

L'accompagnement en matière d'accès aux droits liés à l'habitat

Principes d'intervention et pratiques

Synthèse

Juin 2014

Associations et organismes rencontrés et/ou mobilisés dans le cadre de cette démarche :

- ADSEAV (Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes en difficulté du Var) – Toulon
- AELH (Agissons Ensemble pour le Logement en Huveaune) – Marseille
- Agence Provence Alpes Côte d'Azur de la Fondation Abbé Pierre- Marseille.
- ALPIL (Association Lyonnaise pour l'Insertion par le Logement) - Lyon
- AMPIL (Action Méditerranéenne pour l'Insertion Sociale par le Logement) – Marseille
- API Provence –Vence
- APU (Atelier populaire d'Urbanisme Moulins) - Lille
- APU (Atelier populaire d'Urbanisme du Vieux Lille) – Lille
- ASAV (Association pour l'Accueil des Voyageurs) – Nanterre
- ASMAJ (Association de Soutien à la Médiation et aux Antennes Juridiques) - Marseille.
- ASPE (Association Solidarité Prévention Expulsion) – Ile-de-France
- ATE (Accueil Travail Emploi)- Nice
- AVDL (Association Villeurbanaise pour le Droit au Logement) - Villeurbanne
- CAL (Comité d'Action Logement) - Paris 18^e
- Cap Habitat - Avignon
- CGL Union Parisienne – Paris
- CGL 54 (Confédération Générale du Logement) – Nancy
- CHV (Collectif Hébergement Varois) – Toulon
- CSF (Confédération Syndicale des Familles) – France
- DAL 68 (Droit au logement) – Colmar
- Emmaüs 33 – Bordeaux
- Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre- Paris
- FAPIL (Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement) - France
- FPPA (Féminin(s) Pluriel(s) en pays d'Aix) - Aix-en-Provence
- Le Cana – Marseille
- Le Souffle – Argenteuil
- Maison du Logement, association Adages - Montpellier
- Nouvelles Voies – Ile-de-France, Bourgogne et Pays de Loire
- Secours Catholique - Ile-de-France
- Sauvegarde 93 - Bobigny
- Soligone – Carpentras
- SFM (Solidarité Formation Médiation) - Clichy-la-Garenne
- Un logement pour tous - Boulogne

Introduction

L'accompagnement des ménages les plus fragiles dans l'accès aux droits liés à l'habitat ne constitue pas, aujourd'hui, un mode d'intervention identifié et reconnu comme tel par les pouvoirs publics. Il est pourtant pratiqué, sous des appellations variables, par plusieurs associations locales et nationales, intervenant dans des domaines d'activité divers (lutte contre l'exclusion, éducation populaire, insertion par le logement, etc.), qui se sont saisies de cette problématique pour répondre aux demandes d'un nombre croissant de ménages.

Rassemblées dans le cadre d'un réseau animé par la Fondation Abbé Pierre, ces associations ont souhaité engager, en 2013, une démarche de définition de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat. Quels sont ses principes clés ? Quelles pratiques recouvre-t-il ? Quelles compétences requiert-il ? En quoi est-il différent d'autres formes d'accompagnement généralistes (tel que l'accompagnement social) et de quelle façon en est-il complémentaire ?

Les objectifs de la démarche sont pluriels : construire un espace de réflexion, de capitalisation des pratiques des uns et des autres, mais aussi valoriser cet accompagnement, son intérêt et sa spécificité, afin de favoriser sa reconnaissance et sa visibilité par les partenaires et les pouvoirs publics.

Ce travail de définition des principes et pratiques de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat s'est opéré de façon collective et participative, combinant entretiens individuels et ateliers de travail. Les échanges ont abouti à la production de deux documents : une analyse des principes d'intervention et pratiques de l'ADLH¹, dont cette note présente la synthèse, ainsi qu'un document synthétique exposant les valeurs et les principes fondamentaux partagés de cet accompagnement.

Un accompagnement spécifique, au carrefour de l'intervention sociale, de la technicité logement et du droit

L'ADLH regroupe les actions visant à faire valoir les droits des ménages à un logement décent et adapté, que ce soit dans l'accès et dans le maintien, dans le parc social ou le parc privé. Son champ d'intervention recouvre trois principaux domaines :

- l'accompagnement des ménages dans la mise en œuvre du DALO ;
- l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion ;
- la lutte contre l'habitat indécemment ou indigne.

En fonction du projet propre à chaque association, l'accompagnement aux droits peut aussi s'exercer dans le domaine des rapports locatifs, de l'accès à l'hébergement, de la recherche de logement, dans le cadre de la lutte contre les discriminations liées au logement, etc.

Bien que l'ADLH ne soit pas un accompagnement juridique au sens strict, son exercice est fondé sur le rappel continu au droit et à la loi. Il repose sur le principe fondamental selon lequel le droit est (ou doit être) accessible à tous et mobilisable par tous.

¹ Acronyme utilisée, pour des raisons pratiques, dans cette synthèse.

La mobilisation du droit dans le cadre de l'ADLH s'opère néanmoins à différents degrés, qui vont de la simple information sur les dispositifs, jusqu'à l'accompagnement des ménages dans des procédures juridiques et/ou contentieuses. Au-delà, si l'ADLH vise à changer le rapport des ménages au droit, à leur rendre leur « capacité d'action », il vise également à faire évoluer le droit, en faisant remonter les dysfonctionnements constatés dans son application.

Les différents leviers d'intervention de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat

Informé

- donner aux personnes les éléments de compréhension de leur environnement
- leur permettre de se situer dans le système administratif et juridique et d'en comprendre les modalités de fonctionnement

Eclairer une stratégie

- présenter aux personnes l'ensemble des alternatives qui s'offrent à elles compte tenu de leur situation
- en expliciter les conséquences, et leur permettre de procéder à un « choix éclairé »

Activer des droits

- accompagner les personnes dans le cadre des démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses, leur permettant de faire valoir leurs droits et d'accéder à la Justice

Faire évoluer le cadre légal

- faire connaître aux pouvoirs publics les dysfonctionnements présents dans l'application du droit
- faire évoluer l'existant, notamment par la jurisprudence et les normes juridiques
- montrer le caractère inégalitaire de certaines dispositions juridiques afin de faire évoluer la loi et la réglementation

L'ADLH se distingue des autres formes d'accompagnement connues, notamment institutionnelles, **par une prise en compte globale de la situation des ménages accueillis**, et vise à décloisonner des approches sociales, juridiques et administratives. Cependant, cette approche globale n'est pas synonyme « d'accompagnement global », l'ADLH demeurant centré sur les problématiques liées à l'habitat. Sa composante sociale s'exprime donc par **la recherche constante de complémentarité avec les acteurs associatifs et les travailleurs sociaux du territoire**.

L'une des caractéristiques de l'ADLH réside enfin dans **sa souplesse et son adaptabilité aux besoins et aux spécificités des ménages accueillis**.

Cet accompagnement ne s'inscrit pas dans un format prédéfini mais s'adapte au rythme de la personne accompagnée et au degré de complexité de sa situation, jusqu'à l'atteinte des objectifs établis conjointement.

Des intervenants aux profils diversifiés, positionnés comme des « ensembliers » au sein d'un réseau de partenaires locaux

Au carrefour de divers champs d'intervention, l'ADLH ne repose pas, dans sa réalisation, sur une figure professionnelle unique. Il peut être mis en œuvre par des intervenants aux profils et aux qualifications très variées : juristes, diplômés en sciences humaines et sociales, travailleurs sociaux, etc. La pluridisciplinarité est une ressource importante pour les associations pratiquant l'ADLH, car elle favorise l'échange et le croisement des regards sur une même situation. **L'accompagnement individuel est ainsi la plupart du temps le fruit d'une production collective, qui mobilise divers outils et champs de compétences.**

Les intervenants de l'ADLH acquièrent un socle commun de compétences recouvrant différentes thématiques : droit du logement, droit des étrangers, droits sociaux, connaissance des dispositifs d'action sociale, etc. Ce socle s'acquiert par la pratique, mais surtout par la formation continue. Cette dernière est rendue nécessaire par la constante évolution des cadres législatifs des champs de l'action sociale et de l'habitat, mais son enjeu se situe également sur un autre registre : celui de la connaissance de l'évolution de la jurisprudence pour répondre à des situations exceptionnelles, complexes, ou à des cas émergents pour lesquels les procédures contentieuses ne sont pas encore stabilisées.

Davantage qu'une qualification précise, l'ADLH requiert une « posture ». Cette posture consiste, pour l'intervenant, à se tenir informé et à actualiser ses connaissances en continu, à entretenir son réseau de partenaires et surtout à connaître les limites de ses connaissances et à savoir passer le relais aux acteurs pertinents. Il se positionne en effet comme **un « ensemblier » susceptible d'articuler, autour des ménages accompagnés, différents types d'interventions.**

Au-delà de cette posture professionnelle, l'ADLH nécessite plus précisément certaines compétences ou « savoir-être » :

- Des capacités d'écoute, de dialogue et d'empathie, essentielles à la fois pour rassurer les personnes accueillies, établir une relation de confiance nécessaire au bon déroulement de l'accompagnement, mais aussi recueillir les informations précises sur lesquelles s'adossera la stratégie proposée ;
- Une connaissance précise des missions de l'association et de ses capacités d'action particulièrement importante lors du premier accueil ;
- Une connaissance fine du système d'acteurs local et de l'environnement juridique et social, ainsi qu'un socle minimal de connaissances juridiques sur le droit du logement ;
- La capacité à s'appuyer sur les ressources de son environnement et donc à constituer et à entretenir un réseau de partenaires locaux.

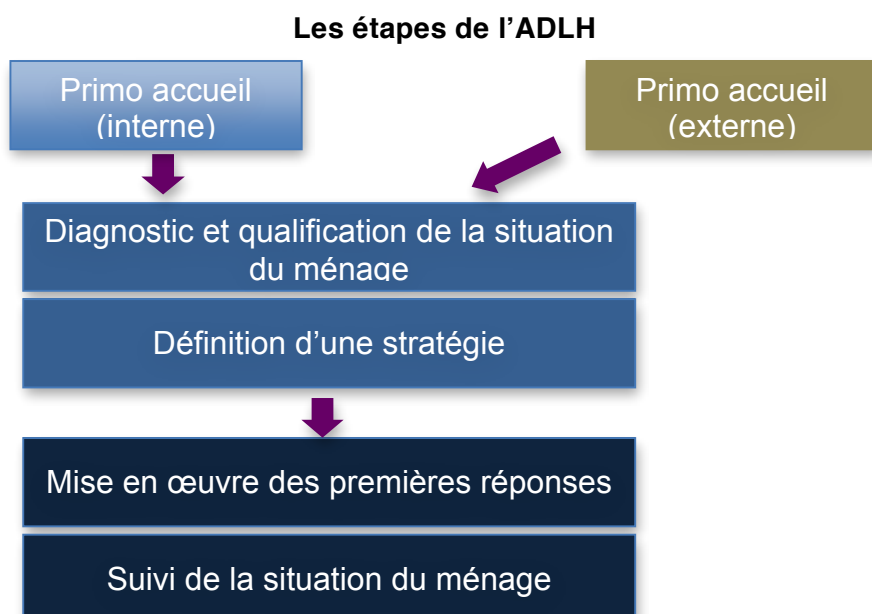
Si la mise en œuvre de l'ADLH requiert l'intervention de professionnels salariés, elle peut également, dans certaines associations, mobiliser des bénévoles qui ont une fonction complémentaire. Alors que les professionnels assurent le suivi technique et juridique des dossiers au quotidien, les bénévoles sont par exemple mobilisés lors de l'accueil des ménages, ou les accompagnent physiquement dans leurs différentes démarches. Ils assurent une fonction de représentation de l'association, de son mandat et de ses valeurs et jouent parfois un rôle d'interpellation des pouvoirs publics.

L'ADLH conjugue enfin, à des étapes différentes de l'accompagnement, des modes d'intervention individuels et collectifs. Ainsi, dans certaines associations, les premiers temps de l'accueil peuvent se dérouler sous forme de permanences collectives, ce qui permet aux ménages de prendre leur distance avec leurs difficultés et de se sentir moins isolés. Le mode collectif est également favorisé par d'autres associations lorsqu'il s'agit d'informer les ménages sur des dispositifs et procédures (DALO, etc.), par exemple sous la forme d'ateliers. Mais dans tous les cas, l'articulation des registres individuel et collectif repose sur la volonté de s'adapter aux besoins et au degré d'autonomie des personnes accueillies : en fonction des situations, le suivi individuel peut ainsi prendre le pas sur l'accueil collectif afin d'apporter des réponses appropriées à chaque situation.

Les trois étapes de l'accompagnement aux droits liés à l'habitat

L'accompagnement aux droits liés à l'habitat s'organise selon trois principales séquences qui sont :

- Le primo accueil ;
- Le diagnostic de la situation du ménage permettant de définir des solutions adaptées ou des alternatives stratégiques ;
- La mise en œuvre des premières réponses et le suivi de la situation du ménage.

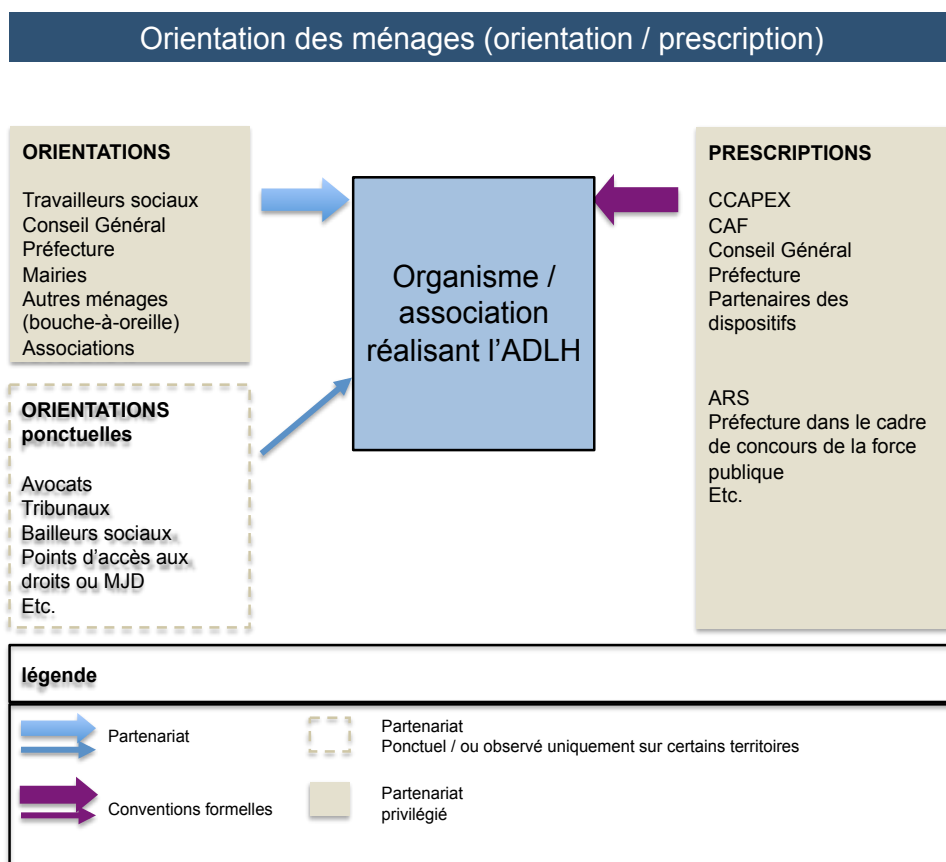


- Le primo-accueil : une étape essentielle pour l'identification des problématiques du ménage et la compréhension de sa situation

Le primo-accueil, qu'il soit téléphonique ou physique selon les associations, représente une étape à part entière de l'ADLH. Première prise de contact avec le ménage, il doit en effet permettre d'identifier, au delà de la demande exprimée spontanément par ce dernier, sa problématique « réelle », afin de savoir si l'association est en mesure d'y répondre où s'il est plus pertinent de réorienter la personne accueillie vers une structure partenaire.

Le primo-accueil a également pour fonction de présenter l'association, son fonctionnement et le périmètre de son intervention. Au-delà, il vise à fixer progressivement, avec le ménage, le cadre de sa relation avec l'association et de son adhésion aux principes de l'accompagnement qui est proposé.

Lors de cette étape, l'association est parfois en relation avec les partenaires effectuant l'orientation du ménage. Ces partenaires sont principalement les travailleurs sociaux de secteurs ou spécialisés, le Conseil Général, la Préfecture et les mairies, et plus globalement, le tissu associatif local, même si certains territoires ont vu se développer des partenariats plus spécifiques (bailleurs sociaux, tribunaux, avocats, etc.).



- Le diagnostic de la situation du ménage et la définition d'une stratégie adaptée

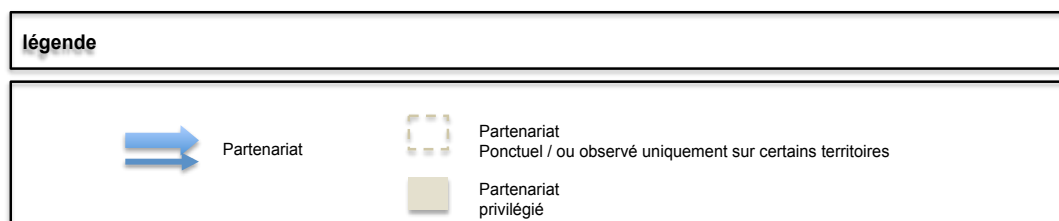
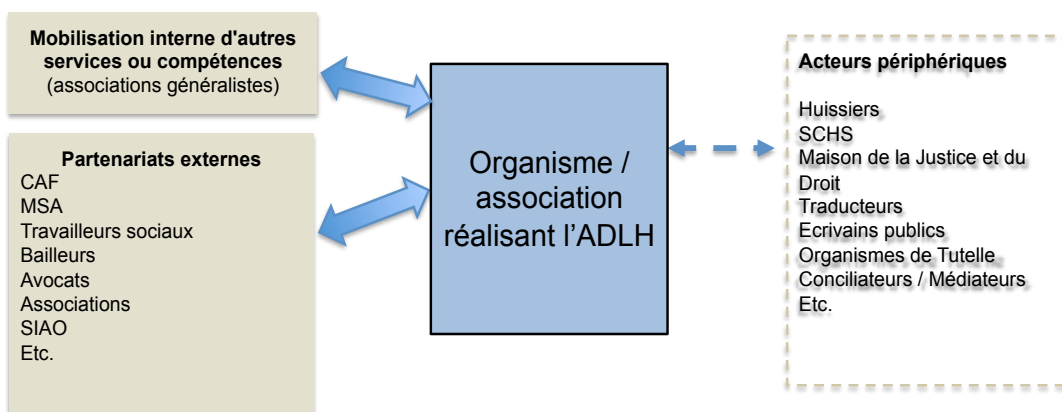
Cette étape vise à objectiver la situation du ménage afin d'aboutir à la définition d'une stratégie adaptée à sa situation, à ses besoins et à ses capacités d'action. Elle donne lieu à l'ouverture d'un dossier qui formalise le début de l'accompagnement.

Si les problématiques liées à l'habitat demeurent l'objet central de l'accompagnement, les intervenants de l'ADLH fondent leur diagnostic sur une prise en compte globale de la situation des ménages, afin d'identifier les éléments pouvant constituer des points de blocage pour leur demande de logement ou les procédures engagées. Les associations contactent pour cela les différents acteurs du champ médico-social ou les travailleurs sociaux qui suivent les ménages et s'efforcent de recueillir des informations fiables et précises, en se gardant toutefois de toute ingérence. Ces informations leur permettent également d'appréhender clairement à quel stade le ménage se situe dans le cadre de ses démarches, quels sont les droits éventuellement ouverts et les actions déjà engagées.

A l'issue de ce diagnostic, l'intervenant propose au ménage sa « lecture » de sa situation. Pour cela, il la reformule sous un angle juridique et lui détaille à la fois ses conséquences, ses marges de manœuvre, et les alternatives qui s'offrent à lui. Il soumet ainsi au ménage, si possible, une ou plusieurs stratégies d'intervention, et s'assure de son adhésion. Cette adhésion du ménage à la stratégie qui lui est proposée représente, pour les associations, l'une des conditions de la réussite de cet accompagnement.

Lors de cette étape, les associations travaillent étroitement avec leurs partenaires, qu'ils soient associatifs, institutionnels, ou professionnels du droit (avocats en première ligne), tant pour confirmer leur diagnostic, que pour réorienter les ménages sur les problématiques pour lesquelles ils ne sont pas compétents, ou assurer leur défense.

Réalisation de l'accompagnement à l'accès aux droits liés à l'habitat

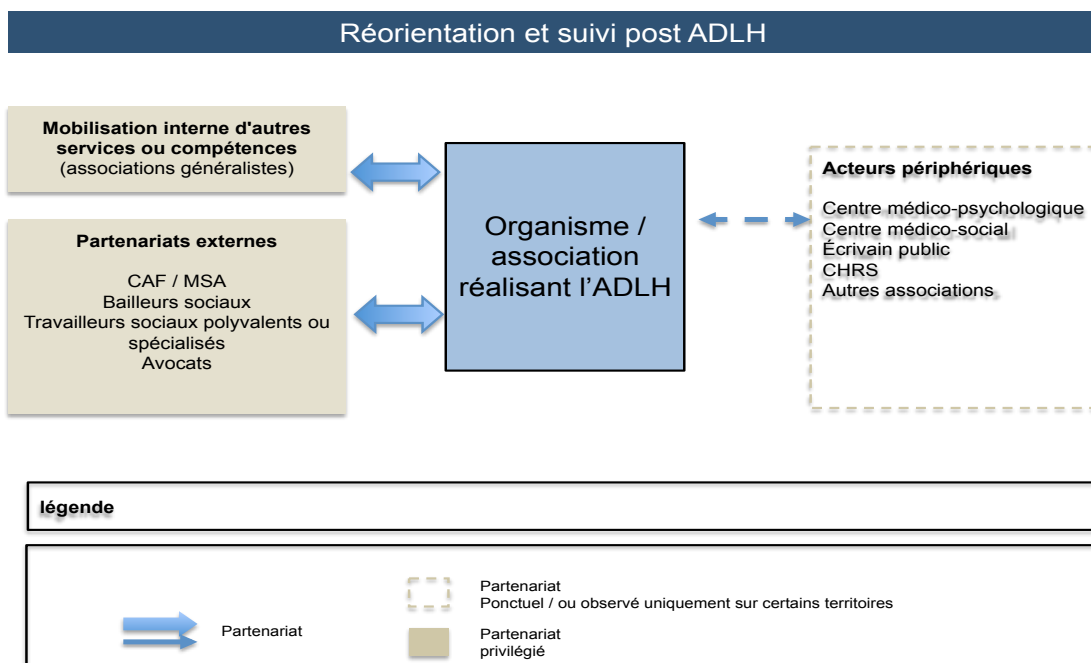


- La mise en œuvre des premières réponses et le suivi de la situation des ménages

Lors de cette étape, les associations vont mettre en œuvre la stratégie déterminée précédemment et appuyer le ménage dans l'organisation de ses démarches administratives et juridiques². Ce soutien peut aller, dans certains cas, jusqu'à l'accompagnement physique des personnes lors des audiences ou lors de leurs démarches auprès des administrations ou d'autres institutions. En matière de contentieux, l'intervenant peut accompagner le ménage pour solliciter l'aide juridictionnelle et obtenir un avocat. L'objectif poursuivi par les associations pratiquant l'ADLH est d'outiller les ménages afin qu'ils puissent mener à bien les démarches à entreprendre. Mais au-delà de cette volonté de mettre les ménages « en capacité de faire », les associations s'efforcent d'adapter leur intervention en fonction du degré d'autonomie des personnes accueillies.

L'accompagnement ne cesse pas une fois les démarches engagées. En effet, la situation de chaque ménage accueilli fait l'objet d'un suivi : les ménages sont ainsi accompagnés tout au long des procédures en se voyant expliciter les courriers, actes et décisions de justice qu'ils reçoivent au fur et à mesure, et proposer des démarches adaptées à chaque stade.

Cette étape sollicite encore davantage que les précédentes la mobilisation d'un réseau de partenaires du champ juridique et social. En effet, la mise en œuvre des réponses passe le plus souvent par la sollicitation de certains acteurs ou la réorientation vers d'autres partenaires. L'intervenant s'efforce alors d'organiser et de coordonner les interventions des uns et des autres.



² Réalisation d'un dossier d'aide juridictionnelle, montage de recours DALO, lancement de procédures dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, courrier au bailleur pour demander la transmission de quittances de loyer, la régularisation annuelle des charges, la réalisation de travaux, etc.

Un accompagnement qui se situe en dehors des cadres de l'action sociale classique

L'ADLH constitue une forme singulière d'accompagnement qui mobilise des compétences à la fois spécifiques et plurielles. **Il se situe au carrefour des formes d'intervention sociales « classiques »**, aujourd'hui mises en œuvre par les acteurs institutionnels, **et des actions spécialisées proposées par d'autres associations ou d'autres types d'intervenants du champ juridique ou de l'accès aux droits au sens large.**

Les intervenants de l'ADLH réalisent ainsi ce que les travailleurs sociaux n'ont pas le temps (ou le droit) de faire, du fait de leur inscription institutionnelle, ou ce qui ne relève pas de leur compétence. La mise en œuvre de l'ADLH nécessite en effet une forme d'indépendance et une certaine liberté d'action, pleinement cohérente avec le statut associatif des structures qui le pratiquent. Néanmoins, cette liberté se traduit également par une difficulté : celle de faire reconnaître et financer l'ADLH.

A l'exception du partenariat établi avec la Fondation Abbé Pierre, les associations qui pratiquent l'ADLH ne bénéficient généralement pas, dans leur budget, de ligne de financement spécifiquement dédiée à sa réalisation. Les associations concernées parviennent donc à financer cette activité en combinant des cofinancements divers et multiples, qui varient fortement d'un territoire à l'autre, en fonction des priorités des acteurs et des pouvoirs publics locaux. Outre la difficulté à repérer et à solliciter les lignes de financements adéquates, parfois difficilement lisibles, la multiplication des cofinancements engendre, pour les associations concernées, de multiples inconvénients (charge administrative importante, etc.). Cet éparpillement rend par ailleurs difficile la capitalisation des actions menées (connaissance des publics, des problématiques, etc.) et, indirectement, contribue au manque de reconnaissance et de visibilité de cet accompagnement.

Principales sources de financements de l'ADLH

- Conseil général
- Collectivités locales (communautés urbaines et communes)
- CAF
- Fondation Abbé Pierre

Financeurs ponctuels ou observés sur certains territoires

- Conseil régional (ex. ligne de financement "citoyenneté et éducation populaire")
- ACSE (au titre de la lutte contre les discriminations ou de la Politique de la Ville via les CUCS (ex. l'AVDL))
- DDCS (notamment au titre de la Gestion Locative Adaptée)
- Fondation de France (actions innovantes)
- CRAMIF / CARSATS
- Agence régionale de santé (ligne de financement "santé dans le logement").
- Etc.

Le financement de l'ADLH résulte donc d'un équilibre précaire, sans cesse remis en question dans un contexte de restriction budgétaire et de désengagement de certains financeurs publics, en particulier de l'Etat. Les difficultés à faire financer l'ADLH reflètent par ailleurs le caractère très spécifique de cet accompagnement et les conflits d'intérêts qui peuvent en résulter : ce que recouvre l'ADLH, par exemple l'accompagnement des ménages sur l'ensemble de la procédure DALO, peut ainsi entrer en concurrence avec les intérêts des financeurs publics, notamment l'Etat. Sur ces motifs, certaines associations ont ainsi vu leurs subventions non reconduites.

Compte tenu des caractéristiques de l'ADLH, le mode de financement le plus adapté à cet accompagnement est un financement global basé sur le projet de l'association et non « à la mesure », c'est-à-dire selon le nombre de personnes accueillies. Ce financement global est en effet le seul permettant de réaliser l'accompagnement des ménages (donner du temps, ne pas être dans une logique de productivité, etc.). Une autre forme peut consister en un financement de poste, fondé sur la reconnaissance du projet associatif.

Face aux difficultés éprouvées pour rendre visible et lisible leur action, les associations qui pratiquent aujourd'hui l'ADLH s'accordent sur la nécessité de mettre en place une démarche d'évaluation structurée des actions conduites, se traduisant par la mise en commun d'outils de connaissance, de diagnostic et d'évaluation, et par la création d'indicateurs partagés. Pour les associations du réseau, la mise en place d'une telle démarche d'évaluation « ascendante » aurait plusieurs effets positifs. Elle permettrait non seulement aux associations de capitaliser leurs pratiques et de renforcer leurs modes d'intervention, mais également de mieux faire connaître la spécificité de l'ADLH, d'en objectiver la pertinence et l'intérêt aux yeux des partenaires institutionnels.

Cette démarche pourrait s'amorcer, par exemple, par la mise en place d'un « observatoire national » qui viendrait nourrir le projet collectif du réseau et montrerait la plus-value de l'ADLH. Une telle base de données constituerait également une ressource importante sur laquelle pourraient s'appuyer des actions collectives d'interpellation des pouvoirs publics sur les dysfonctionnements repérés dans la mise en œuvre du droit.