

POPULATION ET TRAVAIL

Dynamiques démographiques et activités

*Colloque international d'Aveiro
(Portugal, 18-23 septembre 2006)*



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE
A I D E L F – 133, boulevard Davout – 75980 Paris Cedex 20 (France)
<http://www.aidelf.org> – Courriel : aidelf-colloque2006@ined.fr

Emploi et logement : le sens du contrat d'insertion

Claire LEVY-VROELANT

Université de Paris 8 Saint-Denis

Introduction

À l'heure où la mobilité est présentée comme la panacée aux problèmes que rencontrent les sociétés anciennement développées en Europe, et où la notion d'insertion est mise en avant, il importe de porter le regard là où les politiques veulent la susciter et l'encourager. Il est clair que les deux domaines majeurs dans lesquels le législateur est intervenu massivement depuis une vingtaine d'années en France sont l'emploi et le logement. En effet, dans ces deux sphères, on note la mise en place de statuts temporaires et dérogatoires au droit commun : la prolifération de contrats temporaires ou réservés à certaines catégories de population dans le champ du travail semble se faire parallèlement à la multiplication des logements et des hébergements temporaires.

Or, ces formes précaires peuvent être l'objet d'appréciations très différentes selon qu'on les considère comme des étapes dans un parcours d'insertion ou comme des palliatifs à la pénurie de logements ou d'emplois ordinaires. Alors que les pouvoirs publics favorisent le développement de ces statuts précaires ou temporaires, des observateurs signalent que leur banalisation entraîne une remise en cause des protections offertes par le secteur ordinaire. Par ailleurs, ces formes « non-ordinaires », qu'il s'agisse de contrats aidés (travail) ou d'hébergement temporaire (logement), représentent un coût important pour la collectivité (avantages fiscaux, aides directes). Pourtant les contrats de travail à durée indéterminée commencent à apparaître, dans certains discours, comme des privilèges d'un autre temps tandis que le régime des baux de droit commun, avec le droit au maintien dans les lieux qu'il entraîne pour le locataire, est également la cible de certains groupes d'intérêt¹.

Les considérations qui précèdent ne seront pas, bien sûr, étudiées et approfondies dans le cadre de cette présentation. Elles visent seulement à situer les enjeux majeurs de l'étude des formes que revêt aujourd'hui la précarité des statuts – certains parlent déjà de « précarité » - et à souligner le parallélisme de l'évolution dans l'emploi et dans le logement. Si l'on retient l'hypothèse d'un « grignotage » aux marges des droits des salariés et des locataires², il est évidemment décisif d'évaluer son impact sur la mobilité et l'insertion effectives des personnes concernées. En bref, il s'agit d'apporter des éléments qui montrent comment ces dispositifs favorisent ou freinent la mobilité, découragent ou encouragent l'insertion, c'est-à-dire la sortie du « précarité », du système du contrat ou de l'assistance³. Il s'agit aussi de tenter de

¹ L'UNPI (Union Nationale des Propriétaires de l'Immobilier) a récemment lancé l'idée d'un contrat de location dit à l'essai. Voir plus loin, page 8 Comme pour les contrats de travail temporaires, l'idée repose sur le principe de la flexibilité.

² Dans leur ouvrage René Ballain et Elisabeth Maurel retiennent plutôt le deuxième terme : « Avec la prolifération de statuts de plus en plus diversifiés et dérogatoires par rapport au statut de locataire de droit commun et avec le développement de situations qui sont diversement protégées par la loi, on assiste de fait à un affaiblissement de la protection qu'offre le statut issu de la loi de 1986 », page 188, op. cit.

³ « Si en matière de droit du travail des tentatives existent pour remplacer la loi par le contrat et la logique assurantielle par une logique contractuelle, dans le domaine du logement, ce n'est pas tant le retour au contrat qui est à l'ordre du jour, la loi de 1989 ayant fait consensus et traversé trois législatures sans être remise en cause, que le basculement des précaires dans le champ de l'assistance. » page 189, op. cit. On discutera d'ailleurs cette proposition, car le droit des locataires semble lui aussi attaqué de plusieurs côtés : les ventes à la découpe sont un exemple, et la recrudescence des locations meublées, au bail nettement moins protecteur, et cette récente tentative du « bail à l'essai »

comprendre les logiques de ce système, si système il y a, ainsi que les implications d'un traitement par l'action sociale.

C'est le logement temporaire qui constitue notre terrain d'observation, notamment sous une de ses formes les plus représentatives des politiques sociales du logement : les résidences sociales, créées par décret ministériel en 1994⁴. Offrant des logements dits d'insertion pour les populations dites défavorisées, le dispositif, qui compte environ 50 000 places en 2005, a pour objectif explicite de permettre la sortie du résident, en principe dans les deux ans qui suivent son entrée, vers un logement ordinaire. L'accompagnement social vise aussi à réintégrer le résident dans le marché du travail. En 2002, le dispositif a fait l'objet d'une évaluation partielle. Douze ans après le premier décret, en mars 2006, un projet de circulaire en forme de bilan et de propositions nouvelles est en cours d'élaboration, pointant les ambiguïtés et les difficultés auxquelles se heurte le dispositif jugé comme globalement insuffisant.

Sur la question qui nous préoccupe – celle de l'insertion – nous prendrons en considération les analyses des pouvoirs publics et des acteurs concernés (propriétaires bailleurs et gestionnaires) en les mettant en regard avec les observations menées sur le terrain et avec les récits des principaux intéressés, les résidents. Le matériau mobilisé ici consiste en une vingtaine d'entretiens approfondis menés auprès de résidents et de gérants dans différents types de résidences sociales et d'hôtels de Paris et banlieue proche, ainsi que d'entretiens et d'observations recueillis auprès de résidents et de responsables associatifs de différentes structures à Lyon (maison-relais, hôtels sociaux, résidences sociales)⁵.

Mais d'abord, il nous faut donner une vision d'ensemble de ce que recouvre la notion d'insertion dans l'emploi et dans le logement. Les parties suivantes présenteront un aperçu de parcours d'insertion, et nous présenterons une interprétation de leur sens.

1. Les dispositifs d'insertion dans l'emploi et dans le logement

La notion d'insertion a fait une réapparition en force dans les politiques publiques au cours des deux dernières décennies. Les pratiques de l'action sociale ont largement pénétré le champ des politiques de l'emploi et du logement. C'est dans ce nouveau contexte qu'il faut analyser les dispositifs récents, qui renouent, dans un contexte différent, avec des pratiques plus ou moins anciennes mais qui ont en commun de désigner des publics : immigrés, pauvres, jeunes, handicapés etc.

Selon la direction générale de l'action sociale (DGAS), l'insertion est « *un processus qui conduit une personne à trouver une place reconnue dans la société (...)* L'insertion peut prendre plusieurs figures : insertion professionnelle, sociale, globale. L'insertion professionnelle est la remise en contact avec le milieu de travail ou la réadaptation au marché du travail. L'insertion sociale concerne l'accompagnement social de la personne. L'insertion sociale globale désigne un ensemble d'actions d'accompagnement personnalisés visant un effet global d'interventions croisées (emploi, soins, logement, culture, éducation). »⁶

Le nouvel instrument de cette action est le contrat, « *rapport interpersonnel juridique, moral, social qui marque un engagement de deux parties, librement consenti. (...) Le contrat est particulièrement utilisé dans l'action sociale avec le RMI, le logement social, mais il existe*

sont des autant de signes d'affaiblissement. De même, l'augmentation des expulsions locatives montrent bien les limites du droit au logement.

⁴ Le décret n°94-1130 du 23 décembre 1994 instaure les résidences sociales, nouvelle forme d'établissements à caractère social entrant dans la catégorie des foyers-logements.

⁵ Le travail d'enquête proprement dit a débuté en 2004 et se poursuit aujourd'hui.

⁶ Source DGAS, Les mots de l'action sociale.

*dans l'action sociale depuis plus longtemps, notamment dans la méthodologie d'intervention des travailleurs sociaux ou de certaines associations. »*⁷

La « participation volontaire » et « l'engagement réciproque » sont requis, permettant de justifier la différence entre « accompagnement social » et assistance⁸.

Le contrat d'insertion est donc un dispositif qui permet, avec des financements publics, d'aider une personne, sous certaines conditions, à accéder à un emploi ou à un logement. Il peut être un contrat de travail ou un contrat d'aide au retour à l'emploi. Dans le cas des allocataires du RMI, l'établissement d'un contrat d'insertion est obligatoire. Le dispositif a touché plus de 1 100 000 personnes en 2006, parmi lesquelles 145 000 sont bénéficiaires d'au moins une mesure spécifique d'aide à l'emploi⁹.

Le contrat d'insertion est un engagement réciproque passé entre l'intéressé et le président du conseil général, qui doit lui donner les moyens de participer à une action d'insertion. Il doit être établi dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation de RMI, et pour une période de trois mois à un an. Le projet d'insertion peut comprendre différentes rubriques : des actions susceptibles d'améliorer sa vie quotidienne (mieux gérer son budget, se soigner, se loger), des stages de formation (contrat d'orientation, actions d'insertion et de formation), une activité professionnelle adaptée (contrat de retour à l'emploi, activité d'intérêt général dans une association ou une administration). Un référent (une personne ou un organisme désigné par le conseil général) mentionné dans son contrat suit la mise en œuvre de son projet d'insertion et l'aide à faire ses démarches.

On appelle également contrat d'insertion un contrat de travail aidé. Selon l'INSEE, le contrat d'insertion, créé en 1994, est un contrat à durée déterminée¹⁰ (6 à 9 mois renouvelable une fois) proposé par des entreprises ayant passé une convention avec l'État à des jeunes de moins de 26 ans. Il est assorti d'un tutorat et peut être accompagné d'un temps de formation de 15% de la durée du contrat. Le salaire est une fraction du SMIC, il est exonéré de la moitié des cotisations patronales de sécurité sociale. Le principe du CPE¹¹ était similaire. Depuis quelques

⁷ Source DGAS, idem.

⁸ Différentes formes de contrats aidés se sont succédées depuis vingt ans : Travaux d'Utilité Collective du début des années 80, puis Contrats Emploi Solidarité, puis Emploi Jeunes, dispositifs pour lesquels les municipalités ont été sollicitées.(...) Aujourd'hui ces difficultés persistent et pour y répondre la loi de cohésion sociale propose deux outils à mobiliser massivement : le Contrat d'Avenir et le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi. (...) Je vous rappelle que le contrat d'avenir s'adresse aux bénéficiaires de minima sociaux (RMI, ASS). Le contrat d'accompagnement vers l'emploi concerne tous les publics. Source : Site du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

⁹ Voir « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2006 », *Études et Résultats, DRESS* n°495, juin 2006.

¹⁰ Un contrat de travail à durée déterminée (CDD) est un contrat de travail établi pour une durée précise, qui ne peut excéder, en principe, dix-huit mois et pour exécuter une tâche précise et temporaire (remplacement d'un salarié absent, accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise, emploi saisonnier, dans le cadre des mesures en faveur de l'emploi). Un contrat aidé est un contrat pour lequel l'employeur bénéficie d'aides de l'État ; le principe est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, réservés à des personnes en difficulté sur le marché du travail (12 mois de chômage dans les 18 mois précédents, bénéficiaires du RMI, personnes handicapées, de plus de 50 ans au chômage etc.). Ils peuvent relever du secteur marchand (c'est le cas par exemple des contrats « initiative emploi ») ou du secteur non marchand (par exemple contrats « emploi solidarité »). Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

¹¹ Le CPE était réservé aux salariés de moins de 26 ans et concernait uniquement les entreprises du secteur privé de plus de vingt salariés sauf celles de travail à domicile, à la différence du contrat nouvelle embauche (CNE) qui ne s'adresse qu'aux petites entreprises de moins de vingt salariés. Le CPE permettait à l'employeur de ne pas énoncer son motif de licenciement, disposition également prévue par le CNE et le CDI. De plus, comme pour tout contrat à durée indéterminée (CDI) proposé aux salariés de moins de 26 ans au chômage depuis plus de six mois, le CPE s'accompagnait d'exonération de cotisations patronales pendant une durée de trois ans.

années, des contrats d'insertion offrant un accompagnement de ce type se multiplient, un des derniers en date étant le CIVIS¹².

Au total, les contrats aidés au 31 décembre 2005 s'élèvent à plus de 280 000 d'après les sources officielles¹³. Sur un « public potentiel » que l'on peut estimer entre 3 800 000 et 2 600 000 personnes (selon les types de chômeurs comptabilisés) le pourcentage est faible sans toutefois être négligeable. À l'évidence, les publics visés sont avant tout les jeunes¹⁴.

Dans la sphère du logement, la même logique d'action sociale est à l'œuvre, via un contrat d'insertion en bonne et due forme ou via un accompagnement social plus ou moins rapproché¹⁵. « *Le modèle d'intervention sociale élaboré dans les cités de transit s'est exporté dans le temps et vers d'autres segments du parc immobilier. En effet, les dispositifs développés depuis 1990, dans le cadre de la loi Besson puis des mesures gouvernementales qui ont privilégié la promotion de formes d'habitat provisoires se focalisent sur deux notions : d'une part, la nécessité d'établir un parcours résidentiel, lequel se doit de conduire les plus démunis de structure d'accueil en habitat temporaire vers le logement social ordinaire ; d'autre part, la nécessité de prévoir un accompagnement social du candidat locataire tout au long de ce parcours que l'on s'est efforcé, dans de nombreux plans départementaux pour le logement des plus démunis, de graduer selon le niveau supposé de handicap.* »¹⁶

Quel est le public concerné par ces dispositifs ? Toutes les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, se retrouvent sans logement. Il existe une très grande variété de logements dits d'insertion. Si l'on estime à environ 60 000 le nombre de places en hébergement d'insertion (CHRS¹⁷, CADA¹⁸ et CPH¹⁹), à 90 000 le nombre de places en hébergement d'urgence, et à environ 50 000 le nombre de places en résidences sociales et structures assimilées, on obtient un total d'environ 200 000 places, auxquelles il faut ajouter les personnes vivant à l'hôtel (quelques dizaines de milliers) et dont le loyer est payé au moins en partie par les services sociaux et qui bénéficient d'un « accompagnement social ». Certes, au regard de la « demande

¹² Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dans son volet « accompagnement vers l'emploi » a été mis en œuvre en 2005. Il s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans faiblement qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales ou les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Sa durée est d'un an renouvelable. Les titulaires d'un CIVIS âgés d'au moins 18 ans peuvent bénéficier d'un soutien de l'État sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Son montant mensuel est proposé par le représentant légal de la mission locale ou de la PAIO, à partir du nombre de jours pendant lesquels le jeune n'a perçu aucune rémunération ou allocation, à raison d'un montant minimum de 5 euros par jour et d'un montant maximum de 10 euros par jour. Le montant versé ne peut excéder 300 EUR par mois et 900 EUR par an.

¹³ Contrats aidés au 31 décembre 2005, CNASEA : Contrat d'accompagnement dans l'emploi : 150 452. Contrat initiative emploi : 130 992, soit au total : 281 444.

¹⁴ Voir « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2006 », *Études et Résultats*, DRESS n°495, juin 2006.

¹⁵ Il existe différentes mesures organisant l'accompagnement social. Dans le cas qui nous intéresse ici, citons l'ASLL visant à aider la personne à la recherche d'un logement et à la gestion de son budget.

¹⁶ Voir René Ballain et Marie Christine Jaillet, « Le logement des démunis, quel accompagnement social ? » in « À quoi sert le travail social ? » *Esprit*, Paris, mars-avril 1998.

¹⁷ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (C.H.R.S.) : établissement public ou privé agréé par l'État, destiné à prendre en charge, avec ou sans hébergement, des personnes ou des familles sans ressources et en très grandes difficultés avec pour objectif leur réinsertion sociale (loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions).

¹⁸ Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'asile.

¹⁹ Centre provisoire d'hébergement.

insatisfaite » de logement autonome (qui peut être établie à environ 700 000 personnes²⁰), l'offre ne semble pas à la hauteur. Nous verrons qu'elle se déploie aussi en direction de publics particuliers, dont les jeunes et les mères isolées. La question qui se pose – comme pour l'emploi – est de savoir si ces dispositifs favorisent l'insertion et dans quelles conditions.

Notre recherche porte sur la partie des logements d'insertion la plus récemment inventée : les résidences sociales. Les candidats retenus le sont au terme d'un parcours qui passe par l'accord de commissions d'attribution. Un contrat d'insertion est parfois signé à l'entrée. C'est le projet social de l'établissement qui définit les publics accueillis et qui précise les moyens mis en œuvre pour répondre à leurs besoins et faciliter leur accès au logement ordinaire. Nous verrons plus loin comment, dans les résidences sociales étudiées, l'action sociale est pratiquée... ou absente. Quoiqu'il en soit, si la sortie vers le logement ordinaire est fonction des capacités d'adaptation et d'insertion du candidat, celle-ci lui échappe en grande partie, car elle ne peut se réaliser qu'à deux conditions : un solide partenariat local, permettant aux différents acteurs concernés (bailleurs sociaux, services municipaux, services déconcentrés de l'État, élus, associations) de travailler ensemble, et tout simplement l'existence d'une offre suffisante dans le parc locatif social ou privé. Il en va de même dans les établissements d'hébergement.

Dans les CHRS, face à l'ampleur et à l'aggravation des situations d'exclusion, de nouvelles formes « d'accompagnement » se développent avec l'appui des pouvoirs publics : accueil de jour, secours mobiles, soutien au maintien et à l'accès au logement, ateliers d'adaptation à la vie active, services de soins. Là encore, le partenariat est indispensable, mais la sortie vers un logement temporaire est lui aussi conditionné par l'offre. L'accompagnement social le plus performant ne peut donner que ce qu'il a...

Dans la sphère du logement comme dans celle de l'emploi, l'idée même de l'insertion repose sur la complémentarité des différents types d'offre : dans la sphère de l'emploi, différents contrats sont censés faire progresser les parcours vers l'emploi ordinaire, de la précarité vers la stabilité ; dans la sphère du logement, les offres d'hébergement et de logement aidé se déclinent dans un continuum qui organise aussi, en théorie tout au moins, des parcours vers une position plus assurée. Ainsi les résidences sociales ne sont pas un « produit isolé », « elles tiennent une place indispensable dans la chaîne de tous les dispositifs existants pour l'accueil des publics en difficulté, depuis les dispositifs d'hébergement (urgence, CHRS, CADA) jusqu'au logement social « ordinaire »²¹.

2. Quelle évaluation des politiques d'insertion ?

D'une manière générale, l'évaluation des dispositifs d'insertion est lacunaire. Cela tient à trois ordres de raisons. La première est la nature même de l'action sociale engagée dans le processus : « *dans l'action sociale, l'évaluation est un acte volontaire ce qui la distingue du contrôle qui est subi.* » Il en résulte que l'évaluation réfère à des critères qui sont établis au vu du projet de l'institution en charge d'insertion, et par conséquent difficilement compatibles avec un recensement homogène sur un territoire²². Hautement souhaitable, l'évaluation se heurte aussi à la dispersion et à la multiplicité des acteurs concernés : services de l'État,

²⁰ Si l'on fait la somme des personnes sans domicile, vivant dans des conditions de très grande précarité ou hébergées chez un tiers dans des conditions très difficiles. Les personnes prises en charge dans les structures de logement d'insertion sont exclues de ce chiffre. Voir le rapport sur le mal logement 2005 de la Fondation Abbé Pierre.

²¹ Projet de circulaire résidences sociales, mars 2006.

²² « Chargées de définir, d'orienter, de dire le sens, l'efficacité et l'efficacités des pratiques sociales, voire de les valider ou de les invalider, les évaluations de l'action sociale semblent souvent moins conditionnées par la caractéristique de l'institution (service ou établissement) que par le projet pour lequel elle a été agréée. » Source DGAS, Les mots de l'action sociale.

collectivités locales, bailleurs, employeurs, associations. La décentralisation et la déconcentration ne favorisent pas le pilotage de l'évaluation au niveau national. Dans le domaine du logement, où l'évaluation est encore plus déficiente que dans le domaine de l'emploi, une des mesures préconisées dans le projet de circulaire est l'amélioration du repérage des besoins et « *une meilleure prise en compte (des dispositifs) dans le cadre et au sein des politiques locales de l'habitat* ». Le rapport publié début 2003 par FORs-recherche sociale à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC) du ministère de l'Équipement²³ souligne que l'évaluation des résidences sociales se heurte à « l'absence fréquente de données centralisées ». Relevant des DDE pour le montage et la réalisation, et des DDASS pour le projet social, les résidences sociales sont propriété des organismes HLM, de la Sonacotra, et d'associations. Elles sont gérées le plus souvent par des SEM et des associations. Si les démarches partenariales sont souhaitées par les pouvoirs publics, elles se heurtent souvent, sur le terrain, à des obstacles divers. Bien que le dispositif soit en principe un outil privilégié des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)²⁴, le recensement et l'évaluation du dispositif au niveau départemental et national se ressentent fortement de cette dispersion. Les différents intervenants dans le champ ont à défendre des positions et des intérêts qui peuvent diverger fortement. La prise en compte de la demande, et même l'identification des besoins s'avèrent déficients. Aussi, la sélection des personnes à l'entrée (accueil dans une résidence sociale ou une structure d'hébergement) comme à la sortie (accès au logement « ordinaire ») semble tenir davantage des opportunités conjoncturelles que d'un véritable parcours d'insertion. Enfin – et c'est la troisième cause de la faiblesse de l'évaluation – celle-ci nécessite un outillage méthodologique à la fois sophistiqué et homogène puisqu'il s'agit de suivre les personnes prises en charge par ces dispositifs pour apprécier l'échec ou le succès de leur « insertion ».

Néanmoins, des études ont été menées, surtout dans la sphère du travail, qui donnent une idée de l'efficacité du dispositif. On remarque que les contrats d'insertion, en principe obligatoires dans le cadre du RMI, ne sont en réalité signés que dans 40% des cas²⁵. Plus le chômage est important dans le département, moins la signature d'un contrat est probable. Plus grave, on constate que « *l'effet des contrats d'insertion professionnelle sur la sortie du RMI est contrasté : ils favorisent la sortie du RMI par des emplois aidés du type CES, mais n'augmentent pas sensiblement les chances d'accéder aux emplois du secteur marchand, notamment à temps plein. Pour ces emplois, ce sont les caractéristiques individuelles (âge, qualification, état de santé, etc.) qui jouent le rôle le plus déterminant.* »²⁶

Une étude ayant opté pour l'analyse des biographies, particulièrement adapté à ce type de problématique (34 trajectoires étudiées)²⁷, montre que « *le RMI ne joue pleinement son rôle que pour les personnes bénéficiant déjà de ressources matérielles, d'un réseau relationnel et d'un certain niveau de formation avant leur entrée dans le dispositif. Ainsi, il permet à des jeunes diplômés issus de milieux modestes de se consacrer à la recherche d'un premier emploi*

²³ Sauvayre et Vanoni, Les résidences sociales, un segment nouveau de l'offre de logement. *FORs Recherche sociale*, janvier-mars 2003, n°165.

²⁴ Les PDALPD sont institués par la loi dite Besson du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement.

²⁵ « Interrogés en septembre 1998, deux allocataires du RMI sur cinq au 31 décembre 1996 déclarent qu'ils n'ont jamais signé de contrat d'insertion sociale ou professionnelle depuis qu'ils sont dans le dispositif, alors qu'ils devraient, selon la loi, en avoir signé dans les trois mois suivant la perception de l'allocation. L'insertion professionnelle apparaît comme l'objectif prioritaire des contrats d'insertion : neuf signataires sur dix déclarent qu'au moins un de leur contrat portait sur l'accès à l'emploi. » Jean-Paul Zoyem, Contrats d'insertion et sortie du RMI, *Économie et Statistiques* n° 346-347, janvier 2002.

²⁶ Jean-Paul Zoyem, idem.

²⁷ Valérie Cohen et Brigitte Larguèze, Processus d'entrée dans le dispositif du RMI et modalités d'insertion. *Économie et Statistiques* n°346-347, janvier 2002.

en rapport avec leur formation. Il aide également des travailleurs indépendants à se réinscrire sur le marché de l'emploi. Dans le cas d'un déficit de formation ou de relations, le RMI se conjugue aux revenus tirés d'emplois précaires ou du chômage ; ou bien joue le rôle d'un soutien permettant de tenir entre deux formes d'emplois temporaires. Ne permettant guère d'ajourner la vulnérabilité professionnelle, il s'inscrit dans un ensemble de dispositifs qui fonctionnent à la périphérie du salariat. C'est le cas des jeunes en situation précaire ou des mères de famille faiblement diplômées. »

Le constat est le même, aux termes près, dans la sphère du logement. Les personnes qui en sortent le plus rapidement sont celles qui avaient déjà un emploi à l'arrivée. Le dispositif de logements transitoires est presque partout bloqué et les résidences sociales sont saturées. Le problème de la sortie, loin de trouver une solution globale, serait de plus en plus criant. Les professionnels du logement très social mettent en exergue cette difficulté majeure. Un dossier récent de l'UNAF0 rapporte : « *Selon nos études locales - précise Yolande Encinas, responsable de l'Observatoire Associatif du Logement à Grenoble - en 2000, 75% des résidents de résidences sociales accédaient à un logement ordinaire (public ou privé). Le taux est seulement de 50% en 2002, avec une durée de séjour qui s'est allongée en moyenne de 2 mois.* »²⁸ Dans la plupart des bilans de résidences sociales ou de structures d'hébergement qui sont accessibles, on note que le relogement constitue toujours le point d'achoppement, avec les difficultés liées à la co-présence de populations très différentes. Dans les résidences que nous avons étudiées, en région lyonnaise comme en région parisienne, on constate un débordement du dispositif en terme de temps de séjour (même si l'on exclut les résidences résultant d'une transformation de foyer de travailleurs migrants, qui ont vocation à les accueillir sans conditions de durée) : une part importante des résidents séjourne dans les lieux depuis plus de deux ans, délai théoriquement maximum²⁹.

3. Des trajectoires d'insertion chaotiques

En principe, la chaîne des hébergements et des logements dits d'insertion est conçue pour permettre un parcours du plus précaire au plus sécurisé, du temporaire au stable. Or, les observations sur le terrain révèlent une situation un peu plus complexe. On vient de voir que la sortie vers le logement ordinaire ou vers un meilleur segment de l'offre (par exemple du CHRS vers la résidence sociale) est rien moins qu'évidente. C'est un effet de l'essence même du « parcours » : si une des étapes est infranchissable, c'est tout le système qui se grippe par contrecoup. Disons-le autrement : si la demande est en général supérieure à l'offre, les ajustements ne se feront plus selon la logique prévue (progression du parcours d'insertion) mais au gré des opportunités : au final, les parcours sont erratiques, et tous les segments du logement social, très social, et de l'hébergement sont touchés par un détournement d'usage massif.

Considéré comme une forme particulière de logement social, le dispositif résidence sociale, riche aujourd'hui de quelques 50 000 lits, nous l'avons vu, est une forme intermédiaire entre le logement social ordinaire et les dispositifs d'hébergement. Ni logement, ni hébergement, la résidence sociale est d'ailleurs censée assurer le passage d'une forme à l'autre, à préparer la sortie des résidents vers un logement ordinaire : « *disposer d'un lit, d'une chambre ou d'un logement dans une résidence sociale ne peut constituer pour les résidents qu'une étape dans un parcours d'accès à un logement autonome* » (article 1 de la circulaire de 1995). Elle est donc une pièce stratégique de l'ensemble. Dans quelle mesure parvient-elle à assurer cette mission ?

²⁸ UNAF0, Union des Professionnels de l'hébergement social. Résidences sociales, chemin vers le logement autonome, dossier 2006

²⁹ Par exemple à la résidence Gilleron (Aubervilliers) ouverte en 2000, plus de 40% des résidents ont déjà deux ans de présence au moment de l'enquête. À la résidence Périer (Montrouge), leur part se monte à plus de 60%.

Les parcours biographiques que nous avons recueillis, les visites sur les terrains et les entretiens avec les responsables de site ont permis dans un premier temps de constater l'hétérogénéité des situations et des points de vue. Pour certain(e)s, le passage en résidence a permis d'échapper à la rue ou à une situation intenable (violences conjugales), à « apprendre à se débrouiller » comme le dit une de nos interviewées³⁰, à reprendre confiance en soi. Pour d'autres – et dans certains cas ce sont les mêmes – il a empêché le regroupement familial. Pour d'autres encore, il constitue une fin de parcours ou un habitat inadapté et pourtant durable faute d'alternative, alors même qu'ils remplissent les conditions (certains dès leur entrée) qui devraient leur permettre d'avoir un logement ordinaire. Du même coup, l'accompagnement social peut (lorsqu'il existe) être vécu comme une chance à utiliser ou au contraire comme une contrainte pesante, voire inutile.

À l'arrivée, on constate le soulagement, voire l'enthousiasme. Trouver un toit peut être si difficile (tout comme trouver ou retrouver un emploi) qu'on se réjouit d'une offre même si elle ne correspond pas aux aspirations. Ainsi, les jeunes mères isolées que nous avons rencontrées disent toutes leur joie le jour où on leur a annoncé leur accueil dans une résidence sociale. Certaines ont des parcours antérieurs terrifiants. Décrivons celui de Bahia³¹, âgée de 25 ans, qui vit depuis quelques jours avec son fils âgé de deux ans et demi dans la résidence où nous l'avons rencontrée.

Née en France de parents maliens, Bahia a de la famille en France mais sur laquelle « elle ne peut malheureusement pas compter » (parents, frères, sœurs, oncles, tantes). Pendant son enfance elle a vécu avec ses parents, ses frères et sa jeune sœur dans un appartement HLM en région parisienne. Puis ses parents divorcent, mais le bail reste au nom du père qui a pourtant refait sa vie et ne règle pas les loyers : en mai 1996 Bahia et sa famille sont expulsés de leur logement et la famille éclate. Les enfants sont au départ placés chez le père « qui les met dehors au bout de trois semaines ». La mère est placée dans un foyer pour femmes dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, puis dans un hôtel. Bahia, alors mineure (17 ans) est prise en charge par l'ASE³² et est placée dans un foyer. Le jour de ses 18 ans l'ASE lui communique une liste de foyers car majeure elle n'a plus droit à une prise en charge. Bahia ne trouve pas de place et pendant plus d'un an n'a pas d'endroit stable où vivre : elle dort successivement dans une voiture abandonnée, dans la cage de l'escalier de l'immeuble de son père, chez des amis et « à l'hôtel parce qu'elle est aidée financièrement par un ami » et qu' « elle travaille en parallèle de ses cours ». En 1999 elle arrête ses études car « elle ne peut plus suivre financièrement » et trouve du travail à l'hôpital de M. où elle est plutôt bien payée et employée en CDI. Grâce à ses revenus elle loue un F2 dans le parc privé à V. Elle y reste à peu près d'un an puis finit par partir sous la pression de sa mère et de son beau-père qui lui demandent de venir vivre avec eux, puis la pressent de repartir. Bahia part alors vivre chez son ami. Leur relation se dégrade vite et elle est victime de violences conjugales. Enceinte de quatre mois elle se retrouve à l'hôpital en observation suite à une dispute. À sa sortie de l'hôpital Bahia qui a quelques économies s'installe à l'hôtel jusqu'au moment de son accouchement. Entre temps elle a perdu son emploi. Le retour chez son ami tourne court pour les mêmes raisons, un bref passage chez sa mère ne lui offrira pas non plus la stabilité. Pendant plus d'un an et demi Bahia et son enfant sont hébergés par des amis, changent d'endroit très régulièrement et n'ont aucune stabilité. Depuis le début de l'année 2004 elle est prise en charge par les services sociaux de la mairie de F. qui dans un premier temps la loge dans plusieurs hôtels successivement avant de l'orienter et de lui trouver une place à la résidence sociale d'A où elle vient d'être accueillie. Son salaire de

³⁰ Les extraits ci-dessous proviennent d'entretiens réalisés sous ma direction par Maud Loiseau dans trois résidences de la région parisienne. Nous avons changé les prénoms des personnes pour respecter leur anonymat.

³¹ Tous les prénoms ont été changés pour respecter l'anonymat des personnes.

³² Aide sociale à l'enfance.

téléprospectrice se monte à 700 € par mois, elle bénéficie de l'APL et des allocations familiales. L'accompagnement social est assuré à la résidence par une assistante sociale qui suit de tous les résidents (contrat d'insertion). Le jour-même de son arrivée des demandes de relogement sont lancées.

« Ce qui m'a plu tout de suite c'est l'accueil parce qu'humainement parlant j'ai rarement vu des endroits comme ça où les gens sont chaleureux et pour moi c'était le plus important. Parce qu'il faut dire que quand quelqu'un arrive d'une galère comme moi psychologiquement même Mme P. s'en est rendu compte dans ma tête c'est du dégoût total, plus rien envie de faire (...) et puis on est accueilli par des personnes comme ça honnêtement on se dit mais il y a un dieu quelque part. (...) j'espère que beaucoup de femmes qui sont dans ma situation vont pouvoir avoir la chance de vivre ce que je vis maintenant parce que je sais qu'à l'heure actuelle il y en a plus d'une qui pense à se foutre en l'air... » Bahia, 25 ans, à la résidence depuis trois jours.

Dominique, âgée de 44 ans, divorcée depuis 4 ans, a un fils âgé de 7 ans dont elle n'a pas obtenu la garde, confiée au père qui dispose d'un logement et de revenus réguliers. Dominique est malgache mais a beaucoup de famille en France, des frères et des sœurs qui vivent à proximité. Sur ses temps de visite, elle reçoit son fils à la résidence. Arrivée en France en 1989 pour suivre des études de droit, elle obtient une maîtrise mais échoue au concours de la magistrature. Le premier logement qu'elle occupe à son arrivée est une chambre de bonne de 9 m² dans le 16^{ème} arrondissement qu'elle obtient par l'intermédiaire de son frère aîné qui fait aussi des études à Paris et qui occupe une autre chambre de bonne sur le même pallier. Dominique reste huit ans dans ce logement. Elle y demeure toujours au moment de son mariage en 1996. Elle est enceinte quelques mois plus tard et le couple déménage dans un logement privé plus grand. Les relations se dégradent et Dominique est battue par son mari. Elle choisit alors de partir définitivement après avoir fuit à plusieurs reprises chez sa sœur, hébergée dans un foyer. Les deux sœurs trouvent finalement assez rapidement un logement à G. (92). C'est un F2 qu'elles louent à un propriétaire peu scrupuleux puisque « le loyer est cher par rapport à la qualité du logement qui est très humide ». Dominique pense que cette « insalubrité du logement » eu des conséquences sur le choix du juge concernant la garde de son fils. Elles y restent tout de même trois ans. La sœur de Dominique se marie et quitte l'appartement pour aller s'installer avec son mari. Instable professionnellement et désormais seule Dominique ne peut rester dans ce logement dont le loyer est trop important par rapport à ses ressources. Elle s'adresse alors au service logement de la mairie de G. pour remplir une demande d'HLM et est orientée vers une assistante sociale. Expulsée, pendant trois mois Dominique est à la rue, « elle dort à droite et à gauche » (dans la cave de l'immeuble où elle vivait dans le 16^{ème}, dans le local poussette du foyer malgache de C.). Quand elle a son fils elle dort à l'hôtel, le reste du temps elle préfère dormir dehors pour économiser et pouvoir payer les nuits qu'elle passe à l'hôtel avec son fils. Bien qu'elle ait de la famille à proximité avec qui elle s'entend bien, elle ne sollicite aucun de ses frères et sœurs et leur cache le fait qu'elle dort dans la rue. A l'arrivée, le soulagement est donc immense :

« (Avec mon fils) on était heureux comme tout. C'était un soulagement (...). Je me suis enfuie à cause de mon ex mari. (...) Il devenait de plus en plus violent et de plus en plus dangereux. (...) En attendant d'être acceptée ici ça a été difficile parce que je devais quitter le logement où j'habitais avec ma sœur parce que je ne pouvais plus payer. Quand j'étais avec T. (N.B. son fils) j'allais dormir à l'hôtel mais quand j'étais toute seule je dormais n'importe où (...) je dormais dans les caves, je dormais dehors... Mme P. nous a donné ça parce qu'elle s'est dit qu'il fallait qu'on soit logé rapidement parce que la situation était assez urgente. (...) » Dominique, 44 ans, à la résidence depuis deux ans et demi.

On retrouve, dans les récits de Maria, de Fatou, de Maud et toutes les autres, une famille dispersée ou rejetante, un compagnon violent, l'errance. Pourtant, certaines ont réussi à

poursuivre des études, voire à décrocher un emploi en CDI. Avec le temps qui passe et le séjour qui se prolonge, l'insatisfaction et la frustration prennent le dessus. Les conditions sont sommaires et le restant : « *Mme P. nous avait dit au début qu'on aurait un lit superposé mais on ne l'a jamais eu, moi et T. (son fils) on dort sur un lit ensemble depuis que je suis arrivée ici.* » Dominique.

Les propositions de relogement tardent à venir, le découragement guette, le sentiment d'un gâchis s'installe. Maria, 33 ans, séparée depuis deux ans, mère d'un fils de cinq ans qui vit avec elle à la résidence, a un CDI depuis un long moment dans la même société. Son salaire de vendeuse se monte à environ 900 € par mois, elle touche l'APL et les allocations familiales. Plusieurs propositions de relogement lui ont été faites récemment, mais aucune n'a abouti. Maria pense qu'elle n'est pas à sa place dans la résidence parce qu'elle n'a besoin que d'un logement ordinaire. « *Pendant deux ans et demi je n'ai eu aucune proposition. J'ai trouvé ça très très long pour une personne qui arrive avec un emploi stable, avec des revenus réguliers qui n'a pas de problèmes d'impayés donc j'estime que ça prend vraiment trop de temps, ça vous fait perdre l'espoir avec lequel vous êtes arrivé (...)* Je n'ai plus ma place ici depuis très longtemps, j'ai l'impression que je prends la place d'une personne qui en a vraiment besoin ». Maria, 33 ans, à la résidence depuis trois ans et demi.

Pour Maria, la résidence est un pis-aller, un logement par défaut : c'est le détournement d'usage dont nous parlions un peu plus haut.

Dominique ne se résout pas à ce que ses désirs d'accession à la propriété ne soient pas pris en compte. Mais ses revenus garantis par le RMI, les APL et des chèques de mobilité ne suffisent pas : en quatre ans, elle n'a jamais reçu la moindre proposition de relogement. L'accompagnement social de Dominique est assuré dans la résidence par une assistante sociale qui est là en permanence. Comme elle est au chômage depuis quatre mois et a la recherche d'un CDI, elle voit très régulièrement le travailleur social, environ trois fois par semaine.

« *Je ne sais pas vraiment quel est le temps de séjour normal, c'est tellement variable. (...)* Mme P. ne peut pas expulser les gens comme ça sauf si c'est vraiment grave des fois elle est obligée d'expulser les gens (...) Je suis inscrite à la mairie, tous les ans je renouvelle ma demande, ça va faire quatre ans (...) Mais moi j'aimerais avoir un logement, pouvoir l'acheter, être propriétaire, enfin on verra... On ne m'a jamais fait de proposition de relogement, c'est toujours le problème du travail, il faut un CDI ». Dominique

Maud souffre d'une séparation, faute de place dans la résidence, d'avec son mari. Depuis cinq ans qu'elle loge à la résidence, aucun relogement acceptable n'a été proposé à la famille bien qu'elle dispose de revenus stables : Maud travaille à mi-temps comme femme de ménage dans un centre d'accueil pour SDF où son mari est gardien de nuit, elle gagne environ 700 € par mois, plus l'APL et les allocations familiales pour les trois enfants (11 ans, 5 ans et 3 ans). Son conjoint gagne 1200 € par mois sur lesquels elle peut compter. Maud est âgée de 37 ans au moment de l'enquête. Elle a trois enfants en France avec elle et un enfant âgé de 16 ans et qui vit au Congo dans la famille de son conjoint. À son arrivée en France en 1989, elle est hébergée chez sa sœur qui la dépanne en attendant qu'elle trouve un logement. Le couple devient locataire d'un trois pièces dans le parc privé à P. (93). Ils organisent ensuite une colocation avec deux autres personnes dans le même logement pour réduire le coût du loyer. Mais Maud retourne vivre chez sa sœur « car les revenus du ménage sont insuffisants pour conserver le logement ». Son mari n'y loge pas avec elle, faute de place. Maud a dû attendre 8 ans pour sa régularisation administrative, et a vécu pendant toute cette période sans papiers, sans revenus déclarés et sans domicile fixe. En décembre 1998, elle est accueillie en résidence sociale. Elle loge dans un T2 de 45 m² avec ses trois enfants. « Faute de place », son mari qui travaille de nuit est parti depuis le mois de juin vivre dans un foyer situé dans une autre commune. Ses demandes de relogement dans le parc HLM sont renouvelées tous les ans depuis plus de six ans. Le relogement n'est toujours pas à l'ordre du jour. Elle a refusé un F2 dans le

parc HLM car « le logement était trop petit par rapport à la taille de la famille » et se situait au cinquième étage d'un immeuble sans ascenseur.

Maud analyse très bien la situation, et pense que les limites du supportable seront un jour dépassées : « *Le transitoire est devenu définitif si je peux dire (...) Je vais craquer un jour je ne sais pas quand mais je finirai pas péter les plombs si je reste ici* ». Maud

La situation de Kader est un peu différente, mais marquée elle aussi par l'impossible relogement. Âgé de 30 ans, il vit dans un foyer de travailleurs migrants réhabilité en résidence sociale. Sa fiancée est en Algérie et il compte se marier en septembre. Kader est né en France, mais lorsqu'il a douze ans, son père décide de repartir. En 1998, âgé de 23 ans, Kader revient vers la France. Il trouve facilement une place dans un foyer, travaille régulièrement. Voilà plusieurs années que Kader fait des démarches pour un relogement, afin de faire venir sa fiancée et s'établir définitivement. Mais bien qu'il gagne environ 1200 euros par mois comme agent de sécurité la nuit, toutes ses démarches sont restées vaines. Découragé, il ne sait plus s'il doit rester ou repartir. Kader ne bénéficie d'aucun accompagnement social. C'est qu'il loge dans un ancien foyer essentiellement habité par des migrants âgés qui ne bénéficie d'aucun partenariat d'aucune sorte avec les services locaux.

On le voit, le fait d'avoir un emploi n'est pas une garantie pour le relogement. Certains résidents sont révoltés non seulement parce que le relogement tarde, mais parce que la pression s'exerce sur eux (elles) pour leur faire accepter des relogements qui ne leur conviennent pas. L'accompagnement social est alors perçu comme inutile, voire vexatoire. Le passage obligé par l'assistante de la résidence est vécu comme une contrainte supplémentaire :

« *Je suis en CDI, je travaille, je touche les allocations familiales et l'APL. Donc quelque part j'ai beaucoup d'avantages, j'ai l'impression qu'on me prive de certains avantages... quand je suis arrivée ici on m'a dit que d'ici six mois à un an j'aurai un appartement (...) depuis que je suis là je harcèle Mme P. dès que je peux, pratiquement tous les jours. (...) La semaine dernière j'ai visité un appartement, on m'en a proposé un autre tout de suite après que je n'ai pas été visiter. On s'est disputé par rapport à ça avec Mme P. (...) j'estime que même si je suis dans le besoin mes exigences sont fondées. (...) Elle était fâchée parce que je lui ai dit qu'il était inadmissible qu'on me propose un appartement au cinquième étage sans ascenseur qui ne fait que 32 m² pour 350 euros. (...) Elle parle trop, elle répète ce qu'on lui confie et puis elle nous décourage tout le temps (...) Pour recommencer une vie j'estime qu'il n'y a pas mieux que de recommencer sa vie dans un appartement convenable et ça vous allez demander à n'importe quel résident il vont vous dire la même chose que moi, ils veulent un appartement confortable, propre, quand on a des enfants on aimerait bien un appartement avec au moins des écoles (...) Nous, on nous propose les logements que les autres ne veulent pas... ».* Maria

L'obligation de résultat dans la recherche du travail est vécue comme une contrainte pesante dans la mesure où la tutelle de l'assistante sociale place le résident – en l'occurrence la résidente, en position de dépendance : « *En fait ici on a des comptes à rendre pas exactement mais entre guillemets. Par exemple moi je n'ai pas de travail en ce moment donc tout le temps je dois voir Mme P., on doit se parler il y a un peu de contraintes (...) je veux dire par là on est moins libre, moins autonome mais je suis bien obligée parce que je cherche du boulot (...) je dois passer tout le temps ou des fois c'est elle qui vient me voir parce qu'on doit se voir souvent pour les offres d'emploi et tout. Je la vois trois fois par semaine à peu près, au début c'était tous les jours (...) Elle aide beaucoup tous les résidents.* ». Dominique

Dans l'ensemble, les entretiens laissent voir une curieuse déconnexion entre la pression mise sur le travail et la faiblesse de l'aide pour le relogement : pas de travail, pas de relogement.

« Des démarches pour le relogement ? Je n'ai fait que ça depuis qu'on est ici. (...) Non, il n'y a personne qui m'aide, je fais mes démarches toute seule quand leur papa était là on a fait ça tous les deux. (...) Le suivi social, c'était la condition pour rentrer ici, moi j'ai dit ça ne me dérange pas... (...) Ils étaient toujours derrière nous, il faut travailler, il faut travailler, il faut faire ceci. Premièrement je n'avais pas de place en crèche, je ne pouvais pas laisser l'enfant, j'avais absolument rien pour donner mon fils à une amie pour qu'elle le garde et que j'aie chercher du travail, je ne pouvais pas. (...) Ils nous disaient toujours pour être relogé il faut travailler bon ils insistaient beaucoup sur ça. (...) On nous a dit que dès qu'on aurait un travail on serait relogé tout de suite. (...) J'ai vu des familles qui sont passées là juste deux ou trois mois, des familles qui n'ont qu'un seul enfant, nous les familles nombreuses c'est un peu dur de trouver des grands appartements. (...) On a eu une seule proposition mais c'était un deux pièces. (...) Leur proposition était inadaptée à mes besoins ». Maud

Il serait cependant injuste de ne pas faire mention d'autres récits, dans lesquels l'accompagnement social est vécu comme bénéfique. Ce peut être le cas des femmes qui, comme Bahia, viennent d'être accueillies à la résidence et en éprouvent un immense soulagement, ou à l'inverse de celles, comme Fatou, qui sont sur le point d'aboutir. Pour cette dernière, dès avant son entrée dans la résidence, elle disposait d'un SMIC. Elle touche l'APL et les allocations familiales pour ses deux enfants. Son relogement semble imminent, car elle a réalisé son projet d'insertion professionnelle : son dossier va passer prochainement en commission ce qui signifie qu'elle est jugée apte à obtenir un logement. Fatou est suivie par un référant social d'Inter-logement 93, depuis son arrivée à la résidence elle bénéficie donc de l'ASL. Sous réserve qu'elle obtienne effectivement un logement, elle est donc un exemple d'insertion réussie.

Mais laissons le dernier mot à Maria, qui trouve au contraire ce contrôle excessif et déplacé. Elle est notamment choquée du fait que l'assistante de la résidence ait pu lui suggérer qu'elle ne devait pas se retrouver enceinte : *« Moi quand je suis arrivée au foyer on m'a tout simplement dit qu'il était hors de question que j'ai un enfant ici au foyer vous comprenez. (...) Je trouve ça vraiment exagéré parce que ce n'est pas parce que la personne est au foyer qu'elle n'a pas le droit à la vie. (...) Vu les conditions dans lesquelles on vit c'est vrai que ce n'est pas le moment de faire un autre enfant, mais en même temps vous n'allez pas obliger les couples à l'abstinence. Je n'aurais jamais pensé un jour m'entendre dire ça. C'est un discours qu'elle (l'assistante sociale) tient à tout le monde. Je trouve ça indécent quand même ».*

C'est en fin de compte l'utilité même de la médiation de l'assistante en matière de relogement qui est contestée par Maria. *« La plupart des gens qui ont trouvé un logement ont fait leur démarche tout seuls »* constate-t-elle. Il y a donc – c'est un fait bien connu – une ambiguïté de la supervision sociale. Dans la mesure précisément où elle est étroitement liée à l'obtention d'un logement définitif, elle se fonde sur l'exigence de la preuve (être conforme à ce qu'attend un bailleur) et met le demandeur dans une posture d'assisté et non de détenteur d'un droit. De plus – et c'est un aspect qui n'a pas souvent été relevé – les personnes sans domicile ou en situation précaire de logement vivent une désorganisation des différentes sphères de leur vie (travail, famille, vie affective etc.) qui brouille les frontières entre ce qui leur est propre (vie privée) et ce qui relève de l'existence sociale. Ainsi, c'est leur vie toute entière qui est livrée au regard et à l'appréciation de la personne ou des personnes qui assurent le « suivi social ». Or, conditionner un droit (le droit au logement) à la délivrance de la preuve (bonne conduite) est par nature paradoxal. Aussi, l'accompagnement social, désiré ou non au niveau individuel, révèle par son existence même le lien de dépendance apparemment inévitable entre salariat et accès au logement. Pourtant avoir un emploi stable est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour l'accès au logement. Les témoignages sont nombreux sur

ce point : en région parisienne, un SDF sur trois n'est pas coupé de l'emploi³³. Au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui, Pierre Mercier, directeur de l'Association Habitat et Humanisme à Lyon³⁴ déplore : « *j'ai un problème aujourd'hui avec les salariés à revenus modestes, 1200 euros par mois et des allocations* ». Et de citer nombre de cas de familles ou de personnes pouvant justifier de revenus réguliers et qui pour autant ne trouvent pas à se loger. Dans certains cas, ils se retrouvent dans des logements temporaires, prenant ainsi la place de plus nécessiteux et participant, bien malgré eux, au détournement d'usage du système...

4. Le sens des politiques d'insertion

L'insuffisance de l'offre est unanimement constatée. Pourtant on peut sans doute parler, concernant l'offre très sociale, d'une inflation des dispositifs. Apparemment contradictoires, ces observations montrent simplement que la demande insatisfaite n'est pas réduite tandis que les nouveaux produits de logement temporaire apparaissent. À côté des structures relevant de l'hébergement, après les résidences sociales et les maisons-relais, le dernier en date est la résidence hôtelière à vocation sociale³⁵, établissement privé à caractère commercial bénéficiant, sous certaines conditions (réservation de 30% des chambres pour les personnes défavorisées à disposition du préfet ou des acteurs locaux, respect de normes de confort, prix plafonnés) de l'agrément préfectoral entraînant des financements publics. Dans ces hôtels, rien n'est prévu pour l'accompagnement social. Pourtant, ces chambres sont explicitement destinées à des populations exclues du logement ordinaire : « *le Pacte National pour le Logement prévoit la création dans les deux prochaines années de 5 000 places dans des résidences hôtelières à vocation sociale agréées par l'État afin d'offrir notamment aux personnes en difficulté une véritable alternative au recours à des hôtels meublés à la fois chers et de qualité médiocre et qui constitueront pour ces publics une offre d'hébergement d'urgence sous forme hôtelière* ». Les chaînes hôtelières qui déjà logent des personnes exclues ou en mobilité pourront-elles être candidates à cet agrément, et bénéficier ainsi de subventions ? En Île-de-France, le président du conseil régional d'Île-de-France annonce, en 2006, la création de 1 000 chambres créées ou réhabilitées en hôtellerie sociale. « *Ces chambres seront destinées aux personnes ayant un emploi mais pas de domicile fixe (dormant par exemple dans leur véhicule), celles sans logement dont les nuitées en hôtel sont prises en charge par les services sociaux ou les associations (chaque nuit, sont louées ainsi entre 5 000 et 8 000 chambres d'hôtel), les jeunes*

³³ INSEE Île-de-France à la page. Brigitte Debras, Hélène Chamborédon, Patrick Thierry, Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur trois déclare avoir un emploi. Septembre 2004.

³⁴ L'Association Habitat et Humanisme gère un patrimoine comportant un peu toutes les formes depuis l'hébergement d'urgence jusqu'au logement privé légèrement inférieur au prix du marché, en passant par le logement très social.

³⁵ Un amendement au projet de loi Engagement national pour le logement (n°188, 270) déposé le 5 avril 2006 prévoit de compléter le code de la construction et de l'habitation par un article L.631-11 ainsi rédigé : « La résidence hôtelière à vocation sociale est un établissement commercial d'hébergement agréé par le préfet du département dans lequel il est implanté, et non soumis à l'autorisation d'exploitation visée à l'article L. 720-5 du code de commerce. Elle est constituée d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale.

« L'exploitant d'une résidence hôtelière à vocation sociale est agréé par le préfet du département dans lequel la résidence est implantée. Cet exploitant s'engage à réserver au moins 30% des logements de la résidence à des personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code, ces personnes étant désignées soit par le préfet du département soit par des collectivités locales, associations, organismes et personnes morales dont la liste est arrêtée par ce dernier.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les normes techniques que doivent respecter les résidences hôtelières à vocation sociale, les modalités relatives à l'agrément respectif des résidences et de leurs exploitants, ainsi que, selon les conditions de financement de la résidence, le prix de nuitée maximal applicable aux logements que l'exploitant s'engage à réserver aux personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code, et le pourcentage des logements de la résidence réservés à ces personnes. »

salariés venant « de province ou en mobilité », les saisonniers du secteur touristique ». Si l'on peut se réjouir du développement d'une offre nouvelle dans un secteur qui en manque cruellement, on peut aussi s'inquiéter de la déconnexion assumée par les pouvoirs publics du lien entre salariat et logement ordinaire. Signe des temps : à travail temporaire et précaire, logement temporaire et précaire. Et aussi, à publics spécifiques, logements spécifiques.

Le logement social et très social tendent à devenir des marchés complexes. Dans cette affaire, on peut se demander qui sont, au fond les bénéficiaires.

Dans le contexte actuel de pénurie de logements abordables, la mise sous tutelle des « aspirants locataires » a aussi pour fonction d'offrir une sécurité au bailleur, que ce dernier soit d'ailleurs privé ou public : encadré par un contrat d'insertion plus ou moins formalisé, l'aspirant locataire a plus de chances de « faire l'affaire » : l'accompagnement social constitue une médiation qui, dans la transaction entre le locataire et le bailleur, apporte garanties morales et financières.

Ce modèle de gouvernance et de gestion du risque se répand dans la société. Différents dispositifs ont été adoptés visant à prévenir les difficultés de paiement de loyer. Les propriétaires peuvent exiger qu'une personne se porte caution solidaire pour leur locataire; celle-ci est alors sollicitée en cas de défaut de paiement du loyer. D'autre part les salariés, quelle que soit la durée de leur contrat de travail, peuvent obtenir le Locapass. Celui-ci offre une avance du dépôt de garantie et rembourse jusqu'à 18 mois de loyers et charges impayés. N'est-ce pas la même préoccupation qui préside à une récente proposition de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI) de création d'un bail nouveau transformable ? À maints égards, ce bail temporaire semble s'inspirer du modèle d'un contrat de travail. Pour l'UNPI, il s'agit de contribuer à résoudre la crise du logement en incitant les propriétaires privés à remettre des logements vacants sur le marché. On peut faire le parallèle avec les contrats de travail temporaires, contrat nouvelle embauche (CNE) ou contrat première embauche (CPE), puisque l'idée repose sur le principe de la flexibilité et sur l'imposition d'une période probatoire de deux ans. En contrepartie de la possibilité de résiliation du bail aux 9^{ème} et 21^{ème} mois avec un préavis de trois mois, le propriétaire bailleur accepterait un loyer d'un montant inférieur aux prix du marché.

L'accompagnement social prend donc son sens dans ce contexte de recherche de minimisation des risques pour l'employeur et pour le propriétaire bailleur. Autrement dit, dans la logique de marché qui prévaut, les acteurs privés, mais aussi publics, sont amenés à calculer les risques qu'ils sont invités à prendre « *alors même qu'ils sont invités depuis deux décennies à se comporter comme des entrepreneurs classiques et à se soucier de la bonne gestion et de l'équilibre de leurs comptes* »³⁶. Il n'est donc pas étonnant de retrouver cette logique au cœur même du dispositif du logement social et très social : à la recherche de garanties, le bailleur sélectionne ses publics à l'entrée : à la résidence G. par exemple, le responsable nous dit : « *Nous accueillons ici des familles monoparentales, des personnes isolées, des couples sans enfants et avec enfants (...)* Oui, c'est vraiment très hétérogène on accueille à la fois des jeunes et des personnes qui sont d'âge mûr. Donc la plus jeune je crois qu'elle doit avoir 23 ans ou 22 ans et ça peut aller jusqu'à l'âge de 50 ans ». Mais cette hétérogénéité démographique cache une exigence d'homogénéité sociale : les personnes accueillies doivent avoir un profil de « relogeable » : « (...) *On essaie de mettre l'accent plutôt sur des personnes qu'on pourra reloger sur une période de 2 ans. Donc qui ont déjà amorcé une insertion, qui ont déjà un projet professionnel (...) qui ont déjà fait des démarches en fait. Ce sont des gens qui sont en règle générale inscrits dans un dispositif, qui gagnent le RMI avec un contrat d'insertion ou qui sont déjà entrés en formation. Donc en fait on essaie de faire attention que les personnes qui entrent ici pourront occuper un emploi en CDI à temps complet sur une période de deux*

³⁶ Ballain et Jaillot, article cité.

ans, voilà. Les personnes qui viennent nous voir et qui nous disent par exemple moi je vais faire une formation qui va durer un an et demi, on ne les prendra pas par exemple (...) Donc il faut que l'on soit sûr qu'au bout de deux ans les gens puissent obtenir un CDI ».

Pourquoi ces exigences ? Parce que sans un « dossier béton », comme le dit notre informateur, les personnes risquent de ne jamais recevoir de proposition de logement. *« C'est beaucoup les bailleurs qui ne jouent pas le jeu. Parce qu'on se rend compte que les critères des bailleurs ... enfin ils sont de plus en plus exigeants, très exigeants donc si on ne leur présente pas des personnes avec des dossiers bétons avec un CDI, temps complet, c'est très difficile de reloger les personnes. (...) On leur dit à l'entrée c'est très difficile de reloger des personnes en CDD, très difficile de reloger des personnes en CDI à temps partiel même à trois quart temps, très difficile de reloger des personnes encore allocataires du RMI mais ça bon, on le sait ... très difficile de reloger des personnes qui disposent de l'allocation adulte handicapés malgré que l'allocation adulte handicapé c'est comme une rente c'est une garantie... C'est pour ça qu'on fait très attention quand on reçoit des personnes en pré admission et bien d'évaluer la capacité de cette personne à pouvoir occuper un CDI à temps plein sur une période de deux ans ».*

Conclusion

Les dispositifs d'insertion par l'emploi et le logement semblent marginaux : entre 10 et 20% de la population potentiellement concernée (chômeurs et personnes en situation de grande précarité résidentielle). Mais la tendance à leur accroissement nous semble significative tout comme l'évolution récente de ses cibles : les jeunes et les femmes isolées.

Les dispositifs d'insertion par l'emploi et le logement, au-delà de leurs différences, ressortent des mêmes objectifs. Il s'agit de favoriser la mobilité dans le travail et dans le logement – ce qui souvent signifie faire accepter des conditions d'emploi ou des logements médiocres – et sécuriser les pourvoyeurs de travail et de logements : voilà la double clé, semble-t-il, des nouveaux dispositifs d'insertion.

Ceux qui mettent en avant les vertus intégratrices de ces dispositifs – et parfois ce sont les « bénéficiaires » eux-mêmes - se fondent sur la réalité des emplois et des logements effectivement créés. Mais s'il s'agit de créations palliatives à défaut d'emplois et de logements ordinaires, la vertu tombe et se change en vice : loin d'insérer, les dispositifs peuvent contribuer à maintenir durablement à l'écart de l'emploi et du logement ordinaire des centaines de milliers de personnes.

De fait, on constate que ceux qui parviennent à s'intégrer sont ceux qui disposaient de ressources à l'entrée, comme il a été démontré dans le cas des Rmistes, et qui sans doute auraient fini par trouver « tout seuls » un emploi ou un logement. Une étude menée par des bailleurs très sociaux du grand Lyon va dans le même sens³⁷. Sur 506 ménages étudiés logés en structures d'insertion, la probabilité de sortie vers un véritable logement autonome est d'autant plus grande que les personnes concernées sont jeunes, ont réussi un parcours d'insertion professionnelle et ... sont de nationalité française. Le logement temporaire ou l'emploi aidé n'auront en fait que retardé l'insertion résidentielle et professionnelle.

À l'inverse, ceux qui restent dans les dispositifs d'insertion voient leur chance d'en sortir se réduire au fur et à mesure que leur temps de séjour s'allonge. Ils y restent cependant, grâce à des dispositifs qui leur permettent de survivre, « solvabilisés » par des subventions personnelles - les aides au logement représentent en 2005 un montant total de 14,2 milliards d'euros, dont 7 milliards sont financés par la branche famille de la CNAF, sans compter les aides spécifiques

³⁷ Les Cahiers de l'OHT, De l'hébergement au logement, cahier n°2, décembre 2004. Observatoire de l'Habitat transitoire du Rhône, 32 pages.

pour l'insertion comme - ou grâce aux financements (ALT³⁸ et autres) que leurs logeurs et employeurs perçoivent de l'État ; le principe, on le voit, étant de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche pour l'employeur et les risques d'impayés pour le propriétaire bailleur, permettant aux uns et aux autres de sauvegarder leur marge de profit.

Faut-il alors inverser la tendance et mettre un terme au développement de ces dispositifs - logements temporaires et emplois dits d'insertion ? Cette thèse est a été défendue par ceux qui combattaient le CPE en France et certains acteurs, y compris parmi les bailleurs très sociaux, commencent à tenir ce discours. Il est patent que la multiplication des mesures temporaires n'a pour l'instant apporté de réponse convaincante ni à la crise de l'emploi, ni à la crise du logement. La question qui se pose est celle de choix politiques fondamentaux, tant dans la sphère de l'emploi que dans la sphère du logement. Miser sur l'éducation et la formation est sans doute une bonne idée, mais les risques encourus dans nos sociétés nécessitent des protections plus consistantes. Pour ce qui est du logement, le financement et la réalisation des 500 000 logements sociaux prévus par le plan de cohésion sociale pour les cinq prochaines années seraient d'une portée nettement plus intéressante, surtout s'il s'accompagnaient d'un coup d'arrêt à l'inflation des prix de l'immobilier et des loyers. Les dispositifs spécifiques à destination de publics particuliers seraient alors en mesure de prendre correctement en charge les besoins de ces derniers, de manière transitoire ou définitive, au bénéfice de tous.

³⁸ Allocation de logement temporaire.