

Le Logement d'abord en pratique(s) / Atelier # 14

Prévenir les expulsions locatives (le plus en amont possible)

LA PRATIQUE

Présentation

- **Intitulé de l'expérience/du projet** : DISPOSITIF DE SAUVEGARDE DE BAIL
- **Nom de la ou des structures porteuses** : SOLIHA Provence (ex PACT 13)
- **Type de structure(s) porteuse** : Association loi 1901
- **Année de lancement** : 2015
- **Territoire concerné** : Marseille

Contexte et genèse

Depuis une quinzaine années, le territoire marseillais a été le terrain de diverses études portant sur le besoin des personnes en situation d'invalidité du fait de troubles psychiques en matière d'accompagnement et de logements/hébergements accompagnés. Ces travaux ont mobilisé diverses instances et équipes.

Le PACT a également été très mobilisé, sur le plan opérationnel et stratégique :

- dans le cadre d'une mission confiée par l'Etat et la Ville sur l'analyse des besoins de places d'hébergement, ou de logements accompagnés,
- sur les dispositifs Marabout et Housing First, dont il gère le volet foncier et immobilier,
- lors des diverses sollicitations qui lui sont adressées, lors du montage de dispositifs s'adressant aux personnes en situation de grande précarité et de fragilité psychologique.

Ses observations étayent les constats réalisés sur le territoire. Avec ses partenaires, il constate le besoin d'une meilleure articulation entre les acteurs du soin, du logement et de l'hébergement, et de l'accompagnement. Il souligne l'impérieuse nécessité de trouver des synergies entre les acteurs concernés devant des situations difficiles qui perdurent dans le temps et se terminent au détriment du locataire.

En effet, une partie de la population du parc social, en situation de handicap psychique, parvient difficilement à faire face au quotidien, et se trouve en rupture avec son environnement à cause de difficultés diverses (troubles du voisinage, dégradation du logement, impayés de loyers, défaut d'assurance, etc. Les bailleurs ne peuvent pas toujours repérer les signes de détresse qui accompagnent ces difficultés et bien souvent, le traitement de ces situations est seulement administratif. Aucun dispositif de détection et de concertation ne permet de déclencher l'accompagnement social/médico-social dont le public aurait besoin devant ses difficultés, et son isolement s'accroît. Les démarches de soin sont engagées trop tardivement, souvent sur le mode de l'hospitalisation sous contrainte. Ainsi, ces situations de handicap, conjuguées à des hospitalisations répétées ou prolongées, amènent fréquemment les personnes à perdre leur logement, à l'errance, voire à l'exclusion sociale (...) ».

Outre la question du maintien dans le logement des personnes atteintes de troubles psychiques, celle de leur accès à un logement en sortie d'hospitalisation est aussi un enjeu compte tenu des freins qu'elles rencontrent.

C'est dans ce contexte que depuis une dizaine d'année, les politiques publiques nationales et locales ont approché cette problématique et diverses initiatives se sont développées, permettant d'innover dans le champ de l'accès et du maintien dans le logement des publics concernés.

Depuis plusieurs années maintenant, les équipes du PACT prennent toute leur place dans le développement de ces initiatives et elles ont capitalisé une réelle pratique dans ce rapprochement entre propriétaires de logement, personnes atteintes de troubles psychiatriques sévères et associations d'accompagnement social.

C'est sur la base de ce capital que le PACT s'est engagé dans l'expérimentation d'un dispositif de « Sauvegarde du Bail » en direction des personnes vulnérables.

Il est nécessaire de partir des constats de terrain et des besoins des différents publics. C'est ce que nous avons fait dans le dispositif de sauvegarde de bail ! Nous nous sommes attachés à recenser quelles étaient les solutions et les réponses faites dans le cadre des expulsions locatives pour un public souffrant de troubles psychiques.

Nous nous sommes associés à un bailleur public, Marseille Habitat, qui connaît et qui gère de telles situations dans son parc mais avons aussi étendu l'action aux bailleurs privés, souvent encore plus démunis devant de telles situations. De fait, la seule réponse aux troubles de l'occupation et de la gestion « en bon père de famille », pour des personnes souffrant de troubles psychiques est l'expulsion locative.

Lorsque nous avons construit ce projet dans le cadre de l'appel de la DIHAL aux actions innovantes en 2014, nous imaginions travailler à partir de bail de sauvegarde qui consiste à devenir locataire en lieu et place du locataire « défaillant » tout en le maintenant dans son logement avec un statut de personne hébergée, puis de faire glisser le bail de nouveau au moment de la stabilisation de la situation.

En structurant le projet avec nos partenaires, nous avons fait tout autre chose, nous nous sommes adjoint les compétences d'un cabinet juridique qui fait de la recherche en droit, avons associé notre juriste, l'intervenant social de SOLIHA Provence, les conseillères sociales du bailleur, le service contentieux, et sommes partis du postulat que nous ne souhaitons pas fragiliser la situation du locataire dans son statut mais travailler avec lui au rétablissement de sa situation personnelle, sanitaire et financière.

Mais la définition du cadre juridique du dispositif s'est avérée complexe. La sauvegarde du bail appelait une adaptation des cadres juridiques existants. Or, cette adaptation se révélait difficile :

- *« l'application de la législation actuelle ne permettait pas de travailler avec les personnes sur la durée et correctement. La seule réaction aux difficultés des personnes est administrative : la dette entraîne le signalement à la CAF du non-paiement des loyers et donc la suspension de l'AL ou de l'APL. Cela vient alimenter la dette et la rend irrécouvrable.*
- *l'efficacité de la sauvegarde du bail repose d'abord sur la possibilité de ne pas appliquer la suspension de l'AL ou de l'APL. Lorsqu'il est trop tard et que le bail a été résilié, il est possible d'établir un plan d'apurement dans le cadre du FSL Maintien associé à un bail glissant, un nouveau bail donc en relais de celui qui a été résilié, établi avec un opérateur. C'est dans ce cadre que le PACT 13 souhaitait au départ développer la sauvegarde du bail. Mais dans ce dispositif (Cf. FSL) l'opérateur a trois mois pour glisser de nouveau le bail au nom de la famille. Par exemple, un « bail de sauvegarde » signé le 1^{er} janvier doit « re glisser » vers la famille pour un bail direct au 1^{er} Avril. On estime ainsi à trois mois le délai de rétablissement de la situation. Or, dans le cas des personnes atteintes de troubles psychiques et en rupture de soin, ce délai est irréaliste, et qu'il faudrait le porter à minima à douze mois.*
- *lorsqu'un bail est résilié devant la justice, le bailleur en informe la CAF, sans quoi il a une pénalité pour non dénonciation de bail ; or dans le cadre du bail de sauvegarde le PACT souhaite faire valider le concept d'une suspension de bail et non d'une résiliation. »*

Partant de ces constats, plusieurs pistes complémentaires ont été étudiées :

- la reconnaissance de la notion de « bail sauvegardé » pour les personnes atteintes de troubles mentaux, permettant de surseoir à la décision de résiliation du bail par le tribunal,
- sur la base de ce sursis, la possibilité de suspendre par avenant le bail initial, au profit d'un bail de sauvegarde « provisoire » avec un opérateur, et un délai fixé par l'avenant, renouvelable.
- Dans le cas des baux déjà résiliés, signature avec l'opérateur d'un bail de sauvegarde, en relais du bail initial, dans le cadre d'un bail glissant, avec une extension des délais (FSL maintien) de rétablissement de la situation de 3 mois à 12 mois.
- compte tenu de ces dispositions, la reconnaissance par la CAF du statut du bail sauvegardé d'une part et du bail de sauvegarde d'autre part, de sorte que l'existence même d'une négociation entre le bailleur un opérateur et le ménage permette de surseoir à la suspension des APL sur la base de la signature du plan d'apurement, avec la reprise du paiement des loyer.

Mais le projet avait besoin d'une approche juridique plus prospective compte tenu de son caractère innovant, c'est pourquoi l'association BaBa Lex a été sollicitée.

Les travaux associant le service juridique du PACT, BaBa Lex et Marseille Habitat ont finalement conduit à abandonner provisoirement le mécanisme inspiré du bail glissant.

Les comptes rendus des réunions produits par BaBa Lex indiquent que : « En effet il présente des fragilités :

- de fondement : abandon provisoire de son statut par une personne physique en situation de vulnérabilité
- de mise en œuvre : difficulté à réaliser une suspension de bail avec existence parallèle de deux contrats sur le même bien sans d'ailleurs traduire la réalité des rapports juridiques souhaités par les parties c'est-à-dire le maintien du contrat initial et des obligations locatives sous condition de mesure d'accompagnement et de gel des dettes locatives pendant cette période. »

Dans le scénario finalement retenu, le dispositif prend la forme « *d'une convention tripartite – le bailleur, l'opérateur social, le locataire - combinant et régissant une mesure d'accompagnement social et un cautionnement du locataire par l'organisme accompagnateur. Les rapports entre bailleur et opérateur social seront régis par une convention-cadre.* »

« Ces actes instaurent un faisceau d'obligations interdépendantes et produit les effets attendus par toutes les parties prenantes :

- **gel de la dette locative pour le bailleur et assurance d'une prise en charge globale de son locataire**
- **maintien dans les lieux et bénéfice d'un accompagnement social personnalisé pour le preneur**
- **maîtrise du risque financier, gel de la situation juridique de la personne accompagnée pour l'opérateur social¹ »**

C'est ainsi que le bail de sauvegarde est devenu sauvegarde de bail. Nous avons pensé cela comme un dispositif de protection du contrat et in fine de la personne locataire elle-même !

Cela s'est traduit par **un contrat tripartite innovant** dans sa conception et dans les éléments **de loi qui y figurent.**

Ce document est **enregistré à l'INPI** depuis 2016.

Principaux objectifs

- **Lutter contre l'expulsion domiciliaire, conséquence des impayés de loyers de ménages faisant l'objet de difficultés financières et sociales au sein du parc social**
- **Élaborer un plan de sauvegarde autour du logement afin de rassurer toutes les parties en présence mais principalement le locataire en passe d'être expulsé ou en situation tendue et le propriétaire démuné, excédé et en passe de lancer une procédure.**

Le public cible

- **Nature du public visé :** Personnes qui sont logées, dans le parc privé et public, mais qui « souffrant de troubles de la santé mentale (souffrance psychique, pathologies mentales, troubles somatiques ou conduites addictives) présentent un fort risque de perdre leur logement. »²
- **Nombre de ménages concernés par an :** 15 à 18 ménages/an

Description opérationnelle

Identification des personnes nécessitant un accompagnement

L'Assistante Sociale mobilisée par le PACT 13 est saisie par d'autres travailleurs sociaux qui lui signalent par téléphone ou par mail par le biais d'une fiche confidentielle, une situation qui pourrait rentrer dans les critères de la sauvegarde du bail, à savoir la présence d'un risque imminent d'expulsion pour des problèmes entraînés par des troubles mentaux (non paiement du loyer, problèmes de voisinage, incurie, etc.)

Parmi les personnes qui peuvent être à l'origine d'un signalement : les travailleurs sociaux qui ont connaissance du dispositif et s'en saisissent, le bailleur social directement, le voisinage qui saisit le bailleur, l'entourage, la famille...

Un premier examen conjoint de la situation est réalisé par les professionnels. Le travailleur social propose ensuite au ménage identifié de la rencontrer à son domicile, avec l'Assistante Sociale de l'équipe du PACT 13.

¹ Compte Rendu de Réunion BaBa Lex Janvier 2016

² Cahier des charges de l'appel à projet « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » appel à projet conjoint DIHAL/DGCS/DHUP sous le pilotage de la DIHAL, page 3

Au terme de l'entretien, le temps de la réflexion est laissé aux personnes (une semaine). Souvent, les personnes disent leur accord dès le premier entretien ; elles sont en confiance ; elles se sentent entourées et rassurées. D'autres prennent plus de temps et puis rappellent...

La réalisation du diagnostic médico-social sur la situation et l'accompagnement des personnes à leur rétablissement sanitaire, social et financier et personnel

Lorsque l'adhésion des personnes a été recueillie, l'Assistante Sociale affine le diagnostic de la situation avec la personne concernée. Cette fois ci, la rencontre se tient dans les bureaux de Soliha.

Dès lors, le projet d'accompagnement est abordé. Il est personnalisé. Ses orientations sont définies avec les personnes elles-mêmes. Ses modalités, son rythme, ses lieux, tiennent éminemment compte de la singularité de chaque situation, et des troubles vécus par les personnes

Les actes de l'accompagnement : les entretiens, l'évaluation des situations, l'examen avec les personnes de leurs modalités de gestion, de traitement des quittances, de paiement du loyer... ; la mobilisation de soutiens financiers... ; des démarches, : de l'accompagnement physique aux démarches, de la médiation, de la guidance étape par étape ; le traitement des ruptures de droit : recherche des raisons et de solutions, l'information, l'aide aux démarches pour la restauration des droits, du conseil... ; la réflexion, la recherche d'orientations appropriées – par exemple le GEM, le SAVS ... ; la perspective de l'accès au soin et de l'accompagnement au soin mais aussi la médiation avec les bailleurs, les voisins et en fin, travailler sur la dette, réfléchir aux modalités d'un remboursement, suivre un échéancier, travailler la reprise d'une assurance habitation, trouver des modus vivendi avec le voisinage....

L'accompagnement est un processus qui demande du temps, c'est pourquoi la durée de la première convention est de 6 mois. La convention peut toutefois être renouvelée, lorsque des signes d'évolution sont constatés, des avancées effectives et une volonté de collaboration des personnes, les résultats restant toutefois fragiles, ou compte tenu de risques de décompensation qui demeurent.

La convention n'est pas renouvelée si aucune perspective ne s'annonce, si la situation est déniée, que la collaboration n'a pas lieu. Toutefois, l'accompagnement est quand même mené jusqu'au terme des six mois.

Le relais pris par Soliha sur les questions locatives

Avec le soutien du cabinet conseil BaBa Lex, le service juridique du PACT a pu élaborer un outil précisément adapté aux situations visées par l'expérimentation. Ce travail a débouché sur une première convention cadre entre Marseille Habitat et le Pact qui permet des conventions tripartites avec les personnes concernées. Cet outil donne au projet toute sa dimension opérationnelle. Il laisse intact le statut conféré au locataire par son bail.

Lorsqu'elles adhèrent à l'accompagnement, les personnes signent la convention tripartite d'accompagnement avec le bailleur et par le PACT ; la convention pose les principes de la sauvegarde du bail, de l'accompagnement et de l'engagement des personnes. La convention est suspensive de la procédure d'expulsion. Elle est signée pour une période de 6 mois renouvelable. La dette, elle, restant due.

La mobilisation des partenaires ad hoc pour assurer un accompagnement personnalisé

Avec les personnes concernées, l'équipe du PACT mobilise sur l'accompagnement tout partenaire dont l'action peut être utile à l'amélioration de la situation, dans le cadre du projet personnalisé.

L'Assistante Sociale qui assure les accompagnements a une très bonne connaissance du réseau de prise en charge en psychiatrie, et d'une longue expérience de la psychiatrie en CMP.

La mobilisation et la coordination de dispositifs et mesures sanitaires et médico-sociales, publiques ou privées, adaptées (Secteur, SAVS- SAMSAH, Tutelles...)

Lorsque ces dispositifs sont déjà mobilisés pour la personne, l'équipe du PACT 13 mène son action avec toutes les collaborations utiles avec ces services.

Au moment de la crise, on notera qu'en première intention, l'action de l'équipe se tourne prioritairement vers la résolution des problèmes urgents et l'accès aux soins. C'est dans un second temps, une fois le calme revenu, que des structures comme les SAVS seront mobilisées.

La dimension du soin tant somatique que psychique et l'inscrire dans la durée

C'est l'une des priorités de l'accompagnement. L'Assistante Sociale fait le point sur l'accès aux soins des personnes, les réseaux dans lesquels elle s'inscrit, les projets thérapeutiques...

Tout partenaire utile à l'avancement de l'action peut être mobilisé : CSAPA, CMP, Psychiatres de ville, CPAM, Mutuelles, hôpitaux ...

La coordination des actions autour de la personne accompagnée en mettant en place des temps de synthèse en sa présence et en équipe élargie

Il est convenu avec les travailleurs sociaux qui sont à l'origine de l'orientation, comme les CESF de Marseille Habitat par exemple, de rester en lien pour assurer la continuité de l'accompagnement. Un point est fait tous les deux mois avec les travailleurs sociaux, dont les personnes sont informées.

La mise en œuvre de tous les liens qui seraient susceptibles de participer au rétablissement de la personne

Il s'agit de lui permettre de se restaurer, tant dans ses droits que dans son intégrité physique et psychique grâce à l'activation de ses droits à des ressources, à l'accès à une couverture médicale, à l'accès aux soins, à l'accès à l'emploi, à l'accès à la justice. L'accompagnement mobilise donc potentiellement tout acteur du secteur social et médicosocial utile à l'avancement de la situation.

La médiation de voisinage si besoin

La médiation avec le voisinage est effectivement un volet important de l'action tant les situations sont parfois tendues pour le locataire comme pour ses voisins. Entre gestion de crise et démarche collaborative où les voisins sont associés au projet comme personnes ressources, l'approche est adaptée à chaque situation. Dans certaines situations, on observe que le logement est un paramètre qui aggrave les troubles subis par les personnes. Il y a des logements anxiogènes. C'est un point que le dispositif se propose de traiter (par exemple en recherchant des solutions de relogement avec les personnes...)

L'inscription de la personne accompagnée dans des réseaux idoines afin de travailler le lien social et éviter l'isolement : GEM ou Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies (CCRPA)

Il s'agit pour elles de briser l'isolement, de participer à des ateliers, de prendre part à des sorties...

La mobilisation des personnes ressources dans l'entourage ou le voisinage (parents, gestionnaires de groupe, concierge, amis...)

Pour l'heure, aucune situation n'a donné lieu à une coopération avec la famille ou l'entourage proche des personnes s'il en est. Certaines commencent à parler de leur environnement, après quelques semaines d'accompagnement.

Le voisinage quant à lui est au cœur de certaines situations.

L'aide à l'identification pour les personnes des interlocuteurs à contacter en cas de crise en réintroduisant la notion de droit commun à travers l'intervention soit des pompiers soit des forces de police selon les circonstances

Toute information utile est dispensée aux personnes concernant les services auxquels elles peuvent avoir recours.

Une pratique en faveur du Logement d'abord

Par son approche globale, le bail de sauvegarde qui associe les bailleurs privés et publics, mobilisent et coordonnent tout partenaire dont l'action peut être utile à l'amélioration de la situation, mais aussi l'entourage a permis le maintien d'un certain nombre de ménages puisque depuis le lancement de l'expérimentation aucune expulsion n'a été prononcée. Le dispositif contribue, au-delà du maintien dans le logement à la sérénité des locataires et à une relation apaisée avec les bailleurs

Les moyens nécessaires

- **Moyens humains** : Accompagnant social, 1 ETP, coordinatrice du projet, 0,20 ETP, le responsable de la gestion locative 0,10 ETP, le technicien GLA, 0,10 ETP et valorisation supports logistiques



- **Moyens financiers** : 185 000 euros dont DIHAL : 150 000 euros, ACSE ; 17 500, Conseil Régional 17 500 (sur le volet santé)
- **Moyens matériels** : Téléphonie, bureautique, remboursement des frais de déplacement, locaux

Bilan et perspectives

Ce dispositif montre des résultats positifs : les locataires à qui le dispositif a été proposé ont majoritairement adhéré à l'expérimentation immédiatement lors du 1^{er} rdv tripartite, en connaissance de cause et intéressés par le volet expérimental de l'accompagnement individuel proposé

Les locataires reprennent rapidement le paiement de leur loyer et tentent de résorber leur dette ou font des concessions avec le voisinage. Les locataires entament des démarches, disent mieux dormir, se sentir mieux, regardant leur propriétaire et leurs voisins autrement, tout en se réappropriant leur statut de locataire.

Le travail de médiation effectué avec le propriétaire, et le voisinage lorsqu'il s'est avéré nécessaire, rassure le locataire ; le propriétaire est lui-même rassuré, voyant une issue possible à la situation de son locataire dans son logement. Certains voisins sont aujourd'hui moins méfiants, ayant même parfois renoués un lien avec ce locataire qu'ils disent « ne pas avoir compris dans son attitude et dans son mode de vie », n'ayant pas réitéré leur plainte et proposant un service en cas de difficultés (tel qu'un appel téléphonique, ce qui s'est déjà produit par deux fois chez deux locataires différents).

Les propriétaires ayant choisis à ce jour d'adhérer au bail de sauvegarde ont mis en avant les difficultés et le temps consacré à la procédure d'expulsion et le malaise qui s'installe entre lui et son locataire lorsque la procédure a commencé, souhaitant vivement une autre issue et une sérénité possiblement retrouvée.

Bien que nous soyons encore aux prémices de l'expérimentation, aucune procédure d'expulsion n'a été prononcée à ce jour et un seul accompagnement a été arrêté, le propriétaire et le locataire ne trouvant pas de compromis et le locataire, déjà pris en charge dans le droit commun, rencontrant de grandes difficultés à adhérer finalement à un nouveau dispositif.

Les bailleurs sont convaincus, la preuve en est que les différentes vagues d'AAP de l'USH sur 10 000 IHLM accompagnés, se poursuivent et veulent se pérenniser. Voyant de premiers résultats, des bailleurs sociaux interpellent aujourd'hui davantage Soliha sur ce dispositif, conscients des avantages de cette nouvelle prise en charge.

Les bailleurs privés sont plus difficiles à contacter car plus en ordre dispersé et les fédérations comme l'UNPI ou la FNAIM perçoivent mal la valeur ajoutée d'une telle action. Nous avons donc travaillé avec les bailleurs privés que nous connaissions et dont nous savions qu'ils étaient touchés par ce type de problématique.

Pour aller plus loin

- **Contact** : Christine Charnay Heitzler c.charnay@soliha.fr