

Synthèse du rapport

L'enquête EPIN (Enquête sur les parcours d'insertion des personnes accompagnées en hébergement ou en logement) s'intéresse aux processus et conditions de l'accompagnement social, dans différentes formes d'hébergement ou de logement accompagné. L'enquête s'inscrit dans un contexte de forte mutation du domaine du "logement très social" selon l'expression de René Ballain et Elisabeth Maurel, marqué d'une part par la recrudescence d'hébergements bas de gamme et de courte durée, d'autre part par l'augmentation d'hébergements ou de logements accompagnés de longue durée, ce qui indique l'étiollement relatif de l'hébergement d'insertion représenté typiquement par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Dans ce contexte, comment se conçoit l'accompagnement en hébergements d'insertion, structurellement menacés à leur gauche par les pratiques de l'hébergement d'urgence et à leur droite par la doctrine du Logement d'abord ? Et que signifie l'accompagnement, dans des établissements relevant du logement accompagné avec un faible encadrement social et où l'occupation s'apparente à celle d'un logement à part entière, comme les pensions de famille? Ces questions sont abordées de part et d'autre de la relation d'aide, à partir d'observations collectives en hébergement ou logements accompagnés et d'entretiens individuels réalisés avec des résidents et des professionnels. Il s'agit d'un projet conçu initialement pour plusieurs années d'investigation, prévu pour se dérouler à Paris et dans son agglomération, avant de se déployer dans d'autres régions (sous réserve de financement). Nous présentons ici la synthèse de l'enquête menée en Ile-de-France, entre octobre 2017 et juin 2018.

La méthode et le corpus

L'enquête s'est d'abord déroulée en région parisienne, c'est-à-dire dans un espace à la fois dense en hébergements et logements accompagnés et relativement dépourvu de logements abordables pour les plus démunis¹. Sur les 2 524 établissements sociaux que compte la France en 2012², 487 sont situés en Ile-de-France, ce qui représente 20% de l'offre française. L'Ile-de-France compte notamment 20% des CHRS français et 15% des pensions de famille du pays. Dans cette région, 1 établissement sur 3 est un CHRS, et 17% des établissements sont des pensions de famille.

¹ Les prix de l'immobilier en Ile-de-France connaissent une croissance ininterrompue et supérieure à la moyenne française. En 2018 en Ile-de-France, les prix des logements anciens connaissent une augmentation de 3,5% par rapport à l'année précédente. Les prix des appartements en Ile-de-France croissent de 4,2 %, et de 6% dans Paris sur l'année 2018. (Source : Insee).

² Source : Enquête Établissements Sociaux (Insee-Drees), France entière (hors Mayotte), concernant les établissements d'accueil mère-enfant, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les centres d'hébergement d'urgence, pensions de famille, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement (CPH) et le dispositif d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile.

Entre octobre 2017 et juin 2018, une vingtaine d'établissements d'hébergement de longue durée et de logements accompagnés ont été enquêtés. Il s'agit en premier lieu d'hébergements d'insertion : des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou des centres de stabilisation fonctionnant de façon semblable, résolument axés sur la réinsertion de leurs résidents. En deuxième lieu, notre attention s'est portée vers des habitats de longue durée, en particulier sur des pensions de famille, dont l'effectif augmente ces dernières années de façon spectaculaire en Ile-de-France comme ailleurs.

Nous avons voulu comparer l'expérience de l'accompagnement dans ces deux configurations d'habitat, où la durée de séjour s'allonge, mais dont les objectifs peuvent sembler assez différents : réinsérer et sortir de l'assistance d'un côté, aider au quotidien et maintenir dans un logement adapté de l'autre. La durée moyenne d'hébergement pour les personnes hébergées en CHRS en France s'allonge globalement : passant de 8 mois à 14 mois entre 2008 et 2012, et plus particulièrement en Ile-de-France où elle atteint 19 mois en moyenne en 2012. En région parisienne, une personne sur quatre dont la sortie n'est pas prévue dans l'année est hébergée dans l'établissement depuis plus de 26 mois en 2012 (ce qui est supérieur de 9 mois par rapport à la moyenne française).

Sur place, nous avons réalisé des observations collectives directes de quelques jours et surtout des entretiens avec des résidents (n=83) et le personnel des établissements (n=52) qui constituent la première source de l'analyse qualitative présentée dans ce rapport.

L'accompagnement en hébergement d'insertion en Ile-de-France, ou comment faire pour vite en sortir

Dans les hébergements d'insertion enquêtés en Ile-de-France, l'accompagnement se fait d'emblée à l'horizon d'une sortie de l'assistance par le travail et le logement.

Les CHRS (où rappelons-le le terme de "réinsertion" a remplacé celui de "réadaptation") ne cherchent pas seulement à mettre à l'abri et à fournir des services de premiers secours, ils visent la sortie de l'assistance. Les hébergements d'insertion prouvent leur utilité en faisant sortir leurs résidents. Cet objectif de sortie nécessite un encadrement soutenu et rapproché et imprime un rythme impérieux à l'accompagnement social. Cet objectif n'est pas sans créer des tensions pour les résidents comme les travailleurs sociaux au vu de la tension structurelle qui pèse dans l'espace francilien sur l'accès au logement, a fortiori des personnes à faibles ressources.

Pour certains résidents, cette pression quotidienne est annoncée et justifiée par le projet institutionnel : il n'est pas prévu que leur séjour s'éternise. Encore faut-il rappeler que, même s'ils peuvent refuser l'hébergement proposé, ils n'ont guère choisi leur destination : c'est le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), c'est-à-dire le dispositif départemental de *dispatching* dans le secteur de l'hébergement, qui leur a attribué cette place sans beaucoup

de marge de manoeuvre³. D'autres vivent plus difficilement le contrôle et la surveillance que leur impose l'équipe sociale. Le sentiment d'infantilisation est alors prégnant.

Viser dès l'entrée la sortie des résidents n'est pas non plus sans compliquer la tâche des travailleurs sociaux. Jusqu'à quel point faut-il permettre aux nouveaux-venus de prendre leurs marques, sans les laisser toutefois s'installer dans l'établissement ? Comment nouer une relation de confiance alors que le temps presse et impose des exigences assez fortes, formalisées d'ailleurs dans un contrat liant le pensionnaire et l'association ? Comment épauler les individus sans faire à leur place ou plutôt sans leur permettre de se reposer sur l'assistance – pour finalement en dépendre ? Ces questions n'ont pas de réponse tranchée. Elles permettent de rendre compte des évaluations pour le moins contrastées des résidents, en indiquant des tensions qui traversent l'accompagnement en hébergement d'insertion, en Ile-de-France *ie.* dans un espace où les logements abordables sont rares et où les établissements ne demeurent pas moins sommés de démontrer leur efficacité en matière d'insertion (certains observateurs diraient que le serpent se mord la queue).

L'allongement remarquable des durées de séjour en hébergement d'insertion en Ile-de-France, plus important que dans le reste de l'Hexagone s'explique sans doute aussi par des situations particulièrement empêtrées : dans tous les hébergements d'insertion enquêtés, les professionnels témoignent de dossiers bloqués, tels que le séjour des résidents en question s'éternise. Face à ces situations, les travailleurs sociaux se disent unanimement démunis. Le séjour prolongé des résidents peut éprouver jusqu'à la base les relations de confiance tissées avec les résidents et semble signifier l'échec obligé de l'accompagnement. Qu'en est-il en logement accompagné, c'est-à-dire dans un dispositif où le séjour est censé durer, mais où le recrutement social des résidents ne paraît guère différent de celui observé en hébergement d'insertion ?

L'accompagnement en pension de famille : comment faire advenir et maintenir l'autonomie des résidents

Comme nous l'avons dit, l'enquête sur le logement accompagné s'est principalement déroulée en pension de famille. Les pensions de famille sont des établissements de petite taille et dotées d'un faible taux d'encadrement comparé aux CHRS par exemple, pensés pour loger leurs habitants durablement, aussi longtemps qu'ils le peuvent et le désirent. L'objectif n'est pas de faire sortir les nouveaux venus, mais au contraire de les aider à prendre place et à s'installer dans leur logement. Lequel logement est fermé aux intervenants sociaux, sauf invitation de la part de ses occupants. L'asymétrie relationnelle entre personnel et résident paraît se renverser au bénéfice des seconds en logement accompagné, du moins les intervenants ne peuvent plus soumettre les pensionnaires à toutes sortes d'injonctions qui rythment le quotidien en hébergement d'insertion (se rendre à tel rendez-vous, être de retour

³ Les orientations proposées sont en principe aussi adaptées que possible au profil des personnes, mais elles dépendent de l'offre de places disponibles, relativement faible par rapport aux demandes en Ile-de-France.

à telle heure, ouvrir sa chambre pour une inspection etc.). Accompagner (mais le mot est-il encore justifié?) consiste à permettre aux habitants de vivre sur place de façon autonome. Mais comment donc établir les attentes et les besoins des résidents, quand on ne peut plus guère faire usage de la convocation pour s'entretenir avec eux et que l'on est au fond toujours susceptible d'être rabroué ? Pour qu'un établissement tienne, l'ordre de la négociation ne peut que primer sur l'imposition d'un encadrement rapproché, caractéristique depuis ses origines contemporaines en cités de transit, de l'hébergement d'insertion.

Plusieurs équipes sociales rencontrées considèrent que leur travail commence bien avant et s'étend au-delà des termes du contrat signé entre les résidents et la structure d'accueil. Ils décrivent leur activité comme une présence solide, qui témoigne de leur disponibilité pour les pensionnaires. Ils doivent être attentifs à l'état des habitants. Ils observent pour cela finement les ruptures dans le cours usuel des choses, les changements d'habitude et les attitudes inattendues. Cette activité de veille suppose des rencontres – ce qui est plus aisé dans des bâtiments de taille modeste que dans des immeubles faisant partie de vastes complexes d'hébergement (dont le fleurissement est certainement motivé par une politique de mutualisation des effectifs). Il faut donc créer des occasions de rencontre. Les activités collectives peuvent servir à cela, plus encore quand elles sont initiées par les habitants eux-mêmes. Les intervenants sociaux peuvent aussi faire en sorte de synchroniser leurs déplacements dans la structure avec ceux des résidents ; d'autres solutions consistent à travailler ou à manger dans des pièces ouvertes, de sorte à entendre le passage et à être entendu ; enfin, plus qu'en hébergement d'insertion, les hôtes cherchent parfois à tisser des relations avec l'entourage quotidien des pensionnaires. Pour s'enquérir de l'état d'un habitant, ils peuvent se renseigner en biais, auprès d'autres pensionnaires, auprès de riverains ou de commerçants, chez qui ils savent que tel ou tel a ses habitudes. Une telle disposition à la disponibilité a bien sûr ses limites pour les professionnels eux-mêmes : quand ils se sentent à disposition des pensionnaires et alors instrumentalisés ; quand la disponibilité aux questions d'autrui est telle qu'ils se sentent envahis par les difficultés des gens qu'ils aident.

Pour les résidents, la pension de famille marque une rupture salutaire dans une trajectoire résidentielle heurtée. Ils savent qu'ils peuvent y demeurer pour autant qu'ils paient leur loyer, autant que bon leur semble. Cet horizon permet, au moins dans un premier temps, une forme de stabilisation bienfaitrice. Être parfaitement libre de ses entrées et de ses sorties, pouvoir inviter des personnes extérieures chez soi, savoir que l'on n'est pas tenu de rencontrer un travailleur social autrement que pour régler sa redevance, pour aménager son logement à sa guise : les habitants font l'expérience d'une liberté, inconnue dans le monde de l'hébergement. Mais cette liberté ne va pas pour autant de soi. Les interactions quotidiennes fréquentes avec le personnel peuvent être vues comme un encadrement excessif – au sens où des locataires d'un immeuble lambda n'en souffriraient pas. De même, des remarques, comme faites en passant, sur l'état du logis ou sur la gestion du budget, peuvent être particulièrement intrusives.

Le statut particulier qu'occupent les agents non dédiés à proprement parler au travail social - agent d'accueil, d'entretien, intervenants à domicile, etc - peut leur permettre, avec la complicité de l'encadrement, de jouer un rôle important dans l'ajustement de la relation d'aide. Etant dans un contact plus quotidien avec les résidents, indépendant de tout enjeu lié à l'insertion, à la nécessité de faire avancer la situation de la personne ou de s'assurer qu'elle ne sombre pas, l'agent non travailleur social constitue souvent un soutien important, en particulier pour les résidents qui sont réticents à la relation d'accompagnement qu'on leur propose. Dès lors, s'appuyer sur cette relation peut constituer une ressource importante pour faire évoluer des situations difficiles, grâce à une forme d'accompagnement plus informelle, détachée de toute forme de surveillance.

L'enquête EPIN explore ainsi deux modèles d'accompagnement différents, qui n'ont ni les mêmes visées, ni les mêmes ressources et contraintes. En Ile-de-France, c'est-à-dire dans un vaste bassin d'emploi, l'hébergement d'insertion type CHRS affirme sa fonction transitoire : l'hébergement est un moyen d'insertion et le lieu d'observation, de formation et de mise à l'épreuve de la volonté des individus à en sortir. Une forme de pression à la sortie tend à s'y exercer, qui reflète cet enjeu, mais qui semble relativement indifférente à la variété des situations sociales dans lesquelles sont pris les résidents, dont une partie se trouve durablement installée dans ce genre de foyers, parce qu'ils ne sont que peu employables, ou encore en attente de régularisation. *Face à une offre de logement réduite en Ile-de-France, à des situations individuelles parfois incompatibles avec une activité professionnelle, l'équilibre entre les objectifs de la structure, les missions de l'équipe d'encadrement et le projet de la personne hébergée se révèle parfois difficile à tenir dans la durée.* Dans ce cas, les CHRS constituent un substitut à des hébergements ou logements adaptés, ce qui traduit la rareté relative de l'offre de tels habitats dans la région. En vis-à-vis de ce modèle, les pensions de familles représentent une autre forme d'accompagnement, que l'on pourrait dire « à domicile ». Les résidents sont des occupants en titre, à durée indéterminée de leur logement, et le premier enjeu des encadrants - relativement moins nombreux qu'en CHRS - est de les aider à s'y maintenir, étant donné notamment leur faibles revenus et une vie longtemps tenue à l'écart des administrations. De façon schématique, on pourrait dire que c'est en étant au service des habitants que les intervenants parviennent à négocier leur place auprès d'eux, en quoi le temps long de l'accompagnement est une ressource primordiale. Cependant cette proximité nécessaire et négociée peut être une source d'épuisement pour le professionnel, et d'envahissement pour l'habitant, pour lequel ce logement finit par s'apparenter à un cul-de-sac.

Dans un contexte d'offre insuffisante de logements abordables aux personnes à faible ressources ou d'absence de politique d'accès au séjour durable pour des personnes en situation administrative précaire aujourd'hui hébergées, il apparaît dès lors essentiel de réfléchir aux orientations et aux modalités de mise en œuvre de ces deux modèles d'hébergement et de logement. L'enquête invite ainsi à se demander si la pression à la sortie