



FONDATION  
Abbé Pierre

PREMIER CAHIER

## *Aux portes de la rue*

*Quand l'État abandonne les personnes  
sortant d'institutions*

# L'état du mal-logement

## en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



## PREMIER CAHIER

# Aux portes de la rue

## Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions

Des milliers de personnes chaque année subissent des fins de prise en charge par des institutions sans solution de logement à leur sortie, qu'il s'agisse de jeunes majeurs de l'Aide sociale à l'enfance, de personnes sortant de détention ou d'hospitalisation psychiatrique. Au moment où l'État d'un côté tente de reloger les personnes sans domicile, de l'autre il continue à créer de nouvelles exclusions tous les jours.



Alors que le plan gouvernemental pour le Logement d'abord vise à accélérer l'accès au logement pour les personnes sans domicile, ces « sorties sèches » constituent une source de ruptures résidentielles d'une grande violence pour des personnes particulièrement vulnérables. Cet abandon institutionnel est une cause majeure

de perte de domicile. **19 % des personnes sans-domicile indiquent avoir perdu leur logement, quand elles en avaient un, suite à une hospitalisation ou une incarcération. 26 % des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens enfants placés en protection de l'enfance** (soit plus de 10 000 personnes), alors même que ce public ne représente que 2 à 3 % de la population générale. **Ce taux de placement dans l'enfance atteint même 36 % parmi les jeunes sans domicile âgés de 18 à 25 ans** pour diminuer ensuite avec l'âge (moins de 10 % au-delà de 30 ans). Cet enjeu concerne potentiellement des dizaines de milliers de personnes : 170 000 jeunes sont en effet placés dans le cadre de la protection de l'enfance, tandis que 68 000 personnes sortent de détention chaque année et que 420 000 patients sont hospitalisés en psychiatrie par an. Sans amalgamer les sortants de prison, de l'hôpital ou de l'ASE, il apparaît **pertinent**, pour plusieurs raisons, **d'analyser ici ensemble des parcours qui ont pour point commun les ruptures produites à la sortie des institutions qui les ont un temps accueillis**. Premièrement, le fonctionnement des institutions qui les prennent en charge de manière totale pendant un temps donné

**« J'ai eu l'impression d'être trahi, je ne pensais pas qu'ils allaient m'abandonner comme ça. J'étais perdu. »**

(Étienne, 21 ans, ex-mineur non-accompagné ayant vécu en foyer de ses 17 à ses 19 ans)

**« À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi. »**

(Jérôme, 23 ans, sorti après huit mois de détention)

**« Ils nous placent à l'hôpital mais ne trouvent pas de solution après. On me disait que j'étais pas capable d'avoir un logement. Alors je suis resté comme ça, un certain temps à la rue. »**

(Robert, 46 ans, 5 ans de rue et de multiples hospitalisations)

est potentiellement **générateur de ruptures** fortes pour les personnes, à l'entrée comme à la sortie. Deuxièmement, la plupart des diagnostics territoriaux identifient les personnes sortant d'institutions comme **des publics rencontrant des freins particuliers dans l'accès au logement et appelant une réponse adaptée et coordonnée** des différents intervenants. Troisièmement, ces personnes sont largement **surreprésentées parmi la population sans domicile**, même si la majorité des personnes issues de ces institutions parvient à se réinsérer dans la société. **Bref, que les institutions prennent en charge ces diverses personnes pour les protéger, pour les sanctionner ou pour les soigner, trois fonctions très différentes, les difficultés d'accès au logement à la sortie sont tout à fait comparables.**

Dans ce chapitre, la Fondation Abbé Pierre souhaite souligner la nécessité d'une **approche préventive** qui devrait trouver davantage sa place dans la politique du Logement d'abord menée sur les territoires. La réussite d'une telle démarche passe par **la prise en compte des souffrances vécues** par ces personnes suivant le contexte propre à chacune des institutions. Nous analysons ensuite un certain nombre de **mécanismes communs à l'origine du risque de sans-abrisme à la sortie d'institution**. Enfin, fondées sur les principes du non abandon et du Logement d'abord, **des expériences montreront que l'accès direct au logement est possible**, grâce à une meilleure anticipation des sorties.

## LES PERSONNES SORTANTS D'INSTITUTIONS : DES PUBLICS FRAGILES ET PEU ACCOMPAGNÉS

Les jeunes sortants de la protection de l'enfance représentent un public particulièrement vulnérable et susceptible de rencontrer d'importantes difficultés en termes d'accès au logement. Parmi ces difficultés, certaines sont liées à leur enfance et à leur histoire familiale, mais d'autres ont été aggravées ou engendrées par le placement ou la sortie du placement.

### La sortie de la protection de l'enfance : une entrée dans la vie adulte précoce et brutale après un parcours déjà difficile

À l'occasion des changements qui interviennent lors de la prise en charge, le passage par l'ASE contribue parfois à exposer les jeunes à de nouvelles ruptures dans des histoires individuelles déjà chaotiques. Nombreux sont ceux qui connaissent **plusieurs modes de placement au cours de leur prise en charge qui sont autant d'interruptions** qui s'ajoutent aux séparations familiales que ces enfants ont souvent connues : changement de personne référente, de lieu (d'établissement ou de famille d'accueil) ou de type de placement, aller-retour entre l'institution et la famille... Ainsi, 40 % des jeunes de 17 ans interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP avaient connu au moins trois lieux de placement différents. Une instabilité décrite comme une « **forme de maltraitance institutionnelle** » par la Cour des Comptes.

Parmi l'ensemble des jeunes placés, les « **mineurs non accompagnés** » (MNA, ex-« mineurs isolés étrangers ») ont vu leur nombre croître récemment (14 908 nouveaux mineurs non accompagnés en 2017). Ils se distinguent par leur parcours migratoire, à l'origine de difficultés spécifiques (difficulté à faire valoir leur minorité, barrière de la langue, enjeu de régularisation de leur situation

administrative à la majorité, existence de troubles psychiatriques chez certains...), mais aussi par les modalités de leur prise en charge, avec des conditions d'accueil revues à la baisse (comme des placements à l'hôtel sans réel accompagnement).

Si la prise en charge des jeunes par la protection de l'enfance n'est obligatoire que jusqu'à leurs 18 ans, **ils peuvent bénéficier d'une aide jusqu'à 21 ans de la part des départements. Mais les contrats jeune majeur sont de moins en moins mobilisés** : entre 2016 et 2017, leur nombre a diminué de plus de 10 % dans plus de la moitié des départements. Certains départements les ont remplacés par d'autres allocations, souvent d'un montant moins important, tandis que d'autres ont défini des modalités d'accès de plus en plus strictes. Si 44 % des jeunes sortants de l'ASE interrogés ont décidé d'eux-mêmes de sortir du dispositif à 18 ans, en revanche **pour 37 % d'entre eux, la fin de la prise en charge a été décidée par l'ASE contre leur volonté.**

Même pour ceux qui bénéficient d'un contrat de ce type, il s'agit d'une **aide précaire** (seuls 1 % ont une durée supérieure à un an). À la fin du contrat, le jeune doit à nouveau défendre son projet pour obtenir son renouvellement. Le contrat peut également être interrompu si l'ASE estime que le jeune n'a pas respecté ses engagements. *« En général, ce sont des contrats de trois à six mois, donc **tous les trois mois le jeune a un risque de se retrouver à la rue** »*, explique une éducatrice.

Qu'elle intervienne à 17, 18 ou 21 ans, la sortie du dispositif de protection de l'enfance reste un moment de fragilité important. Elle est vécue à bien des égards comme une **« expulsion programmée »**, d'autant plus mal vécue qu'elle s'apparente à une épée de Damoclès que les professionnels ne manquent pas de brandir en rappelant aux jeunes pris en charge que leur suivi a une durée limitée. Même pour ceux qui éviteront *in fine* l'expulsion, sa simple perspective est déjà une violence : *« Ce n'est pas seulement l'expulsion en elle-même qui a des effets, mais également sa menace »*, écrit la sociologue Pascale Dietrich-Ragon.

*« Avoir 18 ans, ça me fait peur depuis mes 15-16 ans. L'ASE met beaucoup la pression par rapport à ça. Il faut préparer la majorité. Je savais que je devais partir de ma famille d'accueil à 18 ans, ils me le disaient souvent. En plus, je n'ai personne derrière sur qui compter, ni mes parents, ni famille, ni rien. »*, raconte Karine, 17 ans.

Pour les jeunes sortants de l'ASE à leur majorité, le risque d'être sans-domicile est très fort au moment de la sortie, mais ne s'y limite pas, loin de là. Parmi les personnes qui ont connu pour la première fois la rue après l'ASE, 21 % l'ont connue moins d'un an après leur sortie, tandis que 39 % l'ont subie plus de dix ans après. C'est pour cette raison que, outre l'attention particulière à porter au moment de la sortie, c'est aussi la suite des parcours qu'il faut soutenir, en passant d'une analyse centrée sur les sortants d'institutions à une aide plus large aux **personnes sorties d'institutions.**

La préparation à la sortie, qui passe souvent par des changements importants dans sa vie quotidienne et les rappels réguliers de l'échéance des 18 ans peuvent être une telle source d'angoisse pour les jeunes que certains préfèrent quitter d'eux-mêmes les structures ASE pour ne plus subir cette pression. On peut véritablement parler d'une **injonction à l'autonomie, particulièrement précoce** si l'on se réfère à l'âge d'accès à l'autonomie des jeunes, qui se situe en moyenne à 23 ans en France.

Peu accompagnés dans leurs démarches, les jeunes sortant de la protection de l'enfance n'ont que peu de chances de pouvoir accéder à un logement ordinaire. Faute de revenus et de soutiens de leurs proches, nombreux sont ceux qui doivent faire appel aux dispositifs d'hébergement d'urgence, fréquemment saturés et pour lesquels les jeunes isolés ne sont pas prioritaires. Pour les jeunes les plus fragiles, cette rupture peut mener à une situation extrêmement précaire. Parmi ceux interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP, sortis en

moyenne depuis un peu moins d'un an du dispositif 8 %, ont déjà connu un épisode de rue. Quand on pose la question à des **jeunes déclarant que c'est l'ASE qui a décidé de la fin de leur prise en charge** (non-renouvellement du contrat jeune majeur), **18 % déclarent avoir connu la rue moins d'un an après leur sortie de l'ASE.**

### La sortie de prison : sans logement, quelle possibilité de réinsertion ?

Près de **68 000 personnes sortent de prison chaque année en France, la majorité suite à une fin de peine, sans libération anticipée ou aménagements de peine** qui ne concernent que 20 % des sortants. D'après l'analyse des enquêtes hebdomadaires « flash logement » réalisées entre 2015 et 2017 par l'administration pénitentiaire, **6 % des personnes sortant de détention sur la période ne disposaient pas de solutions d'hébergement ou de logement, et 16 % disposaient d'une solution précaire**, soit un total de 23 % sur l'ensemble des sortants (près de 19 000 personnes), alors que le logement est l'un des vecteurs déterminants de la réinsertion sociale et de la prévention de la récidive.

Le passage en prison apparaît le plus souvent comme une étape, généralement courte, parfois démultipliée en cas de récidive, dans le parcours des individus concernés. Pour une grande part d'entre elles, le passage en prison les fragilise ; il peut même être à l'origine d'une rupture totale, à la fois sociale (perte du réseau familial/amical), professionnelle (perte d'un travail), résidentielle (perte du logement) et économique (absence de ressources voire accumulation de dettes).

Après huit mois de détention, Jérôme par exemple est sorti de prison en mars 2017, sans logement ni accompagnement : « À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi. C'est une voiture que j'avais avant mon

*incarcération, heureusement elle n'a pas été saisie. Quand je suis sorti de détention, j'avais perdu mon appartement car je ne pouvais pas payer mon loyer, et pour avoir un autre appartement, il fallait déjà que je paye mes dettes. Quand j'ai recommencé à travailler, tous les mois je leur versais 150 euros par mois [au bailleur] pour payer ma dette, j'ai mis quatre mois à rembourser. Et du fait que je n'avais pas eu de fiches de paye pendant huit mois, je ne pouvais pas chercher un nouveau logement ».*

**Le risque de sortie sèche sans transition est encore plus élevé pour les peines les plus courtes, inférieures à six mois (98 %)**, alors que tout passage en prison, même de courte durée, peut constituer une rupture. Faute de temps (pour les courtes peines) et de moyens, les détenus se sentent en général peu accompagnés dans leur préparation vers la sortie par leur CPIP, et notamment sur la question du logement. « *Il n'y a pas d'accompagnement. Vous arrivez en fin de peine, ils ont pas le choix, il faut qu'ils vous mettent dehors, la seule chose qu'ils savent vous dire c'est que si vous avez rien, il faut appeler le 115.* » (Vincent, 59 ans, de multiples passages en détention).

La sortie de prison peut aussi susciter des craintes, notamment quand les personnes avaient une situation résidentielle instable avant leur incarcération, ou quand l'incarcération a conduit à la perte de leur logement ainsi qu'à une rupture avec le cercle familial et amical. À l'inverse, chez beaucoup de détenus, les discours sur leur devenir à la sortie de détention sont assez abstraits, notamment quand les personnes sont condamnées à de longues peines. Certains formulent des projets assez flous, parfois fantasmés. C'est notamment le cas des personnes sans solution de logement stable, qui se font héberger chez un tiers (parents, conjoint, famille, amis) pendant quelques mois, jusqu'à la rupture.

## La sortie d'hospitalisation psychiatrique : une double détresse pour les personnes précaires et sans domicile

Si les troubles psychiques ou psychiatriques peuvent concerner des individus de toutes les couches sociales, la problématique de la sortie d'institution psychiatrique est particulièrement prégnante pour les personnes en situation de précarité sociale ou résidentielle.

Comme le reconnaît la stratégie quinquennale de l'évolution de l'offre médico- sociale, les personnes concernées « souffrent généralement d'un grand isolement, d'une perte de capacité à entreprendre et à réaliser les actes de la vie quotidienne, voire d'une incurie dans le logement et souvent d'une rupture des liens familiaux et sociaux. Ces effets, conjugués à la stigmatisation attachée aux troubles psychiques sévères et, le cas échéant, à des hospitalisations prolongées ou répétées en psychiatrie, elles-mêmes facteur de désinsertion sociale, amènent fréquemment les personnes à la perte de leur logement, à l'errance, à l'exclusion sociale ». L'enquête nationale des maraudes des Samu sociaux a d'ailleurs révélé que **deux personnes sans abri sur cinq interrogées par une maraude souffrent de troubles psychiatriques.**

Pour les malades en situation de précarité, le virage ambulatoire n'a finalement pas été porteur de l'émancipation et de la réinsertion espérée dans la cité. Bien souvent, la maladie psychiatrique se

manifeste par des épisodes de crise auxquels succèdent des moments de rémission. C'est lors de ces moments où l'institution psychiatrique cesse son accueil que l'entourage et les ressources du patient jouent un rôle prépondérant. **Les publics précaires et notamment ceux qui sont dépourvus de logement subissent violemment cette sortie** et peuvent devenir rapidement sans domicile et parfois sans abri. D'autres, fragilisés, perdant leur logement lors de l'hospitalisation ou peu après leur sortie, subissent le même sort. D'autres encore, se tournent vers leur famille qui, épuisée, peine à maintenir une solidarité familiale. Répétées ou prolongées, les hospitalisations sont souvent suivies d'une remise à la rue des personnes sans transition ni relais avec l'extra-hospitalier ou le médico-social, comme en témoignent certains services sociaux hospitaliers.

« Nous on est vraiment dans de la sortie sèche avec les personnes dont l'hôpital ne sait plus quoi faire. Ils se présentent chez nous. Un homme par exemple qui a passé 15 ans en unité de resocialisation et un jour on lui a dit tu peux sortir ! Rien n'avait été préparé. Mais ils sont aussi débordés. On a rencontré l'assistante sociale qui travaille sur le secteur. Elles sont deux sur le poste pour 300 personnes. » (Association, région des Hauts-de-France). « Si la personne peut marcher et sortir elle sortira, et elle se retrouvera à la rue si c'était sa situation avant. » (Coordination des services sociaux hospitaliers).



## DES PUBLICS VULNÉRABLES À L'ABANDON : POURQUOI LES SORTIES D'INSTITUTIONS SE PASSENT-ELLES SI MAL ?

Au-delà des problématiques spécifiques à chacune de ces trois institutions et des difficultés distinctes auxquelles se confrontent souvent ces trois publics, on trouve de nombreux points communs dans les parcours des personnes, dans les carences de l'État à des moments-clés et dans les rapports conflictuels à l'institution, souvent empreintes de défiance.

Face à des publics en grande difficulté, ces trois services publics peinent à jouer leur rôle et à passer le relais, faute de moyens et de partenariats. L'accès au logement cristallise l'incapacité fréquente des institutions à anticiper les sorties, dans un contexte de tension qui pénalise des publics victimes de préjugés sur leur supposée « capacité à habiter ».

### Des institutions qui renforcent la vulnérabilité des personnes

Espaces de vie collective destinés à encadrer la vie quotidienne des individus, les institutions sont le fruit d'une longue histoire qui visait à placer ou prendre en charge les plus démunis, souvent à l'écart ou en dehors de la cité. Si elles ont depuis largement su évoluer dans une logique d'ouverture sur leur environnement, force est de constater qu'elles continuent de produire de la rupture entre le dedans et le dehors.

L'éloignement géographique, les contraintes imposées aux familles, la stigmatisation de l'entourage ou le sentiment de honte contribuent à rompre plus ou moins progressivement des liens souvent déjà fragiles. Pour les jeunes placés dans le cadre de la protection de l'enfance, la succession des placements dans certains cas génère également une instabilité dommageable : ruptures de scolarité, fragilisation de la constitution du réseau social du jeune (pairs, travailleurs sociaux).

Ensuite, le « séjour » en institution, plus ou moins long, peut entraîner une diminution ou une rupture nette des revenus. Outre la perte de travail que peut occasionner l'entrée en prison ou le séjour à l'hôpital, la plupart des prestations sociales sont supprimées ou diminuées au bout de quelques mois. L'hospitalisation peut ainsi entraîner une expulsion locative, comme cette femme qui n'a même pas été mise au courant de la procédure : « Elle a tout perdu sans avoir participé, sans avoir compris. Aujourd'hui, elle va sortir mais elle a tout perdu », témoigne une association. Plus généralement, qu'ils soient liés aux restrictions budgétaires ou aux choix politiques ou organisationnels, **des dysfonctionnements** – difficultés de recrutement et turnover des professionnels, défaut d'offre sur un territoire... – **et certaines pratiques renforcent des blessures en infligeant parfois des conditions de vie éprouvantes** : foyers de l'enfance ghettoïsés exposant les enfants comme les professionnels aux violences, conséquences de la surpopulation carcérale au quotidien, utilisation de la contention ou de la camisole chimique en psychiatrie, etc.

Lorsqu'il est prolongé, le « séjour » en institution peut être à l'origine d'un processus de **désautonomisation** en détention ou au cours d'une hospitalisation : absence de liberté de choix et de mouvement, prise en charge totale et dépendance à l'égard du personnel pour la majorité des actes du quotidien (se nourrir, se laver, sortir, téléphoner...).

On constate également **un isolement fréquent** pendant le passage en institution et à sa sortie. L'absence de soutien familial, qu'il soit matériel ou affectif, concerne une part importante des jeunes sortants de la protection de l'enfance. « Quand tu as été à l'ASE tu ne peux compter sur personne. », dit un jeune homme de 21 ans passé par l'ASE.

Quant aux personnes souffrant de troubles psychiatriques, la maladie est souvent en elle-même source d'un isolement profond, alimenté à la fois par la honte de sa propre situation ou la peur d'être discriminé, mais aussi par les symptômes propres à la maladie (délires, décompensations...).

L'isolement renforce également un phénomène récurrent de **non-recours aux droits**. Après avoir été entièrement pris en charge, ces « sortants » sont subitement sommés d'effectuer seuls de nombreuses démarches administratives sans être préparés ni même parfois informés, alors qu'ils sont le plus souvent dépourvus des ressources sociales et même matérielles pour y faire face. Ce phénomène de non-recours parfois volontaire est renforcé par le fait qu'un certain nombre des sortants d'institutions nourrissent **un fort ressentiment à l'encontre des institutions**, en partie lié aux nombreuses ruptures qu'ils ont connues.

### La sortie de l'institution : un moment charnière, témoin des failles institutionnelles

Si personne ne conteste la nécessité d'accompagner et d'anticiper la sortie, force est de constater que les conditions de sa mise en œuvre demeurent encore largement insatisfaisantes. **Cette étape est alors le témoin des difficultés des institutions à coopérer avec l'extérieur.**

Une des problématiques majeures de la sortie d'institution réside dans le fait que **le travail d'accès aux droits se fait le plus souvent après la sortie** : soit parce que certaines demandes ne peuvent être anticipées (c'est le cas par exemple

en prison pour la demande de RSA ou d'APL), soit parce que les intervenants sociaux (éducateurs, CPIP, services sociaux hospitaliers) n'ont pas eu le temps ni les moyens d'amorcer des démarches longues et chronophages.

Pour les professionnels concernés, cela peut être à l'origine d'une grande souffrance : « *Dans le département où je travaillais, on avait un petit fichier qu'on donnait aux jeunes avec la liste des bains publics, des associations où manger gratuitement... Quand on savait que le jeune n'avait aucune solution on leur donnait.* » (Éducatrice).

Les professionnels exerçant au sein de ces trois services publics régulièrement décrits comme « en crise », dénoncent **le manque de moyens pour assurer un suivi social des personnes et ce d'autant plus que les « séjours » en institution sont de courte durée**, en décalage avec la temporalité longue propice aux démarches administratives.

Dans un contexte d'augmentation du nombre de jeunes accueillis par l'ASE, les moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes majeurs, facultatifs pour les départements, connaissent ainsi d'importantes restrictions. En ce qui concerne les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), alors qu'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) devrait avoir un suivi maximal de 50 personnes d'après le Conseil de l'Europe, **l'immense majorité prennent en charge entre 100 et 120 personnes sous main de justice dans les faits.**

Quant à la psychiatrie, la sortie d'un système hospitalier asilaire a été rapide : entre 1976 et 2016, le nombre de lits a diminué de 70 %. Mais le système extra-hospitalier de soins ambulatoires, à domicile et de structures d'accueil alternatives, est largement insuffisant. Dans ce contexte, les soignants

se retrouvent victimes d'un système de soins qui, d'un côté, leur demande d'être de plus en plus efficaces mais, de l'autre, les oblige à soigner l'urgence sans moyens pour la prévention et l'accompagnement psycho-social de long cours.

Les logiques gestionnaires ont des conséquences préjudiciables pour les plus vulnérables : les professionnels sont amenés à prioriser les dossiers qui reflèteront le mieux l'efficacité de leurs orientations. Le repli des institutions sur leurs missions premières se fait ainsi au détriment des démarches "d'aller-vers". Pour les jeunes de l'ASE, les conditions et modalités d'octroi de la prestation jeune majeur excluent ainsi bien souvent les plus en difficulté et les moins insérés professionnellement et socialement.

Concernant les critères d'éligibilité aux aménagements de peine, les études récentes font le constat d'une injonction contre-intuitive des professionnels du service pénitentiaire vis-à-vis des détenus à présenter un comportement « autonome », « normal ». Ce cadre d'action aboutit à des pratiques discriminantes, les CPIP ayant tendance à privilégier les dossiers les plus « défendables », les profils les moins « complexes ».

## Des difficultés spécifiques d'accès à l'hébergement et au logement pour les sortants d'institutions

Dépourvus des ressources sociales et économiques suffisantes, de nombreux sortants d'institutions rencontrent des difficultés en matière d'accès au logement, à la fois comparables à celles des personnes sans domicile ou disposant de faibles revenus, et spécifiques du fait des nombreuses « empreintes » laissées par le passage en institution.

Dans la gestion des orientations, les SIAO sont ainsi confrontés à **l'impossibilité de concilier le temps de l'institution et celui de l'hébergement ou du logement** : « On établit et on priorise l'urgence de la situation lorsque la personne est à la rue. Le problème, c'est que l'on ne peut pas non plus bloquer une place pour la date fatidique, surtout lorsqu'elle peut changer. C'est la même chose pour les sorties d'hospitalisation... » (Un SIAO du Nord).

Dans des secteurs tendus, les difficultés de réponse aux besoins des sortants d'institutions résultent avant tout d'un phénomène de « **concurrence** » **classique entre les publics** : « Entre un gamin qui va sortir dans 15 jours de l'ASE, et un gamin qui est à la rue, on n'a pas le choix. On prend le gamin à la rue. Idem pour les autres publics. Toute l'anticipation qui est nécessaire, on ne peut pas la faire dans une zone qui est aussi tendue que Paris. » (SIAO)

**Nombreux sont désormais les PDALHPD qui priorisent un certain nombre de publics dits « spécifiques », dont des sortants d'institutions.** Mais certains acteurs font part d'un effet stigmatisant des labellisations pour cause de sortie d'institution et notamment de prison ou d'hôpital psychiatrique. « C'est un vrai marquage qui fait que les bailleurs sociaux ou privés refusent de les loger à leur sortie. » (SIAO)

« **Tout est lié à la réputation des publics. Un sortant de prison et en plus psy et toxicomane, alors là c'est fini, votre feuille de demande de logement, elle passe à la trappe sans même qu'on la regarde** » (Professionnel exerçant en centre d'hébergement).

Les personnes sortant d'institutions ne sont ainsi le plus souvent pas considérées comme aptes à vivre directement dans un logement autonome et ce, au-

delà de la seule question des ressources ou de l'offre effectivement disponible sur le territoire. À l'instar de nombreux publics défavorisés, il est attendu des personnes les plus vulnérables et démunies de ressources sociales et familiales qu'elles fassent la preuve de cette autonomie idéalisée. « *Le logement c'est un droit. Mais eux, on leur renvoie toujours qu'ils ne sont jamais prêts. Jamais assez "beaux"* », conclut ce professionnel d'un accueil de jour.

## VERS LE NON-ABANDON : COMMENT RÉALISER LE « LOGEMENT D'ABORD » DÈS LA SORTIE DES INSTITUTIONS ?

10

Dans ce contexte inquiétant, l'impératif du « Logement d'abord », réaffirmé comme politique gouvernementale depuis 2017, constitue une formidable opportunité de revoir en profondeur notre modèle d'accueil des plus fragiles. Les expérimentations mises en œuvre depuis de nombreuses années le démontrent : en laissant le temps nécessaire aux personnes mal-logées et aux acteurs de l'action sociale, l'accès direct au logement des personnes est possible.

### Prévenir les ruptures en sortie d'institutions

Avant toute chose, il est impératif, pour bien agir, de mieux connaître le nombre, les parcours et les aspirations des sortants d'institutions pour amener les institutions et collectivités à conduire des actions adaptées en leur faveur. Cette connaissance est encore aujourd'hui très partielle et insuffisante, notamment dans le champ de l'ASE, où l'on peine par exemple à connaître le nombre de jeunes qui en sortent chaque année.

Concernant l'accès au logement, les acteurs de l'hébergement et du logement doivent accompagner les institutions pour repérer les besoins, puis informer et accompagner en amont de la sortie. Il convient pour cela de **former les professionnels** exerçant au sein de ces institutions **aux démarches et aux dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement**. *A minima*, la constitution d'une demande de logement social devrait être systématisée sans attendre la sortie d'institution.

La prévention commence par le travail sur le maintien du logement pendant le séjour en institution lorsque cela est possible. Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord prévoit ainsi d'étudier les modalités de **maintien dans le logement des personnes condamnées à de courtes peines**. C'est le sens du projet « Sortant d'Incarcération vers l'Insertion Locative » (SIVIL) porté par l'association ARSEA dans le Bas-Rhin. Quand une personne est orientée vers l'ARSEA, le travailleur social de l'association va la rencontrer en détention, dans le cadre de ses permanences. La priorité est

de prévenir l'expulsion si la personne est incarcérée pour une courte durée, puis d'aider à résilier le bail et à organiser le déménagement si un risque de dette locative importante ou d'expulsion locative est constaté.

Dans la métropole de Lille, le bailleur social Lille Métropole Habitat (LMH) a créé en 2017 un dispositif avec le SPIP et deux associations pour aider une dizaine de ses locataires condamnés à une peine de prison. LMH s'engage à **traiter leur demande de logement dès leur sortie de détention** via un bail en sous-location, à prendre en charge les deux premiers mois de loyer le temps de l'ouverture des droits, ainsi que les éventuels frais de garde-meuble, et à mettre en place un accompagnement social global. En retour, ces locataires seront incités à mettre fin à leur bail dès leur entrée en détention afin de se prémunir d'une dette de loyer et d'une expulsion.

En ce qui concerne l'accès aux droits sociaux, faute de temps, de moyens et de formation des professionnels exerçant au sein des institutions, les personnes sont souvent sommées d'entreprendre seules ces démarches après leur sortie. Une carence que certains projets cherchent à corriger, comme **le Numéro vert mis en place depuis 20 ans par l'ARAPEJ** : un service d'information juridique et sociale pour les personnes détenues, leurs proches et les professionnels concernés. Accessible gratuitement depuis la prison, il a permis de traiter plus de 8 000 appels en 2017.

Des modalités d'intervention spécifiques peuvent éviter la « coupure » et faciliter la transition vers la vie en société. **Pour les jeunes de l'ASE** par exemple, **le plan Pauvreté propose de poursuivre leur prise en charge au-delà de 18 ans** en mobilisant, conjointement à l'action des départements, les dispositifs de droit commun, comme

les missions locales. Cette orientation positive mérite encore d'être précisée mais semble moins ambitieuse que la proposition du CESE qui envisageait de créer **un droit spécifique pour les jeunes majeurs sortant de l'ASE**, avec une prise en charge jusqu'à la fin des études ou jusqu'au premier emploi, cofinancée par l'État et les départements et de le rendre obligatoire pour ces derniers. À Paris, des réflexions similaires ont amené à créer un service spécifique, dédié aux jeunes majeurs. Créé en 2015, le « Service éducatif jeunes majeurs » (SEJM) de Paris propose des aides modulées selon les besoins. Le Département insiste sur le « droit à l'expérimentation » et la possibilité pour un jeune de faire une demande plusieurs mois après sa majorité. Les jeunes qui ont quitté l'ASE (sans limitation de durée) peuvent également faire une demande d'aide ponctuelle. Un travail partenarial prévoit que la préfecture de police reçoive les demandes de titre de séjour des MNA avant leurs 18 ans, et un travail avec le CROUS vise à mieux faire valoir le droit à une bourse étudiante. Les jeunes qui ont un contrat jeune majeur peuvent bénéficier d'une place en FJT, en résidence étudiante ou dans le dispositif Louez Solidaire et sont accompagnés au dépôt d'une demande de logement social.

Dans cette approche de transition entre deux mondes, les jeunes de la maison d'enfants à caractère social (MECS) Daniel Brottier de la fondation Apprentis d'Auteuil, à Nantes, passent avant leur majorité par une unité collective de semi-autonomie (des studios individuels rattachés au foyer) pour apprendre progressivement à gérer leur vie quotidienne (budget, repas...), puis par l'Escale, le service d'appartements de la MECS.

Dans le domaine pénitentiaire, l'efficacité des aménagements de peine est largement admise pour contribuer à l'insertion des sortants de détention et à la diminution des risques de récidive, voire éviter le passage en prison. Parmi les différentes mesures d'aménagement possible, **le placement extérieur** représente la solution la plus adaptée pour les personnes fragilisées par une longue incarcération et/ou présentant d'importantes difficultés sociales, comme le démontre l'expérience de la **ferme de Moyembrie** dans l'Aisne, qui appartient au mouvement Emmaüs. Lieu d'agriculture biologique, cette ferme accueille une vingtaine de personnes. La durée moyenne de leur séjour est de neuf mois, un temps qui permet à des personnes fortement marquées par leurs longs séjours en prison de « réapprendre » la liberté.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), comme l'EHPAD Saint-Barthélémy à Marseille, peuvent apporter une réponse adaptée pour les sortants de détention ou d'établissement psychiatrique, étant donné le vieillissement précoce observé pour ces publics. Il héberge aujourd'hui des personnes passées par de très longs séjours en hôpital, aujourd'hui stabilisées et des personnes sortant de prison, grâce à un partenariat national avec l'administration pénitentiaire.

## Accès au logement, accompagnement, décroisement : trois conditions nécessaires pour réussir le Logement d'abord pour les sortants d'institutions

La philosophie du Logement d'abord peut constituer un véritable vecteur d'insertion pour les personnes, de coordination interdisciplinaire et de changement des pratiques professionnelles, si tant est que cette politique soit dotée de moyens suffisants pour produire des logements abordables et mettre en place l'accompagnement global et très soutenu qui est parfois nécessaire.

Tout d'abord, si les catégories de ménages prioritaires pour l'accès au logement social ne mentionnent pas explicitement les personnes sortant d'institutions, il faut veiller à ce que, du fait de leur vulnérabilité particulière, celles-ci intègrent tout de même les voies d'accès prioritaire au logement social, et soient inscrits et identifiés dans le logiciel SYPLO (Système Priorité Logement).

Les territoires peuvent également s'emparer du sujet dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt Logement d'abord. C'est dans cet esprit que la Métropole du Grand Lyon a choisi de se fixer un objectif de loger et accompagner 500 personnes sortant d'institutions : « **Plus aucune rupture de prise en charge ne [devra] avoir lieu au terme des cinq ans à la sortie de l'ASE, de l'hôpital psychiatrique ou de la prison** ».

Selon les parcours, besoins et aspirations des personnes, la démarche du Logement d'abord peut prendre différentes formes. **Il n'y pas de formule unique pour l'accès direct au logement**, qui peut nécessiter un accompagnement transitoire (sous forme d'intermédiation locative, par exemple) le temps d'assurer l'ouverture des droits, s'appuyer sur des formes d'habitat semi-collectif avec un étayage, des structures ou dispositifs de logement à « bas seuil »...

L'expérience « Un chez soi d'abord » l'a démontré, il est possible de permettre l'accès au logement de personnes souffrant de troubles psychiatriques sans conditionner cette entrée à un engagement dans le soin. D'autres initiatives existent qui promeuvent cet accès au logement sans condition. Ainsi, le dispositif expérimental du Collectif relogement Essonne (CRE) depuis 2015, dans l'esprit de la réduction des risques, vise à reloger des personnes victimes de troubles psychiques, addictions et grande précarité. Aucune obligation de soin n'est assortie au relogement, mais les deux travailleurs sociaux accompagnent les personnes selon leurs besoins, sans durée limitée. De plus, les personnes accompagnées ne doivent pas adhérer à un « projet » : « *On ne contractualise pas l'action, pour éviter que la chose soit trop stressante* ». Le relogement s'effectue la plupart du temps dans le parc social, avec un bail classique.

**Les pensions de famille et résidences accueil** ont également fait la preuve de l'efficacité d'un logement accompagné pérenne. Les résidences-accueil en particulier s'adressent à des personnes souffrant de troubles psychiques suffisamment stabilisés pour vivre en logement autonome, mais dont la fragilité rend nécessaire une présence qui apporte sécurité et convivialité, ainsi qu'un accompagnement social et médico-social.

À Mulhouse. La résidence-accueil de l'ALSA loge, sans limite de temps, des personnes ayant « *des pathologies psy associées à la toxicomanie, des gens dont personne ne veut* » (équipe de la résidence accueil). L'équipe travaille en lien étroit avec les professionnels de la psychiatrie. Les infirmiers passent voir les résidents deux fois par semaine.

La promotion d'**une approche globale et non stigmatisante des personnes sortant d'institutions** s'appuie sur différents principes et postures en matière d'accompagnement : le droit à l'échec et au recommencement, un principe de non-abandon, l'inconditionnalité de l'accueil, une posture d'écoute et d'aller-vers... Préoccupé par le sort réservé aux jeunes en situation de « placement non exécuté », le Conseil départemental du Bas-Rhin a par exemple décidé de soutenir l'action de l'association Le Lieu à Mulhouse dont les pratiques d'aller-vers et d'accompagnement sans condition peuvent inspirer les politiques à venir. Le dispositif est destiné aux mineurs qui rejettent leur placement ou pour qui l'ASE ne trouve pas de solution de placement adaptée. « *C'est une méthode d'aller-vers, on va là où les jeunes sont : dans la rue, sur les réseaux sociaux... On essaie aussi d'associer les parents. On tisse du lien, ça prend parfois du temps. L'idée c'est d'être en lien et que le jeune sache que s'il est en difficulté, s'il a*

*tout essayé et n'a pas trouvé de solution, il peut nous appeler. On est disponibles 24 heures sur 24. On peut aller voir un jeune à 23h, aller en chercher un à Paris... On dit au jeune qu'il n'a pas besoin de faire la preuve qu'il mérite cet accompagnement, on est là quoi qu'il arrive, on ne va pas l'abandonner, jamais le lâcher. »*

En matière d'accompagnement favorisant le développement du lien social, il faut enfin évoquer le développement de pratiques s'appuyant sur **l'entraide entre pairs**. Ces pratiques sont anciennes dans le champ de la santé mentale avec le développement des groupes d'entraide mutuelle qui regroupent des personnes atteintes de troubles psychiques afin de leur donner la possibilité de recréer du lien social et de se soutenir mutuellement, dans leur parcours de réinsertion mais aussi pour faire

face à la maladie. Dans le domaine de la protection de l'enfance, **les ADEPAPPE** (Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance) ont vocation à venir en aide moralement et matériellement aux personnes admises, ou ayant été admises, dans le service de l'ASE. À Paris, l'ADEPAPPE REPAIRS ! a été créée en 2015. Les bénévoles de l'association organisent des temps d'échanges et d'entraide collectifs (voyages, repas, activités culturelles...), ainsi que des permanences d'accompagnement individuel. Ils se déplacent également dans des structures d'accueil de l'ASE. L'association peut également apporter une aide financière ponctuelle aux jeunes. Elle mène enfin un véritable travail de plaidoyer auprès des institutions parisiennes ou nationales pour améliorer les conditions de sortie pour les jeunes de l'ASE.

## EN FINIR AVEC LE SCANDALE DES « SORTIES SÈCHES »

Pour ces publics fragiles aux parcours chaotiques comme pour l'ensemble des personnes sans logement personnel, le Logement d'abord constitue un levier essentiel. L'objectif d'accès au logement sans présomption de la capacité à habiter des personnes n'empêche pas de rechercher l'aménagement de phases de transition entre l'institution et le droit commun pour éviter des ruptures trop brusques : logements accompagnés, habitat partagé ou semi-collectif, structures médicalisées, FJT, Chrs, cité universitaire....

Les engagements pris par de nombreuses collectivités territoriales dans le cadre du plan Logement d'abord doivent être l'occasion de mieux prendre en compte les besoins des sortants d'institutions, à travers des objectifs chiffrés et un investissement renforcé des départements sur l'ASE. Sur ce point, **les annonces de l'État** (12 millions d'euros supplémentaires, à travers la contractualisation avec les départements en 2019) issues du Plan pauvreté **témoignent d'une prise de conscience mais restent très hypothétiques**, selon l'engagement ou non des départements. Pour les jeunes

sortants de l'ASE, la prise en charge à leur majorité doit devenir un véritable droit jusqu'à 25 ans, et non plus un contrat octroyé et renouvelé selon le bon vouloir des départements, qui tend à écarter les plus fragiles.

Ce changement d'approche peut être résumé par **l'impératif de « non-abandon »**, guidé par un certain nombre de principes. Du côté des institutions, il reste beaucoup à faire pour que puissent être garantis la continuité de l'accueil (dans les dispositifs de l'ASE et les établissements psychiatriques notamment, pour qu'il n'y ait plus aucune « sortie sans solution ») mais aussi l'accès aux droits (droit au logement, y compris Dalo) ou encore le **« droit à la seconde chance »** (comme le droit au retour dans les contrats jeunes majeurs). Du côté des acteurs de la veille sociale et du logement, la situation des personnes sortant d'institution sans solution impose de mettre en œuvre des **pratiques d'« aller-vers »** (même en cas de refus apparent ou de non-demande des personnes), **de l'accueil inconditionnel et la lutte contre le non-recours**. Le développement de la « pair-ai-

dance » doit également être soutenu pour aider à rompre l'isolement et la stigmatisation, ainsi que l'« **empowerment** » des personnes elles-mêmes. Pour prévenir les sorties sèches et ruptures brutales, une réflexion devrait être menée pour aller, dans la mesure du possible, **vers une réduction des durées de séjours** en institution, et un aménagement plus fréquent de **transitions entre l'institution et le retour au droit commun** : développement des contrats jeunes majeurs, des aménagements de peine, des dispositifs médicaux en ville... Des mesures de portée plus générale seraient également un rempart efficace contre le basculement dans la précarité à la sortie de l'institution, notamment la garantie d'un revenu minimum à un niveau décent pour toute personne et en particulier l'accès au RSA pour les moins de 25 ans. Des aides à la régularisation doivent également être mises en œuvre en direction des mineurs non accompagnés.

Pour mettre en œuvre une véritable stratégie de « Logement d'abord » à l'échelle nationale, **des moyens suffisants doivent être déployés**, comme le montre l'exemple finlandais. Or qu'il s'agisse de l'hôpital, des prisons ou de la Protection de l'enfance, **ces trois secteurs subissent des politiques d'austérité budgétaire** aux conséquences délétères, qui rendent les réformes d'autant plus difficiles à mettre en œuvre. Face à la crise de ces institutions, une réflexion doit être engagée sur les coûts évités liés à des investissements en amont pour prévenir les ruptures. Au regard

des coûts importants que représentent la prise en charge des personnes dans ces trois institutions, ne pas préparer convenablement et dignement leur sortie représente un immense gâchis humain et même en termes de finances publiques.

Si les sorties d'ASE, de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, étudiées dans ce chapitre, restent particulièrement emblématiques, **d'autres ruptures de divers ordres peuvent se manifester**, à l'origine de phénomènes de mal-logement. On peut évoquer d'autres sorties d'institutions, comme les sorties de Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) avec ou sans statut de réfugié à la clé, aux sorties de maternité sans solution de logement pour des mères en situation de précarité, voire même à la sortie de l'armée sans préparation du retour à la vie civile. On pense naturellement à des ruptures résidentielles violentes, mises en œuvre par l'État lui-même, à l'occasion des expulsions locatives, dont plus de 15 000 (un record historique) ont été mises en œuvre par les forces de l'ordre en 2017.

La politique du Logement d'abord, permettant de proposer un logement sans délai ni condition à celles et ceux qui l'ont perdu mais aussi à celles et ceux qui risquent de le perdre, peut **faire du droit au logement un socle, un filet de sécurité, un amortisseur des ruptures personnelles** ou institutionnelles. Bref, la pierre angulaire d'un État-providence adapté aux fractures sociales d'aujourd'hui. ■



*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*