septembre 2005 n° 10. p. 25-38.
- BERNARDOT, Marc. « Chronique d'une institution: la "sonacotra" (1956-1976) », *Sociétés Contemporaines*. 1999, vol.33 n° 1. p. 39-58.
- BEZES, Philippe. *Réinventer l'État*. Paris : Presses Universitaires de France. 2009. 523 p.
- BIDART, Claire et Ariel MENDEZ. « Un système d'analyse qualitative des processus dans les sciences sociales : l'exemple de la mutation d'une organisation. » 2016, vol.2. p. 217-231.
- BLOCH, Marie-Aline et Léonie HENAUT. *Coordination et parcours: la dynamique du monde sanitaire, social et médico-social*. Paris : Dunod. 2014. 315 p.
- BLUMER, Herbert. « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*. traduit par Laurent RIOT. 2004, vol.17 n° 67. p. 185-199.
- BONNET, Lucie. *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2016. 357 p.

- BONNY, Yves. « Introduction. Les institutions publiques au prisme de la pluralité » in Lise DEMAILLY et Yves BONNY (eds.). *L'institution plurielle*. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion. 2016, p. 9-36.
- BONNY, Yves et Frédérique GIULIANI. « Configurations et trajectoires de l'innovation institutionnelle. Une introduction », *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*. 2 mars 2012 n° 7.
- BOUQUET, Brigitte. « L'inclusion : approche socio-sémantique », *Vie sociale*. 2015, vol.11 n° 3. p. 15.
- BOURGEOIS, Marine. « Logement social : des bons et des mauvais candidats ? », *Revue Projet*. 2018, vol.364 n° 3. p. 48-54.
- BOURGEOIS, Marine. *Tris et sélections des populations dans le logement social*, Thèse de doctorat en science politique. Paris : Institut d'études politiques de Paris. 2017. 679 p.
- BOURGOIS, Louis. « Village contre village. Conflits autour d'un village d'insertion pour migrants roumains précaires », *Espaces et sociétés*. 2022, vol.186-187 n° 3-4. p. 67-85.
- BOURGOIS, Louis. *Résorber à bas-bruit. Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse de doctorat en sciences politiques. Grenoble : Université Grenoble Alpes. 2021. 618 p.
- BREIT, Eric, Tone ALM ANDREASSEN, et Robert H. SALOMON. « Modification of Public Policies by Street-Level Organisations: An Institutional Work Perspective », *Journal of Social Policy*. octobre 2016, vol.45 n° 4. p. 709-728.
- BRESSON, Maryse. « Exclusion et « norme Logement ». Pour une étude des représentations associées à la question sociale », *Sociétés contemporaines*. 1997a, vol.28 n° 1. p. 111-126.
- BRESSON, Maryse. *Les S.D.F. et le nouveau contrat social. L'importance du logement pour combattre l'exclusion*. Paris : L'Harmattan. 1997b. 234 p.
- BREVIGLIERI, Marc. « La décence du logement et le monde habité. Une enquête sur la position du travailleur social dans les remous affectifs de la visite à domicile » *Sensibiliser. La sociologie dans le vif du monde*. La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube. 2006, p. 90-104.
- BREYER, Insa et Speranta DUMITRU. « Les sans-papiers et leur droit d'avoir des droits. Une approche par l'éthique de la discussion », *Raisons politiques*. 2007, vol.26 n° 2. p. 125-147.
- BRODIEZ, Axelle et Bertrand RAVON. « Le sans-abrisme au xxe siècle : reconfigurations d'un problème public » *Au temps du sans-abrisme: enquêtes de terrain et problème public*. Saint-Etienne : Presses Universitaires de Saint-Etienne. 2016, p. 454.
- BRODIEZ-DOLINO, Axelle. *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*. Paris : CNRS Éditions. 2013a. 328 p.
- BRODIEZ-DOLINO, Axelle. « Vulnérabilités sanitaires et sociales », *Le Mouvement Social*. 2013b, vol.242 n° 1. p. 3-8.
- BRODKIN, Evelyn Z. « Street-Level Organizations, Inequality, and the Future of Human Services », *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*. 19 octobre 2016, vol.40 n° 5. p. 444-450.
- BROUSSE, Cécile. « Devenir sans-domicile, le rester : un problème lié à l'accès au logement ou à la rupture des liens sociaux et familiaux ? », *Economie et statistique*. 2006, vol.391 n° 1. p. 35-64.
- BROUSSE, Cécile. « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », *Genèses*. 2005, vol.58 n° 1. p. 48-71.
- BRUNETEAUX, Patrick. *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*. Saint-Denis : Presses Universitaires de Vincennes. 2013. 232 p.

- VON BUELTZINGSLOEWEN, Isabelle. « Introduction. Soigner sans enfermer : le rêve contrarié d'une psychiatrie « sans asile », de la fin du XIXe siècle à nos jours », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*. 2020, n°67-1 n° 1. p. 17.
- VON BUELTZINGSLOEWEN, Isabelle. « Vers un désenclavement de l'histoire de la psychiatrie », *Le Mouvement Social*. 2015, vol.253 n° 4. p. 3.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker, William EDGAR, Eoin O'SULLIVAN, et al. *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche*. Union Européenne - FEANTSA. 2010.
- CALLON, Michel. « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement » *Innovation et performance*. Paris : Éditions de l'EHESS. 1999, p. 399-431.
- CALLON, Michel. « L'innovation technologique et ses mythes », *Annales des mines*. 1994 n° 34. p. 5-17. (Gérer et comprendre -).
- CALLON, Michel. « Réseaux technico-économiques et irréversibilité » *Les Figures de l'irréversibilité en économie*. Paris : Éditions de l'EHESS. 1991, p. 195-230. ; n° 47).
- CALLON, Michel. « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*. 1986 n° 36. p. 170-208.
- CALLON, Michel et Bruno LATOUR. « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? » [s.l.] : [s.n.]. 2006, p. 11-32.
- CALLON, Michel, Bruno LATOUR, et Madeleine AKRICH. « A quoi tient le succès des innovations ? 1- L'art de l'intéressement. 2 - Le choix des porte-parole. », *Gérer et Comprendre. Les Annales des Mines*. 1988. p. 4-17 & 14-29.
- CAPDROITS. *L'autonomie de vie comme droit humain. Livret scientifique et citoyen*. [s.l.] : <https://confcap-capdroits.org/>. 2022. 87 p. p.
- CAPDROITS - COMMUNAUTE MIXTE DE RECHERCHE. « Instituer l'autonomie de vie. Une mise en perspective du livret contributif Capdroits », (*à paraître*). juin 2023.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. [1995]. Paris : Fayard. 1998. 490 p.
- CEFAÏ, Daniel (ed.). *L'engagement ethnographique*. Paris : Éditions de l'EHESS. 2010. 637 p.
- CHAMBERLIN, Judi. *On our own: patient-controlled alternatives to the mental health system*. New York : Hawthorn Books. 1978. 236 p.
- CHAPOULIE, Jean-Michel. « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*. 2000, vol.40 n° 1. p. 5-27.
- CHARLES, Charlène et Anne PETIAU. « Un habitat intergénérationnel pour faciliter l'insertion ? », *Revue Projet*. 2020, vol.376 n° 3. p. 49-53.
- CHARLOT, Jean-Luc. *Petit dictionnaire critique de l'habitat inclusif*. Paris : L'Harmattan. 2019. 141 p.
- CHARMES, Éric. « Pour une approche critique de la mixité sociale », *La Vie des idées*. 10 mars 2009. En ligne : <https://laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html> [consulté le].
- CHARMES, Éric et Marie-Hélène BACQUE (eds.). *Mixité sociale, et après?* 1re édition. Paris : Presses Universitaires de France. 2016. 106 p.
- CHAUVEAU, Sophie. « Quelle histoire de l'hôpital aux XXe et XXIe siècles ? », *Les Tribunes de la santé*. 2011, vol.33 n° 4. p. 81-89.

- CHAUVIÈRE, Michel. « Qu'est-ce que la « chalandisation » ? », *Informations sociales*. 2009, n° 152 n° 2. p. 128.
- CHEVALIER, Gérard. *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*. Paris : L'Harmattan. 2005.
- CHEVALIER, Philippe. « L'Etat stratège » *Le temps de l'état. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*. Paris : Fayard. 2007, p. 372-285.
- CHOBEAUX, François. « Plaidoyer pour un accueil inconditionnel », *VST - Vie sociale et traitements*. 2015, vol.126 n° 2. p. 63.
- CHOPPIN, Katia, Édouard GARDELLA, Elodie JOUVE, et al. *Les sciences sociales et le sans-abrisme. Recension bibliographique de langue française 1987 - 2012*. Saint-Étienne : Presses Universitaires de Saint-Etienne. 2013. 348 p.
- CLANCHE, François. « Le classement des situations de logement : les sans-domiciles dans des nomenclatures générales. Notes méthodologiques », *Sociétés contemporaines*. 1998a, vol.30 n° 1. p. 181-196.
- CLANCHE, François. « Le classement des situations de logement : les sans-domiciles dans des nomenclatures générales. Notes méthodologiques », *Sociétés Contemporaines*. 1998b, vol.30 n° 1. p. 181-196.
- CNAAN, Ram A., Laura BLANKERTZ, Karlyn W. MESSINGER, et al. « Psychosocial rehabilitation: Toward a definition. », *Psychosocial Rehabilitation Journal*. 1988, vol.11 n° 4. p. 61-77.
- COBB, Roger W et Charles D ELDER. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston : Allyn and Bacon. 1972.
- COCHOY, Franck. « La sociologie est un sport collectif : petit match avec Michel Callon » in Madeleine AKRICH, Yannick BARTHE, Fabian MUNIESA, et al. (eds.). *Débordements : Mélanges offerts à Michel Callon*. Paris : Presses des Mines. 2013, p. 69-86.
- COHEN, Muriel et Cedric DAVID. « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*. 2012. p. 1-9.
- COLYVAS, Jeannette A. et Stefan JONSSON. « Ubiquity and Legitimacy: Disentangling Diffusion and Institutionalization », *Sociological Theory*. mars 2011, vol.29 n° 1. p. 27-53.
- CONRAD, Christoph. « Pour une histoire des politiques sociales après le tournant transnational » *La protection sociale en Europe au XXe siècle*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2014, p. 75-98.
- CORDIER, Mathilde. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat: l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse de doctorat en architecture, aménagement de l'espace. Paris : Université Paris-Est. 2011. 519 p.
- CULHANE, Dennis P. « The Costs of Homelessness : A Perspective from the United States ». *European Journal of Homelessness*. 2008, vol.2. p. 18.
- CULHANE, Dennis P et Thomas BYRNE. « Ending Chronic Homelessness: Cost-Effective Opportunities for Interagency Collaboration », *Penn School of Social Policy and Practice Working Paper*. 2010. p. 36.
- DAMON, Julien. *La question SDF*. [2002]. Paris : Presses Universitaires de France. 2012. 320 p.
- DELPEUCH, Thierry. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*. 2009, n° 43 n° 2. p. 153.
- DEMAILLY, Lise. « Penser ensemble le changement des institutions et celui de leur environnement. Trois modèles », *SociologieS*. 27 février 2019.

- DESAGE, Fabien. « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*. 2017, vol.170 n° 3. p. 15.
- DESAGE, Fabien. « « Un peuplement de qualité »: Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*. 2016, vol.3 n° 3. p. 83.
- DESAGE, Fabien et Manuel SCHOTTE. « Politiques du logement », *Savoir/Agir*. 2013, vol.24 n° 2. p. 7-9.
- DESCHAMPS, Emmanuelle. « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*. 2001 n° 3. p. 81-97.
- DHUME, Fabrice. « Du racisme institutionnel à la discrimination systémique ? Reformuler l'approche critique », *Migrations Société*. 1 décembre 2016, vol.163 n° 1. p. 33-46.
- DHUME-SONZOGNI, Fabrice. *Liberté, égalité, communauté ? L'État français contre le communautarisme*. Paris : Homnisphères. 2007.
- DIMAGGIO, Paul. « Interest and agency in institutional theory » in Lynne G. ZUCKER (ed.). *Research on Institutional Patterns*. Cambridge : Ballinger Publishing Co. 1988, p.
- DIMAGGIO, Paul et Walter POWELL. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL : University of Chicago Press. 1991. 486 p.
- DIMAGGIO, Paul et Walter POWELL. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*. 1 janvier 1983, vol.23.
- DODIER, Nicolas et Isabelle BASZANGER. « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue Française de Sociologie*. janvier 1997, vol.38 n° 1. p. 37.
- DONZELOT, Jacques et Philippe ESTEBE. *L'état animateur: essai sur la politique de la ville*. Paris : Éditions Esprit. 1994. 238 p.
- DOUBOVETZKY, Charlotte. « Quand le vieillissement vient questionner la place des résidents en pension de famille » *La politique du Logement d'abord en pratique*. Lyon : Presses de Rhizome. 2022, p. 170-176.
- DOUBOVETZKY, Charlotte, Amandine ADA, Brigitte BELLE, et al. *Les vieux précaires, on en fait quoi ? Bien vieillir et finir sa vie en pension de famille*. Le Relais Ozanam - L'oiseau bleu. 2019.
- DRIANT, Jean-Claude. « Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? », *Métropolitiques*. 2017. 7 p.
- DRIANT, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France*. [2010]. Paris : La Documentation Française. 2015. 198 p.
- DRIANT, Jean-Claude. « Crise du logement ? Quelles crises ? », *Savoir/Agir*. 2013, vol.24 n° 2. p. 19-25.
- DRIANT, Jean-Claude et Christine LELEVRIER. *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*. Rapport Défenseur des droits et le PUCA. 2015.
- DUBAR, Claude. *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. Paris : Armand Colin. 2015. 256 p.
- DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Administrer la misère*. [1999]. Paris : Éditions Points. 2015. 359 p.
- DUBOIS, Vincent. « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France ». 2012. p. 10.

- ELIAS, Norbert et Michèle HULIN. *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*. Paris : Fayard. 2009.
- EPSTEIN, Renaud. « Le “ problème des banlieues ” après la désillusion de la rénovation », *Métropolitiques.eu*. 2016.
- EPSTEIN, Renaud et Thomas KIRSZBAUM. « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *La documentation française*. juin 2003. p. 15.
- ESTECAHANDY, Pascale. « Le dispositif d'appartement de coordination thérapeutique », *L'information psychiatrique*. 2019, 95 (7). p. 514-519.
- EVERETT M. ROGERS. *Diffusion of innovations*. New York : Free Press of Glencoe. 1962. 367 p.
- EYRAUD, Benoît. *Domestiquer l'utopie de la capacité juridique universelle. Esquisses pour une sociologie affirmative des droits humains*, Mémoire original pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie. Paris : Institut d'études politiques de Paris. 2021. 392 p.
- EYRAUD, Benoît. *Protéger et rendre capable. La considération civile et sociale des personnes très vulnérables*. Toulouse : Érès. 2015.
- EYRAUD, Benoît et Livia VELPRY. « Le secteur psychiatrique : une innovation instituante ? Des éléments de réponse à partir d'une étude de cas », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*. 2 mars 2012 n° 7. p.1-14.
- FARKAS, Marianne. « L'émergence du rétablissement aux États-Unis : du combat avec la maladie au « bien vivre » », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 53-74.
- FIJALKOW, Yankel. *Sociologie du logement*. Paris : La Découverte. 2011. 127 p.
- FLAMAND, Jean-Paul. *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*. Paris : La Découverte. 1989. 369 p.
- FLICHY, Patrice. *L'innovation technique. Récents développements en sciences sociales. Vers une nouvelle théorie de l'innovation*. Paris : La Découverte. 2003. 256 p. (Sciences et société).
- FOLI, Olivia et Marlène DULAURANS. « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication*. 1 juin 2013 n° 40. p. 59-76.
- FONSEGRIVE, Guillaume et Marine PLANTEVIN. « Du TAPS Project au virage ambulatoire. Comment retrouver le chemin de la désinstitutionalisation ? », *Information psychiatrique*. 2019, vol.95. p. 7.
- FRANÇOIS, Camille. *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*. Paris : La Découverte. 2023. 233 p.
- FRIGOLI, Gilles. « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. Le cas de la lutte contre l'exclusion », *Revue française des affaires sociales*. 2004 n° 4. p. 85-103.
- FROUARD, Hélène. « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*. 2005 n° 3. p. 55-76.
- GAGLIO, Gérald. « Échec et « potentialités collatérales » d'une expérimentation en télémédecine d'urgence », *Réseaux*. 12 mars 2018a, vol.207 n° 1. p. 165-195.
- GAGLIO, Gérald. *Du neuf avec des vieux ? Télémédecine d'urgence et innovation en contexte gériatrique*. Toulouse : Presses Universitaires Du Midi. 2018b. 300 p.
- GAGLIO, Gérald. « L'innovation comme exploration et comme travail », *La revue des cadres*. 2017 Revue n°474. p. 86-91.

- GAGLIO, Gérald. *L'innovation comme processus organisant : le cas d'une expérimentation en télémédecine d'urgence entre des maisons de retraite et un centre 15 du SAMU*, Habilitation à diriger des recherches. Toulouse : Université de Toulouse Jean Jaurès. 2016. 288 p.
- GAGLIO, Gérald. « Du lien entre l'analyse sociologique de l'innovation et la sociologie : une lecture simmelienne », *Cahiers de recherche sociologique*. 2012 n° 53. p. 49-72.
- GAGLIO, Gérald. *Sociologie de l'innovation*. Paris : Presses Universitaires de France. 2011. 128 p.
- GAGLIO, Gérald, Dominique VINCK, et Gérald GAGLIO. « Collateral innovation: renewing theory from case-studies » *Handbook on Alternative Theories of Innovation*. [s.l.] : Edward Elgar Publishing. 2021, p. 387-403.
- GARDELLA, Édouard. *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 en sciences sociales - sociologie. Cachan : École Normale Supérieure de Cachan. 2014. 850 p.
- GARDIEN, Eve. « L'inclusion en pratiques: L'exemple de jag, une ong de personnes polyhandicapées vivant au cœur de la société suédoise », *Vie sociale*. 2015, vol.11 n° 3. p. 81-95.
- GARDIEN, Eve. « La pairémulation dans le champ du handicap: Histoire, pratiques et débats en France », *Rhizome - Orspere Samdara*. 2010. p.3-4.
- GARRAU, Marie. « Agentivité ou autonomie ? Pour une théorie critique de la vulnérabilité », *Genre, sexualité & société*. 9 juillet 2021 n° 25. p.1-20.
- GEELS, Frank W. « Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study », *Research Policy*. décembre 2002, vol.31 n° 8-9. p. 1257-1274.
- GENARD, Jean-Louis. « Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance » *Destins politiques de la souffrance*. Toulouse : Érès. 2009, p. 27-45.
- GENIEYS, William et Patrick HASSENTEUFEL. « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*. 20 juin 2012a, VOL. 1 n° 2. p. 89-115.
- GENIEYS, William et Patrick HASSENTEUFEL. « Comprendre le changement dans les politiques publiques? L'approche programmatique ». hal-01401805. 2012b. 24p.
- GHEKIERE, Laurent. « Repenser le logement social en Europe » *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2010, p. 233-239.
- GHEKIERE, Laurent. « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*. 2008, vol.94 n° 1. p. 21-34.
- GIBAND, David. « La fin des ghettos noirs ? Politiques de peuplement et recompositions socio-ethniques des métropoles américaines », *Géoconfluences*. juillet 2015. En ligne.
- GIRARD, Vincent. *La mise en place d'une expérimentation psychiatrique et sociale. Enjeux et difficultés*, Thèse de doctorat en sciences de la vie et de la santé. Marseille : Université Aix-Marseille. 2014. 328 p.
- GIRARD, Vincent, H HÄNDLUBER, V VIALARS, et al. « Réduire les inégalités de santé : description d'une expérimentation sur les liens entre habitat, citoyenneté et troubles psychiatriques sévères », *Dépendances*. 2012 n° 47. p. 6-9.
- GLASER, Barney et Anselm STRAUSS. *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*. Paris : Armand Colin. 2010.
- GODIN, Benoit et Dominique VINCK (eds.). *Critical studies of innovation. Alternative approaches to the pro-innovation bias*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing. 2017. 335 p.

- GOERING, Paula, Vincent GIRARD, Tim AUBRY, et al. « Conduite d'essais relatifs aux politiques qui soutiennent le modèle d'intervention accordant la priorité au logement : l'histoire de deux pays », *Lien social et Politiques*. 15 novembre 2012 n° 67. p. 161-182.
- GOFFMAN, Erving. *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*. [1968]. Paris : Les Editions de Minuit. 2013. 452 p.
- GOULET, Frédéric et Dominique VINCK (eds.). *Faire sans, faire avec moins : Les nouveaux horizons de l'innovation*. Paris : Presses des Mines. 2022. 252 p.
- GOULET, Frédéric et Dominique VINCK. « L'innovation par retrait. Contribution à une sociologie du détachement », *Revue française de sociologie*. 2012, vol.53 n° 2. p. 195-224.
- GRAND, David. *Étude sociologique sur le non-recours aux services sociaux dans le cadre des expulsions locatives pour impayés de loyer*. ESPASS IREIS. 2018.
- GRAND, David. *L'hébergement social des SDF. Ethnographie de l'expérience vécue des hébergés*. Paris : L'Harmattan. 2017. 176 p.
- GROSSETTI, Michel. « Réseaux sociaux et médiations dans les activités d'innovation », *Hermès*. 2008 n° 50. p. 19-27.
- GROSSETTI, Michel et Jean-François BARTHE. « Dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises », *Revue Française de Sociologie*. 23 septembre 2008, vol.49 n° 3. p. 585-612.
- GROSSETTI, Michel, Marc BESSIN, et Claire BIDART. *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*. Paris : La Découverte. 2009. 402 p. (Recherches).
- HALL, Peter A. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*. avril 1993, vol.25 n° 3. p. 275.
- HALPERN, Charlotte, Pierre LASCOUMES, et Patrick LE GALES. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris : Presses de Sciences Po. 2014. 528 p. En ligne : <https://www.cairn.info/l-instrumentation-de-l-action-publique--9782724614565.htm> [consulté le].
- HAMZAoui, Mejed. « Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi », *Pensée plurielle*. 2005, vol.10 n° 2. p. 19-28.
- HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin. 2011. 320 p.
- HASSENTEUFEL, Patrick et Joseph FONTAINE. « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et «refroidissement» théorique » *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2002, p. 9-29.
- HASSENTEUFEL, Patrick et Jacques DE MAILLARD. « Convergence, transferts et traduction: Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*. 2013, vol.2 n° 3. p. 377-393.
- HEIJBOER, Claire. « La participation des usagers au secours des institutions sociales et médico-sociales. Vers un nouvel âge de la Solidarité », *Le Sociographe*. 2019, vol.68 n° 4. p. s13-S23.
- HELLEC, Florence. « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques*. 2014, vol.28 n° 1. p. 101-109.
- HENNION, Antoine. « Vous avez dit attachements ?... » in Madeleine AKRICH, Yannick BARTHE, Fabian MUNIESA, et al. (eds.). *Débordements*. [s.l.] : Presses des Mines. 2010, p. 179-190.

- HENNION, Antoine. « L'innovation comme écriture de l'entreprise. Récits d'innovation au sein d'une entreprise de services. », in P. MUSTAR et H. PENAN (eds.). *Encyclopédie de l'innovation*. [s.l.] : Economica. 2003, p. 131-152.
- HENWOOD, Benjamin F., Thomas BYRNE, et Brynn SCRIBER. « Examining mortality among formerly homeless adults enrolled in Housing First: An observational study », *BMC Public Health*. décembre 2015, vol.15 n° 1. p. 1209.
- HOPPER, Elizabeth K., Ellen L. BASSUK, et Jeffrey OLIVET. « Shelter from the Storm: Trauma-Informed Care in Homelessness Services Settings~!2009-08-20~!2009-09-28~!2010-03-22~! », *The Open Health Services and Policy Journal*. 7 avril 2010, vol.3 n° 2. p. 80-100.
- HOUARD, Noémie (ed.). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats*. Paris : La Documentation française. 2011. 390 p.
- HOUARD, Noémie. *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*. Paris : L'Harmattan. 2009. 301 p.
- HURTUBISE, Roch. « Le Logement d'abord au Canada : diversité des appropriations et redéfinition des politiques publiques », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 75.
- HURTUBISE, Roch et Christian LAVAL. « Le développement du modèle logement d'abord : un changement de paradigme ? » *Au temps du sans-abrisme : enquêtes de terrain et problème public*. Saint-Étienne : Presses Universitaires de Saint-Étienne. 2016, p. 135-150.
- JAUNAIT, Alexandre et Sébastien CHAUVIN. « Intersectionnalité » *Dictionnaire. Genre et science politique*. Paris : Presses de Sciences Po. 2013, p. 286-297.
- JEANNOT, Gilles. *Les métiers flous. Travail et action publique*. [2005]. Toulouse : Octarès éditions. 2011. 193 p.
- JIMENEZ, Estibaliz et François CREPEAU. « La criminalisation de l'immigration. Introduction », *Criminologie*. 2013, vol.46 n° 1. p. 5-13.
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. 1re éd. Paris : Presses Universitaires de France. 1987. 242 p.
- JOHNSON, Guy, Sharon PARKINSON, et Cameron PARSELL. « Policy shift or program drift? Implementing Housing First in Australia », *AHURI Final Report No. 184*. mars 2012. p. 25.
- JOLY, Pierre-Benoît, Marc BARBIER, et Bruno TURNHEIM. « Gouverner l'arrêt des grands systèmes sociotechniques » in Frédéric GOULET et Dominique VINCK (eds.). *Faire sans, faire avec moins. Les nouveaux horizons de l'innovation*. Paris : Presses des Mines. 2022, p. 35-49.
- JOUET, Emmanuelle et Tim GREACEN. *Pour des usagers de la psychiatrie acteurs de leur propre vie. Rétablissement, inclusion sociale, empowerment*. Toulouse : Érès. 2012.
- JOUVE, Élodie et Pascale PICHON. « 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*. 2015, vol.110 n° 1. p. 46-55.
- JUNG, Benjamin. « Le placement public à Paris : De la bienfaisance à la lutte contre le chômage (1880-1910) », *Revue d'histoire de la protection sociale*. 2014, vol.7 n° 1. p. 81-101.
- KAAKINEN, Juha. « Housing First : le modèle finlandais », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 167-174.
- KAAKINEN, Juha. « Mettre fin au sans-abrisme en Finlande », *VST - Vie sociale et traitements*. 2014, vol.122 n° 2. p. 115-120.
- KAAKINEN, Juha et Saija TURUNEN. « Finnish but not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland », *European Journal of Homelessness*. septembre 2021, vol.15 n° 3. p. 45-48.
- KAMOUN, Patrick. « Pour qui sont ces logements ? », *Diagonale*. 2000 n° 146. p. 26-30.

- KAPSAMBELIS, Vassilis. « La psychiatrie de secteur : contradictions passées et oppositions actuelles », *VST - Vie sociale et traitements*. 2016, vol.129 n° 1. p. 34-41.
- KATZ, Lucia. *L'avènement du sans-abri. Histoire des asiles de nuit 1871-1914*. Paris : Libertalia. 2015. 151 p.
- KAUFMANN, Jean-Claude. *L'entretien compréhensif*. [1996]. Paris : Armand Colin. 2016. 128 p.
- KERTESZ, Stefan G., Kimberly CROUCH, Jesse B. MILBY, et al. « Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching ? : Housing First for Homeless Persons with Active Addiction. », *Milbank Quarterly*. juin 2009, vol.87 n° 2. p. 495-534.
- KIRSZBAUM, Thomas. « La rénovation urbaine comme politique de peuplement: Les États-Unis et la France entre classe et « race » », *Métropoles*. 2013 n° 13. En ligne.
- KIRSZBAUM, Thomas. « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés Contemporaines*. 1999, vol.33 n° 1. p. 87-110.
- KIRSZBAUM, Thomas et Patrick SIMON. *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations. 2001.
- KUHN, Randall et Dennis P. CULHANE. « 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*. avril 1998, vol.26 n° 2. p. 207-232.
- KUHN, Thomas Samuel. *La structure des révolutions scientifiques ouvrage traduit de l'américain*. Paris : Flammarion. 1972.
- LANZARO, Marie. *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 urbanisme, aménagement et politiques urbaines. Paris : Université Paris-Est. 2014. 574 p.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALES. *Sociologie de l'action publique*. [2012]. Paris : Armand Colin. 2018. 132 p.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALES. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po. 2005. 370 p.
- LATOURETTE, Bruno et Michel BIEZUNSKI. *La science en action*. Paris : Gallimard. 1995. 672 p. (Collection Folio ; n° 267).
- LAVAL, Christian. « Housing First en Europe : une double genèse », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 115-123.
- LAVAL, Christian et Pauline RHENTER. « Chez soi d'abord et rétablissement », *Rhizome n°45 - La mondialisation pour une écologie du lien social*. 2012.
- LAVAL ET AL., Christian. *Housing First. Au-delà du sans-abrisme et de la psychiatrie*. Paris : Érès. 2019. 256 p. (Vie sociale ; n° 23-24).
- LE LIDEK, Patrick. « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État: Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*. 2020, vol.70 n° 1. p. 75-100.
- LEGROS, Olivier. « Les « villages roms » ou la réinvention des cités de transit », *Métropolitiques*. 3 janvier 2011. En ligne.
- LELOUP, Xavier. « Le difficile arrimage entre les politiques sociales et la responsabilité individuelle : le cas des politiques du logement aux États-Unis », *Lien social et Politiques*. 2011 n° 66. p. 93-114.
- LEMIEUX, Cyril. *La sociologie pragmatique*. Paris : La Découverte. 2018. 128 p.
- LEVY-VROELANT, Claire. « L'hébergement: entre public et privé, un secteur en recomposition », *Blog Politique du logement.com*. 2016. En ligne.

- LIPSKY, Michael. « Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services », *Michigan Law Review*. mars 1981, vol.79 n° 4. p. 272.
- LO SARDO, Sebastien. *Sorties de rue. Une ethnographie des pratiques d'intervention Housing First*. Forum Bruxelles contre les inégalités. 2017.
- LÖFSTRAND, Cecilia Hansen et Kirsi JUHILA. « Housing First as a Moral Tale and a Travelling Idea », *Den motspänstiga akademikern: festskrift till Ingrid Sahlin*. 2017. p. 15-37.
- LOISON-LERUSTE, Marie. « Building Consensus ? The French Experience of a 'Consensus Conference' on Homelessness », *European Journal of Homelessness*. 2008a, vol.2. p. 139-156.
- LOISON-LERUSTE, Marie. « Building Consensus ? The French Experience of a 'Consensus Conference' on Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, 2008b, vol.2. p. 18.
- LORINO, Philippe. « Concevoir l'activité collective conjointe : l'enquête dialogique », *Activités*. 15 avril 2009, vol.06 n° 1. En ligne.
- LOUAIL, Olivier. « "Sortir des tentes", ou clore un mouvement social ? Les enjeux politiques d'une réappropriation institutionnelle du campement sur le canal Saint-Martin » *Les Enfants de Don Quichotte*. Saint-Denis : Presses Universitaires de Vincennes. 2013, p. 159-184.
- MAGRI, Susanna. « Des « ouvriers » aux « citoyens modestes » : Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle », *Genèses*. 1991, vol.5 n° 1. p. 35-53.
- MARCHAND-TONEL, Claire. « Le virage ambulatoire de la chirurgie lourde : une mise au travail des patients productrice d'inégalités sociales », *Revue française des affaires sociales*. 2021 n° 4. p. 55-75.
- MARPSAT, Maryse. « Les définitions des sans-domicile en Europe : convergences et divergences », *Courrier des Statistiques*. 2009 n° 126. p. 49-58.
- MARPSAT, Maryse. « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques ». 2008. p. 12.
- MCALL, Christopher. « Apparaître au monde : effets de l'expérimentation Housing First à Montréal après quarante-huit mois », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 85.
- MEDARD, Jean-François. *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*. Paris : Armand Colin. 1969. 314 p.
- MENY, Yves et Jean-Claude THOENIG. *Politiques publiques*. 1re éd. Paris : Presses Universitaires de France. 1989. 391 p.
- MERRIEN, François-Xavier. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*. 2 octobre 2002 n° 41. p. 95-103.
- MEURET, Bernard. *Le socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982. Histoire d'une différenciation*. Lyon : Presses Universitaires de Lyon. 1982. 301 p.
- MOREAU, Delphine et Christian LAVAL. « Care et recovery : jusqu'où ne pas décider pour autrui ? L'exemple du programme « Un chez-soi d'abord » », *Alter*. juillet 2015, vol.9 n° 3. p. 222-235.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. [1990]. Paris : Presses Universitaires de France. 2018. 127 p.
- MUSSELIN, Christine et Philippe BEZES. « Le new public management : Entre rationalisation et marchandisation ? » *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* [s.l.] : Presses de Sciences Po. 2015, p. 125-152.

- NAMIAN, Dahlia. « La biopolitique du «Logement d'abord» : effets de construction et de ciblage de l'itinérance chronique » *Innommables, inclassables, ingouvernables: aux frontières du social*. [s.l.] : Presses de l'Université du Québec. 2018, p. 191-209.
- NICOLE-DRANCOURT, Chantal. « Mettre en perspective la perspective d'investissement social », *La Revue de l'Ires*. 2015, vol.85-86 n° 2. p. 171-209.
- NICOURD, Sandrine. « Les processus de désengagement dans le cadre du travail doctoral », *Socio-logos [En ligne]*. juillet 2015 10 | 2015.
- NOBLET, Pascal. « Les Enfants de Don Quichotte. De la "stabilisation" au "logement d'abord" », *Le sociographe*. 2014, vol.48 n° 4. p. 11-20.
- NOBLET, Pascal. *Pourquoi les SDF restent dans la rue*. La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube. 2010. 204 p.
- NOIRIEL, Gérard. « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*. 1997, vol.26 n° 1. p. 25-54.
- OSTY, Florence et Laurence SERVEL. « Avant-propos. La sociologie de l'entreprise à l'épreuve des transformations contemporaines », *Sociologies pratiques*. 2021, Hors-série n° HS1. p. 1-8.
- OSTY, Florence, Marc UHALDE, et Renaud SAINSAULIEU. *Les mondes sociaux de l'entreprise*. Paris. La Découverte. 2007. 408p.
- OTT, Thomas. *Les ingouvernables. La faillite du gouvernement des roms en bidonvilles. Lyon, 2005-2012*, Thèse de doctorat en anthropologie. Lyon : Université Lumière Lyon 2. 2015. 309 p.
- PADGETT, Deborah, Benjamin F. HENWOOD, et Sam J. TSEMBERIS. *Housing first: ending homelessness, transforming systems, and changing lives*. New York : Oxford University Press. 2016. 228 p.
- PADGETT, Deborah K. « There's no place like (a) home. Ontological security among persons with serious mental illness in the United States », *Social Science & Medicine*. mai 2007, vol.64 n° 9. p. 1925-1936.
- PADGETT, Deborah K., Leyla GULCUR, et Sam TSEMBERIS. « Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse », *Research on Social Work Practice*. janvier 2006, vol.16 n° 1. p. 74-83.
- PALIDDA, Salvatore. « La criminalisation des migrants », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. 1999, vol.129 n° 1. p. 39-49.
- PALIER, Bruno. *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. 1re éd. 2002. Paris : Presses Universitaires de France. 2005. 502 p.
- PALIER, Bruno. « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et Management Public*. 1998, vol.16 n° 3. p. 13-41.
- PALIER, Bruno et Yves SUREL. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*. 2005, vol.55 n° 1. p. 7-32.
- PARSELL, Cameron, Suzanne FITZPATRICK, et Volker BUSCH-GEERTSEMA. « Common Ground in Australia: An Object Lesson in Evidence Hierarchies and Policy Transfer », *Housing Studies*. 2 janvier 2014, vol.29 n° 1. p. 69-87.
- PAUGAM, Serge. *Les 100 mots de la sociologie*. Paris : Presses Universitaires de France. 2018. 128p.
- PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. [1991]. Paris : Presses Universitaires de France. 2009. 256 p.
- PENEFF, Jean. *Le goût de l'observation. Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*. Paris : La Découverte. 2009. 256 p.

- PENY, Christine. « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*. 2011 n° 4. p. 9-23.
- PERETTI, Gaël de. « L'enquête sans-domicile 2001. Avant propos. », *Insee-Méthodes*. août 2006 n° 116. p. 8-14.
- PERETZ, Henri. *Les méthodes en sociologie, l'observation*. [2004]. Paris : La Découverte. 2014. 128 p.
- PERRIN-JOLY, Constance. « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS [En ligne]*, *La recherche en actes, Expériences de recherche*. décembre 2010.
- PETIAU, Anne. *De la prise de parole à l'émancipation des usagers. Recherches participatives en intervention sociale*. Rennes : Presses de l'EHESP. 2021. 336 p.
- PFOTENHAUER, Sebastian et Sheila JASANOFF. « Panacea or diagnosis? Imaginaries of innovation and the 'MIT model' in three political cultures », *Social Studies of Science*. 1 décembre 2017, vol.47 n° 6. p. 783-810.
- PICHON, Pascale. « Sans-abrisme et urbanité », *Millénaire 3*. 19 mars 2019a. En ligne : <https://www.millenaire3.com/Interview/2019/sans-abrisme-et-urbanite>.
- PICHON, Pascale. « Enquêter dans les hébergements et logements assistés. Émergence d'une théorie ancrée du chez-soi », *Espaces et sociétés*. 2019b, n°176-177 n° 1. p. 69.
- PICHON, Pascale. « Chapitre 2 : Construction d'un problème social et émergence de la catégorie SDF en France » *SDF, sans-abri, itinérant : Oser la comparaison*. Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain. 2013, p. 43-57.
- PICHON, Pascale. *Vivre dans la rue. Sociologie des sans domicile fixe*. Saint-Étienne : Presses Universitaires de Saint-Etienne. 2010. 232 p.
- PICHON, Pascale. « Vivre sans domicile fixe : l'épreuve de l'habitat précaire », *Communications*. 2002, vol.73 n° 1. p. 11-29.
- PICHON, Pascale, Katia CHOPPIN, David GRAND, et al. *Sortir de la rue : les conditions de l'accès au « chez-soi »*. Rapport Direction Générale des Affaires Sociales. 2010.
- PICHON, Pascale et Elodie JOUVE. « Situations d'accompagnement social à l'hébergement et au logement. Une ethnographie sensible », *Rhizome n°51 - Actualité et sens de l'accompagnement au logement*. janvier 2014. p. 61-66.
- PICHON, Pascale et Thierry TORCHE. *S'en sortir ... Accompagnement sociologique à l'autobiographie d'un ancien sans domicile fixe*. [2007]. Saint-Etienne : Presses Universitaires de Saint-Etienne. 2011. 276 p.
- PIERSON, Paul. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, England ; New York : Cambridge University Press. 1994. 213 p.
- PILOTTI, Anne, Sylvia VALENTIM, et (de) Claire SAINT-MARTIN. « La réflexivité chez le Doctorant-Praticien-Chercheur. Une situation de Liminalité », *¿ Interrogations ?* décembre 2014 n° 19. Implication et réflexivité – II. Tenir une double posture. En ligne.
- PLEASE, Nicholas. « The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019. The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? », *European Journal of Homelessness*. 2017, vol.11 n° 2. p. 95-115.
- PLEASE, Nicholas. « Découverte du potentiel du modèle "Housing First" (le logement d'abord) », *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris : La Documentation française. 2011, 10 p.

- PLEASE, Nicholas et Joanne BRETHERTON. « The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness », *European Journal of Homelessness*. 1 décembre 2013, vol.7 n° 2. p. 21-41.
- PLEASE, Nicholas et Joanne BRETHERTON. « Will Paradigm Drift Stop Housing First from Ending Homelessness? Categorising and Critically Assessing the Housing First Movement from a Social Policy Perspective ». University of York, United Kingdom. 2012. 28 p.
- PLEASE, Nicholas, Dennis P CULHANE, Riitta GRANFELT, et al. *The finnish homelessness strategy an international review*. Reports of the Ministry of the environment. 2015.
- PLEASE, Nicholas, Marcus KNUTAGÅRD, Dennis P CULHANE, et al. « The Strategic Response to homelessness in Finland. Exploring Innovation & Coordination within a National Plan to Reduce & Prevent Homelessness. » in Naomi NICHOLS et Carey DOBERSTEIN (eds.). *Exploring Effective Systems Responses to Homelessness*. Toronto, Ont. : The Homeless Hub Press. 2016, p. 425-441.
- PLOYE, Alexandre. « Inquiétante étrangeté du handicap dans un établissement médico-social à l'heure de la désinstitutionnalisation: », *La nouvelle revue - Éducation et société inclusives*. 8 septembre 2021, N° 91 n° 5. p. 31-45.
- POLLARD, Julie et Pauline PRAT. « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*. 2012, vol.19 n° 2. p. 37-56.
- QUILGARS, Deborah et Nicholas PLEASE. « Housing First and Social Integration: A Realistic Aim? », *Social Inclusion*. 20 octobre 2016, vol.4 n° 4. p. 5-15.
- RAITAKARI, Suvi et Kirsi JUHILA. « Housing first literature: different orientations and political-practical arguments », *European Journal of Homelessness*. 1 janvier 2015, vol.9. p. 145-189.
- RANAIVO, Anne-Sophie. *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat en droit. Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. 2018. 546 p.
- RAVON, Bertrand et Pierre VIDAL-NAQUET. « Les épreuves de professionnalité, entre auto-mandat et délibération collective. L'exemple du travail social », *Rhizome*. 2018, vol.67 n° 1. p. 74-81.
- REYNAUD, Jean-Daniel. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. 3^eed. (1^{er}ed.1997). Paris : Armand Colin. 2004. 348 p.
- RHEAUME, Jacques, Robert SEVIGNY, Dominique GINGRAS, et al. *Sociologie implicite des intervenants en santé mentale*. Montréal : CLSC Côte-des-Neiges. 2000. 198 p.
- RHENTER, Pauline. « L'importation du programme ucsa en France : un choc culturel?: Contribution à l'analyse sociopolitique d'une expérimentation médico-sociale », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 187-200.
- RHENTER, Pauline, Delphine MOREAU, Christian LAVAL, et al. « Bread and Shoulders. Reversing the Downward Spiral », *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2018, vol.15 n° 3. p. 1-22.
- RIDGWAY, Priscilla et Anthony M. ZIPPLE. « The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches. », *Psychosocial Rehabilitation Journal*. 1990, vol.13 n° 4. p. 11-31.
- RIP, Arie et René KEMP. « Technological change », *Human choice and climate change: Vol. II, Resources and Technology*. 1998. p. 327-399.
- ROSTAING, Corinne. « Institution totale » *Les 100 mots de la sociologie*. 2e éd. corrigée. Paris : Que sais-je ? 2018, p. 75-77.
- SABATIER, Paul A. « Advocacy Coalition Framework » *Dictionnaire des politiques publiques*. [2004]. Paris : Presses de Sciences Po. 2010, vol.3e éd., p. 49-57.

- SALA PALA, Valérie. *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2013. 304 p.
- SALA PALA, Valérie. « Quoi de neuf dans les ‘nouvelles’ politiques sociales ? Le cas de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest » *To Change or not to Change. Les changements de l’action publique à l’épreuve du terrain*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2002, p. 115-141.
- SALES, Éric. « Droit constitutionnel et droit social. La dualité du “droit au logement opposable” », *Revue française de droit constitutionnel*. 2009, vol.79 n° 3. p. 601-620.
- SHERN, David. L., FELTON, HOUGH, et al. « Housing outcomes for homeless adults with mental illness: results from the second-round McKinney program », *Psychiatric Services*. 1997, vol.48 n° 2. p. 239-241.
- SHERN, David. L., Sam TSEMBERIS, William ANTHONY, et al. « Serving street-dwelling individuals with psychiatric disabilities: outcomes of a psychiatric rehabilitation clinical trial », *American Journal of Public Health*. 2000, vol.90 n° 12. p. 1873-1878.
- SIMON, Patrick. « Le logement social en France et la gestion des “populations à risques” en France », *Hommes & Migrations*. 2003, vol.1246 n° 1. p. 76-91.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. 1. Aufl., 4. Druck. Harvard : Harvard University Press. 1996. 714 p.
- SOULE, Bastien. « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*. 2007, vol.27. p. 127-140.
- SOULET, Marc-Henry. « Le travail social, une activité d’auto-conception professionnelle en situation d’incertitude », *SociologieS*. juin 2016. p. 1-17.
- SOULET, Marc-Henry. « La reconnaissance du travail social palliatif ». *Dépendances* 33. 2007. p. 14-18.
- SPIRE, Alexis. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l’immigration*. Paris : Raisons d’agir. 2008. 124 p.
- STAR, Susan Leigh. « Ceci n’est pas un objet-frontière !: Réflexions sur l’origine d’un concept », *Revue d’anthropologie des connaissances*. 2010, Vol 4, 1 n° 1. p. 18.
- STAR, Susan Leigh et James R. GRIESEMER. « Institutional Ecology, “Translations” and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*. 1989, vol.19 n° 3. p. 387-420.
- STAVO-DEBAUGE, Joan. *Qu’est-ce que l’hospitalité? Recevoir l’étranger à la communauté*. Montréal, Québec : Éditions Liber. 2017. 315 p.
- STEBE, Jean-Marc. « Chapitre III. L’habitation à bon marché, un souci du législateur et des architectes » *Le logement social en France*. [1998]. Paris : Presses Universitaires de France. 2016, p. 43-53.
- STEFANCIC, Ana, Sam TSEMBERIS, Peter MESSERI, et al. « The Pathways Housing First Fidelity Scale for Individuals With Psychiatric Disabilities », *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*. octobre 2013, vol.16 n° 4. p. 240-261.
- STREECK, Wolfgang et Kathleen THELEN. « Introduction: institutional change in advanced political economies » in Wolfgang STREECK et Kathleen THELEN (eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford et al. : Univ. Press. 2005, p. 1-39.
- TAINIO, Hannele et Peter FREDRIKSSON. « The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness », *European Journal of Homelessness. Part B*. 2009, vol.3. p. 19.

- TANGUY, Lucie. « Le sociologue et l'expert : une analyse de cas », *Sociologie du travail*. 1995, vol.37 n° 3. p. 457-477.
- DE TERSSAC, Gilbert. « De la sécurité affichée à la sécurité effective : l'invention de règles d'usage: », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*. 1 mars 2013, N° 111 n° 1. p. 25-35.
- DE TERSSAC, Gilbert. « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*. 27 juin 2012 n° 45. p. 1-18.
- DE TERSSAC, Gilbert. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. Paris : La Découverte. 2003. 448 p.
- THELEN, Kathleen Ann. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge : Cambridge University Press. 2004. 335 p.
- TINLAND, Aurélie, Ayda AGHA, Maryann ROEBUCK, et al. *Prédicteurs de l'instabilité du logement parmi les bénéficiaires du programme Housing First*. The Fourth International Housing First Conference. 2021.
- TISSOT, Sylvie. *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris : Seuil. 2007. 300 p.
- TISSOT, Sylvie. « Une « discrimination informelle » ? : Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Le Seuil. Actes de la recherche en sciences sociales*. 2005, vol.159 n° 4. p. 54-69.
- TOURNAY, Virginie. *Sociologie des institutions*. Paris : Presses Universitaires de France. 2011. 128 p.
- TRICART, Jean-Paul. « Genèse d'un dispositif d'assistance. Les "cités de transit" », *Revue Française de Sociologie*. 1977, vol.18 n° 4. p. 601-624.
- TROISOEUFS, Aurélien et Benoît EYRAUD. « Psychiatrises en lutte, usagers, Gemeurs,... : une cartographie des différentes formes de participation », *Rhizome - Orspere Samdara*. 2015 n° 58. p. 3-4.
- TRONTO, Joan. « Du care », *Revue du MAUSS*. 20 novembre 2008, n° 32 n° 2. p. 243-265.
- TSAI, Jack et Robert A ROSENHECK. « Considering Alternatives to the Housing First Model ». *European Journal of Homelessness*. 2012, vol.6 n° 2. p. 201-208.
- TSEMBERIS, Sam, Leyla GULCUR, et Maria NAKAE. « Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis », *American Journal of Public Health*. avril 2004, vol.94 n° 4. p. 651-656.
- TSEMBERIS, Sam et Kristen GURDAK. « Housing First : de la rue à un foyer, de son foyer au monde », *Vie sociale*. 2018, vol.23-24 n° 3. p. 31-52.
- TSEMBERIS, Sam J. *Housing first: the Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. Center City, Minn : Hazelden. 2010. 244 p.
- URIBELARREA, Gabriel. *Le souci des patients sans abri. Enquêter sur la relation de soins entre le monde médical et le monde de l'assistance*, Thèse de doctorat en sociologie. Saint-Étienne : Université Jean Monnet – Saint-Étienne. 2020. 565 p.
- URIBELARREA, Gabriel et Julien LEVY. *Le Logement d'abord saisi par ses destinataires. Rapport de recherche*. Grenoble, France : Chaire PUBLICS des politiques sociales, Fondation Université Grenoble Alpes. 2023. 112 p.
- VIDON, Gilles et Jean-Marc ANTOINE. « De l'hébergement thérapeutique au "Un chez soi d'abord" », *L'information psychiatrique*. 2013, vol.89 n° 3. p. 233-240.
- VIVES, Lola. « Le logement, allié de la mise en œuvre du programme « Un chez soi d'abord » ? », *Cahiers de Rhizome*. 2019, Habiter, co-habiter n° 71. p. 92-100.

- WACQUANT, Loïc et Sébastien CHAUVIN. *Parias urbains. Ghetto, banlieues, État*. Paris : La Découverte. 2007. (La Découverte poche).
- WAEGEMAKERS SCHIFF, Jeannette et John ROOK. *Housing first: where is the evidence?* Homeless Hub, University of Calgary, Social Work. 2012.
- WARIN, Philippe. *Le non-recours aux politiques sociales*. Fontaine : Presses Universitaires de Grenoble. 2016. 246 p.
- WARIN, Philippe. « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS*. 27 décembre 2010. En ligne
- WARIN, Philippe. « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et Politiques*. 4 novembre 2009 n° 61. p. 137-146.
- WEILL, Pierre Édouard. *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2017. 298 p.
- WEILL, Pierre-Edouard. « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire: Les commissions Droit au logement opposable (DALO) », *Politix*. 2015, n° 112 n° 4. p. 223.
- WERNER, Michael et Bénédicte ZIMMERMANN. « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2003, vol.58 n° 1. p. 7-36.
- WILLETT, Gilles. « Paradigme, théorie, modèle, schéma : qu'est-ce donc ? », *Communication et organisation*. 1 novembre 1996 n° 10. En ligne.
- YAOUANCQ, Françoise, Alexandre LEBRERE, Maryse MARPSAT, et al. « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *INSEE Première*. 2013 n° 1455. p. 1-4.
- ZIMMERMANN, Bénédicte. « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique » *Historicités de l'action publique*. Paris : Presses Universitaires de France. 2003, p. 241-258.
- ZITTOUN, Philippe. « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*. 2000, vol.18 n° 2. p. 123-147.

Rapports, documents officiels

- ABDEL SALAM, Nadyah et Roberto PERERA RUIZ. *Connaissance des besoins et réponses apportées aux personnes sans domicile sur la métropole lyonnaise*. Observatoire de la Maison de la veille sociale du Rhône. 2021.
- BALDASSI, Margot et Philippe GARGOV. *[sur]vivre dehors Panorama des mécanismes de mise à la rue et des publics spécifiques sans-domicile*. Grand Lyon La Métropole. 2019.
- BERNIGAUD, Sylvie, Caroline BUGNON, Daniel DURR, et al. *La mise en œuvre de la loi DALO dans le département du Rhône*. Groupement de Recherche sur les Institutions, le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat. 2010.
- BERUT, Nicolas et Jean-Marc BERTHET. *Réalisation d'un état des lieux des fonctionnements des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes*. CCAURA. 2018.
- BLOOD, Imogen, Ian COPEMAN, Mark GOLDUP, et al. *Housing First Feasibility Study for the Liverpool City Region*. Crisis. 2017.
- BLOOD, Imogen, Deborah QUILGARS, et Sarah ALDEN. *Rock Trust Housing First For Youth : evaluation report*. Rock Trust - Housing First Europe Hub. 2020.
- BREGEON, Philippe. « Histoire du réseau des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de l'hébergement social ».
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. *Housing First (Logement d'abord). Rapport de synthèse. Examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, 16–17 mars 2016*. Commission européenne. 2016.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. « Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project ». 2014, vol.8 n° 1. p. 16.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. *Housing First Europe Final Report. Progress 2017-2013*. GISS Bremen. 2013.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. « Housing First Europe. Progress Report on a Social Experimentation Project ». 2012. p. 5.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. *Conférence de consensus européenne : Question-clé 3: « Les approches politiques ciblées sur le logement sont-elles les méthodes les plus efficaces dans la prévention et la lutte contre le sans-abrisme ? »*. Contributions des Experts à la Conférence de Consensus sur le Sans-Abrisme. 2010.
- CHAMBAUD. *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*. Inspection Générale des Affaires Sociales. 2007.
- COUTY, Edouard. *Missions et organisation de la santé mentale et de la psychiatrie*. Rapport présenté à Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la santé et des sports. 2009.
- DALLIER, Philippe. *Les dispositifs d'hébergement d'urgence*. Commission des finances du Sénat. 2016.
- DAMON, Julien. *Héberger, c'est loger ? Aux frontières du logement ordinaire*. Eclairs. 2021.
- DAMON, Julien. *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne*. Rapport au Ministre du Logement. 2009.
- DORVIL, Henri et Sarah BOUCHER GUEVREMONT. *Le logement comme facteur d'intégration sociale pour les personnes itinérantes aux prises avec des problèmes de santé mentale participant au Projet Chez Soi à Montréal*. Université du Québec à Montréal. 2013.
- DRIANT, Jean-Claude et Michèle LELIEVRE. *Mal-logement, mal-logés - Rapport 2017-2018*. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2018.

EDOUARD GARDELLA et Amandine ARNAUD. *Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux*. Rapport de l'Observatoire du Samu social de Paris pour l'Onpes. 2017.

FEANTSA. *Vers un chez-soi pour tous ? Rapport de la FEANTSA sur le suivi du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe*. FEANTSA. 2012.

GAETZ, Stephen. *Voici le Logement d'abord pour les jeunes : Europe. Un guide de modèle de programme*. Presse de l'Observatoire canadien sur l'itinérance. 2019.

GAETZ, Stephen, Fiona SCOTT, et Tanya GULLIVER. *L'approche Logement d'abord au Canada. Appuyer les collectivités pour mettre fin à l'itinérance*. Canadian Homelessness Research Network - The Homeless hub. 2014.

GESMOND, Thomas, Christian LAVAL, et Jean MANTOVANI. *Le programme expérimental « Un chez-soi d'abord »*. Abrégé du rapport final du volet qualitatif. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2016.

GIRARD, Vincent, Pascale ESTECAHANDY, et Pierre CHAUVIN. *La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen*. Rapport Ministre de la Santé et des Sports. 2009.

GIRAUD, Joël. *Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence*. projet de loi de finances pour 2019 - annexe n°8. 2018.

GIRAUD, Joël. *Projet de loi de finances pour 2019 - Annexe n° 8 Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence*. Assemblée nationale. 2018.

GOERING, Paula, Rachel CAPLAN, Myra PIAT, et al. *Le projet Chez Soi. Rapport pancanadien sur la durabilité des programmes de logement et de soutien mis en œuvre*. Commission de la santé mentale du Canada, Homeless Hub. 2016.

GOERING, Paula, Scott VELDHIJZEN, Aimee WATSON, et al. *Rapport Final du projet Chez Soi*. Commission de la santé mentale du Canada. 2014.

HALIFAX, Juliette. *Accompagnement dans l'accès et le maintien dans le logement. Des politiques publiques aux pratiques professionnelles*. PREFAS Hauts-de-France. 2020.

HURTUBISE, Roch et Marie-Claude ROSE. *Récits de pratiques et consensus d'expert. Équipes cliniques du projet Chez soi à Montréal, 2011-2013*. SPLI- CRÉMIS.

HURTUBISE, Roch et Marie-Claude ROSE. *Consensus d'experts dans l'intervention auprès de personnes combinant parcours d'itinérance et problèmes de santé*. [s.n.]. 2013.

JACQUEY-VASQUEZ, Bénédicte. *L'accompagnement social, rapport de capitalisation*. Inspection Générale des Affaires Sociales. 2018.

KEPENEKIAN, Georges. *Vers une stratégie globale de déconfinement pour la Métropole de Lyon. Rapport intermédiaire*. Métropole de Lyon. 2020.

KIRSZBAUM., Thomas Kirszbaum. *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*. La Documentation française. 2008.

LATIMER, Eric et Christian METHOT. *Le projet Chez Soi. Durabilité des programmes de logement et de soutien mis en œuvre au site de Montréal*. Commission de la santé mentale du Canada. 2016.

LATIMER, Eric, Daniel RABOUIN, Christopher MCALL, et al. *Rapport final du site de Montréal. Projet chez soi*. Commission de la santé mentale du Canada. 2014.

LAWLOR, Eilís et Niamh BOWEN. *Limerick Youth Housing Evaluation Report*. Focus Ireland. 2017.

- MACNAUGHTON, Eric, Paula GOERING, Myra PIAT, et al. *Le projet Chez Soi : Transposer les données en politiques. L'influence de l'initiative Chez soi sur la politique fédérale sur l'itinérance au Canada*. [s.n.]. 2017.
- NASARRE-AZNAR, Sergio, PADRAIC KENNA, Volker BUSCH-GEERTSEMA, et al. « Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions ». 2016.
- NELSON, G., L. POLVER., T. MACLEOD, et al. *Guide sur l'approche Logement d'abord au Canada – Expérience du projet Chez Soi*. Commission de la santé mentale du Canada, Homeless Hub. 2014.
- PINTE, Etienne. *L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*. Parlementaire en mission auprès du Premier ministre. 2007.
- PIVETEAU, Denis et Jacques WOLFROM. *Demain, Je pourrai choisir d'habiter avec vous!* Rapport au premier ministre. 2020.
- PLEACE, Nicholas. *Guide sur le logement d'abord en Europe*. Housing First Europe Hub. 2016.].
- PLEACE, Nicholas. *Le Logement d'abord*. DIHAL, FEANTSA. 2014.
- PLEACE, Nicholas, Isabel BAPTISTA, et Marcus KNUTAGÅRD. *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*. Housing First Europe Hub. 2019.
- PLEACE, Nicholas et Joanne BRETHERTON. *Housing First in England. An évaluation of nine services*. Centre for Housing Policy. 2015.
- PLEACE, Nicholas, Dennis P CULHANE, Riitta GRANFELT, et al. *The finnish homelessness strategy an international review*. Reports of the Ministry of the environment. 2015.
- POTIE, Laurence, Thomas OTT, et Kristina PETROVA. *Capitalisation du projet ANDATU*. Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion. 2015. (Les dossiers de la MRIE 2016).
- PRADEL, Benjamin. *[sur]vivre dehors. Besoins, dispositifs et enjeux existants et à venir à propos des personnes sans-abri*. Grand Lyon La Metropole. 2019.
- RAONE, Julien et Christophe SENTÉ. *Zéro sdf? L'attribution universelle d'un logement*. Fondation Jean Jaurès. 2018.
- RAPEGNO, Noémie et Hugo BERTILLOT. *Transformer l'offre médico-sociale? Habitats « inclusifs » et établissements « hors les murs ». L'émergence d'accompagnements alternatifs pour les personnes âgées et les personnes handicapées*. CNSA ; EHESP. 2018.
- ROUGIER, Isabelle. *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement*. Inspection Générale des Affaires Sociales. 2009.
- SELTZ, Lou et Dimitrios ROUSSOPOULOS. *L'itinérance et le logement pour autochtones à Montréal. Rapport sur les politiques publiques et recommandations concrètes*. 2020.
- TINLAND, Aurélie, Ayda AGHA, Maryann ROEBUCK, et al. *Prédicteurs de l'instabilité du logement parmi les bénéficiaires du programme Housing First*. The Fourth International Housing First Conference. 2021.
- TINLAND, Aurélie, Vincent GIRARD, Sandrine LOUBIERE, et al. *Un Chez Soi d'Abord. Rapport intermédiaire de la Recherche - Volet quantitatif*. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2016.
- TSEMBERIS, Sam. *Observations and Recommendations on Finland's "Name on The Door Project" From a Housing First perspective*. [s.n.]. 2011.
- Bail Glissant : définition, conditions, mise en œuvre*. USH - FAS - ANIL. 2023.

Bilan de la 3ème année de mise en œuvre du Logement d'abord sur la Métropole de Lyon, « territoire d'accélération ». Métropole de Lyon. 2022.

Le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en 2021. Rapport annuel de l'observatoire du sans-abrisme. UrbanLyon - Maison de la veille sociale du Rhône. 2022.

Achieving a new systems perspective to ending homelessness through Housing First. A policy and practice guide. Housing First Europe Hub. 2022.

A new systems perspective to ending homelessness. Demos Helsinki - Housing First Europe Hub. 2022.

#22 Zone libre : Un autre droit à habiter. 2022b. 38:45. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=8Ma7Kj227cg>.

La politique en faveur du « logement d'abord ». Référé de la Cour des Comptes. 7 janvier 2021.

La politique en faveur du « logement d'abord ». Référé de la Cour des comptes. Réponse du 1er ministre. 7 janvier 2021

Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise. Rapport de la Cour des Comptes. Juin 2021.

Négociation d'un CPOM CHRS : décryptage de l'arrêté du 25 octobre 2019. Fédération des acteurs de la solidarité. 2021.

Pour le service public de la rue au logement. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2021.

Logement d'abord, 4 ans de résultats et de mobilisation territoriale pour les personnes sans domicile. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2021.

5e regard sur le mal-logement en Europe 2020. FEANTSA - Fondation Abbé Pierre. 2020.

2ème Appel à manifestation d'intérêt. Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2020.

Appel à manifestation d'intérêt - Accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2020.

Le « Hors les murs » : vers une diversification de l'offre des CHRS. Fédération des acteurs de la solidarité. 2020.

Appel à Manifestation d'Intérêt – Accompagnement des personnes en situation de grande marginalité. DIHAL - DIPLP. 2020.

Évaluation du projet E.T.A.G.E - Rapport final provisoire, Pluricité - VizGet, 2020.

Rapport d'activités PolyGônes, Alynéa, 2020

Rapport d'activités CHRS Régis, Alynéa, 2020

Rapport d'activités du programme Un chez soi d'abord Lyon, GCSMS UCSA-Lyon, 2020

« Équité de traitement et urgence sociale : l'impossible mission des SIAO ? ». Les actes du séminaire de la MVS du 20 juin 2019, Maison de la veille sociale, 2020

« L'impact de la politique du "Logement d'abord" sur les pratiques quotidiennes des acteurs ? ». Les actes du séminaire de la MVS du 15 juin 2018». Maison de la veille sociale, 2019

« Logement (d'abord ?), accompagnement social et santé mentale ». Actes de la journée d'étude organisée par l'Orspere-Samdarra, en partenariat avec la Fédération des acteurs de la solidarité le 28 mai 2019 à l'ENS de Lyon. 2019.

Enquête de qualification des besoins des personnes en situation de rue. Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion. 2019.

Étude sur l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en Ile-de-France. Fondation Abbé Pierre - Fédération des Acteurs de la Solidarité. 2019.

Construire et innover ensemble pour les personnes sans abri et mal logées. Présentation de la DIHAL. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2019.

Plateformes territoriales d'accompagnement. Quelles missions, quelles formes, quelles ressources ? - Fiche chantier. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2019.

Housing First : Know how. Housing First Scotland. 2019.

4e regard sur le mal-logement en Europe 2019. FEANTSA - Fondation Abbé Pierre. 2019.

Communication ou révolution ? Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain, 24e rapport sur l'état du mal-logement en France. Fondation Abbé Pierre. 2019.

Développer le travail pair dans le champ de la veille sociale, de l'hébergement et du logement. DIHAL - FAS. 2018.

Strasbourg, métropole logement d'abord. Etude de faisabilité et propositions d'actions. ANSA Action Tank Entreprise & Pauvreté. 2018.

Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord. Dossier de presse. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2018.

3e regard sur le mal-logement en Europe 2018. FEANTSA - Fondation Abbé Pierre. 2018.

Candidature de la Métropole de Lyon à l'Appel à manifestation d'intérêt Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord. Métropole de Lyon. 2018.

5 conditions nécessaires à la mise en œuvre du « logement d'abord ». Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. 2018.

Appel à manifestation d'intérêt. Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2017.

Droit au logement opposable. Guide pour les commissions de médiation. DGALN/DHUP. 2017.

Plaquette - Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022). Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2017.

Housing First. Guidance for Social Landlords. Homeless Link. 2017.

2e regard sur le mal-logement en Europe 2017. FEANTSA - Fondation Abbé Pierre. 2017.

Le logement d'abord, et après ? Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France. ANSA - Action Tank Entreprise et Pauvreté. 2017.

A home of your own. Housing First and ending homelessness in Finland. Helsinki : Y-Foundation. 2017.

Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes. Cour des comptes. 2017.

SDF : Objectif Zéro ! Un plan pour en finir avec la vie à la rue. Fondation Abbé Pierre. 2017.

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. ANSA DIHAL. 2016.

Réforme territoriale : un environnement institutionnel en transition. Points de repère sur les évolutions en cours, impacts pour le Mouvement Hlm et les organismes Hlm et recommandations. Union Sociale pour l'Habitat. 2016.

Les méthodes de cotation et de location choisie (active), le lien avec la qualification de l'offre. Union Sociale pour l'Habitat. 2016.

Plan Local d'Actions pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées - Métropole de Lyon (2016 - 2020). Métropole de Lyon - DRDJSCS. 2016.

Les pensions de famille et résidences accueil. Du modèle aux réalités d'aujourd'hui. Rapport de synthèse. DIHAL - DGCS - DHUP. 2015.

Guide de valorisation des projets « 10 000 logements accompagnés ». Union Sociale pour l'Habitat. 2015.

Le logement Hlm accompagné. Les démarches des organismes. Union Sociale pour l'Habitat. 2015. (Repères politiques sociales n°8bis).

Le logement Hlm accompagné. Premiers enseignements. Union Sociale pour l'Habitat. 2015. (Repères politiques sociales n°8).

Hébergement et accès au logement. Le programme d'humanisation des centres d'hébergement synthèse qualitative. Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2015.

'Housing First' or 'Housing Led'? The current picture of Housing First in England. Homeless Link. 2015.

La situation du logement dans l'Union européenne en 2015. Housing Europe. 2015.

Statut unique : propositions de la FNARS. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale. 2014.

L'impact de la création des métropoles sur la conduite des politiques sociales locales. INET - DGCS. 2014.

Accéder au logement sans passer par l'hébergement: que modifie l'accompagnement hors les murs à la pratique des CHRS ? Guide de l'accompagnement hors les murs. Préfecture des Bouches-du-Rhône. 2014.

Habiter et se loger - Réflexion, échanges et propositions - Congrès USH 2014. Métropole de Lyon. 2014.

Guide à destination des acteurs de l'hébergement du logement d'insertion et du logement social. DRJSCS Rhône-Alpes - AURA Hlm. 2013.

Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés. Mission confiée par Madame Cécile DUFLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement à Alain REGNIER et Christophe ROBERT rapporteur Marie-Christine BUTEL. 2012.

Étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur ». DIHAL - DGCS - DHUP. 2012.

Référentiel National des Prestations du dispositif « accueil – hébergement – insertion ». DIHAL - DGCS - DHUP. 2012.

Rapport d'évaluation la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile. Cour des comptes. 2011.

Plan pluriannuel d'accompagnement des acteurs et des territoires pour la mise en place opérationnelle de la stratégie nationale vers « le logement d'abord ». Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. 2011.

Référentiel de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée. DIHAL - DGCS - DHUP. 2011.

Les approches politiques dirigées vers le logement. L'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe. FEANTSA. 2011.

Mettre un terme au sans-abrisme. Un manuel pour les décideurs politiques. FEANTSA. 2010.

Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, dossier de presse présenté par Benoist Apparu. secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme. 2009.

Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise. Qui sont-ils ? Quelles attentes ? Quels recours ? Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion. 2009.

Sortir de la rue. Rapport du jury d'audition. Conférence de consensus 29/30 novembre 2017. 2007.

Promouvoir la diversité de l'habitat et la mixité sociale des villes et des quartiers: le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat. Union Sociale pour l'Habitat. 2007.

Améliorer la santé des Canadiens, 2007-2008. Santé mentale et itinérance. Institut canadien d'information sur la santé. 2007.

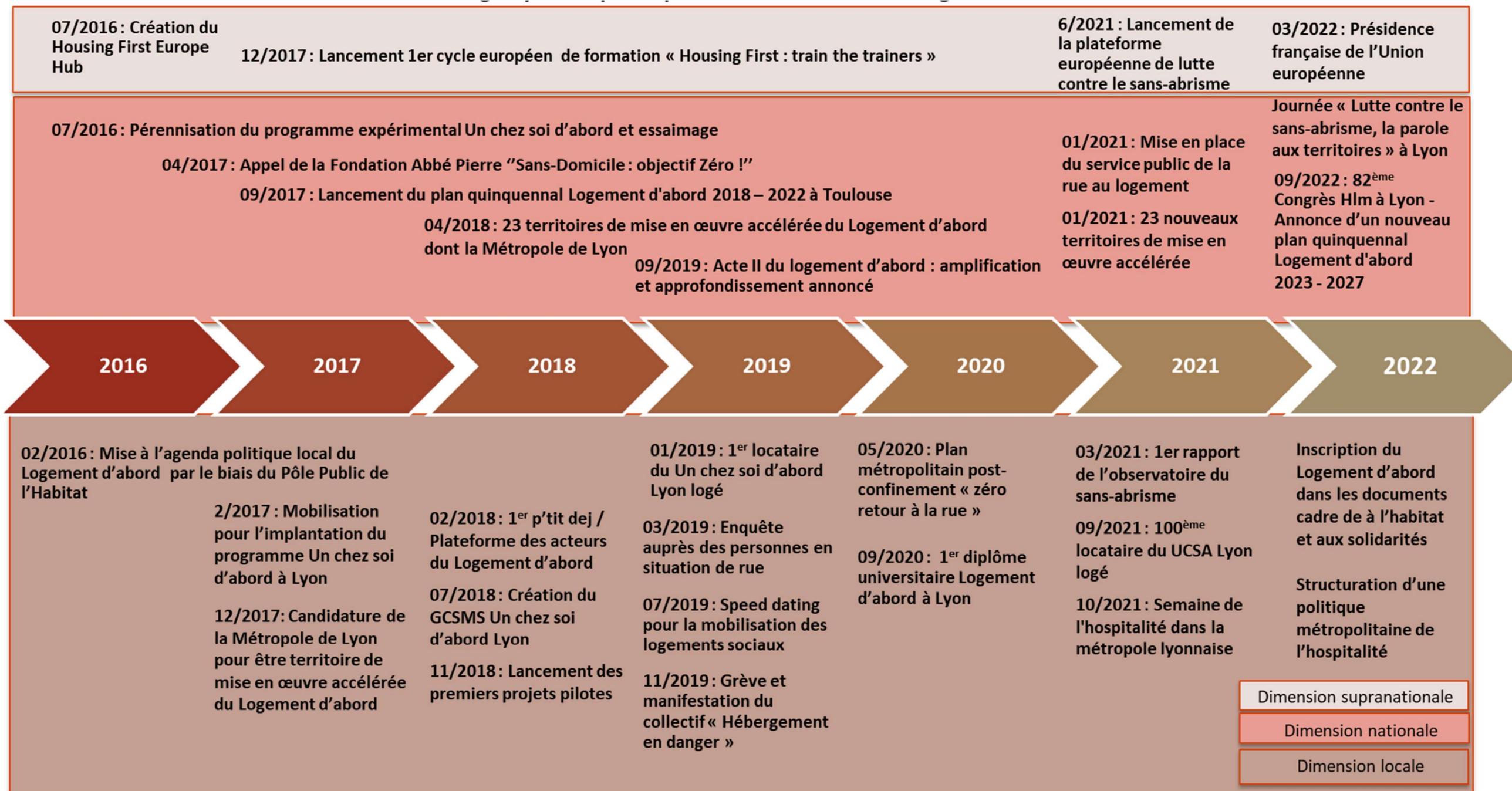
Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Cour des comptes. 2007.

Boîte à outils. Guide pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre l'exclusion liée au logement. FEANTSA. 2006.

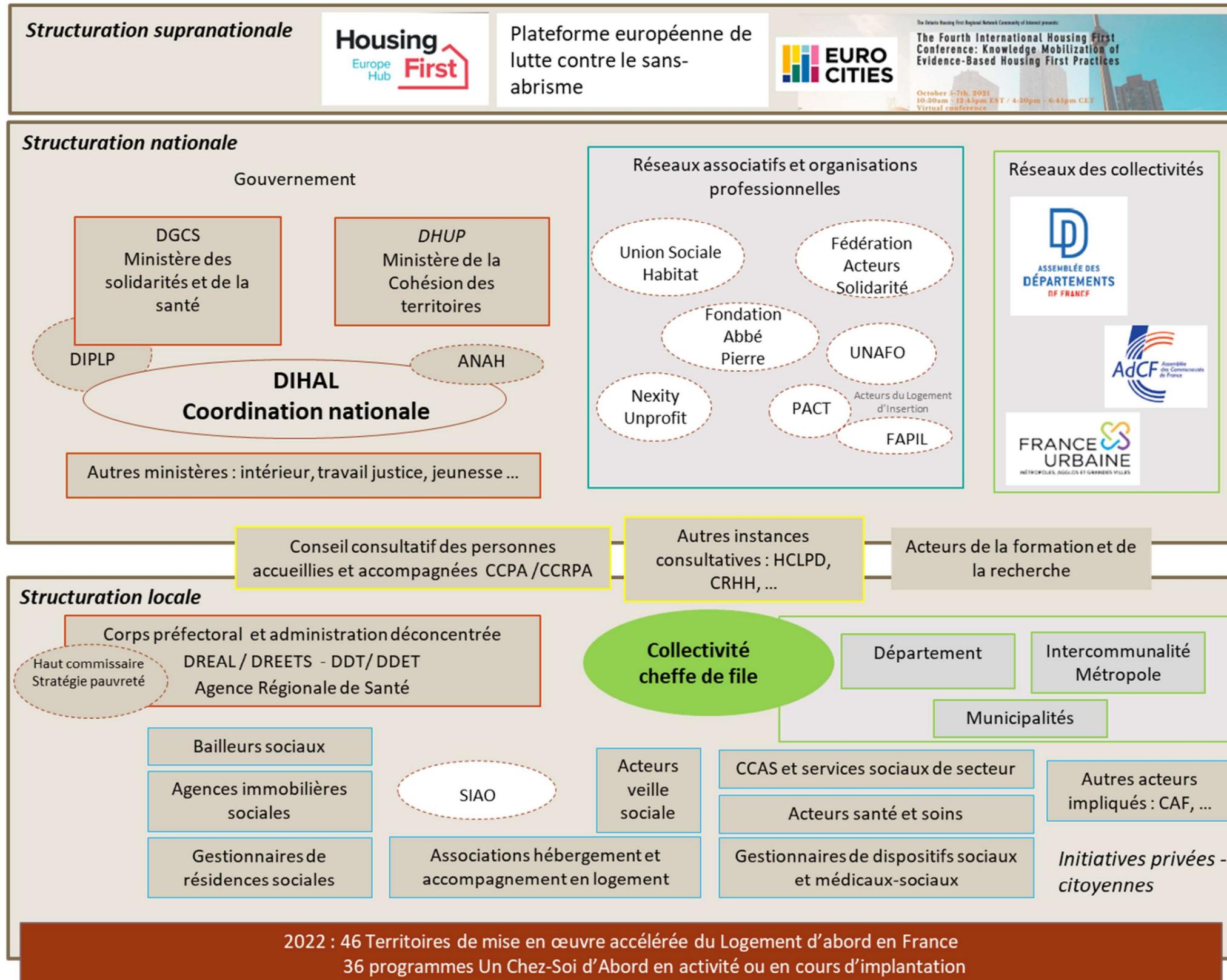
Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2004. European Commission. 2004. (Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion).

ANNEXES

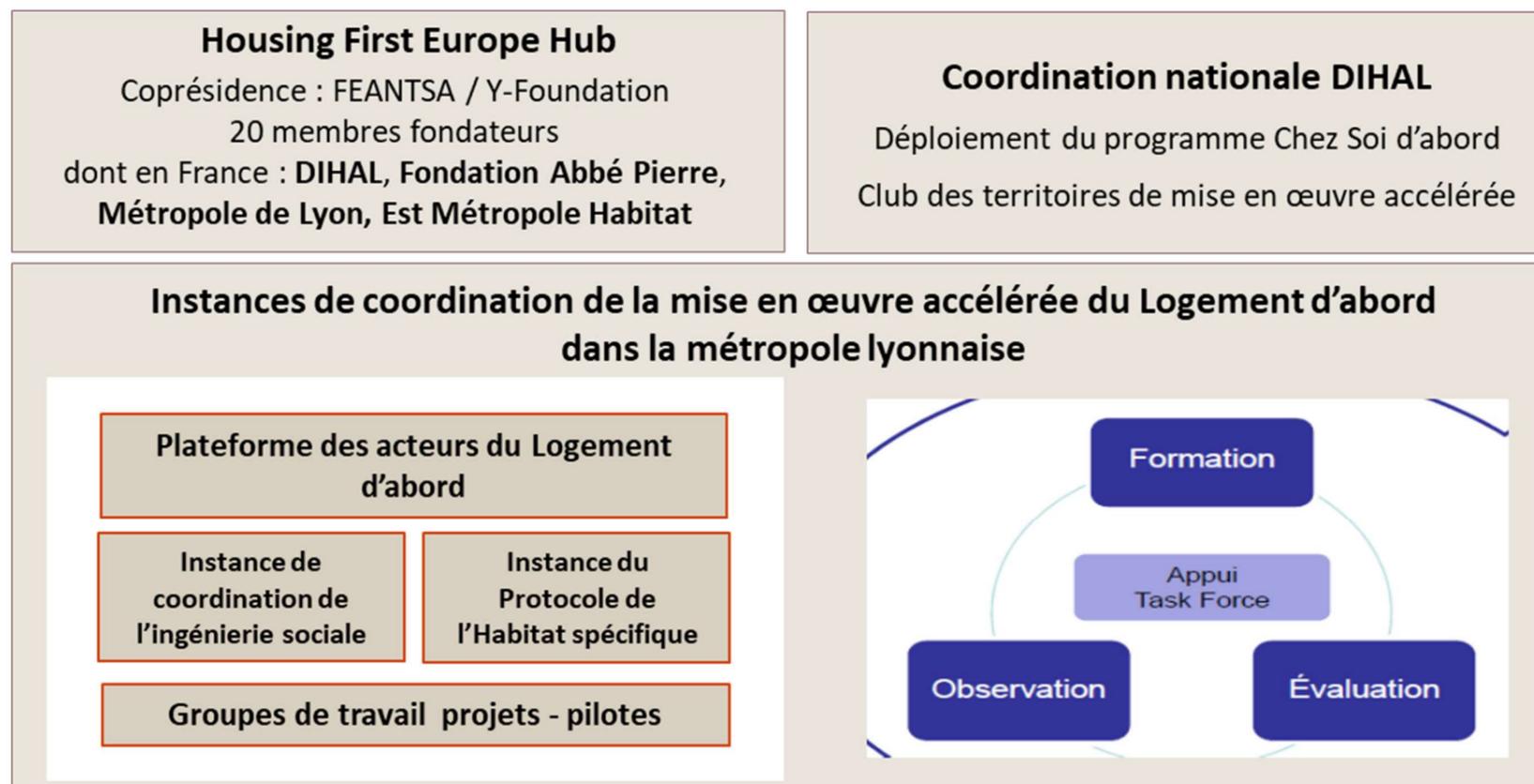
Annexe 1 : Chronologie du processus de diffusion du Logement d'abord enquêté



Annexe 2 : Panorama des acteurs impliqués dans le processus de diffusion du Logement d'abord enquêté



Annexe 3 : Espaces de coopération sur le Logement d'abord enquêtés



Annexe 4 : Liste des entretiens qualitatifs réalisés

N° interviewé	N° entretien	Nom et prénom	Fonction	Date de l'entretien	Durée	Format d'échange
1	1	Christian Champet	Directeur développement et aménagement - Est Métropole Habitat	3 mai 2017	1 h 00	Entretien individuel
2	2	Celia Ruiz	Infirmière CHRS PolyGônes - association Alynéa	4 mai 2017	2 h 00	Entretien collectif
3	2	Elodie Deschamps	Travailleuse sociale CHRS PolyGônes - association Alynéa	4 mai 2017	2 h 00	Entretien collectif
4	2	Véronique Trembly	Cheffe de service du CHRS PolyGônes - association Alynéa	4 mai 2017	2 h 00	Entretien collectif
5	3	Nicole Arro	Medecin psychiatre - association Alynéa	11 mai 2017	1 h 25	Entretien individuel
6	4	Gérald Guillon	Directeur adjoint - association Alynéa	11 mai 2017	3 h 20	Entretien individuel
7	5	Maud Bigot	Responsable Samu social - association Alynéa	16 mai 2017	1 h 50	Entretien individuel
8	6	Audrey Thura	Directrice de la clientèle - Grand Lyon Habitat	16 mai 2017	1 h 15	Entretien collectif
9	6	Eric Perron	Directeur du développement - Grand Lyon Habitat	16 mai 2017	1 h 15	Entretien collectif
10	7	Baptiste Meneghin	Chargé de projet Logement d'abord - association L'Avitarelle	19 mai 2017	1 h 00	Entretien individuel
11	8	Mireille Ducarre Dubuis	Directrice du département service aux clients - Lyon Métropole Habitat	23 mai 2017	2 h 15	Entretien individuel
12	9	Fanny Gagnaire	Cheffe de projet Logemen d'abord et Un chez soi d'abord - Fédération des Acteurs de la Solidarité	31 mai 2017	1 h 30	Entretien individuel
13	10	Lucette Moreau	Directrice - association Orloges	8 juin 2017	1 h 30	Entretien individuel
14	11	Cedric Van Styvendael	Directeur général - Est Métropole Habitat	19 juin 2017	1 h 15	Entretien individuel
15	12	Corinne Aubin Vasselin	Directrice de la direction de l'habitat et du logement - Métropole de Lyon	2 juillet 2017	2 h 00	Entretien individuel
16	13	Kheira Boukalfa	Directrice en charge du programme Passage - association CLAJJ Lyon	12 octobre 2017	2 h 00	Entretien collectif
17	13	Naïma Djoudi	Travailleuse sociale au programme Passage - association CLAJJ Lyon	12 octobre 2017	2 h 00	Entretien collectif
18	14	Antoine Simon	Chercheur en santé publique - Membre fondateur de l'association Logeurs d'esprit	29 novembre 2017	1 h 15	Entretien individuel
19	15	Gabriel Sybille	Responsable du pôle aménagement et renouvellement urbain - GIE La Ville Autrement	1 mars 2018	1 h 40	Entretien individuel
1	16	Christian Champet	Directeur développement et aménagement - Est Métropole Habitat	20 juin 2018	2 h 30	Entretien individuel
20	17	Florence Béruit	Directrice des attributions - Lyon Métropole Habitat	16 juillet 2018	3 h 20	Entretien individuel
21	18	Eric Pougnet	Directeur de territoire - Est Métropole Habitat	16 août 2018	2 h 00	Entretien individuel
22	19	Sarah Klajnberg	Directrice Logis jeunes - association ACOLEA - Déléguée Fédération des Acteurs de la Solidarité	20 août 2018	1 h 30	Entretien individuel
23	20	Emmanuelle Klein	Directrice de territoire - Est Métropole Habitat	21 août 2018	2 h 00	Entretien individuel
24	21	Céline Reynaud	Directrice administratif et financier - Est Métropole Habitat	22 août 2018	2 h 05	Entretien individuel
25	22	Maud Larzillière	Directrice relation clients et qualité de service - Est Métropole Habitat	21 et 23 août 2018	2 h 30	Entretien individuel
26	23	Lucas Phaner	Chef de service du CHRS Regis - association Alynéa	30 janvier 2019	2 h 00	Entretien individuel
27	24	Mr R.	Personne accompagnée et logée - Habitat modulaire de la Villa d'Hestia et CHRS PolyGônes	31 janvier 2019	1 h 25	Entretien individuel
28	25	Jerome Colras	Directeur général de l'association Alynéa - président de la Fédération nationale des Samu Sociaux	5 février 2019	2 h 15	Entretien individuel
29	26	Nora Bouguerne	Responsable programme Devenirs - Foyers Matter	2 juillet 2019	2 h 00	Entretien individuel
30	27	Xavier Robert	Responsable du service inclusion - Métropole de Lyon	21 août 2019	2 h 15	Entretien individuel
31	28	Cécile Gisèle	Conseillère sociale - Est Métropole Habitat	22 août 2019	1 h 40	Entretien individuel
32	29	Romain Walter	Directeur du GCSMS Un Chez Soi d'Abord Lyon	23 octobre 2019	1 h 40	Entretien individuel
33	30	Virginie Merlinc	Conseillère sociale - Est Métropole Habitat	23 octobre 2019	1 h 50	Entretien individuel
34	31	Pascale Estecahandy	Coordinatrice technique nationale Un chez soi d'abord - Délégation Interministerielle à l'Hébergement et au Logement	12 novembre 2019	2 h 00	Entretien individuel
35	32	Elisa Herbage	Coordinatrice de la Maison de la Vieille Sociale	15 novembre 2019	1 h 50	Entretien individuel
36	33	Catherine Espinasse	Cheffe de pôle hébergement, logement et accompagnement social - DRDJSCS 69	25 novembre 2020	1 h 25	Entretien individuel
37	34	Juliette Furet	Responsable du département politiques sociales - Union Sociale pour l'Habitat	28 novembre 2019	1 h 30	Entretien collectif
38	34	Maryse Sylvestre	Conseillère Politiques sociales - Union Sociale pour l'Habitat	28 novembre 2019	1 h 30	Entretien collectif
39	35	Alexandra Menis	Cheffe de projet Hébergement et accès au logement - Délégation Interministerielle à l'Hébergement et au Logement	2 décembre 2019	1 h 20	Entretien individuel
40	36	Véronique Virginie	Cheffe de département Veille sociale, hébergement et habitat transitoire- DRDJSCS 69	29 janvier 2020	2 h 30	Entretien individuel
41	37	Richard Jannin	Directeur général de la Fondation Aralis	5 mars 2020	3 h 00	Entretien individuel
42	38	Freek Spinnewijn	Directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri	14 mars 2020	1 h 20	Entretien individuel
43	39	Etienne Fabris	Responsable pôle Mobilité - GIE La ville autrement	6 mai 2020	3 h 15	Entretien individuel
44	40	Martine Chanal	Chargée de mission stratégie et innovation - Métropole de Lyon	25 mai 2020	1 h 15	Entretien individuel
45	41	André Gachet	Conseiller métropolitain - Membre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	6 octobre 2020	2 h 30	Entretien individuel
46	42	Francis Silvente	Directeur du Groupement des possibles - ex.président Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne Rhône Alpes	15 octobre 2020	2 h 45	Entretien collectif
47	42	Manuel Hennin	Chef de projets Hebergement et accès au logement à la Délégation Interministerielle à l'Hébergement et au Logement	15 octobre 2020	2 h 45	Entretien collectif
48	43	Roberto Bernad	Directeur de programme Raïs Foundation - membre Housing First Europe Hub	19 octobre 2020	2 h 00	Entretien individuel
49	44	Manuel Domergue	Directeur des études - Fondation Abbé Pierre	19 novembre 2020	2 h 30	Entretien collectif
50	44	Samara Jones	Coordinatrice du Housing First Europe Hub	19 novembre 2020	2 h 30	Entretien collectif
51	45	Véronique Gilet	Directrice régionale de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes	23 novembre 2020	2 h 00	Entretien individuel
52	46	Carole Auduon	Chargée de médiation tranquillité - Est Métropole Habitat	30 novembre 2020	1 h 15	Entretien individuel
53	47	Coralie Buxant	Directrice ASBL Les Trois Portes - ex. coordinatrice Housing First Belgique - membre Housing First Europe Hub	17 novembre 2021	2 h 00	Entretien collectif

Annexe 5 : Quantification du sans-abrisme dans la métropole lyonnaise (2019 – 2021)

Sans-abris et sans domicile sur la Métropole de Lyon - Indicateurs ETHOS (2019-2021)

La typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) a été développée par la Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA). Cette typologie fournit une définition opérationnelle de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement, adaptable aux spécificités nationales et locales. Les données présentées ici correspondent aux indicateurs de suivi définis en 2018 dans le cadre du Logement d'Abord sur la Métropole de Lyon.

	2019	2020	2021	
SANS-ABRI	Personnes vivant dans la rue 1 500 ménages, soit 2 500 personnes	800 ménages, soit 1 300 personnes	580 ménages, soit 900 personnes	Nombre des personnes et ménages concernés par un appel au 115 sans avoir eu accès à une offre d'accueil adaptée. Lors de deux dernières semaines de chaque année...
	Personnes en hébergement d'urgence 400 ménages, soit 600 personnes	1 300 ménages, soit 1 600 personnes	550 ménages, soit 800 personnes	
SANS LOGEMENT	Personnes en hébergement ou logement d'insertion 3 300 ménages, soit 7 000 pers.	2 800 ménages, soit 7 000 pers.	3 350 ménages, soit 8 200 pers.	Nombre de personnes prises en charge à la fin de chaque année. Sortant d'hospitalisation, de l'ASE ou d'incarcération à la fin de chaque année
	Personnes hébergées dans le Dispositif National d'Asile 1 000 ménages, soit 2 200 personnes	1 200 ménages, soit 2 200 personnes	1 900 ménages, soit 3 000 personnes	
	Personnes sortant d'institutions 300 ménages, soit 300 personnes	350 ménages, soit 400 personnes	360 ménages, soit 450 personnes	
En habitat précaire ou inadéquat	Personnes hébergées chez des tiers 1 700 ménages, soit 3 500 personnes	2 500 ménages, soit 5 000 personnes	2 300 ménages, soit 4 600 personnes	Nombre de personnes ayant une demande active à la MVS à la fin des années 2019 et 2020
	Personnes menacées d'expulsion 260 ménages, soit 500 personnes	270 ménages, soit 550 personnes	250 ménages, soit 550 personnes	
	Personnes victimes des violences conjugales / intrafamiliales 250 ménages, soit 630 personnes	300 ménages, soit 600 personnes	390 ménages, soit 780 personnes	
	Personnes vivant dans des squats ou en habitat de fortune 1 500 ménages, soit 3 000 pers.	1 600 ménages, soit 3 000 pers.	1 400 ménages, soit 2 200 pers.	
	Personnes habitant dans un logement inadapté 160 ménages, soit 370 personnes	160 ménages, soit 400 personnes	150 ménages, soit 350 personnes	

Annexe 6 : Liste des projets-pilote de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord dans la métropole lyonnaise (2019 – 2021)

LAHSO SERVICE HABITER	Un accompagnement orienté Rétablissement pour prévenir un risque d'expulsion Évitement de l'expulsion à l'aide d'outils spécifiques pour un maintien dans le logement, voire un relogement.	Alternatives aux expulsions
ALPIL	Pour une approche préventive, globale et décloisonnée en matière de prévention des expulsions locatives notamment dans le parc privé Prévenir les situations qui présentent un risque d'expulsion locative et pour lesquelles les dispositifs de droits communs n'offrent pas ou peu de réponses adaptées en matière de prévention.	Alternatives aux expulsions
LE MAS (SERVICE RÉSIDENCE)	Le Bail de Sauvegarde Accompagnement social individuel et collectif (Antidote à la dette) pour prévenir les expulsions locatives Mobilisation d'un outil spécifique : le bail de sauvegarde	Alternatives aux expulsions
BATIGERE NES&CITÉ	Prévention des expulsions, lutte contre le non-recours et accompagnement vers l'emploi "chez l'habitant" Au travers d'un partenariat entre bailleur social et une association de l'insertion professionnelle, il s'agit de former et d'accompagner vers l'emploi et le droit commun des ménages fragilisés économiquement et socialement.	Alternatives aux expulsions
GRAND LYON HABITAT	ET.A.G.E. Constitution d'équipes pluridisciplinaires apportant un accompagnement global (ou appui / conseil ou action de coordination) à des ménages en menace d'expulsion. Mobilisation éventuelle « d'outils spécifiques » pour garantir un projet d'alternative à l'expulsion.	Alternatives aux expulsions
FNDSA	Constitution d'une équipe pluridisciplinaire dédiée au LDA Mobiliser une équipe pluridisciplinaire mobile (santé, social, logement, emploi), transformer les accueils de jour et mobiliser le dispositif P.E.R.L.E pour accompagner des ménages selon les principes du Logement d'Abord.	Continuité résidentielle
ORLOGES	Équipe mobile de liaison sociale Constitution d'équipes mobiles interdisciplinaires ou de coordination afin d'agir sur les sorties sèches d'institutions et prévenir les expulsions locatives	Continuité résidentielle
LE MAS	PASSAGE Pour la prévention et l'évitement des sorties sèches pour les personnes qui sortent de détention sans solution de logement. Développement d'une plateforme pluridisciplinaire d'intervention	Continuité résidentielle
ALYNEA GIE LA VILLE AUTREMENT	Projet de CHRS glissant Dès l'entrée en CHRS diffus (ou équivalent), l'objectif est de proposer aux personnes un logement dans lequel elles peuvent se projeter sur du long terme et organiser l'accompagnement autour de ce nouveau domicile.	Continuité résidentielle
AMAHC	Accompagner les personnes hospitalisées en psychiatrie dans un logement Permettre à des personnes hospitalisées en psychiatrie et sans logement d'accéder très vite à un logement choisi	Continuité résidentielle
ALYNEA HÔPITAL SAINT-CYR.AU MONT D'OR	Acc. Sortie d'hospitalisation Travailler sur les sorties d'hospitalisation (sorties sèches, hôpital de jour, fréquentation soutenue) en favorisant l'engagement dans les soins des personnes, en garantissant leur stabilité dans le logement.	Continuité résidentielle
FOYERS MATTER	Réconcilie-toi ! En finir avec les sorties sèches de l'institution carcérale et permettre à des personnes sans ressource et sans domicile de bénéficier d'un accompagnement vers l'autonomie et éviter ainsi une orientation vers l'hébergement ou la rue. Une extension du projet est proposée à l'endroit des hommes auteurs de violences.	Continuité résidentielle
FORUM RÉFUGIÉS - COSI	D'abord un logement pour l'intégration des réfugiés sans domicile fixe	Continuité résidentielle
ALYNEA	Grands précaires Création d'un lieu d'habitat polymorphe	Continuité résidentielle
OPPELIA-ARIA	Cellule d'Appui Logement pour personnes en situation de précarité présentant des conduites addictives	Continuité résidentielle
CCAS DE VILLEURBANNE	Une école, un toit, des droits Développer un partenariat avec les associations sur le territoire de Villeurbanne pour accompagner dans le logement et vers l'emploi les familles bénéficiaires, en mobilisant notamment le parc privé de la Ville de Villeurbanne.	Emploi-Logement
ALPIL	Pour une approche globale du traitement du sans-abrisme Le projet vise à accompagner des familles à la rue, en adoptant une approche centrée sur le logement et l'emploi.	Emploi-Logement
AVDL	Renforcement du dispositif "Une école, un toit, des droits" (Ville et CCAS de Villeurbanne) Renforcer le dispositif « Une école, un toit, des droits » en facilitant les démarches d'accès aux droits des bénéficiaires et en travaillant à la médiation entre les accompagnateurs et les ménages. Recrutement d'un intervenant social pair	Emploi-Logement
APPRENTIS D'AUTEUIL	La Touline Création d'un lieu repère et d'une équipe mobile pour aller chercher des jeunes en manque de repères et agir en prévention de la désocialisation.	Jeunes
ACOLEA	Logis Jeunes Mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire, issue du monde social, pour accompagner individuellement et collectivement les jeunes sortants de l'ASE.	Jeunes
CLLAJ	Programme expérimental d'accès au logement des jeunes 18-25 cumulant un double parcours de rupture ASE-Justice	Jeunes
PÉNICHE ACCUEIL	Lieu repère pour les personnes isolées et vulnérables relogées après un parcours de rue Réduire le nombre de personnes sans-abris en favorisant les réussites de relogements. Développer les actions du lieu repère à l'intérieur et à l'extérieur de la Péniche.	Lieux repères
LAHSO	De la rue au logement (lieu de récupération pour un public isolé Sans Domicile Fixe accompagné par le Point Accueil de LAHSO) Organiser le retour au logement de 5 ménages, en menant une action d'accompagnement avec le lieu repère et en mettant en place de l'intermédiation locative.	Lieux repères

Annexe 7 : Table des encadrés

Encadré 1 : Le mouvement Hlm en France	30
Encadré 2 : Les Hlm en chiffres. Source : Union sociale pour l'habitat, 2020.....	31
Encadré 3 : Les formulations juridiques du droit au logement en France.....	49
Encadré 4 : Définition du <i>Housing First</i> (Pleace, 2011, p.2-3).....	63
Encadré 5 : Définition des notions de rétablissement, inclusion sociale et empowerment (Jouet & Greacen, 2012).	71
Encadré 6 : Le bail glissant ou la sous-location en vue du glissement du bail.	100
Encadré 7 : Les porosités inter-institutionnelles dans le monde de l'habitat.....	188
Encadré 8 : Le « comité de rédaction » de la candidature de la Métropole de Lyon à l'AMI Logement d'abord	244
Encadré 9 : Le référentiel des « prêts à accéder » extrait du règlement intérieur du dispositif accès au logement de la Maison de la Veille Sociale (amendé en 2017).....	253
Encadré 10 : L'histoire de la Maison de la Veille Sociale – SIAO du Rhône	272
Encadré 11 : Récit par un membre du collectif "Hébergement en danger" de la grève du 29 novembre 2019.	275
Encadré 12 : Récit par un membre du collectif "Hébergement en danger" des leviers de mobilisation activés pour défendre l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement.....	276
Encadré 13 : Synthèse de la résolution du parlement européen sur la réduction du taux de sans-abrisme dans l'Union européenne adoptée le 24 novembre 2020.....	287
Encadré 14 : la gestion des impayés et des procédures d'expulsion par les bailleurs sociaux	362
Encadré 15 : L'inscription de la prévention des expulsions dans la stratégie nationale <i>Logement d'abord</i>	364
Encadré 16 : Les enseignements de l'expérimentation PROLOG'	376
Encadré 17 : Relier pour soigner : la devise du réseau Intermed.....	377
Encadré 18 : Des situations inextricables ? Liste des actions menées auprès de monsieur D pour prévenir la perte de son logement.	386

Annexe 8 : Table des illustrations

Illustration 1 : Les huit principes clés du Logement d'abord en Europe (Pleace, 2016, p.26).	63
Illustration 2 : Modèle de la Réadaptation versus modèle de la Vie autonome (gardien, 2010, p.1).....	72
Illustration 3 : Processus d'accès au logement des familles du programme Housing First de l'association Beyond Shelter en 1992 à Los Angeles, aux États-Unis.....	107
Illustration 4 - 5 : Site web et campagne de communication du collectif Housing Works fondé en 1990 à New York, aux États-Unis.	108
Illustration 6 : "Million dollard Murray", article du New Yorker paru le 13 février 2006.....	118
Illustration 7 : La face obscure de la flamme olympique de Vancouver, The Telegraph, article de presse du 13 février 2010.	119
Illustration 8 : L'application du Logement d'abord au Canada (Gaetz et al.2014, p.10).....	124
Illustration 9 : Supports de diffusion du Logement d'abord au Canada.	125
Illustration 10 : Evolution du nombre de personnes sans domicile en Finlande 1987 - 2016 (A Home of your own, p.11).	133
Illustration 11 : La transformation d'un foyer d'hébergement en logements regroupés, à Helsinki, en Finlande.	134
Illustration 12 : Jeux pour briser la glace (ice-breakers), sessions Train The Trainer, en mars 2018 à Amsterdam aux Pays-bas et en mai 2019 à Barcelone en Espagne.....	151
Illustration 13 : Certificat remis aux participants à l'issue de la formation Train The Trainer du Housing First Europe Hub.	151
Illustration 14 : Représentation graphique de la réduction des risques par le Logement d'abord, session Train The Trainer, en décembre 2017 à Milan, en Italie.....	151
Illustration 15 : « Why Housing First For Youth is not Housing First ? ». Mail du 12 octobre 2018 d'une participante de la formation Train The Trainer qui exerce au Pays-Bas (traduit de l'anglais).....	160
Illustration 16 : Synthèse de la critique des services usuels et des différences avec le Logement d'abord. Adapté de Busch – Geertsema, 2013, p.16 – 17, traduit de l'anglais.	171
Illustration 17 : Tableau comparatif des coûts du programme Housing First Pathways par rapport aux alternatives aux États-Unis (Pleace, 2014, p.21).	174
Illustration 18 : L'escalier ou le continuum inversé. Schéma adapté de Padgett et al, 2016, p.170.....	178
Illustration 19 : Compétences de la Métropole de Lyon en matière d'habitat et de solidarités.	186
Illustration 20 : diapositive présentant les contributions attendues par la Métropole de Lyon sur l'axe du PPH porté par EMH - document de travail interne - 2016.....	209
Illustration 21 : Panneau de synthèse présenté lors du séminaire du PPH pour expliquer l'axe Logement d'abord, le 26 juin 2017, Château de Lacroix Laval.....	212
Illustration 22 : Schéma utilisé par la DIHAL pour illustrer la stabilisation résidentielle des participants au programme Un chez soi d'abord.....	217
Illustration 23 : Extrait des questions-réponses entre les acteurs locaux et la coordinatrice nationale sur le volet Logement du programme Un chez soi d'abord.....	227

Illustration 24 : Affiche réalisée par un locataire du dispositif Un chez soi d'abord-Lyon pour une soirée au Grrnd Zéro à Vaulx-en-Velin le 21 mai 2019 et tweet à l'occasion des rencontres inter-sites.....	230
Illustration 25 : Accueil de la délégation finlandaise de la Y-Foundation, présenté comme le leader du Housing First en Europe, à l'Hôtel de la Métropole en présence du Vice-Président en charge de l'habitat, à l'initiative du directeur d'EMH. 25 janvier 2018.....	231
Illustration 26 : Mail du délégué interministériel annonçant la sélection de la Métropole de Lyon comme Territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, le 30 mars 2018.	234
Illustration 27 : Priorités et axes du plan Logement d'abord. Extrait du cahier des charges de l'AMI Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord, novembre 2017, DIHAL (p.6)	236
Illustration 28 : Extrait du diaporama présentant les objectifs à 5 ans de la candidature métropolitaine. 2 ^{ème} petit déjeuner de la plateforme des acteurs du Logement d'abord. Le 22 juin 2018, dans les locaux de la Métropole à Lyon.	242
Illustration 31 : Extrait du bilan d'activité 2017 diffusé par l'observatoire de la Maison de la Veille Sociale.....	259
Illustration 29 : Schéma des instances de pilotage et de travail présenté lors de la plateforme des acteurs du Logement d'abord, 22 juin 2018.	266
Illustration 30 : Illustrations de la diversité des formats de rencontre dans le cadre du Logement d'abord dans la métropole lyonnaise.	269
Illustration 32 : Projet "Zéro retour à la rue" – Mails de diffusion de l'appel à proposition par la DDCS - Novembre 2020.....	283
Illustration 33 : Matrice comparant la diffusion et l'institutionnalisation (Colyvas Jonsson, 2011, p.29). Traduit de l'anglais.	294
Illustration 34 : « A Lyon et Villeurbanne, des mères sans-abri hébergées dans des « Tiny houses », extrait d'un article du Monde publié le 27 décembre 2021.....	298
Illustration 35 : Logo de la semaine de l'hospitalité dans la Métropole de Lyon	299
Illustration 36 : Maison de la rue du 4 août 1789 utilisée pour le projet Rue-Habitat à Villeurbanne.	305
Illustration 37 : Projet Rue - Habitat. Reportage réalisé pour le GIE La ville autrement dans les colocations de la rue du 4 août 1789 à Villeurbanne, septembre 2014.....	311
Illustration 38 : Schéma comparatif du CHRS Diffus et du CHRS Glissant	322
Illustration 39 : Les règles pour les vœux des ménages. Extrait du règlement intérieur du dispositif accès au logement de la Maison de la Veille Sociale, Octobre 2017	327
Illustration 40 : Mode opératoire extrait du projet CHRS Glissant déposé dans le cadre de l'AMI Logement d'abord.	331
Illustration 41 : Appartement proposé dans le cadre du Logement d'abord situé Chemin de Malval à Vaulx-en-Velin.....	338
Illustration 42 : Appartement proposé dans le cadre du Logement d'abord situé rue Claude Farrère à Saint Priest	343
Illustration 43 : Projet de CHRS Glissant - Échanges de mails liés à une situation d'habitat problématique.....	345
Illustration 44 : Extrait du procès-verbal de plainte déposée par la responsable d'immeuble pour « violence n'ayant entraîné aucune incapacité de travail »	349
Illustration 45 : Trajectoires des ménages accompagnés en CHRS Glissant 2019-2020	355

Nom du document : Mémoire de thèse_VDef
Répertoire : C:\Users\anady\Documents\Recherche CIFRE\Ecrits
Modèle : C:\Users\Nadyah\AppData\Local\Temp\These_UN.S.dot
Titre :
Sujet :
Auteur : Nadyah Abdel Salam
Mots clés :
Commentaires :
Date de création : 09/09/2023 12:11:00
N° de révision : 57
Dernier enregist. le : 14/09/2023 02:14:00
Dernier enregistrement par : Nadyah Abdel Salam
Temps total d'édition : 1 349 Minutes
Dernière impression sur : 14/09/2023 02:15:00
Tel qu'à la dernière impression
Nombre de pages : 434
Nombre de mots : 348 188 (approx.)
Nombre de caractères : 1 915 038 (approx.)