



**COLLÈGE COOPÉRATIF
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

Centre agréé par le Ministère des affaires sociales et de la santé

Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale

Epreuve Communication ressources humaines

D.F. 3 Communication ressources humaines

La lutte contre l'habitat indigne et non-décent : quel accompagnement des ménages ?

Cyrille GUIRAUDOU

Promotion 11

2016/2019

Domaine de compétence de référence :

3.1 – Evaluer et mobiliser les ressources nécessaires pour conduire un projet, pour susciter le changement, pour favoriser la transmission des savoirs professionnels

SESSION OCTOBRE 2017

Centre associé



« Je soussigné,

certifie que le contenu de ce document est le résultat de mon travail personnel.

Je certifie également que toutes les données, raisonnements et conclusions empruntés à la littérature sont exactement rapportées, citées, mentionnées dans la partie références.

Je certifie enfin que ce document, totalement ou partiellement, n'a jamais été évalué auparavant et n'a jamais été édité »

Cyrille GUIRAUDOU

Lectorat :

Professionnels intervenant dans les secteurs de l'habitat, du logement et de l'hébergement

Dans son dernier rapport sur le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre constate que « 4 millions [de personnes] sont mal logées et 12 millions fragilisées dans leur rapport au logement ». Le phénomène du mal-logement s'installe au travers de 5 dimensions, dont les *mauvaises conditions d'habitat*¹ qui relèvent pour une grande partie de l'habitat indigne² (logements présentant un ou des risques manifestes pour la sécurité ou la santé des occupants) et non-décent³ (logements ne respectant pas un ou plusieurs critères de confort minimum et portant potentiellement atteinte à la sécurité ou à la santé des occupants).

Si l'habitat indigne peut concerner l'ensemble des occupants (locataires comme propriétaires), la non-décence relève exclusivement des rapports locatifs.

Il est ici proposé de centrer l'attention sur les locataires du parc privé en tant que public présentant une vulnérabilité spécifique.

L'accompagnement de ces situations relève essentiellement d'acteurs aux origines professionnelles diverses qui interviennent dans une logique de dispositif⁴. Au cours

des deux dernières décennies, la lutte contre l'habitat indigne et l'action pour le logement décent ont été renforcées par la mise en place de nouveaux outils et dispositifs. Il s'agit par exemple des *pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne* (PDLHI) afin de favoriser la coordination des différents acteurs et de la mesure de *conservation de l'allocation logement* pour inciter les propriétaires de logements non-décents à réaliser les travaux de mise aux normes nécessaires.

Dans ce contexte, une réflexion autour du cadre d'intervention et de la figure des professionnels concernés permettra d'améliorer la prise en compte et l'anticipation des vulnérabilités dans une relation locative marquée par un rapport de force déséquilibré.

Des ménages en situation de vulnérabilité

La notion de vulnérabilité (caractère de ce qui peut être attaqué, blessé) recouvre des dimensions universelle, relationnelle, contextuelle et réversible⁵. Chaque personne peut être vulnérable selon certains risques dans un contexte donné et possède la capa-

¹ Fondation Abbé Pierre, (2017), L'état du mal-logement en France 2017, Paris, 427 p.

Les 4 autres dimensions sont : l'absence de domicile personnel ; les difficultés d'accès au logement ; les difficultés pour se maintenir dans son logement ; les blocages des parcours résidentiels.

² Loi n°2009-323 du 25/03/2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

³ Loi n°2000-1208 du 13/12/2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (qui introduit cette notion dans les rapports locatifs de la loi du 06/07/1989) et décret n°2002-120 du 30/01/2002 relatif aux caractéristiques du logement décent

⁴ Juliette BARONNET, « La MOI : à quoi ça sert et pour qui ? Philosophie d'intervention et pratiques d'accompagnement en

logement d'insertion », *Forum des politiques de l'habitat privé*, Février 2017, p. 5, <https://www.forumhabitatprive.org/fre/68/la-moi-a-quoi-ca-sert-et-pour-qui-philosophie-d-intervention-et-pratiques-d-accompagnement-en-logement-d-insertion-fevrier-2017>, consulté le 21/06/2017

⁵ Marc-Henry SOULET, cité par Axelle BRODIEZ-DOLINO, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales* 2015/2 (n°188), p. 10-18.

cité de mobiliser des ressources propres ou externes pour remédier à la situation. Ceci n'induit aucunement que la situation de vulnérabilité et son éventuelle résolution reposent uniquement sur les épaules des ménages concernés mais il s'agit de considérer l'importance des éléments de contexte et surtout la capacité d'agir de ces ménages.

Ainsi dans le champ de l'habitat, la vulnérabilité résidentielle ne renvoie « *pas seulement aux populations dites « fragiles » mais aussi aux contextes et aux structures du parc immobilier, y compris sur le plan physique* »⁶.

En effet, le mal-logement résulte d'une conjonction de facteurs exposant certains ménages : dans les secteurs tendus où l'offre de logements est insuffisante, les plus pauvres doivent faire face à une pénurie de logements accessibles et sont souvent contraints d'accéder ou de se maintenir dans des logements indignes ou non-décentes. Si les grandes copropriétés dégradées « *...accueillent tous ceux qui, vulnérables sur le plan économique et, souvent, en situation de migration, ne trouvent pas à se loger ailleurs* »⁷, c'est l'ensemble du parc privé locatif en mauvais état qui

« *...permet de (mal) loger des familles qui n'ont pas accès au logement social ou au secteur privé décent.* »⁸

La location dans le parc privé elle-même ne peut-elle pas être considérée dans une certaine mesure comme une situation de vulnérabilité spécifique ? Bien sûr, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour réguler les rapports locatifs et protéger le locataire⁹ mais il est probable qu'une vulnérabilité locative pourrait être identifiée par les principaux critères suivants :

- La capacité du propriétaire à donner congé à chaque fin de bail¹⁰, bien que très encadrée par la loi, constitue une zone d'incertitude majeure dans la relation locative d'autant plus que la réalité du motif du congé est difficilement vérifiable avant la sortie du logement. Le congé est parfois utilisé comme une « riposte » face à un locataire qui engage des démarches afin d'obtenir la réalisation de travaux dans son logement. Cet aspect représente un frein majeur dans la lutte contre l'habitat indigne et non-décent.
- Les conditions d'entrée dans le logement : pour les ménages n'ayant pas accès au logement décent en raison de

⁶ Yankel FIJALKOW, « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de "vulnérabilité résidentielle" », *Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 31-38

⁷ Johanna LEES, « Quand la vulnérabilité autorise l'exploitation : l'arnaque, une pratique ordinaire en copropriétés dégradées », *Métropolitiques*, 24 février 2016. <http://www.metropolitiques.eu/Quand-la-vulnerabilite-autorise-1.html>. Consulté le 21/06/2017

⁸ Johanna LEES, *Ibid.*

⁹ En particulier au travers des lois n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs et n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

¹⁰ Tous les 3 ans en logement vide et tous les ans en logement meublé

leurs caractéristiques (faiblesse des revenus, situation professionnelle précaire, configuration familiale hors normes, etc.) et d'un contexte locatif tendu, l'habitat indigne ou non-décent est souvent la seule option envisageable.

Il y a alors souvent un sentiment de dette envers ce propriétaire qui, bien que défaillant dans l'entretien du logement et parfois bien pire encore, est aussi celui qui a permis l'accès à un logement, fût-il dégradé, alors que toutes les autres portes restaient fermées. Ce sentiment va parfois de pair avec celui d'une infériorité intériorisée dans un rapport de domination entre un possédant et ceux qui n'avaient rien : dans ces conditions, comment se rebeller sans avoir l'impression de transgresser et surtout prendre le risque de voir cette condition de dépendance, de dénuement dévoilée à la face du monde ? Serge PAUGAM souligne que « *les ménages qui font l'expérience de la fragilité intériorisée éprouvent peut-être plus que les autres ce sentiment d'humiliation. Certains d'entre eux avouent avoir honte d'habiter dans une cité si dégradée, et surtout lorsqu'ils invitent chez eux des amis de l'extérieur,...* »¹¹ La cité peut ici être remplacée par le logement. Ainsi, ce double sentiment de dette envers le

propriétaire et de *fragilité intériorisée* rend particulièrement difficile la moindre action visant à faire valoir ses droits de locataires.

- Enfin la relation locative elle-même est basée dès le départ sur cette dépendance et, à ce titre, va emprunter un chemin parsemé de petits accrocs au formalisme qui vont rendre le locataire complice et encore plus dépendant : un état des lieux bâclé, des retards de loyer tolérés... Autant d'éléments qui seront utilisés par le propriétaire en cas de conflit, et ce d'autant plus que l'essentiel des contacts se faisant oralement, le locataire peut difficilement prouver la réalité de démarches préalables. Ces éléments ajoutés au sentiment d'être en position de faiblesse expose particulièrement les ménages aux pressions et menaces diverses (courriers, avis d'expulsions, voire menaces physiques).

Un renforcement des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et non-décent

Plusieurs dispositions de la loi ALUR¹² en 2014 sont venues renforcer le dispositif d'intervention en matière de lutte contre l'habitat indigne et non-décent.

Pour autant, les situations de logements dégradés font écho à un ensemble de phénomènes et à un contexte de pénurie de

¹¹ Serge PAUGAM, (1997), *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, 4ème édition mise à jour, PUF, Paris, p.60

¹² Loi n°2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

logement. L'insuffisance de la construction de logements sociaux à des loyers abordables et l'échec des politiques de défiscalisation visant à produire du logement social dans le parc privé¹³ font que les outils mobilisables dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et pour l'amélioration de l'habitat ont une portée limitée.

Un premier frein est le repérage de ce type d'habitat qui se heurte à une invisibilité due au fait que les locataires préfèrent souvent partir du logement que de déclencher une action. De plus, la plupart des procédures reposant sur l'existence d'un rapport locatif, celles-ci deviennent caduques au départ du locataire.

La mise en place de l'Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne et non décent (ORTHI)¹⁴ vise à permettre un suivi sur la durée et à limiter la relocation de ces logements tant qu'ils ne sont pas remis aux normes. Dans le même temps, la mise en place des PDLHI vise à harmoniser et coordonner l'action entre tous les acteurs au niveau de chaque département.

En matière de lutte contre le logement non décent, l'article 85 de la loi ALUR introduit une disposition permettant la conservation de l'allocation logement jusqu'à ce que les travaux de mise en conformité

soient réalisés par le bailleur. Auparavant, l'action de l'organisme payeur était limitée car la seule mesure contraignante consistait à suspendre le versement direct de l'allocation logement au bailleur. Le locataire, alors redevable de l'intégralité du loyer, avait plus de risques de se trouver en situation d'impayé.

Un accompagnement formaté

En matière de logement, l'accompagnement social se décline selon des dispositifs « orientés vers les ménages et leurs profils : gestion locative adaptée, suivi social adapté, accompagnement social renforcé... »¹⁵ et recouvre « des approches et des pratiques variées »¹⁶.

Prenons l'exemple des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL)¹⁷ mobilisées par les conseils départementaux dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement à destination des personnes défavorisées¹⁸. La mise en œuvre de ces mesures suppose une identification des ménages ainsi qu'une adhésion à la mesure d'accompagnement donnant lieu à une contractualisation formelle.

¹³ Didier VANONI, Christophe ROBERT, (2007), *Logement et cohésion sociale, le mal-logement au cœur des inégalités*, Ed. La Découverte, Paris, 234 p.

¹⁴ Arrêté du 30/09/2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à l'habitat indigne et non décent, dénommé « ORTHI »

¹⁵ Milouda MALKI et al., « Pratiques d'accompagnement social en matière de logement : une expérience transfrontalière pour contribuer au débat », *Pensée plurielle* 2006/2 (n°12), p. 101-122.

¹⁶ Juliette BARONNET, *Ibid.*

¹⁷ Ces mesures sont dénommées *d'accompagnement socio-éducatif lié au logement (ASELL)* dans le département des Bouches-du-Rhône

¹⁸ Institué par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite loiesson, visant la mise en œuvre du droit au logement

Or, l'accompagnement des ménages en situation d'habitat indigne se heurte souvent, pour les raisons abordées précédemment, à un non-recours : les ménages étant réticents à initier des actions contre leur propriétaire, nombre d'entre eux ne s'engageront pas forcément dans un accompagnement aussi formel, qui peut être vécu comme contraignant voire intrusif.

En dehors de ces accompagnements formatés (on parle de « mesure »), il y a bien sûr plusieurs intervenants ou dispositifs qui peuvent être sollicités de façon ponctuelle sur une durée plus ou moins longue. Mais, si précieuses soient ces ressources, elles ne proposent pas d'accompagnement social.

N'y aurait-il pas un intérêt à proposer un accompagnement adapté en dehors des formes classiques qui ne touchent qu'une partie du public concerné ?

La nécessité d'un accompagnement souple et adapté

La notion d'accompagnement s'est développée dans l'idée d'une relation en mouvement qui substitue le « faire avec » au « faire pour ». Elle est en lien avec le concept de *développement du pouvoir d'agir* qui promeut la prise en compte des enjeux propres aux personnes dans la relation d'accompagnement. Ainsi, « *le désaccord est possible avec l'autre ou la collectivité, mais il faut reconnaître l'existence de son enjeu* » affirme Yann LE BOSSE qui

ajoute que « *la pertinence de tout accompagnement vient de son ajustement à la situation* »¹⁹.

L'accompagnement proposé ne peut se contenter d'apporter une aide technique et juridique même si cela est indispensable. Il faut en effet permettre la mobilisation de tous les outils par l'apport de connaissance et l'aide à leur mobilisation.

Si l'écoute est importante, l'échange, voire le débat, le sont encore plus. L'intérêt est d'identifier tous les éléments de compréhension et notamment les éléments de stratégie des ménages et d'apporter les éléments utiles à l'éventuelle modification ou une co-construction de cette stratégie.

Chaque démarche envisagée doit faire l'objet d'une présentation des résultats ou conséquences prévisibles afin de permettre au ménage de faire les choix les plus éclairés possibles.

La question de la volonté du ménage est ici primordiale mais il ne s'agit pas de protéger l'accompagnant en faisant porter toute la responsabilité sur les ménages. Il s'agit au contraire d'envisager les possibilités en fonction du contexte et des effets induits. Même s'il est frustrant de laisser un logement en mauvais état et susceptible d'être reloué, de laisser une famille vivre dans des conditions très dégradées, il est inenvisageable d'engager un ménage dans un conflit dont toutes les conséquences ne

¹⁹ « Soutenir sans prescrire, l'ambition du pouvoir d'agir », Entretien avec Yann LE BOSSE, *Lien social* n°1194, 27/10 au 09/11/2016, pp. 32-34

sont pas identifiées et anticipées. Par exemple, si un ménage ne peut envisager autre chose qu'un relogement, il risque de faire obstruction à la réalisation d'éventuels travaux et donc de s'exposer à la suppression de l'aide au logement. L'accompagnant doit donc être en capacité d'accepter le renoncement.

Cette approche relève d'un accompagnement adaptable aux différentes configurations et revêt un caractère multidimensionnel. Cela implique que l'ensemble des éléments identifiés sont considérés dans un contexte partenarial, réglementaire et législatif dont les outils sont expliqués et mobilisés successivement ou en parallèle²⁰.

Une question de posture

La mise en œuvre d'un tel accompagnement repose plus sur une posture que sur un profil professionnel défini.

En termes de ressources humaines, les compétences nécessaires semblent proches de celles requises par des postes de coordination, voire de conduite de projet dont on retrouve l'essentiel des étapes : analyse et identification des enjeux et des ressources, élaboration partagée, mise en œuvre, mobi-

lisation de partenariats, évaluation, adaptation, bilan.

La formation continue constitue un outil à mobiliser en priorité afin d'une part, de s'approprier les évolutions contextuelles et d'autre part, de questionner la pratique même de l'accompagnement.

En termes de financement, le format non défini d'un accompagnement le plus souple possible semble inadapté à une tarification à l'acte de type « mesure ».

Les cadres actuels de l'action sociale semblent pour l'instant peu favorables au développement de ce type d'accompagnement qui pourtant représente un enjeu majeur dans l'amélioration des réponses à donner aux ménages et dans la lutte contre une certaine forme de *non-recours*²¹. Le développement de la réflexion autour de cette notion de non-recours pourrait d'ailleurs représenter une bonne occasion d'expérimenter des formes alternatives d'accompagnement.

²⁰ La Fondation Abbé Pierre développe depuis 2012, un dispositif d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) proches de ces principes selon « un mode d'accompagnement spécifique, réalisé par des structures associatives, qui ne s'intègre pas dans un cadre institutionnel prédéfini ». Fondation Abbé Pierre, (2015), *L'accompagnement aux droits liés à l'habitat : principes d'intervention et pratiques*, Paris, 59 p.

²¹ Parmi les 4 principales formes de non-recours identifiées par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), celle qui nous intéresse particulièrement est la non demande qui « surgit notamment lorsque l'offre impose des conditions de comportements qui paraissent irréalisables ou inacceptables ». Philippe WARIN, « Le non-recours : définition et typologies », Working paper n°1, ODENORE-Maison des Sciences de l'Homme – Alpes, Grenoble, 2010 actualisé en décembre 2016, 14 p. <https://odenore.msh-alpes.fr/documents/wp1.pdf> - Consulté le 21/06/2017