



Conseil supérieur du logement

Avis n° 18 du Conseil supérieur du logement du 16 décembre 2009 en vue de promouvoir l'accompagnement social lié au logement locatif en Wallonie.

Les bailleurs sociaux – Sociétés de Logement de Service public (SLSP), le Fonds du Logement wallon (FLW), les Agences immobilières sociales (AIS), les Associations de Promotion du Logement (APL), les CPAS ou les communes – sont de plus en plus souvent confrontés au paradoxe suivant : leur mission est de garantir le droit au logement, alors qu'un nombre croissant de locataires éprouvent de grandes difficultés à respecter leurs obligations contractuelles (paiement du loyer, respect et entretien du logement, respect du voisinage,...).

Devant ces difficultés, plusieurs parlementaires et responsables de SLSP marquent un intérêt croissant pour la démarche d'accompagnement social mise en pratique depuis de nombreuses années par les opérateurs du logement, et rendue obligatoire dans les SLSP en vertu de l'article 162 du Code wallon du Logement.

Le Conseil supérieur a souhaité s'appuyer sur l'expertise développée par ceux qui pratiquent l'accompagnement social lié au logement pour donner un avis sur les modalités de soutien à apporter par la Région wallonne à cette démarche.

Il a notamment pris connaissance du travail réalisé dans le cadre d'un programme Interreg III, intitulé « Dynamiques d'accompagnement social en matière de logement », et porté par les asbl Habitat et Participation, Relogeas et Solidarités Nouvelles pour le côté wallon, et par le PACT de Lille Est pour le côté français. Ce travail est basé sur l'expérience d'intervenants sociaux qui pratiquent l'accompagnement social en matière de logement en Wallonie et en France ⁽¹⁾.

Il a ensuite constitué un groupe de travail réunissant des membres représentant la SWL, les SLSP, le FLW, les AIS et les APL qui ont été pionniers en la matière.

Avec eux, le Conseil a voulu mieux cerner ce qu'ils entendent par accompagnement social, quels sont les objectifs poursuivis, et quelles seraient les modalités de soutien les plus adaptées, à apporter par la Région ?

¹ Les résultats de ce travail peuvent être obtenus auprès de l'association « Habitat et Participation ».

1. En quoi consiste l'accompagnement social lié au logement ?

Tour d'horizon.

Lorsque l'on s'intéresse à la question de l'accompagnement social, un premier élément à relever est la difficulté de cerner et de définir ce que l'on entend par ces termes. La difficulté tient principalement à la nature de la démarche, qui, parce qu'elle touche aux aspects humains fondamentalement immatériels, échappe à l'emprise des mots.

Avant d'être inscrit dans les dispositifs légaux de la politique du logement, l'accompagnement social est l'appellation que les intervenants sociaux de terrain donnent à leur pratique dans de nombreux secteurs de l'action sociale : aide sociale, aide à la jeunesse, santé, emploi, insertion sociale, formation et logement, ...

C'est une appellation pragmatique qui veut coller avec la réalité sociale.

Elle peut correspondre à des pratiques différentes selon les contextes institutionnels et les populations concernées. Des nuances apparaissent tant en ce qui concerne les objectifs à atteindre que les modalités d'action.

Un tour d'horizon des pratiques d'accompagnement social par les différents acteurs de la politique sociale du logement permettra de préciser ce qu'est l'accompagnement social lié au logement, d'en définir les limites et les conditions d'application.

1.1. L'Aide locative du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie.

En tant qu'opérateur immobilier et acteur de la politique sociale du logement, le Fonds du Logement a, dès l'origine de l'Aide locative en 1982, voulu adopter une démarche « d'accompagnement technico-social personnalisé ». Pour lutter efficacement contre les taudis et les conditions indignes de logement, le Fonds du Logement a considéré qu'il était indispensable d'articuler action immobilière et action sociale.

Pour qui ?

Le Fonds du Logement est principalement sollicité par des familles avec enfants qui éprouvent de grandes difficultés à trouver un logement adapté à leurs revenus et à la taille de leur ménage. Parmi elles, la plupart sont très fragilisées en raison de différentes fractures dans leur parcours : rupture familiale, problème de santé, perte d'emploi, ... Outre les difficultés financières, ces familles éprouvent, par moments ou en permanence, de grandes difficultés à gérer et entretenir leur logement au quotidien, à s'en sortir financièrement avec leur petit budget, à s'insérer dans le voisinage, à respecter le contrat, ...

Pourquoi ?

Les difficultés rencontrées par les familles ne sont visiblement pas seulement liées à la disponibilité des logements.

Les retombées affectives des exclusions professionnelles et sociales, ainsi que la stigmatisation, sont tellement déstructurantes que certaines personnes s'installent dans une image négative d'elles-mêmes, et tendent à se remettre en situation d'échec et de rupture.

Dès lors, il ne suffit pas d'offrir un logement décent pour que le droit au logement leur soit garanti.

Il faut qu'elles puissent rompre avec le cercle vicieux de la culpabilisation, de l'échec et de la stigmatisation, les causes subjectives de l'exclusion sociale.

Comment ?

Rompre avec le cercle vicieux de l'exclusion sociale implique de retrouver confiance en soi et dans les institutions. Le Fonds du Logement considère que la relation contractuelle entre le bailleur social et le locataire constitue un lien social, une base pour rétablir cette confiance. Il a donc invité les intervenants techniques et sociaux de l'Aide locative à agir avec pédagogie, d'où l'expression de « pédagogie de l'habiter ».

Par l'accompagnement technico-social, le Fonds poursuit un double objectif : assurer les conditions matérielles permettant aux personnes de se loger dignement et, par là, contribuer à une revalorisation personnelle (retrouver confiance en soi, se redonner des perspectives positives).

La démarche commence dès l'accueil des candidats. Une visite à leur domicile permettra de parler avec eux de leur habitation, de leurs difficultés d'habiter, de ce qu'ils attendent de leur nouveau logement, etc. Les contacts seront entretenus par et avec le candidat en attendant qu'un logement adapté à la famille soit disponible. L'attribution est préparée avec le futur locataire : visite des lieux, explication de l'utilisation des équipements, préparation et aide à l'aménagement.

Afin de favoriser l'appropriation du logement, les locataires sont invités à choisir les couleurs des menuiseries et murs, ainsi qu'à mettre en œuvre eux-mêmes les peintures.

Une fois le locataire installé, les difficultés de paiement du loyer, d'entretien du logement ou des tensions avec le voisinage seront l'occasion de nouveaux contacts. Les règles contractuelles sont rappelées si nécessaire, et dans la mesure où le locataire le souhaite et l'exprime, les intervenants sociaux et techniques sont attentifs aux difficultés qu'il manifeste.

Tout en reconnaissant ce qui fait difficulté au locataire, ils font valoir l'intérêt de celui-ci à respecter le bail. Plutôt que d'imposer de manière abrupte les exigences de celui-ci, ils veillent à en expliquer le sens et à recréer l'adhésion du locataire aux engagements du contrat.

L'intervenant social peut également faire valoir auprès de l'organisation certaines difficultés circonstanciées, et chercher avec le locataire à mettre en œuvre les solutions pour y remédier, que ce soit un arriéré de loyer, des tensions de voisinage, des problèmes d'hygiène, etc.

Le logement sert de support à la démarche sociale, et la démarche sociale sert à garantir le logement.

Ce dernier délimite toutefois le champ d'intervention sociale de l'Aide locative, qui cherche à développer des partenariats, et à orienter les familles vers les autres acteurs sociaux tels que le CPAS, les services de l'Aide à la Jeunesse, les services de médiation de dettes,...

1.2. Les Associations de Promotion du Logement (APL).

Dans le secteur du logement, plusieurs associations ont développé diverses initiatives qui apportent des solutions complémentaires aux sociétés de logement de service public, aux AIS et à l'Aide locative. Aujourd'hui, 15 APL sont agréées par la Région wallonne.

Pour qui ?

La plupart des associations de promotion du logement ont comme objectif premier d'apporter des solutions à des personnes qui, sans cela, vivent dans des situations d'extrême précarité, laissées pour compte de l'organisation sociale.

Elles ont chacune des publics cibles spécifiques : personnes en voie d'insertion socio-professionnelle pour Relogeas (Monceau-sur-Sambre), hommes célibataires et familles pour la Maison Marie-Louise (Verviers), personnes isolées et défavorisées pour Habitat Service (Liège), ...

Toutes associent en général l'accueil et l'hébergement transitoire et/ou la location de logement (d'insertion) à un accompagnement de proximité ⁽²⁾.

Pourquoi ?

Les associations partent du même constat qu'au Fonds du Logement : perte d'emploi, manque de formation, violence ou maltraitance familiales, appauvrissement, toutes ces situations déstructurent les personnes qui cherchent chacune une parade à leur malaise.

Certaines la cherchent dans le repli, la marginalisation, les assuétudes. Aucune n'est vraiment heureuse de ces situations qui les piègent. Empêtrées dans l'isolement et le cercle vicieux de l'exclusion sociale, elles s'installent dans la répétition de comportements asociaux, suscitent le rejet ou s'enferment dans l'isolement. Mais d'elles-mêmes, elles ne peuvent plus trouver la voie de l'insertion sociale d'autant que, inquiétée par elles, la société s'en protège.

² Il est intéressant de citer également l'action de l'asbl « Comme chez nous – Le Rebond » (Charleroi), qui organise un accueil de jour destiné aux personnes sans abri et très marginalisées. Un accompagnement social présentant des caractéristiques particulières y est mis en œuvre. L'objectif de cette association est de reloger les personnes dans des logements relevant principalement du secteur privé.

A double face, le mal-être de ces personnes est d'un côté lié à la pauvreté économique, mais comporte de l'autre des dimensions fondamentalement humaines et sociales.

Voilà pourquoi les associations pensent que les solutions matérielles sont indispensables, mais inopérantes si on n'accorde pas une importance première aux relations humaines, aux démarches qui contribueront à rompre le cercle vicieux de l'échec et rétabliront la confiance.

Comment ?

Pour ces associations, l'accompagnement social individuel est une démarche globale visant à accompagner le locataire très fragilisé dès le premier accueil dans sa recherche de logement, son déménagement et son installation, sa gestion journalière, selon les difficultés qu'il éprouve à prendre ses responsabilités.

L'intention première des associations est de permettre aux personnes de rester et de s'épanouir dans leur logement. Mais pour elles, l'accompagnement dépasse largement le seul objectif de se loger. Parce qu'il est indispensable pour l'épanouissement personnel ainsi que pour l'insertion sociale et professionnelle, le logement est l'un des supports de l'accompagnement social.

A l'inverse de l'assistance, l'accompagnement favorise une prise en charge par la personne. Accompagner veut dire « faire avec », et non « faire à la place ». Il s'agit d'une véritable démarche éducative.

La démarche se veut préventive et curative : éviter que les personnes ne se remettent en situation de rupture, leur donner la possibilité de remédier aux difficultés dans lesquelles elles sont : retard de paiement du loyer, réparation de dégâts au logement, ... mais aussi stimuler leur développement personnel afin de pouvoir rompre avec leurs assuétudes, sortir de l'isolement, se projeter positivement dans l'avenir, ...

Aux yeux des intervenants sociaux et de ceux qui les soutiennent, condamnation, répression, mépris, préjugés renforcent le malaise et l'exclusion. D'autres attitudes sont nécessaires pour permettre à ces personnes de retrouver confiance, dignité et respect d'elles-mêmes, conditions nécessaires pour qu'elles reprennent prise sur leur gestion quotidienne et leur projet de vie.

C'est pourquoi, un principe de base de l'accompagnement social est de chercher à établir une relation de confiance réciproque et de l'entretenir avec chacun.

Selon la fragilité des personnes et les circonstances, l'accompagnement prend une intensité journalière ou périodique en fonction des situations. Il ne se limite pas au moment d'occupation du logement. Il s'intéresse, en amont, à la recherche d'une habitation et à l'installation (préparation du déménagement, recherche de meubles, formalités administratives...), en aval, à la perspective d'une nouvelle insertion sociale.

Il articule donc étroitement le logement à l'insertion sociale, liée mais distincte de l'insertion professionnelle.

Ces démarches sont le support par lequel les personnes découvrent qu'elles sont prises au sérieux, respectées, que l'intervenant social leur reconnaît des aptitudes à faire elles-mêmes les choses.

Il est essentiel cependant que ce qu'elles sont invitées à faire comme démarche ne les conduise pas de nouveau à des échecs. A l'inverse, les petits succès leur redonnent confiance en elles et leur permettent progressivement d'oser élaborer d'autres projets.

1.3. Les Agences Immobilières Sociales (AIS).

Plus récentes, les Agences immobilières sociales, créées dans les années 90, ont d'emblée associé la prise en gestion de biens privés à l'accompagnement social des locataires.

Par le mandat de gestion, les AIS permettent l'accès de personnes en difficulté de logement à des logements privés, sociaux ou sociaux assimilés qui leur sont confiés en gestion.

Leur positionnement institutionnel est différent de celui des Associations ou du Fonds du Logement. Elles sont les intermédiaires entre un propriétaire qui doit avoir la garantie du bon entretien des logements, et les locataires, qui n'ont pas toujours les comportements adéquats et n'entretiennent pas nécessairement leur logement.

Il est donc doublement essentiel pour les AIS d'entretenir une relation positive avec le locataire, laquelle l'incite à s'impliquer dans son logement et à respecter le contrat de bail.

C'est nécessaire pour la légitimité de leur rôle auprès des propriétaires ; c'est nécessaire pour atteindre leur objectif premier, qui est de contribuer au droit au logement.

Pour qui ?

L'objectif des AIS est d'élargir l'offre pour donner accès à un logement adapté à des personnes disposant de revenus essentiellement précaires (90 à 95 %), voire modestes.

Les candidats, familles avec enfants ou isolés, sont principalement des ménages qui ont un revenu de remplacement : CPAS chômage, pension ou mutuelle. Selon les situations, elles sont plus ou moins intégrées dans des réseaux familiaux ou sociaux. Parmi elles, un certain nombre n'a qu'un problème matériel d'accès au logement. Mais d'autres ont des comportements qui témoignent d'un malaise profond.

Par ailleurs, ces familles continuent de voir leur situation financière se dégrader, avec pour conséquence la difficulté de nouer les deux bouts, ce entraîne des difficultés pour payer le loyer, les charges, ...

Pourquoi ?

Les AIS font également le constat que la signature du contrat et le risque de rupture de bail ne suffisent pas pour garantir le droit au logement. Pour réussir le logement de personnes qui développent des comportements hors normes, on ne peut se limiter à fixer les règles, ou à attendre qu'elles gèrent « en bon père de famille ».

Pour ces personnes, un accompagnement paraît indispensable pour favoriser le respect du contrat de bail, la bonne gestion quotidienne, ainsi que la stabilisation dans le logement, mais aussi pour permettre au locataire l'accès aux différentes aides et aux services proposés par les différents niveaux de pouvoir.

Les AIS ont donc opté, à des degrés divers, pour une démarche pédagogique d'accompagnement social.

Elles constatent, comme les APL et le Fonds du Logement, que lorsqu'elles arrivent à établir une relation de confiance par cet accompagnement, elles contribuent à une resocialisation des personnes qui dépasse le simple cadre du logement.

Néanmoins, la loi sur les baux à loyer implique de travailler avec le locataire non pas « à la demande » comme dans la plupart des services sociaux, mais bien en empruntant une attitude qui peut paraître paradoxale : aider ce qui suppose l'empathie et l'adhésion, et imposer ce qui implique la contrainte.

Comment ?

Les AIS développent une démarche d'accompagnement très similaire à celle de l'aide locative. Toutefois, n'étant pas elles-mêmes propriétaires, leur marge de manœuvre n'est pas tout à fait la même.

Des nuances existent également dans les pratiques en fonction de la marge de manœuvre dont disposent effectivement les gestionnaires des AIS par rapport au Conseil d'Administration.

De plus, l'approche sociale des AIS est liée à la double charge des contacts avec les propriétaires et les locataires.

Pour les locataires, l'accompagnement social se concentre sur le contact et sur l'attention portée à chaque candidat et à chaque locataire. Les intervenants sociaux veillent à développer leur information sur leurs obligations et leurs droits locatifs, sur les modalités pratiques d'occupation des logements, en vue de gérer et de maîtriser les charges, d'entretenir régulièrement le logement, d'éviter les problèmes de condensation, Par des contacts réguliers, ils

cherchent à établir une relation de confiance favorisant l'adhésion des locataires au respect du logement et du voisinage.

Certains propriétaires requièrent également une forme d'accompagnement social pour faire face à la complexité des démarches, à la lourdeur de certains dossiers, à l'évolution incessante des normes, aux communications avec les services et administrations de tout bord. Ce sont aujourd'hui tant d'incitants dans le chef des propriétaires à confier leur bien en gestion à une AIS.

1.4. Les Sociétés de Logement de Service Public (SLSP).

L'objet social des Sociétés de Logement de Service Public est de pourvoir à l'offre de logements publics afin, notamment, de garantir un logement décent aux personnes en situation de précarité et à revenus modestes. La conception de cette mission a évolué au fil du temps mettant plus l'accent sur l'intégration des personnes.

Le Parlement wallon, partant de ce constat et conscient de la nécessité de se préoccuper de la qualité de vie dans les quartiers, a émis la volonté politique, traduite dans le Code wallon du Logement, de voir se réaliser de l'accompagnement social au sein des SLSP.

Historiquement, les SLSP se situaient avant tout comme des opérateurs et gestionnaires immobiliers.

Conscientes de la nécessité d'intégrer le volet social au sein, voire au cœur de leur action, de nombreuses SLSP souhaitent développer plus avant les démarches en ce sens. Elles sont cependant confrontées à un manque de moyens pour pouvoir les entreprendre.

Pour qui ?

Avec leurs 100.000 logements, les SLSP offrent du logement à une population diversifiée, bénéficiant de revenus précaires et moyens.

Parmi celles-ci, certaines personnes sont fragilisées par les aléas de leur vie, et éprouvent des difficultés à respecter les clauses des contrats de bail, à entretenir correctement leur logement et à s'intégrer dans leur voisinage. Certaines cités regroupent des personnes sans emploi, à faibles revenus, peu qualifiées professionnellement, et désœuvrées.

Pour ces personnes, un accompagnement individuel ou collectif est nécessaire pour favoriser leur insertion dans le logement et dans le quartier. Toutes cependant ne requièrent pas un accompagnement social.

Pourquoi ?

Les sociétés qui sont confrontées à des dégradations de leur patrimoine, cherchent comment réagir aux incivilités individuelles et collectives qui se

développent, et qui - dans les grands ensembles de logements sociaux - sont de plus en plus difficiles à gérer par les moyens traditionnels.

Ces incivilités peuvent avoir des répercussions sur le vécu collectif dans l'ensemble de la cité, ainsi que des retombées – réelles ou ressenties - sur l'insécurité, sur les conflits de voisinage, sur les dégradations des logements et des parties communes des immeubles.

Les responsables de ces SLSP constatent que les mesures contraignantes ou répressives ont parfois un effet contre-productif conduisant à de nouvelles exclusions.

L'accompagnement social représente alors pour eux une solution à intégrer dans la gestion de la société, dans le but d'inciter les locataires à respecter les lieux, le contrat et les règlements, ainsi que le voisinage.

Mais les dégradations des logements et de la sécurité dans les quartiers sont corollaires aux difficultés pour les personnes sans emploi et sans qualification d'envisager des projets individuels ou à plusieurs. En développant des projets participatifs et mobilisateurs, certaines démarches sociales favorisent les contacts, les liens sociaux et le développement d'une vie communautaire plus valorisante.

Comment ?

De plus en plus de SLSP disposent en interne de travailleurs sociaux qui pratiquent un accompagnement individualisé, ou développent des actions collectives.

Sur le terrain, les intervenants sociaux des SLSP sont confrontés aux mêmes réalités que celles qui ont motivé les APL, le Fonds du logement et les AIS à développer l'accompagnement social.

Mais le contexte de leur intervention est évidemment fort différent par le nombre de logements et de locataires. Développer un accompagnement personnalisé et sur mesure comme celui développé par les structures précitées paraît peu réalisable à cette échelle.

Par contre, du fait de l'habitat groupé, les SLSP ont théoriquement la possibilité d'initier des démarches plus collectives pour favoriser l'insertion dans le quartier. Certaines SLSP ont pris des initiatives dans ce sens, qui donnent des résultats fort intéressants.

Constats.

A l'appui de l'expérience des différents acteurs du logement qui pratiquent l'accompagnement social individuel ou qui tentent de développer des démarches sociales participatives, le Conseil Supérieur souhaite attirer l'attention sur les principaux constats dont il faut tenir compte pour la promotion des démarches d'accompagnement social dans le secteur du logement.

Plusieurs acteurs du logement ont d'initiative voulu compléter la gestion locative à finalité sociale, d'une démarche d'accompagnement social individuel ou tentent de développer des démarches sociales participatives.

Ces acteurs - les APL, le Fonds du Logement, les AIS et certaines SLSP - ont acquis une expérience de par cette démarche qui permet de mieux en cerner les qualités, les conditions dans lesquelles elle peut se développer, et les difficultés auxquelles elle se heurte.

Il est temps de reconnaître en Wallonie l'intérêt de l'accompagnement social lié au logement et de soutenir à cette fin les initiatives qui vont dans ce sens. Pour définir les modalités de soutien des démarches d'accompagnement social, le Conseil Supérieur du Logement recommande de s'appuyer sur l'expérience acquise par les opérateurs qui l'ont initiée et soutenue, et d'en respecter la nature subtile et complexe.

1^{er} constat : **La politique de la brique ne suffit pas pour garantir le droit au logement à tous.**

Le cadre juridique qui organise le système locatif considère que toute personne est capable d'occuper un logement décent et de le gérer en « bon père de famille ».

Dans les faits on observe que la démarche d'accompagnement social se développe à partir du constat inverse. Certaines personnes, dans leur trajectoire de vie, n'ont pas acquis ou ont perdu cette capacité.

Que ce soit dans les APL, où l'on est sollicité par des personnes sans-abri, ou logées dans des conditions de grande précarité ; que ce soit dans les AIS ou au Fonds du Logement, où l'on rencontre des familles qui risquent de se mettre en situation de rupture de bail ; que ce soit au sein des SLSP, où il est malaisé de gérer les incivilités qui détériorent le patrimoine et la vie collective, le constat est le même : de plus en plus de personnes ont des difficultés à respecter les règles, les normes et les engagements contractuels.

Tous les bailleurs sociaux peuvent être confrontés à des personnes qui rencontrent des difficultés de ce type, à un moment ou à un autre de leur vie, à des degrés divers cependant.

Leurs comportements ne sont acceptables pour aucun bailleur privé ou public, dans la mesure où ils causent des dégâts importants au patrimoine, alourdissent la gestion des entretiens et des réparations, sont source de conflits de voisinage, et, à tort ou à raison, source d'insécurité.

2^{ème} constat : La visée de l'accompagnement social dépasse la seule gestion immobilière.

Force est d'admettre que les dispositifs administratifs et réglementaires ne suffisent pas toujours pour motiver à adopter un comportement de « bon père de famille », pour enrayer les dégradations d'immeubles et le développement de l'insécurité, ni pour garantir le respect des engagements et des contrats.

Au contraire, si l'on s'en tient à l'exigence d'une gestion locative rigoureuse, ainsi qu'à l'application des règlements, la contrainte et la répression peuvent être inopérantes avec certaines personnes, et peuvent même avoir un effet contraire à celui recherché.

Au lieu de contribuer à garantir le droit au logement, elles peuvent renforcer l'exclusion, renvoyant certains ménages d'expulsion en expulsion.

Les acteurs du logement qui pratiquent l'accompagnement social soutiennent qu'il est nécessaire de ne pas se limiter à la seule logique de gestion immobilière.

Ils s'appuient sur le constat que les incivilités et le développement de l'insécurité résultent des déstructurations produites par l'exclusion sociale, la stigmatisation, les rejets dont ont été victimes les personnes dans leur parcours de vie familial et/ou professionnel.

Ces exclusions et rejets ont des conséquences non seulement matérielles, mais également subjectives.

Dès lors, pour garantir le logement et l'insertion sociale, il est nécessaire d'établir des liens sociaux susceptibles de redonner confiance, une condition indispensable pour renouer avec la vie sociale.

Vu l'importance du logement et étant donné que le droit au logement est indissociable des obligations légales du bail ou du contrat d'hébergement, le logement constitue un support de premier plan pour pouvoir, dans le cadre de la relation contractuelle, restaurer les confiances.

Plus qu'une finalité en soi, le logement est un support privilégié de l'insertion sociale.

Le logement est à la fois un but et un moyen, car la visée ultime est de rompre avec les mécanismes d'exclusion sociale, de favoriser l'épanouissement, l'insertion sociale et le développement personnel.

3^{ème} constat: L'accompagnement social concerne des personnes fragilisées par les exclusions professionnelles, sociales et familiales déstructurantes : un public statistiquement non caractérisé.

L'accompagnement social est nécessaire pour garantir le droit au logement aux personnes qui ont tendance à se mettre en situation de rupture, qui ont des difficultés objectives et subjectives à respecter les clauses contractuelles, les règles de la vie sociale, qui ne parviennent pas à gérer le logement en bon père de famille ou à entretenir de bonnes relations de voisinage.

Généralement, ce sont des personnes qui cumulent des difficultés matérielles ou psychologiques liées à des parcours de vie chaotique, à des ruptures sociales, familiales ou à des problèmes de santé.

Ce public ne se distingue pas par des caractéristiques sociales homogènes utilisées pour les statistiques. Si, le plus souvent, ce sont des personnes qui ont de faibles ou de très faibles revenus, elles peuvent être plus ou moins âgées, isolées ou en ménage, avoir des enfants ou pas, disposer ou pas de qualifications.

Il s'agit notamment de personnes issues de l'immigration non préparées à l'habitat belge, de personnes subissant des violences conjugales et/ou familiales, des personnes qui ont connu des échecs personnels, professionnels à répétition, et qui connaissent de gros problèmes de déprime, de dépendance, ou encore des accidentés de la vie (divorce, perte du travail ou d'un être cher).... Il s'agit de personnes en décrochage de structures traditionnelles (ex : santé mentale, IPPJ, abris de nuit,...).

4^{ème} constat : Le locataire au centre de la démarche.

Ce qui fait la spécificité des démarches d'accompagnement social, c'est la volonté d'agir avec psychologie et pédagogie, de manière cohérente et en profondeur pour favoriser l'insertion sociale à partir de l'hébergement ou du logement.

Il s'agit de réunir – autant que possible – les conditions matérielles (avoir un logement adapté) et personnelles (valorisation, confiance...) qui permettront aux personnes de se loger, de s'impliquer dans leur logement, de nouer de nouveaux liens dans leur environnement social.

L'accompagnement social s'appuie sur un nouveau paradigme. Ce qui change, c'est la place donnée à la personne, l'attention accordée à la dimension humaine et à la qualité des relations avec les candidats et locataires, y compris dans le cadre des litiges.

Cette différence est fondamentale. Elle procède d'une éthique induite par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, considérant que les personnes ont droit à la dignité et au respect, quelles que soient leurs difficultés.

L'accompagnement social est un cheminement qui privilégie l'adhésion avant d'avoir recours à la sanction et aux mesures coercitives.

Combattant le mépris et la stigmatisation qu'induisent les jugements de valeurs, il ne peut se développer qu'à partir d'une volonté de respecter les personnes, y compris celles qui éprouvent des difficultés à remplir leurs engagements contractuels.

Dans la mesure où l'accompagnement fait appel aux potentialités des personnes, à leur dignité, à leurs aptitudes étouffées, il se distingue de l'aide, de la bienfaisance, de la protection, de l'assistance, de la guidance ou de l'encadrement. Ces dispositions s'adressent par définition à des personnes en position d'infériorité et de dépendance en recherchant leur soumission et leur docilité.

Ce n'est pas la docilité des personnes qui est visée, mais leur prise en charge personnelle et leur citoyenneté.

5^{ème} constat : L'accompagnement social se décline nécessairement de différentes manières.

Certaines personnes fuient les structures d'accueil communautaire parce qu'elles ont l'impression d'être dépossédées de leur autonomie, notamment de leur autorité parentale

D'autres, au contraire, ont connu la dépression, la rue, les structures communautaires.

Elles fuient la solitude et parfois la contrainte, et éprouvent des difficultés à assumer une autonomie totale.

Des modalités différentes d'accompagnement sont mises en œuvre par les organismes de logement selon la gravité du malaise et des situations sociales, ainsi que selon les modalités d'hébergement ou de logement offertes (individualisé, groupé, collectif).

En fonction des contextes institutionnels et des personnes, l'accompagnement social peut être individualisé ou collectif et prendre plus ou moins de l'intensité :

- o lorsque l'habitat est dilué dans les quartiers, l'accompagnement est nécessairement individuel. C'est le cas du Fonds du Logement (Aide locative), des APL et des AIS qui gèrent principalement des habitations individuelles réparties dans des quartiers urbanisés ;
- o les centres d'hébergement et les maisons d'accueil regroupent des personnes sous un même toit 24 heures sur 24. L'accompagnement peut être quotidien et toucher aux modalités d'occupation des logements, aussi bien qu'à l'organisation de la vie quotidienne dans la collectivité ;
- o les SLSP qui gèrent des ensembles de logements groupés sont confrontées à la gestion des parties communes et ont la possibilité de développer un accompagnement au moyen d'activités collectives liées à l'organisation de la vie communautaire, notamment via les Régies des Quartiers. Lorsque la nécessité se présente, elles peuvent rechercher des collaborations pour assurer un accompagnement social personnalisé ou pour développer des actions collectives sur le quartier ;
- o le contexte des abris de jour et des associations, qui s'adressent à des personnes sans logis, conduit à d'autres formes d'accompagnement social, basées sur des services qui leur sont rendus : repos, sanitaires, lieu d'échange, actions collectives ...

Ces différences sont nécessaires en raison de l'écart qu'il y a entre les réalités sociales concrètes rencontrées sur le terrain et la réalité telle que les dispositifs administratifs veulent qu'elle soit. En effet, sur le terrain, les situations sont diverses et demandent des solutions différentes selon que les difficultés des personnes sont simplement matérielles ou circonstancielles, ou qu'elles sont plus ou moins gravement déstabilisées.

6^{ème} constat : Les modalités concrètes de l'accompagnement social lié au logement.

Qu'il soit collectif ou individualisé, l'accompagnement social représente un travail qualitatif en profondeur qui touche aux aspects humains du logement et à l'insertion sociale.

Quels que soient les situations et les contextes de logement, l'accompagnement social lié au logement agit toujours, dans la pratique, sur deux versants interactifs en lien avec la citoyenneté :

1. le contact, la communication avec les personnes ;
2. la bonne occupation du logement, le respect du contrat de bail.

Ces deux versants sont indissociables pour atteindre les objectifs : réunir les conditions pour que les personnes puissent renouer des liens sociaux, s'épanouir, et rester dans leur logement, s'inscrire dans leur quartier et participer à la vie collective. Ils sont cependant à moduler selon les situations concrètes.

6.1. L'accompagnement personnalisé vise à renouer les confiances et à responsabiliser.

L'accompagnement individuel personnalisé se veut préventif : rompre avec le cercle vicieux de l'échec et éviter de nouvelles exclusions. Dans ce but, une importance toute particulière est réservée à l'accueil, à l'empathie, au respect des personnes, ainsi qu'à la volonté de créer un climat de confiance.

Les contacts et la confiance permettent, dans le meilleur des cas, de détecter au plus tôt les difficultés des personnes afin de les aiguiller vers un service approprié. Par exemple, en cas d'endettement et de difficultés budgétaires, les personnes sont orientées vers un centre de médiation de dettes avant qu'il ne soit trop tard.

Les intervenants sociaux vont chercher à créer une relation qui respecte les personnes et leurs difficultés, qui leur permette de retrouver confiance en leurs aptitudes, de vouloir prendre en main leur gestion journalière, de ne pas se remettre en situation d'échec ou de rupture, mais de devenir acteur et de régler elles-mêmes leurs problèmes.

Chaque tâche liée à l'activité locative peut nécessiter un accompagnement et servir de support pour atteindre l'objectif d'insertion, que ce soit l'accueil des candidatures, l'attribution ou le suivi locatif, y compris le litige et le départ du logement, les problèmes techniques ainsi que la gestion des communs.

Pour les intervenants sociaux, le non-paiement des loyers, les dégâts dans les logements, les troubles de voisinage deviennent une matière première à partir de laquelle ils communiquent avec les personnes pour connaître leurs difficultés, pour expliquer les contraintes et les obligations respectives, pour prévenir des risques de litige et permettre aux personnes de mesurer les conséquences de leurs actes. Chaque étape est l'occasion d'inciter les personnes à prendre en

charge elles-mêmes les formalités administratives, les tâches d'aménagement, d'entretien et de réparation, ...

L'accompagnement permet aussi de relativiser et de dédramatiser les situations qui paraissent irrémédiables et devant lesquelles les personnes renoncent. Il tente de montrer qu'il est possible de trouver des solutions et d'en sortir.

La recherche de solutions aux problèmes litigieux est l'occasion de démontrer qu'il peut y avoir désaccord sans mépris, qu'il est possible de rechercher des solutions aux problèmes à condition qu'ils soient énoncés.

Pourtant, l'accompagnement social individuel ne s'accommode pas de complaisance. Au contraire, les désaccords sont clairement énoncés mais sans mépris.

Les règles et les limites, telles que le respect du contrat, le paiement du loyer, l'entretien des lieux, le respect du voisinage, sont affirmées.

Précisément, l'accompagnement social cherche à ré-appriivoiser au respect des engagements parce que nécessaire pour ne pas être exclu. Mais il module les exigences en fonction des situations, des aptitudes des personnes, des tendances à l'échec ou à la rupture.

Toute la difficulté sera que les personnes comprennent que le désaccord ne signifie pas leur rejet ou leur condamnation.

Les démarches d'accompagnement social se démarquent ainsi des modalités strictement administratives considérant que toute personne doit respecter les règles et qui ne s'encombrent pas d'autres considérations.

Elles se démarquent également des conceptions paternalistes de l'action sociale : aide, bienfaisance, protection, assistance, guidance ou encadrement, ... qui, toutes, mettent les personnes en situation d'infériorité, de dépendance, préjugant de leur manque d'autonomie et de leur incapacité.

Il s'agit de rappeler les limites à ne pas transgresser, de les expliquer, et d'informer des risques que prend le locataire s'il ne respecte pas ses engagements contractuels. Par ces moyens, il s'agit de redonner une chance plutôt que d'appliquer manu militari la sanction qui représentera un nouvel échec et une nouvelle exclusion.

En résumé l'accompagnement social individuel lié au logement est le cheminement avec les personnes – candidats et locataires – qui conduit d'une position de victime, d'appel à l'aide ou d'assisté, à une position de citoyen actif.

Une démarche d'accompagnement social individuel réussie se traduit idéalement par une stabilisation dans le logement, le respect des engagements contractuels et, mieux encore, le développement de projets d'insertion sociale et/ou professionnelle.

Ces résultats concrets – qui ne sont pas garantis – sont la face visible de résultats moins tangibles mais plus fondamentaux que sont la restauration de la

confiance en soi, et en ses aptitudes, et la rupture avec le cercle vicieux de l'échec et du rejet.

6.2. *Les démarches collectives d'accompagnement social sont efficaces.*

Lorsque l'habitat fait partie d'un ensemble de logements, l'accompagnement peut avoir une dimension collective. Par ailleurs, toutes les formules d'hébergement communautaire ou d'habitat groupé permettent des démarches plus collectives et participatives en vue de responsabiliser les locataires par rapport à la gestion des logements et la vie communautaire. Elles ont l'avantage de s'appuyer sur les relations entre les habitants pour développer les motivations et stimuler la participation.

Dans les cités sociales où cohabitent des personnes sans emploi et qui peuvent cumuler d'autres difficultés, les SLSP sont en situation de développer des actions plus collectives pour favoriser l'insertion dans le quartier, le développement des relations de bon voisinage et la participation à la vie communautaire.

Là où les logements sont groupés, l'accompagnement peut se convertir en démarches collectives qui donnent aux habitants l'occasion de se rencontrer, de développer des projets communs et qui favorisent le développement de la vie communautaire.

Plusieurs sociétés ont pris des initiatives dans ce sens, qui se montrent efficaces.

Ainsi, des actions particulièrement efficaces ont été mises en œuvre dans différentes SLSP. Citons, notamment l'organisation de plaines de vacances agréées par l'ONE, d'écoles de devoirs, ateliers d'expression pour les enfants, ateliers de prise de paroles avec l'aide d'associations en vue de verbaliser de manière constructive les insatisfactions des locataires.

Les Régies des Quartiers constituent un des outils sur lesquels les sociétés peuvent s'appuyer pour développer l'accompagnement collectif. Elles contribuent à développer des savoir-faire de base. Elles sont créées pour favoriser l'implication dans la vie du quartier.

7^{ème} constat : Certaines réglementations ne sont pas adaptées à un public précarisé.

L'accompagnement social se trouve au cœur même de réalités paradoxales :

- d'une part, une société doit pouvoir s'appuyer sur des règles et garantir leur application équitable pour tous ;
- d'autre part, certaines personnes, en situation d'extrême précarité, ne respectent pas la loi, l'autorité, les engagements pris, soit qu'ils ne sont pas en mesure de le faire, soit qu'ils n'y ont pas été éduqués.

L'intériorisation de la loi repose sur des dispositions subjectives et des aptitudes qui ont des fondements liés à l'éducation, à la culture, à la formation, au lien social. Exiger « purement et simplement » le respect de la règle sans autre accompagnement peut se révéler pour certaines personnes inopérant et au

contraire renforcer leur exclusion sociale. Il est alors indispensable de prendre en considération la nécessité de dispositifs spécifiquement adaptés pour permettre d'agir avec pédagogie pour motiver les personnes fragilisées à respecter leurs contrats.

Les acteurs qui pratiquent l'accompagnement social et sont confrontés à ces paradoxes cherchent à mettre en œuvre les moyens qui permettront à ces personnes de respecter leurs engagements, d'intégrer les règles, etc...

Dans le secteur du logement, leur démarche représente le versant pédagogique du suivi locatif et de l'insertion sociale. Leur rôle est complémentaire et doit s'articuler à l'action des gestionnaires chargés de veiller à l'application des règles et au respect du contrat.

Cependant à partir de leur expérience, ils font état de mesures réglementaires qui, dans le concret, sont discriminantes, alors qu'elles ont été mises en place en vue de l'égalité de traitement.

Parmi ces mesures, l'on peut relever :

1. Le bail de 9 ans, obligatoire après une période de 3 ans d'occupation sous des contrats temporaires, installe les personnes dans une situation acquise trop vite. Dans une optique pédagogique, le recours à des baux de courte durée successifs, mieux servir la stabilisation dans le logement que le bail de longue durée. Les échéances du contrats, permettent une évaluation et un travail de re-motivation en cas de difficultés.

A l'inverse, la durée du bail locatif a été fixée à 9 ans pour les SLSP, avec des conditions particulières permettant d'y mettre fin après 3 ans.

Cette règle est présentée comme la possibilité de ne pas renouveler le bail dans le cas où les locataires ne respectent pas le contrat. Énoncé comme tel, elle n'a pas de visée pédagogique.

2. L'automatisme des règles d'attributions des logements va à contresens d'une instruction des candidatures réellement sociale, c'est-à-dire respectueuse des situations particulières des personnes.

Il ne permet pas de tenir compte des différences d'aptitudes, des difficultés subjectives dont témoignent de nombreuses personnes en situation de précarité. Il ne tient pas compte des questions de voisinage. Certes, des dérogations sont théoriquement possibles réglementairement parlant, mais seulement dans des cas de force majeure.

3. Dans les SLSP, l'obligation d'accepter le logement sous peine d'être radié de la liste de candidatures, est en contradiction avec la démarche qui veut s'appuyer sur une relation de confiance et sur l'adhésion des personnes nécessaires pour une appropriation positive des lieux.
4. Les catégories de logements : urgence, transit, insertion ont des fondements plus immobiliers et budgétaires que sociaux.

Sur le plan social, c'est le logement stable qui contribue le mieux à l'insertion.

Vouloir faire coïncider le type d'immeuble et les situations sociales renforce l'instabilité des personnes qui devront quitter les lieux.

Or, dans une optique d'insertion sociale, il serait cohérent de distinguer deux types de situations :

- d'une part, les situations d'urgence et de transit qui nécessitent un passage institutionnalisé le plus court possible, le temps d'établir une relation de confiance, de réaliser le bilan psycho-médico-social de la personne, et de remettre en ordre sa situation administrative et sociale.

Le contrat de séjour ou d'occupation précaire au jour le jour est dans ce cas adapté ;

- d'autre part, les démarches d'insertion par lesquelles les personnes se reconstruisent et se stabilisent dans un environnement approprié à leurs besoins.

Le temps de la reconstruction peut nécessiter un contrat à durée limitée avant le passage à un contrat de bail à durée indéterminée, sans nécessairement changer de logement.

Les maisons d'accueil et les logements de transit sont équipés pour réaliser la première mission, à la condition que les personnes puissent rapidement quitter ces logements pour s'installer dans un logement d'insertion. Ceux-ci doivent donc être en nombre suffisant.

Une collaboration efficace entre APL, CPAS, AIS et SLSP devrait mettre chaque année un quota suffisant de logements à disposition pour ne pas engorger les logements d'urgence et de transit.

Les éléments ci-dessus montrent que les textes réglementaires ne peuvent rencontrer toutes les situations. Des outils adaptés au public concerné sont nécessaires pour tous les opérateurs du logement à finalité sociale : AIS, APL, SLSP, FLW, Communes et CPAS.

Il faut pouvoir agir avec toute la souplesse requise et dans ce but il est indispensable de prévoir des temps et des espaces de dialogue, de négociation pour familiariser et réappivoiser ces personnes au respect des règles de la vie sociale, les remotiver.

Par ailleurs, si l'accompagnement est pratiqué sous la contrainte, il peut conduire à des dérives. Il est indispensable de bénéficier de la libre adhésion des acteurs, c'est-à-dire de ceux qui le pratiquent et ceux qui le reçoivent.

2. Recommandations du Conseil Supérieur du logement pour une promotion intelligente de l'accompagnement social.

1^{ère} recommandation : Soutenir et développer l'accompagnement social lié au logement

Après avoir constaté que des démarches d'accompagnement social sont effectivement mises en œuvre par une diversité d'acteurs du logement - plusieurs SLSP, le Fonds du Logement, les APL, les AIS - et après avoir constaté les qualités particulières de ces démarches subtiles et complexes, le Conseil supérieur recommande de promouvoir l'accompagnement social en Wallonie.

Cependant, la promotion de l'accompagnement social ne doit pas altérer les qualités fondamentales de ces démarches.

L'accompagnement social ne se réduit pas à une technique de gestion locative. La démarche est plus fondamentale. Elle vise les personnes qui, victimes de situations familiales, professionnelles ou sociales déstabilisantes, éprouvent des difficultés à respecter les règles et contraintes administratives, les normes, les rapports autoritaires abrupts.

Les bailleurs sociaux sont en position privilégiée du fait du contrat de bail qui jette les bases d'une forme de lien social. Un effet de levier peut se produire s'ils s'impliquent pour développer des relations de confiance avec les habitants.

Il s'agit de cheminer avec ces personnes, de renouer des relations de confiance, de se ré-approprier les règles de la vie sociale. Le but est de limiter les risques de nouvelles exclusions et, mieux encore, de rompre avec le cercle vicieux de l'échec et du rejet.

Les pratiques développées et l'expérience acquise par les acteurs du logement qui l'ont initié, révèlent combien les démarches d'accompagnement social requièrent de la souplesse.

2^{ème} recommandation : Adopter une politique de soutien à l'accompagnement social basée sur la libre adhésion.

La plupart des acteurs, qui ont développé l'accompagnement social **l'ont fait d'initiative** et parfois avec les moyens du bord, dans le but d'apporter des solutions pertinentes aux personnes concernées, le plus souvent sans attendre que le Pouvoir public ne leur en donne les moyens et ne réglemente la démarche. C'est donc de **démarches volontaires**, par des acteurs motivés parce que convaincus de la nécessité de l'accompagnement social, qu'il s'agit.

Précisément pour être dynamique, l'accompagnement social, qu'il soit individualisé ou collectif, requiert cette conviction et cette mobilisation qui surgit de la volonté de résoudre des questions sociales plus que des injonctions venant de la hiérarchie.

Pourtant sans la compréhension et l'adhésion de leur hiérarchie (responsables politiques, Conseil d'Administration et direction), les intervenants de terrain ne peuvent développer une démarche cohérente d'accompagnement social.

Le Conseil Supérieur attire l'attention du Ministre du Logement sur la nécessité de privilégier la dynamique : bottom/up plutôt que top/down. Ceci signifie qu'il vaut mieux valider les expériences établies et ouvrir des possibilités de financement à saisir par les acteurs qui en veulent.

Dans ce but, il suggère de procéder par des appels à projet plutôt que d'imposer une obligation généralisée de pratiquer l'accompagnement social. Imposées et normatives, les démarches d'accompagnement social risqueraient d'être dénaturées.

Il est, en effet, important de soutenir et donner des moyens aux opérateurs motivés par cette démarche.

Enfin, quelles que soient les initiatives qui pourraient être retenues, les membres tiennent à préciser qu'il y a lieu d'éviter, en la matière :

- de contraindre, de rendre obligatoire ;
- de présenter un fourre-tout de dispositions à prendre.

Par ailleurs, l'accompagnement social nécessite un développement à long terme. Il doit donc être possible de pérenniser les actions retenues et probantes. Dans ce cas cependant, il est nécessaire de prévoir un budget adapté.

Il ressort très clairement de l'expérience acquise par les différents acteurs du logement qui pratiquent l'accompagnement social, que cette démarche ne peut être standardisée. Les accompagnants de terrain doivent pouvoir moduler leur démarche en fonction des modalités de logement offertes, des situations sociales rencontrées, des dispositions et comportements des personnes, ... Elles doivent être laissées au discernement et à la compétence des intervenants sociaux.

3^{ème} recommandation : Reconnaître la diversité des démarches d'accompagnement social.

Les démarches d'accompagnement social sont conçues pour répondre de manière adaptée à des personnes qui, sans cela, risquent de se mettre en situation d'expulsion du logement. Il en résulte que ces démarches doivent pouvoir être modulées en fonction des contextes. L'accompagnement social n'est pas plus « standardisable » que les personnes ne le sont.

Le Conseil Supérieur recommande de soutenir une **pluralité d'acteurs et de démarches** pour coller au plus près à la réalité sociale.

Dans les situations de malaise les plus graves, un accompagnement individualisé quotidien ou régulier est indispensable. Pour les personnes qui ont basculé suite aux aléas de la vie, des solutions de logement de type communautaire ou semi-communautaire sont plus accessibles qu'un logement individuel. Le contexte d'hébergement offre des possibilités de contacts journaliers nécessaires pour que ces personnes retrouvent confiance en elles-mêmes et trouvent, dans un milieu encadré, la

possibilité de se restructurer. Cet accompagnement, en amont du logement autonome, est assuré par des pouvoirs publics (CPAS, Communes...) mais également de manière remarquable par une série d'APL, via des logements de transit ou d'insertion, dans des logements supervisés. Il exige une disponibilité quasi quotidienne de la part des intervenants sociaux.

D'autres personnes souhaitent habiter un logement individuel, mais, pour des raisons circonstancielles ou plus structurelles, elles ne sont pas tout à fait prêtes à gérer de manière autonome le logement.

Ce peut être le cas de personnes ayant des problèmes de santé, en situation de rupture conjugale ou, pire, de violence conjugale. Ce peut être des personnes qui n'arrivent plus à faire face aux charges familiales. Selon les cas, un accompagnement personnalisé, plus ou moins intensif, occasionnel ou plus régulier, sera nécessaire pour prévenir le risque de nouvelles ruptures, pour familiariser ces personnes aux exigences de l'autonomie, à la prise en charge des tâches de la vie quotidienne et au respect des engagements.

Le regroupement de personnes sans emploi, peu qualifiées et à faible revenu, peut poser des problèmes notamment de voisinage. Les activités liées à la vie communautaire sont des opportunités d'information, de sensibilisation, de convivialité qui permettent d'atteindre les objectifs poursuivis par l'accompagnement individualisé en s'appuyant sur le groupe. Ces activités, en effet, créent des occasions de contact, de valorisation personnelle, de reconnaissance sociale. Elles mobilisent les habitants sur des objectifs, servent d'appui à des apprentissages, contribuent à de la formation, et favorisent de nouveaux liens sociaux.

Disposer d'un espace communautaire, participer à des démarches partenariales avec des associations d'éducation permanente ou d'action culturelle, sont des pistes d'action collective à soutenir, voire à développer.

4^{ème} recommandation : Stimuler les complémentarités entre les diverses démarches et les différents acteurs.

Les APL, les AIS, le Fonds du Logement, les SLSP ont des modalités d'agir spécifiques. Elles offrent des conditions de logement différentes qui leur permettent de moduler les démarches d'accompagnement social en fonction des situations rencontrées.

Les APL accueillent un public en grande difficulté. Elles ont la possibilité d'un contact quotidien et d'un accompagnement en profondeur visant à renouer avec les règles de base de la vie sociale. Leur action s'adresse à un public qui n'est pas prêt à se conformer aux règles du logement collectif public.

L'accompagnement social assuré par les APL est un travail en amont du logement autonome.

Les AIS et le Fonds du Logement disposent d'un patrimoine dispersé dans les tissus urbains, propice à une action de logements et d'accompagnement du logement sur mesure.

Les SLSP, qui gèrent de grands ensembles collectifs de logements, sont elles, en situation de favoriser l'insertion dans un quartier par des démarches plus collectives et participatives.

Tous ces opérateurs peuvent se servir de relais mutuels et sont nécessaires les uns aux autres.

Tant pour les personnes que pour les bailleurs sociaux, des alternatives sont indispensables dans le cas où les limites de l'acceptable sont dépassées. En cas d'expulsion ou de tensions ingérables, en vertu du Droit au logement, une pluralité d'acteurs est nécessaire afin que, en cas d'échec et de rupture de bail, les personnes aient la possibilité de s'adresser à d'autres bailleurs sociaux qui pourront les entendre, leur donner une nouvelle chance.

Il est clair qu'à leur échelle, les SLSP n'ont pas la possibilité de prendre en considération toutes les situations personnelles, tous les problèmes humains et sociaux. Leur expertise première reste d'ailleurs le logement. Elles ne sont pas en mesure de développer un accompagnement personnalisé intensif, parfois pourtant nécessaire, comme peuvent le faire les APL, les AIS ou le Fonds du Logement. On peut comprendre que, accaparées par les multiples problèmes de la gestion immobilière et locative, toutes les SLSP ne soient pas disposées à développer elles-mêmes l'accompagnement social individuel ou à initier des démarches collectives.

C'est pourquoi le Conseil Supérieur invite à développer la coopération entre les différents acteurs du logement : sociétés publiques, Associations de promotion du logement, AIS, Fonds du Logement. Ces coopérations peuvent prendre différentes formes :

- **l'établissement de passerelles** qui permet aux locataires de passer d'un bailleur social vers un autre type de bailleur social en fonction des besoins. Par exemple, l'action des APL se situe en amont du logement autonome du FLW ou du logement intégré dans un ensemble SLSP. L'accompagnement intensif qu'elles assurent vise à préparer les personnes à la gestion autonome d'un logement individuel dans le cadre d'un bail de longue durée. Ceci suppose la possibilité d'attribuer un logement adapté par priorité à ces personnes.

Cette possibilité existe pour des familles avec enfants au FLW. Une adaptation de la réglementation des attributions serait souhaitable pour ouvrir une telle possibilité de partenariat entre associations et SLSP.

- **la sous-traitance de l'accompagnement personnalisé** via la formule du bail glissant, qui a fait ses preuves à Liège permet à un bailleur de confier la gestion locative d'un logement à une association chargée d'assurer l'accompagnement personnalisé pendant une période déterminée d'un an. Ensuite, la gestion locative est reprise en charge par le propriétaire. Cette formule, déjà utilisée par le FLW, pourrait être appliquée dans les AIS et dans le logement public, moyennant toutefois dérogation aux règles d'attribution.

Lorsque des locataires rencontrent de manière circonstancielle de très grosses difficultés, l'accompagnement pourrait être confié à une association susceptible d'assurer un contact plus régulier et un accompagnement plus intensif.

- **des partenariats associatifs/bailleurs sociaux** permettent de développer des initiatives d'accompagnement de la vie communautaire dans les cités

sociales ou les quartiers sociaux. Plusieurs SLSP ont ainsi initié la création de Régies des quartiers dont l'action s'est développée avec succès dans de nombreux cas.

Le Conseil supérieur recommande de stimuler le développement d'un accompagnement collectif dans les SLSP et de renforcer les moyens des associations, des AIS et de l'Aide locative qui assurent un accompagnement personnalisé. Il recommande également de développer les passerelles entre ces différents acteurs dont les actions sont complémentaires. En ce qui concerne les SLSP, il attire l'attention sur l'intérêt de disposer en interne d'une personne compétente permettant d'établir les passerelles avec les partenaires extérieurs : CPAS, AIS, Associations, Régies de quartiers, Fonds du logement, ...

5^{ème} recommandation : Réfléchir à des modalités de contrats plus adaptées.

Les acteurs du logement qui ont acquis une expérience de l'accompagnement social relèvent que certaines dispositions réglementaires vont à contresens d'une pratique plus cohérente. Tout particulièrement ils relèvent trois éléments qui demanderaient d'être ajustés pour plus de cohérence : la durée du bail, le statut d'occupation et les conditions d'attribution des logements.

5.1. La durée du bail

Le bail à loyer de 9 ans qui est d'application a été voulu pour stabiliser les locataires. Il est destiné à des personnes censées respecter les normes et la loi. Or lorsqu'il s'agit de ré-appivoiser les personnes au respect des règles et engagements, l'engagement contractuel doit être progressif. Des délais limités dans le temps peuvent stimuler à adopter les comportements qui permettront de se stabiliser et de renouveler le bail.

En effet, dans l'optique de l'accompagnement social, le contrat de location est un outil pédagogique. Une période probatoire est parfois nécessaire pour développer la confiance, pour appivoiser au respect du contrat et du logement.

Toutefois dans les situations actuelles, le délai n'est pas toujours suffisant pour préparer les personnes à un bail de 9 ans ou aux règles des SLSP, a fortiori lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. L'obligation de quitter le logement est contradictoire avec l'objectif d'insertion sociale, puisque les personnes devront quitter le milieu dans lequel des contacts se sont amorcés. Le processus est alors une impasse qui renvoie les personnes dans des situations de logement incertaines, d'autant que les règles d'attribution du logement social ne permettent pas de prévoir le délai dans lequel une attribution sera possible.

Plusieurs formules sont pratiquées dans les limites du cadre réglementaire actuel. Ainsi le logement de transit où la convention d'occupation précaire (2 X 6 mois) sert de transition ; mais il devrait s'inscrire dans une filière vers un logement d'insertion ou un logement autonome.

Le système du bail glissant paraît également une formule adaptée qui permet aux personnes de rester dans leur logement. Cette formule permet d'évoluer

progressivement et de se préparer à un contrat de longue durée sans mutation de logement.

Le Conseil supérieur souhaite que soit ouverte la réflexion sur ce que seraient des modalités de contrats compatibles avec les démarches d'accompagnement social.

5.2. Le statut d'occupation.

Du point de vue de l'accompagnement social, les distinctions faites entre logement d'urgence, de transit, d'insertion ou autres, prêtent à confusion. Ces distinctions correspondent à des modalités de subvention d'investissement immobilier.

Or, du point de vue social, ces distinctions ont d'abord un rapport avec la situation des personnes, leur aptitude ou leur disposition à gérer un logement et respecter un contrat de bail. Il s'agirait plus d'un statut d'occupation que d'un statut d'immeuble. Et de fait, si l'objectif est l'insertion, il peut être préférable de changer de statut d'occupation sans changer d'immeuble. D'ailleurs, quelles que soient les situations - urgence, transit, insertion - les logements doivent être salubres et répondre aux normes.

Plus particulièrement, le Conseil propose d'envisager des statuts d'occupation différents en fonction du type d'accompagnement nécessaire : urgence, transit pour un accompagnement personnalisé, insertion pour un accompagnement individuel ou collectif. Dans cette hypothèse, ce sont le statut et les modalités de contrats qui évolueraient dans un même logement.

5.3. Les modalités d'attribution des logements

Dans les sociétés de logement public, le système à points et son automatisme d'attribution a pour effet d'attribuer des logements à des personnes à qui il conviendrait mieux de passer préalablement par une structure d'accueil. Il serait souhaitable que les responsables du logement public puissent prendre en considération les questions de mixité sociale, de bon voisinage, les besoins en accompagnement social dans les attributions. Le système à points justifie d'autant plus la complémentarité entre les différents acteurs.

Concrètement le Conseil supérieur propose que les SLSP puissent réserver un nombre déterminé de logements au partenariat avec des OFS : passerelles avec les logements de transit, d'insertion gérés par les autres bailleurs sociaux (FLW, AIS, APL, ...), bail glissant ou sous-traitance de l'accompagnement plus intensif.

6^{ème} recommandation : Distinguer l'accompagnement social de l'accueil, la courtoisie, la guidance ou l'encadrement.

Les démarches d'accompagnement social ont en commun une appréhension des questions d'exclusion sociale en tant que résultant non seulement de facteurs économiques mais aussi de défauts de communication.

C'est pour pallier les carences relationnelles renforcées dans une société où la communication est robotisée, qu'il est nécessaire de confier à des professionnels le rétablissement de la confiance, la valorisation des personnes déstabilisées.

Elle s'inspire d'une volonté de combattre les craintes, les préjugés, les jugements de valeur, les stigmatisations qui pèsent sur les relations avec des personnes marginales dans la gestion locative quotidienne.

Avant d'envisager l'accompagnement social, le Conseil supérieur invite à adopter des mesures qui humanisent la gestion locative et manifestent le respect pour les locataires.

Ces mesures concernent les modalités d'accueil, l'information, la communication et notamment la lisibilité des règlements, l'écoute des plaintes, les réponses données, les solutions apportées. Elles demandent des moyens humains et du temps à prendre en compte.

Dans ce but, il est nécessaire de développer la formation des personnes chargées de l'administration et des techniciens afin de les sensibiliser aux principes à la base des démarches d'accompagnement social.

Par ailleurs, l'accompagnement social est complémentaire à la gestion locative tout en lui étant distinct. Le rôle n'est pas de récupérer les loyers ou de garantir le bon état des logements.

Si son action peut aboutir à ces résultats, elle ne se limite pas à ces objectifs. Limiter la portée de l'accompagnement lié au logement à ces buts revient à dénaturer la démarche et à la convertir en manipulation.

Alors que le gestionnaire a pour rôle de veiller au respect du contrat, l'accompagnant social s'intéresse à ce qui fait difficulté pour le locataire, il entretient et développe les contacts à travers lesquels il témoigne de l'intérêt pour les personnes, rappelle les obligations, les explique, attire l'attention sur les risques éventuels que prend le locataire de se mettre en situation de rupture, etc...

7ème recommandation : Prévoir les ressources humaines nécessaires en nombre et en qualité.

Tenant compte de la dimension relationnelle de l'accompagnement social, il est nécessaire de prévoir un nombre d'accompagnants suffisant pour pouvoir garantir la disponibilité nécessaire à l'écoute, et ayant les compétences requises pour pouvoir délimiter le champ de la communication (Faire la différence entre accompagnement et thérapie, guidance ou encadrement).

L'accompagnement social suppose avant tout une position éthique qui refuse les stigmatisations et jugements de valeur sur les personnes au nom d'une déontologie qui respecte l'intégrité et la liberté des personnes.

Les qualités personnelles à détenir pour réaliser l'accompagnement social sont moins de l'ordre des connaissances (ex : législation sociale, ...) que des savoir-faire et des savoir-être en relations humaines :

- capacité d'objectiver les situations ;
- compétences interpersonnelles (empathie, écoute, respect) ;
- équilibre personnel ;
- authenticité de la relation – pas de paternalisme : capacité de ne pas s'identifier aux situations, d'énoncer sans culpabiliser ;
- connaître les objectifs, mais aussi les limites de l'accompagnement social ;
- disposer d'un carnet d'adresses bien fourni concernant les partenaires.

Bien que pratiqué depuis 25 ans dans le secteur du logement, l'accompagnement ne correspond pas à un diplôme agréé. Il est souvent pratiqué par des assistants sociaux, mais également par des personnes qui disposent d'autres qualifications.

En conséquence, le Conseil supérieur recommande de reconnaître les qualités particulières requises et de soutenir les processus de formation continuée sous forme de supervision, d'ateliers d'échange sur les pratiques, de cycles de conférences, ... adaptés aux différentes pratiques de l'accompagnement social : accompagnement personnalisé, accompagnement collectif, ...

8^{ème} recommandation : sensibiliser les mandataires publics, les opérateurs et les écoles sociales.

Pour que les personnes chargées de l'accompagnement social puissent le pratiquer de manière efficace par rapport aux réalités des personnes et aux objectifs d'insertion sociale, il est indispensable que leurs pratiques soient reconnues et soutenues par leurs responsables institutionnels.

Le Conseil supérieur recommande donc de développer la sensibilisation des mandataires publics, des opérateurs du logement et des écoles sociales sur la nature et les exigences des démarches d'accompagnement social. Il s'agit tout particulièrement de sensibiliser :

- à la faculté et à l'intérêt de s'occuper du développement communautaire ; celui-ci est une manière de donner de l'importance aux personnes, à leur développement personnel, ainsi qu'à leur insertion sociale ;
- à l'importance, pour chacun de leurs collaborateurs (personnel administratif, technique, social, ...) de veiller au respect des personnes, pour humaniser et personnaliser l'accueil des candidats, la communication avec les locataires, l'information et les explications sur le contrat de bail, l'encadrement pour le respect du contrat, du voisinage et l'entretien du logement, l'animation et la participation à la vie communautaire.

A cette fin, le Conseil estime qu'il serait intéressant de faire connaître les « bonnes pratiques », afin que le travail réalisé sur le terrain puisse être reconnu.

9^{ème} recommandation : Procéder à une évaluation des modalités et non des résultats.

Il ne faut pas attendre de l'accompagnement social des résultats immédiats et à court terme. Si l'expérience montre que l'accompagnement peut avoir une incidence positive sur l'évolution des arriérés locatifs ou des procédures en justice, celle-ci ne peut constituer les principaux critères d'évaluation.

La démarche d'accompagnement social est une démarche à long terme. L'insertion par le logement n'est pas planifiable comme l'est la construction ou la rénovation d'immeubles.

L'accompagnement social reconnaît à chacun sa spécificité. Ce principe constitue une condition indispensable, même si elle n'est pas toujours suffisante, pour que les personnes qui ont perdu le sens de la loi et qui agissent hors normes, puissent ré-approvoiser les règles communes.

Ce ré approvisionnement requiert des délais différents selon les personnes, leurs acquis culturels et éducatifs, leurs dispositions personnelles, les fractures dont ils ont été victimes, et suppose parfois de nombreux échecs avant de parvenir à un résultat.

La revalorisation des personnes, tout particulièrement de celles qui se sont réfugiées dans diverses assuétudes, prend parfois plusieurs années. Refuser ces délais revient à considérer que les situations sont irrémédiables. L'accompagnement social part du présupposé inverse.

En conséquence, le Conseil supérieur considère qu'il serait inadapté de vouloir uniquement évaluer l'action menée sur la base de résultats quantifiés. L'évaluation doit également porter sur la qualité de la mise en œuvre de l'accompagnement social en fonction des objectifs poursuivis et des publics visés.

10^{ème} recommandation : Prévoir les moyens nécessaires.

Le Conseil supérieur considère que les moyens dont disposent actuellement les opérateurs qui pratiquent l'accompagnement social, sont insuffisants pour faire face aux difficultés d'insertion liée au logement.

Des moyens structurels devraient être dégagés pour soutenir ces démarches préventives qui contribuent à la cohésion sociale.

Ces moyens sont un investissement à mettre en rapport aux économies que représentent la lutte contre le mal être qu'il engendre et l'exclusion sociale.

En effet, l'ensemble de la société tire profit de la stabilisation des personnes démunies dans leur logement, de la restitution de la confiance en soi et dans les institutions, du respect des règles de la vie sociale et de la convivialité dans les quartiers, de l'acquisition de savoir-faire et la capacité de se projeter dans des projets d'avenir, la rupture avec les assuétudes. etc... nécessaires pour la cohésion sociale

Concrètement, le Conseil supérieur invite le Gouvernement wallon à inscrire dans ses priorités et à dégager des moyens qui favorisent le développement et assurent la pérennité des démarches de trois ordres :

1. l'action pédagogique individuelle par les acteurs du logement : AIS, APL, Aide locative, SLSP, Régies des quartier ;
2. l'innovation sociale dans le logement public par des actions d'accompagnement collectif initiées sur une base volontaire ;
3. les contacts, les collaborations et les sous-traitances entre les différents acteurs, en vue de favoriser les passerelles entre les opérateurs du logement et de l'action sociale.

Etant donné que l'accompagnement social n'est efficient que lorsque sa dimension pédagogique est pleinement soutenue, le Conseil supérieur estime qu'il est souhaitable de procéder par appel à projet pour développer la démarche d'accompagnement individuel et/ou collectif, dans les sociétés de logement. Ceci permet de promouvoir progressivement l'accompagnement social dans le secteur public du logement et d'inciter à développer des passerelles avec les OFS. L'emploi des intervenants sociaux pourrait être garanti via le système APE.

Moyennant la possibilité de reconduire les contrats de projets, cette méthode conduirait progressivement à bénéficier d'au moins un intervenant social par organisme de logement social.