

Cahier 11.

L'accompagnement social pour l'accès ou le maintien dans le logement

« L'accompagnement social pour faciliter l'accès ou le maintien dans le logement, consiste notamment en :

- l'aide à la définition d'un projet de logement adapté aux besoins et aux ressources des personnes concernées ;*
- l'aide à l'installation dans un logement par l'assistance à l'ouverture des droits, la mobilisation des aides financières existantes, l'aide à l'appropriation du logement et, le cas échéant, l'assistance à la réalisation des travaux nécessaires pour conférer au logement un caractère décent ;*
- l'aide au maintien dans les lieux, notamment par l'apport d'un soutien dans la gestion du budget, l'entretien du logement et la bonne insertion des occupants dans leur environnement. »*

Code de la construction et de l'habitation,
article R365-1.

1. Principes généraux de l'accompagnement social

« L'action sociale tend à promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature.

L'action sociale est conduite dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire. »¹

1.1. L'intervention sociale

¹. CASF, articles L116-1 et 116-2.

L'intervention sociale est subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle ne doit être mobilisée que dans la mesure où la personne ou la famille ne dispose pas de l'autonomie suffisante pour accéder par elle-même à ses droits et/ou assumer ses obligations.

L'intervention sociale n'est pas substitutive. L'intervenant social n'agit pas à la place de la personne, il aide celle-ci à faire, il lui apprend à faire. Il n'est pas non plus un intermédiaire entre la personne et son environnement (employeur, bailleur, organismes de protection sociale...). Il soutient la personne dans ses démarches auprès de ces interlocuteurs.

L'intervention sociale comporte l'évaluation de la situation globale de la personne ou de la famille, une information, une orientation, un accompagnement et une action pédagogique pour la connaissance et l'exercice des droits et obligations.

L'accompagnement social nécessite l'adhésion de la personne. Il n'y a pas, en matière de logement, de mesures judiciaires, imposées à la personne ou à la famille défailante, comme il en existe en matière de protection de l'enfance ou d'adultes vulnérables.

1.2. Le droit des usagers

« L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des services sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés :

- **le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité ;**
- **le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé ;**
- **un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché ;**
- **la confidentialité des informations la concernant ;**
- **l'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires ;**
- **une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition ;**
- **la participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en oeuvre du projet d'accompagnement qui la concerne. »²**

L'exercice de ces droits est garanti par une charte des droits et libertés de la personne accueillie.³

2. L'accompagnement social global

2.1. L'accompagnement par les services sociaux de proximité

². CASF, article L311-3.

³. Arrêté du 08 septembre 2003.

Nous appelons « services sociaux de proximité » les services sociaux qui peuvent être sollicités directement par les ménages, sans procédures particulières, par opposition aux services mandatés qui interviennent suite à une décision, plus ou moins formelle, du président du conseil général, du préfet ou d'un juge. Il s'agit essentiellement du service social départemental d'action sociale⁴, des Centres communaux d'action sociale⁵ ou de certains services sociaux spécialisés (étudiants, entreprises...).

Les services sociaux de proximité assurent, à la demande du ménage, un accompagnement global, pluridimensionnel, qui peut comporter, en tant que de besoin, une dimension logement.

Cet accompagnement n'est pas nécessairement formalisé par un contrat, même si cette pratique tend à se généraliser.

« La personne qui souhaite saisir la commission de médiation DALO peut être assistée par les services sociaux. »⁶

2.2. L'accompagnement spécifique des allocataires du RSA

« Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique.

Le président du conseil général oriente le bénéficiaire du RSA :

- **de façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi ou pour créer sa propre activité, vers un organisme participant au service public de l'emploi;**
- **lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale.**

L'organisme vers lequel le bénéficiaire du RSA est orienté désigne le référent.

Le président du conseil général désigne un correspondant chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires et d'appuyer les actions des référents.

Le bénéficiaire du RSA ayant fait l'objet de l'orientation vers un organisme d'insertion sociale conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle.

Le département peut, par convention, confier la conclusion du contrat d'insertion ainsi que les missions d'insertion qui en découlent à une autre collectivité territoriale, à un groupement de collectivités territoriales ou à un CCAS.

⁴. CASF, article L123-2.

⁵. CASF, articles L123-5s.

⁶. CCH, article L441-2-3.

Si, à l'issue d'un délai de six mois, pouvant aller jusqu'à douze mois, selon les cas, le bénéficiaire du RSA ayant fait l'objet de l'orientation vers un organisme d'insertion sociale n'a pas pu être réorienté vers un organisme participant au service public de l'emploi, sa situation est examinée par une équipe pluridisciplinaire composée notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du RSA. Au vu des conclusions de cet examen, le président du conseil général peut procéder à la révision du contrat d'insertion.

Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du RSA est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général lorsque, sans motif légitime, les stipulations du contrat d'insertion ne sont pas respectées par le bénéficiaire.

Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations à l'équipe pluridisciplinaire dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du président du conseil général à compter de la date de conclusion d'un nouveau contrat. »⁷

3. L'accompagnement social ciblé sur le logement

« L'accompagnement social pour faciliter l'accès ou le maintien dans le logement, consiste notamment en :

- l'aide à la définition d'un projet de logement adapté aux besoins et aux ressources des personnes concernées ;**
- l'aide à l'installation dans un logement par l'assistance à l'ouverture des droits, la mobilisation des aides financières existantes, l'aide à l'appropriation du logement et, le cas échéant, l'assistance à la réalisation des travaux nécessaires pour conférer au logement un caractère décent ;**
- l'aide au maintien dans les lieux, notamment par l'apport d'un soutien dans la gestion du budget, l'entretien du logement et la bonne insertion des occupants dans leur environnement. »⁸**

« L'accompagnement social ciblé sur le logement est une prestation individuelle ou collective, fournie sur une période déterminée, à une personne dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Il concerne essentiellement le rapport à construire ou à maintenir entre la personne ou famille et son logement et le parcours de cette personne sans pour autant en prédéterminer les étapes. L'accompagnement vise à lui permettre d'accéder à un logement et/ou à bien y vivre durablement en bénéficiant des droits et en respectant les obligations des locataires, des sous-locataires ou des résidents. L'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation de logement.

⁷. CASF, articles L262-27 et suivants.

⁸. CCH, article R365-1.

En d'autres termes, l'objectif est :

- que le ménage soit en capacité de :

- respecter les règles de vie en collectivité et assurer l'entretien de son logement (attention particulière aux ménages changeant de type d'habitat et d'environnement) ;*
- payer son loyer et ses charges (ou sa redevance) de manière régulière, gérer l'ensemble de ses ressources*
- faire les démarches administratives lui permettant d'obtenir les aides auxquelles il a droit de manière régulière et de défendre ses droits en tant qu'occupant ;*

- qu'il soit durablement inséré dans le logement et son environnement.

L'"apprentissage" du logement comportera, en sus des aspects techniques et fonctionnels, une dimension financière et une dimension relationnelle à l'environnement et à l'espace collectif. S'il est rendu nécessaire par des difficultés liées aux attitudes et aux comportements de la personne et/ou de sa famille, l'accompagnement comprendra un travail, permettant de lui/leur faire prendre conscience des difficultés que cela génère (dans ses relations de voisinage et/ou avec le bailleur). Par ailleurs, l'accompagnement consiste à aider la personne à comprendre et à acquérir des savoir-faire concernant les démarches et les relations, la connaissance des organisations, etc. L'accompagnement sera adapté selon que ces savoir-faire lui font défaut ou qu'elle a besoin d'un soutien pour stabiliser ou améliorer sa situation au regard du logement et accéder à l'autonomie dans ce domaine. Mais il doit également solliciter, mobiliser, stimuler les compétences de la personne et l'aider à en prendre conscience. C'est la dimension "éducative" de l'accompagnement, qui consiste à permettre à la personne de développer ses propres capacités pour devenir autonome par rapport au logement.

L'accompagnement peut être initié, soit avant et lors de l'accès au logement, soit en cours de bail en cas de problème (impayés récidivants, problèmes de voisinage...) pour favoriser le maintien dans le logement.

Quand une mesure d'accompagnement est préconisée afin de faciliter l'accès au logement, les modalités de cet accompagnement doivent être articulées avec le type de solution de logement trouvée ou à trouver pour l'intéressé. Dans ce cas l'accompagnement vers le logement comporte au moins un accompagnement lors du relogement et si nécessaire, il est suivi d'un accompagnement dans le logement pendant une période plus ou moins longue selon les besoins, au vu d'une réévaluation de la situation après l'entrée dans les lieux.

L'accompagnement dans le logement concerne, non seulement les suites données à l'accompagnement vers le logement précitées, mais aussi les personnes déjà logées qui rencontrent des difficultés pour se maintenir dans leur logement qu'un accompagnement peut contribuer à régler.

Dans tous les cas l'accompagnement pour le logement se différencie de l'accompagnement global qui comporte d'autres dimensions et dont certains ménages relèvent.

L'accompagnement pour le logement doit être articulé avec les interventions d'autres acteurs, si nécessaire : travailleurs sociaux du Conseil Général, associations intervenant sur des champs particuliers, Centres Médico-Psychologiques en cas de troubles psychologiques, etc. C'est sur les territoires que les liens doivent être construits à la bonne échelle en fonction des acteurs locaux et des dispositifs.

L'accompagnement pour le logement est précédé d'un diagnostic ou d'une évaluation (dans le cas d'un renouvellement) qui permet d'en déterminer la nécessité, la durée et l'intensité et qui sera régulièrement ou en cas de problème imprévu réévalué. La mise en place suppose une adhésion du ménage.

L'accompagnement pour le logement peut être articulé avec une prestation de gestion locative adaptée dans certains cas. »⁹

Cet accompagnement social est effectué soit à la demande directe du ménage (services sociaux de proximité, CIL PASS assistance), soit « sur mandat » au titre du FSL (ASLL) ou de l'aide sociale Etat (AVDL).

3.1. L'assistance logement des salariés en difficulté dans leur parcours résidentiel : CIL-PASS assistance

« Tout salarié peut être amené, dans son parcours résidentiel, à rencontrer des situations conjoncturelles difficiles qui ont un lien avec le logement : situations d'urgence (perte de logement, sinistre, expulsion, divorce, conflit familial...) ; perte d'emploi du salarié ou du conjoint, surendettement ; impayés de loyers couverts par la GRL ou la garantie Loca-Pass... »

CIL-PASS assistance propose une offre globale qui centralise auprès d'un seul interlocuteur

- *l'écoute et le diagnostic de la situation du salarié ;*
- *le traitement du problème rencontré notamment par la mobilisation des produits standard d'Action Logement (prestations Loca-Pass, mobilisation du droit de réservation pour un relogement...). Cette phase est matérialisée par un engagement réciproque du salarié et de l'organisme collecteur ;*
- *le cas échéant, la mise en relation avec des partenaires identifiés à même d'apporter une solution à ce problème.*

CIL-PASS Assistance ne traite pas des difficultés structurelles, notamment liées à des ressources faibles.

CIL-PASS Assistance est accessible à l'ensemble des salariés des entreprises assujetties au 1% logement (entreprises du secteur privé non agricole de plus de 10 salariés). Cette prestation est assurée par les organismes collecteurs, et est gratuite pour le salarié. »¹⁰

3.2. L'Accompagnement social lié au logement

« Le fonds de solidarité pour le logement prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement. Ces mesures comprennent notamment l'accompagnement des ménages dans la recherche d'un logement et les diagnostics sociaux concernant les ménages menacés d'expulsion. Les mesures d'accompagnement social donnent lieu à l'établissement de conventions conclues par le département avec les organismes ou associations qui les exécutent. Les organismes HLM peuvent être partie à ces conventions. Ces conventions prévoient les conditions

⁹. Référentiel AVDL-GLA - DHUP-DGCS-DIHAL - 30.06.2011.

¹⁰. Union d'économie sociale pour le logement - charte de qualité CIL-PASS Assistance, CA du 16 février 2005.

d'évaluation des mesures d'accompagnement social lié au logement et les modalités selon lesquelles le bailleur dans le patrimoine duquel des locataires ont bénéficié de ces mesures est associé à cette évaluation.
»¹¹

A la différence de l'accompagnement exercé par les services sociaux de proximité, cet accompagnement est spécialisé. Il est donc mobilisé quand la question du logement est dominante dans la problématique du ménage ou que sa résolution s'avère être un préalable dans la conduite de son parcours d'insertion.

Curieusement, les opérateurs d'ASLL ne sont pas considérés par le CASF comme des services sociaux.¹² De sorte que, formellement, les dispositions relatives aux droits des usagers ne leur sont pas applicables. Elles sont toutefois très naturellement reprises dans les cahiers des charges.

En revanche, et bien que leur financement relève du conseil général, via le Fonds de solidarité pour le logement, les opérateurs doivent faire l'objet d'un agrément accordé par le préfet.¹³

3.3. L'Accompagnement vers et dans le logement

« Le but de l'accompagnement vers le logement et lors du relogement est essentiellement de permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement public ou privé et de bien y vivre en respectant les droits et les obligations des locataires. Celui de l'accompagnement dans le logement est de prévenir ou de contribuer à régler d'éventuelles difficultés.

Trois objectifs guident l'action de l'Etat dans la mise en oeuvre de ces mesures :

- *Favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement, et donc une insertion durable dans le logement et son environnement, en assurant un accompagnement vers et dans le logement (première période de relogement),*
- *Proposer un accompagnement adapté à des ménages passant directement de la rue au logement, notamment à des ménages hébergés en hôtel, en particulier à l'issue de la période hivernale (participation de la fermeture progressive des capacités ouvertes exceptionnellement pendant la période hivernale),*
- *Prévenir les expulsions avec des actions telles que le développement de lien avec les commissions de surendettement (prévention du surendettement) et envisager un partenariat notamment avec les CAF et la MSA en vue d'une mobilisation de leurs conseillers en éducation sociale et familiale.*

L'accompagnement vers et dans le logement correspond à des mesures exclusivement ciblées sur l'accès et le maintien dans le logement. Si l'AVDL révèle chez les personnes accompagnées des problèmes d'ordre général ou autres que ceux liés au logement, leur traitement doit être renvoyé vers les services compétents et notamment vers le travail social de secteur ou des organismes spécialisés, dont les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Il s'agit d'offrir l'accompagnement le plus adapté à la situation du ménage. Il doit être personnalisé et combiné avec la solution de logement trouvée ou envisagée.

¹¹. Loi 90-449, article 6.

¹². CASF, article L312-1.

¹³. CCH, article L365-1 et 3 et R365-1, 3 et 6.

L'ADVL comporte trois missions :

- *L'accompagnement vers le logement : aider les ménages fragiles dans la recherche d'un logement adapté à leur situation. La diversité et la complexité des filières d'accès au logement imposent en effet souvent la présence d'un tiers en capacité de leur expliquer le fonctionnement du système, d'orienter les personnes vers une solution possible et d'assurer une mission d'interface.*
- *L'accompagnement lors du relogement : faciliter l'installation dans le logement et son environnement. Cela constitue un moment essentiel dont dépend souvent la réussite du processus et concerne aussi bien le suivi des démarches administratives (assurance, compteur, ouverture des droits APL...), que l'installation dans le logement et son appropriation ou encore la maîtrise de l'environnement (services publics et équipements de proximité...).*
- *L'accompagnement dans le logement : prévenir ou gérer les incidents de parcours, qui peuvent apparaître suite à un retard de paiement de loyer et/ou de charges liées au logement afin d'éviter la spirale de l'endettement, ou à des troubles de voisinage avant le déclenchement de manifestations de rejet.*

La durée de l'accompagnement devra tenir compte des situations individuelles. Des relais de droit commun institutionnels, bénévoles ou relationnels devront être recherchés dès la mise en oeuvre de l'accompagnement.

Il importe d'intervenir le plus en amont possible du dispositif AHI, par des actions de prévention des expulsions pour éviter le recours au dispositif, ou dès la phase d'accueil et d'orientation dans le dispositif AHI, afin de favoriser les parcours d'accès au logement dès la rue ou l'hébergement d'urgence. Sont notamment visées les personnes hébergées en hôtels, celles prises en charge durant la période hivernale, ou celles sortant de prisons ou d'établissements de santé.

Peuvent demander la réalisation d'une mesure d'ADVL ou d'un diagnostic social en vue d'évaluer la nécessité et les caractéristiques d'une telle mesure, éventuellement sur sollicitation des ménages, notamment :

- *les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO),*
- *les équipes de travail de rue et des accueils de jour,*
- *les gestionnaires des structures d'hébergement,*
- *les gestionnaires de logement adapté (résidences sociales) ou gérés par des maîtres d'ouvrage associatifs,*
- *les travailleurs sociaux de secteur,*
- *la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX),*
- *la commission de médiation DALO,*
- *les bailleurs sociaux,*
- *les associations dont l'un des objets est le logement des personnes défavorisées.*

Des actions d'accompagnement individuel peuvent être menées dans le cadre de locations - sous locations avec baux glissants dans le parc social en complément des mesures du FSL (aide au financement des suppléments de dépenses de gestion, permettant la mise en place d'une gestion locative adaptée) des CAF, etc.... afin de développer davantage cette formule. De telles actions peuvent aussi être menées en accompagnement de ménages devenant titulaires directs de leur bail. »¹⁴

¹⁴. Circulaire du 19 juillet 2010.

Si les objectifs généraux de l'ASLL pris en charge par le FSL et de l'ADVL sont similaires, ce dernier s'adresse à un public en plus grande difficulté. De sorte que le nombre de ménages accompagnés par un travailleur social est sensiblement plus faible. L'expression d'une demande par le ménage n'est pas un préalable à l'engagement d'une ADVL, mais un objectif à court terme.

4. D'autres accompagnements pouvant contribuer au maintien dans le logement

4.1. L'accompagnement social et budgétaire

« Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé.

Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département, représenté par le président du conseil départemental, et repose sur des engagements réciproques.

La mesure d'accompagnement social personnalisé peut également être ouverte à l'issue d'une mesure d'accompagnement judiciaire arrivée à échéance.

Le contrat prévoit des actions en faveur de l'insertion sociale et tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales. Les services sociaux qui sont chargés de ces actions s'assurent de leur coordination avec les mesures d'action sociale qui pourraient être déjà mises en oeuvre.

Le bénéficiaire du contrat peut autoriser le département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours.

Le contrat est conclu pour une durée de six mois à deux ans et peut être modifié par avenant. Il peut être renouvelé, après avoir fait l'objet d'une évaluation préalable, sans que la durée totale de la mesure d'accompagnement social personnalisé puisse excéder quatre ans.

Le département peut déléguer, par convention, la mise en oeuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé à une autre collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association ou un organisme à but non lucratif ou un organisme débiteur de prestations sociales.

Une contribution peut être demandée à la personne ayant conclu un contrat d'accompagnement social personnalisé. Son montant est arrêté par le président du conseil départemental en fonction des ressources de l'intéressé et dans la limite d'un plafond fixé par décret, dans les conditions prévues par le règlement départemental d'aide sociale.

En cas de refus par l'intéressé du contrat d'accompagnement social personnalisé ou de non-respect de ses clauses, le président du conseil

départemental peut demander au juge d'instance que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable.

Cette procédure ne peut être mise en oeuvre que si l'intéressé ne s'est pas acquitté de ses obligations locatives depuis au moins deux mois.

Elle ne peut avoir pour effet de le priver des ressources nécessaires à sa subsistance et à celle des personnes dont il assume la charge effective et permanente.

Le juge fixe la durée du prélèvement dans la limite de deux ans renouvelables sans que la durée totale de celui-ci puisse excéder quatre ans.

Le président du conseil départemental peut à tout moment saisir le juge pour mettre fin à la mesure.

Lorsque les actions n'ont pas permis à leur bénéficiaire de surmonter ses difficultés à gérer les prestations sociales qui en ont fait l'objet et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le président du conseil départemental transmet au procureur de la République un rapport comportant une évaluation de la situation sociale et pécuniaire de la personne ainsi qu'un bilan des actions personnalisées menées auprès d'elle. Il joint à ce rapport, sous pli cacheté, les informations dont il dispose sur la situation médicale du bénéficiaire.

Si, au vu de ces éléments, le procureur de la République saisit le juge des tutelles aux fins du prononcé d'une sauvegarde de justice ou de l'ouverture d'une curatelle, d'une tutelle ou d'une mesure d'accompagnement judiciaire, il en informe le président du conseil départemental. »¹⁵

Bien que l'accompagnement social et budgétaire ne soit pas directement spécialisé autour de la question du logement, le paiement du loyer et des charges est explicitement mentionné comme étant l'un de ses objectifs.

Toutefois, le seul non paiement du loyer ni même la résiliation du bail ne sont considérés aujourd'hui comme « menaçant la santé ou la sécurité » de la personne, et donc comme étant suffisants pour l'engagement d'une mesure d'accompagnement social et budgétaire.¹⁶

4.2. La prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion

« L'évaluation des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion se heurte souvent à l'absence de demande de soins manifeste, cette dernière étant plus aisément exprimée par le ressenti des professionnels de première ligne intervenant auprès de ces publics.

Malgré les insuffisances des données épidémiologiques en ce domaine, plusieurs constats présagent de l'ampleur et de la complexité des besoins :

· Une souffrance psychique exprimée dans des lieux et des formes multiples. Il existe une grande diversité des formes de précarité (populations précarisées dans un quartier, accueillies en institutions sociales, grands désocialisés, publics jeunes ou adultes, pathologie mentale avérée ou non, à la rue...). Cependant,

¹⁵. CASF, articles L271-1 et suivants.

¹⁶. Voir l'évaluation des MASP dans « Etudes et Résultats » # 1158 - DREES - Août 2020.

quelle que soit la forme de la précarité, tous les systèmes de prise en charge sollicités (sanitaire, social, éducatif, judiciaire) repèrent l'expression de souffrances psychiques.

· Le malaise des professionnels travaillant auprès des publics en situation de précarité et d'exclusion. Ces professionnels de première ligne se sentent, en effet, impuissants, isolés, insuffisamment formés, peu soutenus dans leur institution. Pour les professionnels spécialisés, face à l'afflux des demandes de soins émanant du champ de la lutte contre la précarité et l'exclusion et dans un contexte démographique difficile, ce malaise s'exprime comme le sentiment d'une psychiatrisation excessive de problématiques sociales.

Le champ d'intervention des équipes mobiles spécialisées de psychiatrie destinées à favoriser l'accès aux soins et la prise en charge des personnes en situation de précarité et d'exclusion comporte :

- les personnes en situation de précarité et d'exclusion elles-mêmes, qu'elles souffrent d'une pathologie psychiatrique avérée ou d'une souffrance psychique générée par la situation de précarité et d'exclusion ;*
- les acteurs de première ligne exprimant des difficultés face à des manifestations de souffrance ou de troubles psychiques des usagers suivis et nécessitant un étayage, un soutien et une formation pour le repérage des problématiques, le décodage et l'analyse des demandes, la mise en œuvre des premiers stades de l'écoute et du soutien.*

Ces équipes n'ont pas vocation à se substituer aux missions de droit commun des équipes de psychiatrie publique dans le champ de la prévention, du diagnostic, du soin, de la réinsertion et la réadaptation sociale.

Compte tenu des difficultés spécifiques d'accès aux soins des personnes en situation de précarité et d'exclusion, elles sont chargées :

- d'aller au-devant de ces publics, quel que soit le lieu où leurs besoins s'expriment ou sont repérés (populations précarisées dans un quartier, accueillies en institutions sociales, grands désocialisés, publics jeunes ou adultes, pathologie mentale avérée ou non, à la rue...), afin de faciliter la prévention, le repérage précoce et l'identification des besoins, l'orientation et l'accès au dispositif de soins lorsqu'il est nécessaire ;*
- d'assurer une fonction d'interface entre les secteurs de psychiatrie et les équipes sanitaires sociales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la précarité et l'exclusion, afin de faciliter l'élaboration de prises en charge coordonnées autour d'un projet sanitaire et social pour les personnes en situation de précarité.*

A cet effet, il importe de veiller à l'intégration de leur action dans un partenariat dense et formalisé, associant les secteurs de l'établissement de rattachement, les établissements de santé généraux, les praticiens libéraux et les intervenants sociaux et médico-sociaux du territoire couvert par l'équipe mobile spécialisée.

Outre un rôle essentiel auprès des institutions pour le repérage des besoins et l'aménagement de réponses institutionnelles, les actions développées doivent prendre en compte les deux publics identifiés, sur la base d'actions prenant les formes suivantes :

- en direction des personnes en situation de précarité et d'exclusion :
 - permanences dans des lieux sociaux repérés et fréquentés par les personnes en difficulté (CHRS, hébergement d'urgence, lieux de vie, accueils de jours...) voire participation à des interventions mobiles ou dans la rue (type maraude du SAMU social) ;**

- entretiens individuels contribuant notamment à l'évaluation des besoins, y compris en urgence ;
 - accueil, orientation et accompagnement vers des prises en charge de « droit commun » (dont préparation à l'hospitalisation et aux sorties d'hospitalisation) ;
 - prises en charge dans le cadre de groupes d'échanges ou de parole, d'ateliers thérapeutiques.
- en direction des acteurs de première ligne :
 - actions de formation (notamment formations croisées de professionnels de santé et de travailleurs sociaux) sur les problématiques liées à la précarité ;
 - actions de reconnaissance, d'échanges de pratiques et de savoirs ;
 - développement du travail en réseau à partir de l'examen de situations cliniques ;
 - soutien des équipes de première ligne (information, conseil, supervision).

Compte tenu de l'ampleur de leur champ d'intervention, ces équipes doivent disposer de compétences diversifiées. Elles comportent au minimum : un temps médical et un temps de cadre infirmier, des infirmiers, des psychologues, un secrétariat. Autant que possible, les personnels doivent être expérimentés dans les pratiques de liaison au sein du secteur social et devront, a minima, être formés et connaître les modes d'intervention dans ce secteur.

La présence d'un temps médical est indispensable afin d'assurer une coordination, garante de la cohérence du projet de l'équipe au sein du projet médical de l'établissement de rattachement et d'organiser le relais médical vers le dispositif de droit commun.

Certaines équipes existantes ont, en outre, privilégié un mode d'organisation permettant la double appartenance des soignants à l'équipe spécialisée et à une équipe «de droit commun», sur la base de temps de travail partagés. Cette organisation permet, d'une part, de faciliter une continuité d'action entre ces deux niveaux d'intervention et, d'autre part, de prévenir des formes d'épuisement professionnel liées aux spécificités du public visé et aux modes d'exercice au sein de l'équipe mobile.

L'enjeu est de ne pas exclure ou isoler les professionnels chargés de prendre en charge des publics eux-mêmes exclus ou précarisés dont la prise en charge doit au contraire être globale et continue tant sur le plan sanitaire que social.

Au sein même de l'établissement de santé de rattachement de l'équipe mobile, les relations avec les autres secteurs de l'établissement doivent être clairement formalisées, sur la base d'un accord préalable de l'ensemble des acteurs sur les modalités d'intervention de l'équipe mobile. Cette articulation repose particulièrement sur la coordination médicale assurée par le psychiatre référent de l'équipe mobile. Elle doit aussi faire l'objet d'une formalisation dans le cadre du projet médical de l'établissement, définissant les rôles respectifs de l'équipe mobile et des secteurs de psychiatrie générale ainsi que les modalités de relais entre ces intervenants. A minima, les modalités d'orientation vers les dispositifs de droit commun (ambulatoire, extrahospitalier, hospitalisation complète) doivent être prévues par une convention ou un protocole d'intervention. Les formes les plus abouties de ces collaborations pourront se concrétiser dans le cadre d'une fédération intersectorielle par exemple.

Les relations avec les partenaires de première ligne et les établissements de santé généraux (notamment les services d'urgences et les PASS) feront également l'objet d'une formalisation définissant les modalités de recours, de relais et d'intervention réciproques, dans le cadre de conventions. Les formes les plus abouties de ces coopérations pourront se concrétiser au sein de réseaux de santé.

L'équipe mobile dispose d'un règlement intérieur établissant ses modalités d'intervention et le rôle des différents intervenants.

Les activités de prévention, d'accueil, d'orientation et de soins des équipes mobiles justifient un financement pérenne par l'assurance-maladie au sein de l'ONDAM hospitalier.

L'ampleur du champ et des modalités d'interventions de ces équipes doit pouvoir amener au développement de co-financements mobilisant des crédits d'État, des collectivités territoriales, voire des financements sur la dotation de développement des réseaux de santé. Ces financements doivent permettre la mise à disposition de lieux d'intervention, la promotion d'actions de formation, le développement de prestations sociales adaptées, le renforcement de la coordination, par une reconnaissance réciproque des différents acteurs associés... »¹⁷

5. L'intervention sociale sur signalement institutionnel

Dans certains cas, les services sociaux, et plus particulièrement le service social départemental¹⁸, peuvent également être amenés à intervenir auprès d'un ménage suite à un signalement institutionnel.

5.1. En cas de saisine de la commission de médiation DALO

« Pour l'instruction des demandes dont la commission est saisie, le préfet peut à la demande de la commission ou de sa propre initiative faire appel aux services compétents de l'Etat ou des collectivités territoriales ou à toute personne ou organisme compétent pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur qui seraient nécessaires à l'instruction. »¹⁹

« La commission reçoit des services sociaux qui sont en contact avec le demandeur toutes informations utiles sur ses besoins et ses capacités et sur les obstacles à son accès à un logement décent et indépendant ou à son maintien dans un tel logement. (...). Par dérogation aux dispositions relatives au secret professionnel²⁰, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale fournissent aux services chargés de l'instruction des recours amiables les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du requérant au regard des difficultés particulières pour

¹⁷. Circulaire DHOS/O2/DGS/6C/DGAS/1A/1B n°2005-521 du 23.11.2005 relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie.

¹⁸ « Le service public départemental d'action sociale a pour mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie.

Le service public départemental d'action sociale assure, à la demande et pour le compte des autorités compétentes de l'Etat, les interventions et les enquêtes qui sont nécessaires à l'exercice des missions de celles-ci.

En tant que de besoin, une convention passée entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental précise les modalités d'application de l'alinéa précédent. Cette convention peut être révisée à la demande de l'une des deux parties. » CASF, article L123-2.

¹⁹. CCH, article R441-14.

²⁰. Code pénal, article 226-13.

accéder à un logement décent et autonome ou à s'y maintenir, et à la détermination des caractéristiques du logement répondant à ses besoins et à ses capacités.»²¹

5.2. En cas de procédure de résiliation de bail

« Lors de l'assignation aux fins de constat de la résiliation, le préfet saisit l'organisme compétent désigné par le PDALHPD, suivant la répartition de l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement. L'organisme saisi réalise un diagnostic social et financier²² au cours duquel le locataire et le bailleur sont mis en mesure de présenter leurs observations, et le transmet au juge avant l'audience, ainsi qu'à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ; le cas échéant, les observations écrites des intéressés sont jointes au diagnostic. »²³

« Par dérogation aux dispositions relatives au secret professionnel, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale fournissent aux services instructeurs de la CCAPEX les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du ménage au regard de la menace d'expulsion dont il fait l'objet. »²⁴

« Le diagnostic social et financier est réalisé par un intervenant social ou juridique relevant de l'organisme compétent désigné à cette fin par le PDALHPD.

Afin de réaliser ce diagnostic, l'organisme compétent propose au locataire assigné aux fins de résiliation de son bail, un entretien avec un intervenant social ou juridique dans un délai de quinze jours ouvrés suivant la saisine de l'organisme par le Préfet de département. Cette proposition s'effectue par courrier ou tout moyen à sa disposition.

L'intervenant social ou juridique informe par courrier ou tout autre moyen le locataire et le bailleur des délais dans lesquels ils peuvent présenter des observations écrites ou orales sur le contenu du diagnostic social et financier. En l'absence de réponse de la part du locataire à cette première proposition quinze jours ouvrés avant la date d'audience mentionnée sur l'assignation aux fins de résiliation du bail, l'organisme compétent peut proposer un nouvel entretien au locataire. Cette proposition s'effectue par courrier ou tout moyen à sa disposition.

En tout état de cause et après avoir mis en mesure le bailleur et le locataire de présenter des observations, le diagnostic social et financier est complété par l'intervenant social ou juridique, en lien avec la CCAPEX qui lui transmet, le cas échéant, les informations dont elle dispose sur le locataire. L'absence de réponse du bailleur ou du locataire ne fait pas obstacle à la transmission du diagnostic au juge.

Le diagnostic social et financier est transmis par l'organisme au juge et à la CCAPEX au plus tard cinq jours ouvrés avant la date d'audience mentionnée sur l'assignation nonobstant l'absence de signature du locataire ou du bailleur.

²¹. CCH, article L441-2-3.

²². « La réalisation des diagnostics sociaux et financiers concernant les ménages menacés d'expulsion est financée par le FSL. » Loi 90-449, article 6.

²³. Loi 89-462, article 24.

²⁴. Loi 90-449, article 7-2.

Le diagnostic social et financier est établi conformément à un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé du logement.

Le diagnostic social et financier comporte les rubriques suivantes :

- **identité et coordonnées du rédacteur ;**
- **indication de la présence du locataire lors de la réalisation du diagnostic ;**
- **mention de la transmission obligatoire du diagnostic au locataire et au bailleur ;**
- **identité du locataire assigné ;**
- **situation familiale du locataire assigné ;**
- **accompagnement social, juridique et juridictionnel ;**
- **caractéristiques relatives à sa situation locative ;**
- **situation d'endettement locatif ;**
- **dispositifs de traitement de la dette locative ;**
- **reprise du paiement des loyers ;**
- **capacité à rembourser la dette locative ;**
- **préconisations et observations adressées par l'intervenant social et juridique ;**
- **le cas échéant, observations écrites du rédacteur, du locataire ou du bailleur ;**
- **le cas échéant, nécessité d'un relogement et les démarches engagées à cette fin ;**
- **le cas échéant, saisine et recommandations de la CCAPEX. »²⁵**

5.3. En cas d'impayé d'énergie

« Pour la fourniture de sa résidence principale, lorsqu'un consommateur bénéficie d'un tarif social de la part de son fournisseur, ou lorsqu'il a déjà reçu une aide d'un fonds de solidarité pour le logement pour régler une facture auprès de ce même fournisseur, et qu'il n'a pas acquitté sa facture, son fournisseur l'informe par un premier courrier :

- **qu'il peut saisir les services sociaux du département et les services sociaux communaux afin de permettre l'examen de sa situation. A cette fin, le fournisseur précise dans le courrier qu'il tient à sa disposition les coordonnées des services sociaux du département et, le cas échéant, des services sociaux communaux ;**
- **que, sauf opposition de sa part et afin de faciliter l'examen de sa situation, le fournisseur transmettra aux services sociaux du département et, le cas échéant, aux services sociaux communaux les informations suivantes : ses nom et prénom, son adresse, son option tarifaire pour l'électricité, le montant de sa dette en valeur ainsi que la période de consommation correspondante. . Le consommateur bénéficie d'un délai, qui ne peut être inférieur à 8 jours, pour exprimer son opposition à cette transmission d'information. »²⁶**

« Lorsqu'une réduction de fourniture ou une coupure pour impayé a été effectuée et que l'alimentation n'a pas été rétablie dans les 3 jours suivants cette réduction ou cette coupure, le fournisseur en informe immédiatement les services sociaux du département et, le cas échéant, les services sociaux communaux. »²⁷

²⁵. Décret 2021-8.

²⁶. Décret 2008-780, article 2.

²⁷. Décret 2008-780, article 6.

6. Le suivi et l'évaluation

▪ Le PDALHPD

« Le PDALHPD comprend les mesures destinées à permettre aux personnes rencontrant des difficultés liées au logement (...) de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.

Il définit les mesures adaptées concernant (...)

- les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social en matière de prévention des expulsions locatives,
- les actions de diagnostic, et d'accompagnement social, en matière de lutte contre l'habitat indigne et non décent ;
- l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires. »²⁸

▪ Le CR-PDALHPD

« Le président du conseil départemental présente annuellement au comité responsable du PDALHPD la contribution des services sociaux du conseil départemental à l'accompagnement social lié au logement, aux enquêtes sociales et aux diagnostics sociaux. »²⁹

« Le comité responsable du Plan tient à jour la liste des dispositifs d'accompagnement social et de diagnostics sociaux mis en œuvre dans le département. »³⁰

²⁸. Loi 90-449, articles 2, et 4.

²⁹. Loi 90-449, article 4-1.

³⁰. Décret 2017-1565, article 8.