



France
Terre
d'Asile



Logement des réfugiés : Urgence !

Qu'il est long le chemin

Pierre Henry*

« Une priorité absolue doit être donnée à la cohésion sociale et au logement ». Cet impératif est celui indiqué par le chef de l'Etat au lendemain des élections régionales. Il concerne notamment les quelque 10.000 réfugiés statutaires reconnus chaque année par la France et dont la particularité est d'entrer dans la société française en situation de précarité.

Nous allons voir dans les jours qui viennent comment Bercy s'accommode de cette volonté présidentielle. Mais en tout état de cause la question du logement ne peut se résumer à la construction à moyen terme de nouveaux logements.

Il faut se souvenir que près de dix millions de personnes sont hébergées en France par l'intermédiaire du logement social, que la demande se chiffre à environ un million et que les 54.000 logements prévus à la construction en 2003 nous mettent à ce rythme à distance plus que raisonnable de la résorption du déficit.

Dés lors c'est un dispositif global qu'il s'agit d'interroger.

De ce point de vue une des premières décisions de Jean Louis Borloo est certes spectaculaire et symbolique. La fin des expulsions annoncées concerne environ cent mille personnes en France dont près de 20% résident en HLM. Mais que penser dans le même temps du volet logement de la loi de décentralisation ? N'est-ce pas là l'amorce d'une déréglementation généralisée du logement social dans notre pays ?

La suppression du contingent préfectoral prévue à l'article 49 limitera encore les possibilités d'intervention de l'Etat et la libéralisation des loyers renforcera la possibilité de sélection à l'entrée opérée par certains bailleurs sociaux.

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, ancienne ALT, a vu son montant considérablement réduit en 2004. Cette décision incompréhensible d'un strict point de vue budgétaire, car elle alourdit mécaniquement le budget de l'urgence sociale, l'est encore plus sur le plan du strict respect de la dignité des usagers.

France Terre d'Asile, dont l'une des missions confiée par le ministère des Affaires sociales porte prioritairement sur le relogement des réfugiés statutaires, a transmis ses constats et propositions aux autorités publiques, à l'Etat et aux collectivités territoriales. L'Observatoire de l'Intégration traite, par ailleurs, régulièrement de ces questions et vient de publier une étude remarquable sur l'Ile de France.

Alors, avec ce dixième numéro de la revue Pro-Asile, nous avons souhaité compléter notre réflexion en interrogeant les ministres et les principaux acteurs en charge de la cohésion sociale dans notre pays et en premier lieu Jean-Louis Borloo qui confirme ses orientations, mais aussi à Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, qui explique le concept de droit au logement opposable. Michel Delebarre, Président de l'Union sociale pour l'habitat réclame quant à lui un grand débat public aux plans national et local sur ce que signifie l'égalité et la mixité sociale ; Jean Paul Huchon, Président de la région Ile de France, confirme les promesses de la campagne des régionales et deux acteurs de terrain essentiels, que sont la fédération des AIVS et le Mouvement Pact-arim présentent des solutions alternatives pour le logement des plus défavorisés. Enfin, Etienne Lefèvre s'interroge sur les possibilités qu'offrent les bailleurs privés et sur les dispositifs à mettre en œuvre pour concilier éthique, solidarité et sécurité.

La politique du gouvernement en matière de logement pour les personnes défavorisées

Entretien avec Jean-Louis Borloo, Marc-Philippe Daubresse, Nelly Olin et Catherine Vautrin

De nombreuses mesures spécifiques pour les plus défavorisés ont été mises en œuvre (la loi Besson, puis la loi contre les exclusions et la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain) mais le nombre important de sans abris et de mal logés témoigne de la difficulté de la mise en œuvre du droit au logement. Quels sont les grands axes de l'action du Ministère de l'Emploi, du travail et de la Cohésion sociale en faveur de l'accès au logement des personnes défavorisées ?

Jean-Louis BORLOO, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale : Vous avez raison, la crise du logement est devenue une véritable crise de société, d'autant qu'il est triste de constater que souvent, les «malheurs de la vie» s'accumulent dans les mêmes familles et dans les mêmes quartiers. C'est dans ce contexte d'insécurité sociale, et de désintégration républicaine, que se sont dessinés les contours de ce grand ministère. C'est pour ces raisons que j'ai souhaité la création d'un nouveau pôle où l'emploi, les politiques sociales et le logement seraient traités en pleine cohésion.

Ensemble, aux côtés de Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, de Nelly Olin, ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion, de Catherine Vautrin, secrétaire d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances, de Marc Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement et de Laurent Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion des jeunes, nous proposerons fin juin un plan de cohésion sociale. Un grand plan de mobilisation qui doit jouer sur l'ensemble des leviers, le logement, l'emploi, l'insertion professionnelle des jeunes en difficultés, l'égalité des chances et des territoires...

Marc-Philippe DAUBRESSE, secrétaire d'Etat au logement : D'ores et déjà, nous sommes intervenus en proposant des mesures d'urgence notamment pour les locataires de bonne foi, les plus en difficulté. Trop souvent, des familles se retrouvent à la rue alors qu'un meilleur fonctionnement des dispositifs de prévention et de solidarité aurait permis d'éviter une issue aussi dramatique. Devant ces situations humainement inacceptables, et en accord avec l'Union sociale pour l'habitat, nous avons pris la décision de mettre en place un

dispositif exceptionnel de prévention des expulsions dans l'ensemble des logements HLM. Ce dispositif donne aux familles de bonne foi une seconde chance en les engageant dans une démarche qui les responsabilise. Le locataire s'engage à reprendre le paiement du loyer et des charges de son logement tandis que l'Etat s'engage à veiller au maintien du versement des aides personnelles au logement et à mobiliser l'ensemble des dispositifs de solidarité existant (Fonds de solidarité logement, Commissions de surendettement...).

Nelly OLIN, ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion : Ces mesures d'urgence marquent une nouvelle étape dans la concrétisation d'un véritable droit au logement pour tous. Mais plus encore, nous souhaitons sortir de cette gestion de l'urgence. Concrètement, il s'agit de mettre fin à l'hébergement d'urgence indigne pour proposer un accueil et un hébergement d'insertion qui permet d'aller vers des logements durables.

La Conférence nationale de lutte contre l'exclusion et les Assises nationales du logement prévues dans les prochaines semaines permettront également de traiter du logement des ménages dont les loyers demeurent incompatibles avec leurs ressources.

La démolition et la réhabilitation prévues par la loi sur la rénovation urbaine sont deux modes d'action qui agissent sur le bâti dans le parc social mais ne réduisent pas les inégalités ni n'encouragent le principe de mixité sociale. Comment envisagez-vous d'utiliser au mieux le parc privé pour répondre à la demande sociale ? Quels types d'actions peuvent favoriser l'accès des plus défavorisées au parc privé ?

Jean-Louis BORLOO : Tout d'abord, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit effectivement un programme massif de rénovation des quartiers. Les objectifs pour la période 2004-2008 : 200.000 constructions de logements locatifs sociaux, 200.000 réhabilitations ou restructurations lourdes et 200.000 démolitions de logements vétustes. Ce programme doit permettre, dans un objectif de

mixité sociale, le réaménagement des espaces publics, des voiries, des équipements publics et la construction d'un habitat de qualité. Ainsi, il s'agit d'un véritable projet de ville et de vie à définir avec les élus. Désormais, c'est l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui pilote et finance ces projets. Chaque projet est un cas particulier mais le propre de l'ANRU c'est sa souplesse et la sécurité des financements. L'agence a retenu quelques grands principes, notamment : reconstituer l'offre sociale et favoriser la mixité sociale.

Marc-Philippe DAUBRESSE : La demande est effectivement très forte et en même temps, il est de plus en plus difficile pour les jeunes ménages de réaliser leur première opération d'accession à la propriété. Nous étudions des mesures qui permettent d'aider des primo-accédants, et, en particulier, les locataires HLM qui souhaitent devenir propriétaires, car c'est un moyen d'alléger la demande sur le parc HLM et de dégager des logements pour accueillir de nouvelles personnes ou des familles à revenus modestes.

Au nom du principe de la mixité sociale dans les villes, la loi SRU dans son article 55 oblige toutes les communes de plus de 50.000 habitants à réserver obligatoirement 20% de leur construction à l'habitat social. Or, cette obligation n'est pas respectée par toutes les communes. Comment envisagez-vous de maintenir le principe de 20 % de logement sociaux ? Comment réussir l'articulation entre la mise en œuvre du droit au logement et l'organisation de la mixité urbaine ?

Jean-Louis BORLOO : Tout d'abord, je reste convaincu qu'en assurant un cadre de vie digne, agréable, sécurisant et durable, on recrée tout naturellement de la mixité sociale. J'en ai fait l'expérience à Valenciennes, dans le quartier de la Briquette, où nous avons privilégié un urbanisme à taille humaine et des petits collectifs.

Marc-Philippe DAUBRESSE : Par ailleurs, je tiens à ajouter que le principe des 20 % de logements sociaux est dans certains territoires tout simplement inapplicable car la crise du logement est également foncière. En bref, pour faire du logement social, il faut d'abord du foncier, et ensuite qu'il ne soit pas trop cher. Il va donc falloir faire en sorte que les villes aident les bailleurs sociaux à acquérir des terrains à des prix abordables. Une des pistes consisterait donc à favoriser la mobilisation du foncier (par exemple une partie du patrimoine de l'Etat) et à accélérer les procédures d'autorisation de construire.

NELLY OLIN : Pour ma part, je souhaite faire des logements d'urgence, des logements durables. Vous savez, l'Etat et les collectivités paient des fortunes des nuits d'hôtel pour des familles sans ressources alors qu'il suffirait de développer avec volontarisme les lo-

gements d'urgence. Il y a une véritable politique humaine à remettre en place accompagnée d'un changement de méthode.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées préconise dans son rapport remis en décembre 2003 au Président de la République que le droit au logement soit rendu opposable au même titre que l'école ou l'accès aux soins. Y êtes-vous favorable et comment y parvenir ?

Nelly OLIN : Le droit au logement opposable participe de cette réflexion de protection et de sécurité sociale. Sur le fond, l'idée est judicieuse mais un droit au logement opposable suppose qu'on puisse l'opposer à quelqu'un. A qui ? Nous sommes sur un sujet où tout le monde est d'accord sur le fond mais personne ne s'accorde pour savoir qui est responsable. Je me réjouis de l'émergence de ce débat et nous allons nous centrer sur les moyens de sa mise en œuvre ...

De manière plus générale, il nous faut écouter tous les acteurs de terrain engagés dans le champ de l'exclusion et du logement. La Conférence nationale de lutte contre l'exclusion est très attendue et sera force de propositions...

Marc-Philippe DAUBRESSE : ... tout comme les assises du logement préparées par le Conseil national de l'habitat qui réuniront les partenaires du logement. L'été sera donc ponctué de rendez vous marquants en faveur du logement pour les plus défavorisés. L'étape suivante sera le projet de loi «Habitat pour tous» dont la préparation s'appuiera sur les conclusions des assises du logement.

Les réfugiés statuariens cumulent plusieurs difficultés dans leur insertion sociale, notamment celle d'accéder à un logement stable et décent, bien souvent parce qu'ils sont confrontés à des pratiques discriminatoires, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Quelles solutions envisagez-vous pour lutter contre les discriminations dont sont victimes les populations d'origine étrangère ?

Catherine VAUTRIN, secrétaire d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances : L'accueil mérite du temps et des moyens. Or, il n'y a pas eu, jusqu'à l'expérience initiée en juillet 2003, d'accueil systématique. Aujourd'hui, la volonté est là. Dans les plates-formes d'accueil départementales récemment mises en place où se signent les contrats d'intégration, un deuxième volet est proposé au signataire du contrat qui consiste en un suivi social avec désignation d'un référent social. Ceci permet au postulant de bénéficier d'un accompagnement y compris dans la recherche d'un logement. Il existe aussi le module facultatif proposé aux signataires et intitulé «Vivre en France». Il comporte un acte logement et les

demandeurs peuvent bénéficier alors de renseignements et de pistes pour leur recherche. C'est une première démarche incontournable que nous souhaitons approfondir. Cette politique d'accueil est amenée à se développer et à couvrir la France jusqu'à l'horizon 2006.

Les familles rejoignantes de réfugiés statutaires sont intégrées dans ce dispositif. Ensuite, nous savons que ces populations se heurtent à des difficultés d'insertion et de discriminations. En France, les fractures sociales se sont aggravées notamment dans les zones urbaines sensibles qui sont encore plus marquées qu'il y a 20 ans. Dans ces quartiers, il y a 32% de jeunes de moins de 20 ans, un tiers de plus que la moyenne nationale ! Toutes ces énergies doivent être mieux mobilisées. D'un quartier à l'autre, les gens n'ont pas les mêmes conditions de réussite. Je suis donc favorable au déploiement de moyens exceptionnels de soutien, qui vont d'une meilleure qualité de logement à la nomination des meilleurs enseignants dans ces quartiers par exemple...

Par ailleurs, le plan de cohésion sociale comportera des mesures en faveur de l'intégration et de l'égalité des chances. Parallèlement, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations issue du rapport de M. Bernard Stasi en juin 2003 va se mettre en place et devrait être opérationnelle début 2005.

Nelly OLIN : De mon côté, j'ai proposé de lancer une grande campagne d'information sur les droits sociaux.

Jean-Louis BORLOO : Pour conclure, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine a été une première réponse à la réduction des inégalités sociales et territoriales et aux questions du mal logement en France. Désormais à la tête de ce grand ministère de la cohésion sociale, et entouré d'une équipe unie, c'est un défi d'ampleur sans précédent que nous devons relever. Je souhaite sincèrement qu'autour de ces grandes causes sociales que sont le logement, l'emploi, l'insertion des jeunes en difficultés, l'égalité des chances, puissent s'opérer une mobilisation nationale car la cohésion sociale doit être partagée et respectée par tous.

Repères :

- **Fin juin 2004 :**
annonce du plan de cohésion sociale par Jean-Louis Borloo
- **Début juillet 2004 :**
les assises du logement sous l'autorité de Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'Etat au logement
- **Début juillet 2004 :**
Conférence Nationale de Lutte contre l'Exclusion et pour l'Insertion sous l'autorité de Nelly Olin, ministre délégué à la lutte contre la précarité et l'exclusion
- **Début 2005 :**
mise en place de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations pilotée notamment par Catherine Vautrin, secrétaire d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances.

Pour plus d'infos sur l'actualité du Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale :

[http : www.cohesionsociale.gouv.fr](http://www.cohesionsociale.gouv.fr)
(le portail du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale sera accessible à partir du 15 juin)

L'actualité et les liens sont sur :
www.emploi-solidarite.gouv.fr

L'accès des réfugiés au logement social

Entretien avec Michel Delebarre*

Président de l'Union sociale pour l'habitat

L'attribution des logements locatifs sociaux doit participer à la mise en œuvre du droit au logement. Comment l'Union sociale pour l'habitat préserve-t-elle l'objectivité et la transparence des règles d'attribution des logements sociaux, afin de garantir l'égalité des chances d'accès au logement social ?

Michel Delebarre : Le logement locatif social participe, bien entendu, à la mise en œuvre de toute avancée en direction d'un droit au logement. Les chiffres présentés tout récemment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale se passent de commentaire. Le logement social est, pour la première fois de son histoire, le premier logeur de ménages pauvres en France. Près du tiers des ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté sont logés en HLM (ils étaient 19% en 1988). Ce taux situe le parc locatif social bien avant le parc locatif privé (24%) et pour la première fois devant le parc des propriétaires non-accédants (28%) alors que le parc social représente seulement 17,5% des résidences principales.

Le taux de pauvreté dans le parc locatif social a quasiment doublé entre 1988 et 2002. Il est passé de moins de 12% des locataires en 1988 à 21% en 2002. Il atteint 23% pour ceux ayant emménagé récemment. De plus, parmi ces ménages pauvres, les familles monoparentales et les chômeurs sont sur-représentés.

Les logements sociaux, dans la grande majorité des cas, et notamment dans les zones de marché tendu, font l'objet d'une réservation du maire, du préfet ou d'un organisme collecteur du 1% logement. Les candidats sont présentés par les réservataires et les logements sont attribués par une commission d'attribution qui attribue nominativement chaque logement libre. Les refus - et ils sont peu nombreux - doivent être motivés par écrit. La liste des attributaires est transmise au maire de la commune concernée et au préfet. Sans doute pourrions-nous encore améliorer la transparence du dispositif ! Mais n'oubliez pas que le choix de proposer tel ou tel candidat n'appartient pas au bailleur social et relève d'un choix des réservataires.

Enfin, la réglementation en matière d'attribution est complexe et abondante. Elle ne laisse pas beaucoup de place à la souplesse ou à la flexibilité. L'Union a publié après la loi de 1998 qui modifiait en profondeur le système des attributions plusieurs guides pratiques en direction des organismes de logement social, et notamment un guide sur les procédures d'attribution

afin de mettre en place, au sein de chaque organisme, des outils d'évaluation à chaque étape de la démarche : de la demande de logement à l'entrée dans les lieux.

Au nom du principe de la mixité sociale dans les villes, la loi SRU, dans son article 55, oblige toutes les communes de plus de 50.000 habitants à réserver obligatoirement 20% de leur construction à l'habitat social. Or, cette obligation n'est pas respectée par toutes les communes. A votre avis comment est-il possible de réussir l'articulation entre la mise en œuvre du droit au logement et l'organisation de la mixité sociale urbaine ? Pourquoi est-il difficile de maintenir cette obligation ?

MD : Nous avons défendu avec beaucoup de conviction le maintien de l'article 55 de la loi SRU, alors que de nombreuses voix s'étaient élevées pour le supprimer. Cet article est sans doute imparfait, mais il a incité de très nombreux élus à commencer à réaliser du logement social, là où il manquait le plus. Le bilan qu'on peut en tirer est positif. Lorsque vous dites que l'obligation n'est pas respectée par toutes les communes... c'est exact. Mais elles payent en contrepartie. Peut-être faudrait-il renforcer le caractère incitatif des sanctions financières.

D'autres améliorations sont possibles. Le problème foncier est un problème majeur. Pour développer une offre foncière nouvelle dans les zones de marché tendu, il s'agit de rendre performant les Etablissements Publics Fonciers créés par la loi SRU et de renforcer leurs pouvoirs, notamment en matière de préemption.

Quant aux terrains de l'Etat qui devraient être utilisés pour la production de logements sociaux, c'est un peu l'arlésienne... on en parle toujours, les intentions sont louables mais les réalisations ont rarement suivi jusqu'à maintenant.

Les réfugiés statutaires cumulent plusieurs difficultés dans leur insertion sociale notamment celle d'accéder à un logement stable et décent bien souvent parce qu'ils sont confrontés à des pratiques discriminatoires, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Quelles solutions peut apporter l'Union sociale pour l'habitat pour lutter contre les discriminations dont sont victimes les populations d'origine étrangère dans l'accès au parc social ?

MD : Le Mouvement HLM a été mis en cause à plusieurs reprises à travers différents organismes ces dernières années, concernant la situation des ménages étrangers ou immigrés.

Il a fait l'objet d'accusations nominatives concernant la prétendue tenue de « fichiers ethniques » suite à l'acquisition par certains organismes d'un logiciel comportant un champ à l'intitulé inapproprié (pays d'origine). La justice a considéré ces accusations comme infondées, et la CNIL, après enquête, a également indiqué dans un avis public qu'elle n'avait pas relevé de pratiques répréhensibles. D'autre part, un récent rapport évoque un « blocage » dans l'accès des immigrés au logement social, et met en cause la chaîne de décision et l'objectif même de mixité sociale.

En réalité, les HLM logent les immigrés dans des proportions importantes. C'est-à-dire le tiers des immigrés au sens INSEE du terme. 40 % des immigrés issus d'Afrique subsaharienne et plus de la moitié de ceux issus d'Afrique du Nord sont en HLM. Cette proportion croît nettement d'un recensement à l'autre (13,3% en 1992 ; 15,8% en 1996 et 17,9% en 2002). Ils les logent mieux au regard des statistiques sur le confort et la sur-occupation que les autres secteurs, et avec des taux d'efforts trois fois inférieurs à celui qu'ils ont dans les autres secteurs. De plus, les étrangers vivant dans le parc social sont plus pauvres que les autres étrangers. Leur revenu moyen en HLM est inférieur de 30% au revenu moyen des étrangers. La taille des ménages immigrés logés dans le parc social est nettement supérieure à celle des ménages immigrés vivant en France.

Mais les critiques portées, si elles s'avèrent souvent inexactes, reflètent néanmoins des difficultés dont la raison doit être recherchée du côté de la localisation et de l'environnement des logements occupés par ces ménages, et d'une mobilité insuffisante, à rapprocher d'une forte demande de mutations (plus de 50% des demandes de logement HLM émanant des immigrés sont des demandes de mutation), et d'une difficulté à sortir du parc social vers l'accession ou le parc privé confortable.

J'ai demandé personnellement à Nicole Questiaux, Simone Veil, Paul Bouchet, trois personnalités indépendantes, de réfléchir aux améliorations à apporter. Leurs recommandations, qui font à l'heure actuelle l'objet d'une action professionnelle, portent sur les points principaux suivants : extrême vigilance dans la tenue des fichiers, pour concilier la bonne connaissance des clientèles avec le strict respect de la vie privée - un dossier de formation des personnels vient d'être présélectionné, dans le cadre du programme européen « EQUAL » ; transparence des attributions et dispositifs internes de recours et de médiation ; définition des orientations d'attribution avec les pouvoirs publics et les associations ; offre, en cas de refus d'un logement du à la mixité, d'un logement de qualité comparable à celui demandé ; effort d'adaptation de l'offre à la demande (par exemple, les grands logements) ; qualité de la gestion de proximité dans les quartiers où des populations fragiles sont concentrées ; attention plus grande aux demandes de mutations et aux souhaits d'accession à la propriété.

Mais ces réflexions comportent aussi une demande de clarification qui concerne avant tout les pouvoirs publics. En effet, il apparaît essentiel qu'un débat politique s'engage, car, si les politiques de peuplement sont légitimes, elles doivent faire l'objet de choix clairs et débattus aux plans national et local.

Il s'agit de formuler et de décliner, au plan concret de l'habitat, l'idéal républicain d'égalité et de brassage, et les moyens et pratiques qu'il nécessite. En outre, c'est en offrant un habitat de qualité à des prix accessibles bien réparti sur le territoire des agglomérations et en favorisant les parcours résidentiels, que l'on réduira le risque de concentration, ire de relégation.

Ceci passe par un effort conjoint des organismes, des collectivités territoriales et de l'Etat. Le Mouvement HLM est prêt à s'engager dans un partenariat avec les pouvoirs publics qui permettrait d'améliorer la réponse aux plus fragiles, notamment immigrés.

L'Union nationale HLM, le Ministre de l'emploi et de la solidarité et le secrétariat d'Etat au logement ont signé le 3 avril 2002 une convention cadre chargée de favoriser l'accès au logement pour les réfugiés. Qu'en est-il de sa réelle portée aujourd'hui ?

MD : Le problème des réfugiés statutaires est particulier. Et c'est bien la raison pour laquelle nous avons décidé de signer avec l'Etat une convention cadre afin de favoriser leur accès au logement. Car un demandeur d'asile ne peut, avant de bénéficier du statut de réfugié, être demandeur de logement social. Il s'ensuit que l'ancienneté de la demande est forcément très faible. C'est également pourquoi nous avons demandé que ces ménages soient logés prioritairement sur le contingent du préfet dans le cadre des accords départementaux.

Cette convention avait également pour objet de sensibiliser les organismes HLM à un problème et je sais qu'elle a joué ce rôle. En témoigne le nombre d'appels aux services de l'union pour sa mise en œuvre.

L'article 3 de la convention cadre réserve les baux directs uniquement aux réfugiés disposant d'un emploi stable, ce qui est peu fréquent dans les premiers mois suivant l'obtention du statut. De plus, l'article 3 privilégie l'accès au logement pour les réfugiés hébergés en CADA ou en CPH, laissant de côté ceux qui n'ont pu intégrer le dispositif national d'accueil (DNA). Qu'en pensez-vous ?

MD : Les baux directs sont effectivement réservés aux réfugiés ayant un emploi stable. Cette disposition a été prise en accord avec le Ministère des Affaires Sociales. Le logement a un coût, et il est normal que le risque locatif soit partagé et que les ménages dont la situation n'est pas stabilisée soient logés en baux glissants, ce qui donne l'assurance au bailleur mais surtout à la famille d'une meilleure intégration.

Mais aujourd'hui, la situation est extrêmement difficile, pour les réfugiés bien entendu, mais pour tous les demandeurs de logement. Le problème qui se pose est celui de l'offre de logements à loyers abordables. La demande de logements sociaux explose et la seule réponse possible passe par une augmentation très forte de la production. Nous avons demandé que le logement social soit une grande cause nationale et nous ferons en sorte d'être entendus.

Le droit au logement opposable, garantie de l'accès des personnes défavorisées à un logement stable et décent

Bernard Lacharme

Secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, répond aux questions de France Terre d'Asile.

Pourquoi et comment le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées agit-il en faveur de la défense du droit au logement ?

C'est l'Abbé Pierre en 1992 qui, constatant que malgré les lois qui proclament le droit au logement, des personnes étaient toujours à la rue ou mal logées, a demandé la création d'un « haut comité » à la fois pour alerter et pour conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre. Le Haut Comité remet son rapport chaque année au Président de la République et au Premier Ministre et il donne son avis sur les projets de loi qui le concernent. Parfois ses propositions sont intégrées rapidement dans des textes législatifs ou réglementaires, parfois il faut davantage de temps mais depuis sa création, la plupart des propositions du Haut Comité ont été suivies d'effets. Ce « pouvoir d'influence » tient beaucoup à la capacité de ses membres, malgré leur diversité, à dégager une analyse commune.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées préconise depuis quelques années que le droit au logement soit rendu opposable au même titre que l'école ou l'accès aux soins. Que représente le droit au logement opposable ? De quelle situation résulte-t-il ? Comment le mettre en œuvre ?

L'opposabilité, c'est la garantie du droit par l'ouverture au citoyen de voies de recours. Actuellement, le

droit au logement est défini comme un simple objectif de l'action publique. Le problème, c'est que cet objectif n'est pas atteint. Il y a quelques années, grâce au dispositif mis en place depuis la loi Besson de mai 1990, on avait le sentiment de s'en rapprocher. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, nous avons atteint une situation de blocage, voire de régression. Les outils de solvabilisation, de garantie ou d'accompagnement social des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées se heurtent à la pénurie de logements. La production de logements sociaux se heurte elle-même au protectionnisme de certains maires, lequel renvoie à cette crise du vivre-ensemble qui fait que les citoyens déjà logés craignent la construction, à côté de chez eux, de logements qui pourraient accueillir une population pauvre et de culture différente. Face à ces obstacles, le citoyen en difficulté ne sait pas vers qui se tourner. Personne ne se sent réellement responsable du droit au logement : le préfet ne peut rien faire si le maire ne veut pas, le maire ne peut pas si le préfet ne débloque pas les crédits, et s'il s'agit de personnes en difficulté, il faut aussi l'aide du département ...

Cette situation d'échec du droit au logement est inacceptable. Le droit reconnu au citoyen doit produire une obligation de résultat pour la collectivité. En matière scolaire, cette obligation est effective : si on vous refuse l'inscription de votre enfant à l'école, vous pouvez saisir le tribunal

administratif qui contraindra l'Etat et la collectivité compétente à appliquer le droit à la scolarité. Dans la pratique les recours sont rares, mais c'est le fait qu'ils soient possibles qui a contraint les pouvoirs publics à s'organiser pour que le droit soit réellement appliqué, sans aucune exception.

Dans le domaine du logement, il est indispensable de mettre en place une telle garantie. Concrètement, le droit au logement opposable nécessite trois conditions : désigner une autorité politique responsable, lui donner tous les moyens nécessaires pour exercer sa responsabilité, qu'il s'agisse de moyens financiers ou de prérogatives juridiques, et définir des voies de recours, amiables et contentieuses.

Le dernier rapport du Haut comité pour les personnes défavorisées voit dans la décentralisation engagée par le gouvernement une opportunité permettant de responsabiliser davantage la puissance publique dans la mise en œuvre du droit au logement. Comment l'opposabilité peut-elle participer à la responsabilisation des pouvoirs publics ?

La nouvelle étape de décentralisation est l'occasion d'aborder la première condition de l'opposabilité, celle de l'autorité responsable. Nous pensons en effet que si l'Etat doit rester le garant et continuer à s'impliquer fortement au titre d'une solidarité financière nationale, il

n'est pas le mieux placé pour piloter la mise en œuvre du droit au logement. Celle-ci ne sera efficace que si elle s'inscrit dans des politiques globales de l'habitat intégrant l'objectif de mixité sociale et articulées avec les politiques de transport, d'emploi, de renouvellement urbain, etc. Ces politiques sont forcément territoriales et la bonne échelle est celle de ce qu'on peut appeler le bassin d'habitat. En gros, cela correspond au périmètre des intercommunalités et nous pensons que celles-ci, qui ont déjà une compétence en matière de politique de l'habitat, devraient se voir confier la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement. Le cas de l'agglomération parisienne est cependant spécifique car celle-ci débordé les frontières intercommunales et même départementales. C'est pourquoi nous demandons que, sur l'Île de France, la responsabilité soit confiée à la région.

A ce jour le texte voté en première lecture par le Parlement ne correspond pas à nos propositions, ni sur la question de l'Île de France, ni sur celle de la responsabilisation, seule la délégation des crédits et de la gestion du contingent préfectoral étant prévue. Or nous avons besoin d'une véritable responsabilisation, garantie par les voies de recours, pour contraindre les pouvoirs publics à faire les arbitrages qui permettront de produire les logements en quantité suffisante et de les rendre accessibles à tous, y compris aux plus pauvres.

Au nom du principe de la mixité sociale dans les villes, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) dans son article 55 oblige toutes les communes de plus de 50.000 habitants à réserver obligatoirement 20% de leur construction à l'habitat social. Or cette obligation n'est pas respectée par toutes les communes. A votre avis : pourquoi ce principe est-il difficilement respecté ? Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est-il favorable à des sanctions ?

Le Haut Comité soutient l'article 55. Celui-ci contraint les communes qui ne se mettent pas en conformité avec l'obligation des 20% à verser une contribution à un fonds qui aidera la production de logements sociaux ... ailleurs. Certains y voient une sanction, ce n'est qu'une juste contribution, d'ailleurs trop modeste. Il est également prévu que le préfet qui constate la carence d'une commune puisse se substituer à elle pour passer commande à un constructeur social. Honnêtement je ne crois pas qu'il y aura beaucoup de préfets pour oser affronter ainsi un maire. Pour qu'une sanction soit effectivement prise et qu'elle soit efficace, il faut la confier à un juge. Dans le cadre d'un droit opposable, celui-ci n'apprécierait pas s'il y a ou non 20% de logements sociaux (dans bon nombre d'agglomérations ce pourcentage est insuffisant), il regarderait si le citoyen est en mesure de se loger par lui-même, et, dans le cas contraire, si la collectivité responsable lui a fait une proposition de logement décent. Si tel n'était pas le cas il pourrait la mettre en demeure de le faire, le cas échéant sous astreinte.

A défaut de logements décents en nombre suffisant, la plupart des réfugiés sont contraints de se tourner vers les dispositifs d'hébergement d'urgence financés par l'aide sociale qui, outre le fait d'être inadaptés et sous dimensionnés, sont extrêmement coûteux pour les autorités locales. Comment les pouvoirs publics pourraient-ils résoudre ce problème de manière globale et sortir de la culture de l'urgence ?

Il faut rendre aux dispositifs d'urgence leur véritable rôle, qui est celui d'une intervention immédiate et inconditionnelle pour prendre en charge des personnes qui sont en danger. L'urgence ne fonctionne pas lorsqu'elle laisse de côté des demandes, faute de capacités d'accueil. Elle ne fonctionne pas non plus si elle est un cul-de-sac. La question est évidemment directement liée à celle du logement et c'est le droit opposable qui conduira la collectivité à pren-

dre les décisions permettant de porter l'offre de logements au niveau des besoins. Mais dès aujourd'hui il faut aussi s'interroger sur la façon dont sont prises en compte les demandes des personnes hébergées dans des CHRS ou des CPH et qui sont aptes à assumer elles-même un logement. Leur caractère prioritaire doit être renforcé car le respect de l'urgence à l'entrée de ces structures nécessite que l'on dispose aussi de procédures d'urgence pour en faciliter la sortie et libérer des places.

Quelles solutions proposent le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées pour lutter contre les discriminations dans l'accès au logement dont sont victimes les populations d'origine étrangère ?

S'il était décidé, le droit opposable produirait un déblocage de l'offre et apporterait une garantie de la collectivité à chaque personne en difficulté d'accès au logement, quelles que soient les raisons de ces difficultés. Cela dit il est important, pour les populations d'origine étrangère, que la collectivité se donne aussi les moyens de faire en sorte qu'elles ne soient pas « condamnées » au seul logement social ni reléguées par celui-ci toujours dans les mêmes quartiers. La relance de la production HLM doit être l'occasion d'une plus grande répartition de l'accueil de ces populations dans la ville. Concernant le logement privé, il faut surtout développer un parc conventionné, c'est à dire dans lequel, en échange d'aides financières et de garanties, le propriétaire plafonnera les loyers et acceptera de déléguer le choix des locataires à la collectivité.

Logement : comment vaincre les réticences des propriétaires bailleurs ?

Etienne Lefèvre *

Comment faire pour accéder au parc locatif privé lorsque l'on est réfugié statutaire et que l'on ne correspond pas trait pour trait à l'image d'Épinal du locataire idéal ? Vaincre les réticences des bailleurs privés et leurs préjugés souvent tenaces à l'encontre des étrangers semble relever de l'exploit. L'objectif aujourd'hui de la plupart des propriétaires bailleurs est de tendre vers le risque zéro en s'entourant d'un maximum de garanties et en pratiquant une sélection rigoureuse des candidats. Peut-on offrir aux bailleurs privés qui logent un public de réfugiés, un niveau au moins équivalent de sécurité.

Tous les réfugiés statutaires n'ont pas forcément vocation à être logés dans le parc locatif privé. Il est donc important de définir avant tout, ceux pour lesquels cette option est envisagée.

Il existe aujourd'hui toute une palette de dispositifs visant à sécuriser les aspects financiers de la relation propriétaire/locataire. Pourtant indispensables, ces dispositifs n'apportent pas de réponse satisfaisante aux problèmes comportementaux habituellement attribués aux personnes défavorisées et aux étrangers. C'est dans une gestion locative de proximité que résident aujourd'hui les espoirs d'un nombre croissant d'opérateurs.

Le public visé, les réfugiés les plus autonomes

Les réfugiés statutaires constituent un public hétérogène. Leur situation peut bien évidemment varier considérablement d'un ménage à un autre. Elle est le fruit d'un parcours individuel. Elle peut se décliner du ménage très vulnérable, sans expérience professionnelle dans son pays d'origine ayant besoin d'un fort accompagnement social, au réfugié qui travaille et dispose de revenus réguliers et pérennes mais ne parvient pas à accéder à un logement autonome.

Parmi ces catégories, qui peuvent d'ailleurs correspondre à des étapes chronologiques, seule la dernière peut véritablement sembler-t-il, prétendre accéder au parc locatif privé en bail direct¹. Il est préférable d'orienter les autres ménages vers des solutions plus adaptées.

Apporter une sécurité financière au propriétaire bailleur, des solutions indispensables, mais insuffisantes

L'une des principales préoccupations du bailleur privé est la solvabilité du candidat au logement. Il est communément admis qu'un endettement de loyer ne doit pas dépasser un tiers des revenus d'un ménage. Le propriétaire s'entoure systématiquement aujourd'hui d'une garantie supplémentaire, la caution solidaire dont le rôle est de substituer au locataire en cas de défaillance de ce dernier. Or il est par définition difficile pour un réfugié statutaire, depuis peu dans son pays d'accueil, de trouver une caution solidaire, qui plus est solvable. Offrir au candidat au logement une caution solidaire dont la solvabilité est indiscutable est sans conteste indispensable.

Les compagnies d'assurance proposent par ailleurs à leurs clients bailleurs des produits tendant à sécuriser leur relation avec leur

locataire tant au niveau d'éventuels impayés de loyer que de dégradations, voire même de vacance locative.

Des initiatives sont également menées pour limiter les risques des associations dont l'objet est l'insertion par le logement et qui pratiquent par exemple la location/sous-location.

Une caution solidaire en garantie des loyers et charges : l'exemple du Loca-Pass et du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Lorsqu'un candidat au logement ne parvient pas à trouver dans sa famille ou son entourage une personne qui accepte de se porter caution solidaire, la solution peut être trouvée auprès d'un organisme du 1% logement ou du FSL.

La *garantie Loca-Pass*² est accordée aux salariés des entreprises du secteur assujetti (+ ou - de 10 salariés) y compris les travailleurs saisonniers et aux jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi. Cette caution solidaire concerne le parc privé comme le parc public. Le cumul est possible entre une garantie Loca-Pass et une garantie apportée par une personne physique ou une personne morale, à l'exception de celle de même nature accordée par le FSL.

Les limites : L'organisme délivreur intervient comme un garant, et pendant la période de règlement aucune action judiciaire ne peut être entreprise. Si le locataire ne quitte pas les lieux de lui-même, le problème reste entier pour le propriétaire à l'issue des 18 mois. Autre inconvénient : les dégradations ne sont pas couvertes, ni les frais de contentieux. Les délais de paiement sont parfois longs et peuvent poser un sérieux problème lorsqu'un bailleur doit rembourser un emprunt.

En pratique, dans les zones où le marché locatif est tendu, l'abondance de candidats locataires pour un même logement entraîne une surenchère des exigences des bailleurs. La possibilité de cumuler Loca-Pass avec un garant personne physique en fait parfois une condition nécessaire mais non suffisante de la signature du bail.

Le *Fonds de Solidarité pour le Logement* (FSL), peut également jouer le rôle de caution solidaire pour couvrir d'éventuels impayés de loyer. Sont concernées les personnes à faibles revenus et celles qui cumulent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir. Cette possibilité est ouverte tant pour le parc public, que pour le parc privé.

Il est important de préciser qu'en cas de caution solidaire d'un tiers, le cumul n'est pas possible avec un cautionnement du FSL.

* Responsable adjoint du Service Coordination et logement de France Terre d'Asile

¹ Pour des logements à loyer libre ou maîtrisé.

² Jusqu'à 18 échéances pendant les trois premières années du bail pour le dispositif Loca-Pass. Une avance du dépôt de garantie demandé par le bailleur est également possible, remboursable par mensualité de 15 minimum sur 36 mois à compter du 1^{er} mois de loyer.

Les limites : A l'instar du Loca-Pass, les dégradations ne sont pas couvertes, ni les frais de contentieux. Les délais de paiement sont parfois longs et peuvent poser le même problème lorsqu'un bailleur doit rembourser un emprunt.

Les assurances privées

Les compagnies d'assurance sont de plus en plus nombreuses à proposer des formules de garantie. Celles-ci prennent en charge les détériorations ainsi que le contentieux, qui est ouvert sans tarder de sorte que la procédure puisse aller - au moins théoriquement - jusqu'à l'expulsion avant la fin de la période d'indemnisation. En revanche, elles exigent un dossier de locataire irréprochable, avec justification de revenus réguliers et pérennes (donc salariaux) à hauteur de 3 fois le montant du loyer et des charges. Cela exclut d'emblée un certain nombre de candidats (titulaires d'un CDD, intermittents, artisans à leur compte etc.).

Des initiatives sont menées dans ce domaine par des associations. Il en est ainsi par exemple d'un accord cadre passé entre la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL) et les deux mutuelles, MACIF et MAIF. L'accord a été conclu le 13 septembre 2001 à la suite d'un appel d'offres lancé par la FAPIL en septembre 1999, concernant la couverture des risques générés par les activités de ses adhérents. Il a pour objet le développement de produits d'assurance adaptés aux différentes activités d'insertion sociale par le logement³, au profit des adhérents de la fédération. Les garanties proposées sont les suivantes :

- Prise en charge des conséquences pécuniaires des événements de caractère accidentel relevant de la responsabilité du locataire en l'absence ou en l'insuffisance d'assurance de ce dernier y compris dans les situations de dégradations⁴.
- Prise en charge des conséquences pécuniaires des événements de caractère accidentel relevant de la responsabilité du locataire lorsque les locaux loués sont vacants ou pendant la période d'utilisation en logement d'urgence si la durée n'excède pas 15 jours et prise en charge des dégradations commises par l'occupant.
- Prise en charge de la perte pécuniaire subie par le propriétaire, en cas de non-paiement par le locataire des loyers, charges et taxes prévues au bail⁵. La perte pécuniaire se composant dans cette hypothèse du quittancement émis et des frais de contentieux afférents.

Les dispositifs locaux de sécurisation : l'exemple du dispositif régional de sécurisation des associations d'insertion par le logement⁶.

Le dispositif régional d'Ile de France intervient notamment pour sécuriser les associations sur un plan financier. Il peut en ce sens être un argument complémentaire vis-à-vis d'un propriétaire bailleur :

- Couverture dans certaines limites des risques liés à la location, la sous-location ou le bail glissant (impayés, vacance anormale, dégradations exceptionnelles et procédures contentieuses à l'encontre de locataires défavorisés), mais aussi les résidences sociales etc.
- Avances de trésorerie pour suppléer l'attente d'un financement public inhérent au fonctionnement de l'association dans son activité logement.
- Conseils sur la mise en place d'outils (tableaux de bord) permettant le suivi de certains indicateurs.

Chaque membre doit s'acquitter d'un droit d'adhésion annuel, en fonction du nombre de logements que gère l'association.

Le dispositif est prévu pour intervenir lorsque tous les recours sont épuisés. Le délai de remboursement est de 1 mois.

Un tel dispositif est appréciable pour limiter le risque locatif supporté par une association (dans le cas d'une location/sous-location, ou de logements relais par exemple).

En revanche, il n'est d'aucun secours s'il s'agit de convaincre un propriétaire bailleur de louer directement son logement à un ménage « défavorisé ».

Une gestion locative de proximité, argument complémentaire pour vaincre les réticences de certains propriétaires bailleurs

Garantir un propriétaire contre des risques d'impayés de loyer et de dégradation n'est pas suffisant pour le convaincre de louer son logement à un étranger. Il reste les problèmes comportementaux et autres conflits de voisinage qui sont malheureusement attribués aux populations étrangères en général.

Il serait illusoire de prétendre apporter une réponse aux réticences de chaque bailleur. Une bonne partie du parc locatif privé échappe par nature aux revenus modestes à fortiori étrangers.

En revanche, il semble possible de s'adresser à ceux dont les craintes ne semblent pas définitives, ceux qui voudraient bien mais qui ont encore du mal à franchir le pas. Il arrive en effet souvent qu'un propriétaire soit préoccupé à l'idée de louer son logement à un parfait inconnu, voire qu'il craigne des difficultés vis-à-vis du voisinage. Le logement, loin d'être un pur investissement financier revêt souvent pour son propriétaire un aspect affectif. Il manque un lien social. Un lien que seul un organisme à but non lucratif est susceptible d'offrir. C'est précisément l'un des atouts proposé par une agence immobilière à vocation sociale⁷ (AIVS) à travers une gestion locative de proximité, dite adaptée.

Les AIVS effectuent une gestion locative sociale des logements captés, adaptée au public logé. Un véritable travail de proximité auprès des locataires, qui favorise le lien social et facilite l'insertion du ménage dans son nouvel environnement. Cette dimension est de nature à favoriser l'émergence d'une relation de confiance entre les interlocuteurs.

Les agences sont en contact avec les services sociaux et connaissent les dispositifs d'aides à la solvabilisation des ménages (allocation logement, FSL, etc.). Elles sont ainsi en mesure de prévenir les risques locatifs ou de réagir rapidement en cas d'incidents de parcours.

Elles poursuivent avec les propriétaires bailleurs un but commun, la sécurisation et la pérennisation du logement.

³ Activités de gestion locative sociale, d'accompagnement des personnes, de production d'offre de logement.

⁴ Sont visées les dégradations non assimilables à l'usure liée à l'usage normal des lieux, exemple, vol d'éléments sanitaires ou de chauffage, ou encore saccage des locaux.

⁵ La garantie porte sur un total de 18 mois d'impayés par période de garantie de trois ans.

⁶ L'adhésion de France Terre d'Asile est en cours.

⁷ Satisfaisant aux obligations légales de la gestion immobilière les AIVS sont habilitées à contracter des mandats de gestion avec des propriétaires (loi Hoguet du 2 juillet 1970), elles garantissent une gestion locative adaptée à notre public et assurent une médiation entre bailleurs et locataires. La dénomination « AIVS » est une marque déposée à l'Institut National de la Propriété Industrielle par la FAPIL depuis 1994.

Les AIVS, la mobilisation du parc privé pour le logement social

Le parc HLM constitue le fer de lance de la réponse sociale au logement. Toutefois, s'il accueille de plus en plus de ménages pauvres, il est loin de pouvoir répondre à la demande, qui a augmenté fortement ces dernières années : le nombre de demandes est passé de 855. 100 en 1996 à 1.042.700 en 2002¹. Un « parc social de fait » existe, qui accueille plus de 50% des familles à revenus modestes dans le secteur privé. Elles peuvent en effet trouver à se loger dans sa partie la plus ancienne et la plus dégradée qui est louée à bas prix. Toutefois, la situation actuelle - absence de foncier disponible, augmentation très forte de l'immobilier et des loyers - a de fortes conséquences sur ce parc : niveaux des loyers incompatibles avec les ressources des ménages pauvres et modestes, taille des logements limités provoquant la suroccupation, manque de confort...

La nécessité de faire appel au parc privé dans de bonnes conditions pour le logement des personnes défavorisées s'est faite jour au cours des années 80. La loi Besson, en 1990, offre aux associations la possibilité d'intervenir dans le développement de l'offre de logement à vocation sociale et permet ainsi aux AIVS (Agences Immobilières à Vocation Sociale) de se développer. La FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement) les regroupe et dépose la marque AIVS à l'Institut National de la Propriété Industrielle en 1994. Différentes mesures fiscales (Besson, Périssol, Lienemann) fournissent ensuite des arguments à ces agences pour capter des logements. La loi de 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions crée un financement spécifique, l'AML (Aide à la Médiation Locative), défini comme une aide forfaitaire de l'Etat par logement accordée notamment aux associations pratiquant la sous-location² ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées.

Les AIVS connaissent depuis lors un développement lent mais régulier. On en compte aujourd'hui 34, adhérentes à la FAPIL. Sous forme associative ou d'union d'économie sociale, elles sont, en tant qu'agences immobilières, soumises

à la loi Hoguet qui précise les conditions d'exercice de ce métier : détention d'une carte professionnelle de gestion attribuée par la Préfecture, obligations de gestion de trésorerie, etc.

Au carrefour de la gestion classique d'une agence immobilière et de l'action sociale des organismes d'insertion, les AIVS ont développé un métier spécifique, la gestion locative adaptée (GLA), dont une étude récente, effectuée par l'URRA FAPIL (Union régionale Rhône-Alpes FAPIL)³ a déterminé trois fonctions constitutives :

- L'interface avec les partenaires institutionnels des plans départementaux ;
- La mise en oeuvre d'une palette d'actions pour favoriser l'insertion des locataires ;
- Un rôle de sécurisation des propriétaires.

Avec leurs partenaires, les AIVS participent d'une mission de service public en louant des logements adaptés à des ménages identifiés dans le cadre des plans départementaux⁴, en créant de l'offre de logement, en réalisant l'insertion des personnes dans la ville par la diversification de l'offre dans un parc privé disséminé et en garantissant la destination très sociale des logements mobilisés grâce à une aide publique.

Afin de loger les ménages, les AIVS mettent en oeuvre une palette d'actions pour favoriser l'insertion du locataire. Une phase amont vise à favoriser les conditions de la mise

¹ Cf. Rapports de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2003-2004

² Dans ce dispositif, l'association est locataire du logement qu'elle sous-loue à un ménage. Dans la mesure où la sous-location ne donne pas aux occupants du logement un statut de locataire de droit commun, la FAPIL promeut plutôt le mandat de gestion utilisé par les AIVS.

³ Etude réalisée avec l'aide de l'Observatoire associatif du logement de l'Isère. Synthèse, septembre 2003

⁴ Le Plan Départemental d'Aide au Logement des Personnes Défavorisées a été introduit par la loi Besson (1990), cogéré par l'Etat et le Département, il contient les mesures qui doivent permettre aux personnes visées par l'article 1^{er} de la loi Besson d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir.

en œuvre de la gestion locative adaptée à chaque situation, par la négociation avec les propriétaires des conditions de location et par des propositions de remise en état des logements en mobilisant les subventions de l'ANAH⁵ et des collectivités. Une phase intermédiaire vise à créer les conditions d'une bonne rencontre entre le futur locataire et son nouvel environnement (bailleur, voisinage, logement). Enfin, une phase opérationnelle se poursuit lorsque le ménage est entré dans le logement : gestion personnalisée des questions administratives ; opérations de maintenance des logements et médiation lors de conflits avec le voisinage ; relations avec les propriétaires. Le mandat de gestion sécurisé, grâce à des garanties qui couvrent les impayés et la dégradation, permet de rassurer les propriétaires qui le souhaitent.

Initiateur, développeur et porteur des AIVS, la FAPIL se doit de garantir la qualité des interventions de ses adhérents. En sus de différentes prestations (conseil, formation, tutorat, documents types), elle leur fournit aussi une garantie financière adaptée dans le cadre d'un accord de partenariat avec SOCAMAB Assurances, ainsi que des garanties assurancielles spécifiques dans le cadre d'un accord-cadre signé avec la MACIF et la MAIF. Mais cet objectif de qualité repose principalement sur l'engagement des AIVS : en tant qu'adhérent, elles signent la charte de la FAPIL ; en tant qu'AIVS, elles signent un cahier des charges qui rappelle les obligations d'une agence immobilière, impose des règles de gestion et exige un accompagnement social des locataires et de bonnes relations avec les bailleurs.

La FAPIL compte actuellement 34 AIVS et suit quatre projets en cours de montage. Ces agences se situent en majorité dans les grandes agglomérations. Si certaines se développent dans des villes moyennes, d'autres interviennent sur l'ensemble d'un département et agissent en secteur rural⁶. Leurs parcs locatifs ont des volumes très différents : d'une quarantaine de lots à plus de mille. La totalité du parc géré par les AIVS de la FAPIL est de l'ordre de 7.000 lots. Il est constitué surtout de petits logements et, plus les logements sont grands, plus leur captation s'accompagne de travaux de réhabilitation.

Les personnes logées par les AIVS sont, en forte proportion, des couples avec enfants dont les revenus qui, même s'ils restent faibles, sont supérieurs à la moyenne des ménages accueillis dans l'ensemble des organismes de la FAPIL. Le plus souvent, elles sont en fin d'un parcours d'insertion dans le logement. Les AIVS offrent aux personnes qu'elles logent un logement pérenne, dans de bonnes conditions de confort.

Dans la mesure où, face à l'impossibilité pour les bailleurs sociaux de pouvoir répondre à la demande, l'intervention du parc privé est nécessaire et le développement des AIVS un bon moyen pour y parvenir, leur développement serait

souhaitable, mais pourtant, certains freins existent. Les dispositifs d'allègements fiscaux sont les premiers arguments pour convaincre les bailleurs de mettre leur logement à disposition de personnes en difficulté. Mais l'impact du dispositif « de Robien »⁷, offrant des allègements pour des mises en location de logement avec des plafonds de loyer élevés, a été très négatif pour les AIVS. Les logements créés par ce dispositif ne le sont pas pour les ménages pauvres ni même modestes et les bailleurs, plutôt intéressés par les placements financiers, ont préféré ce système à tout autre préexistant. La captation de logements rendue difficile par l'état du marché est devenue ainsi encore plus difficile.

Dans un futur proche, le financement de la gestion locative adaptée pourrait être géré par les départements dans le cadre du FSL⁸. L'extension de ce financement à de nouveaux opérateurs et le risque de fusion de différentes lignes budgétaires en limiteraient fortement le volume. Mais c'est aussi l'égalité de financement d'une intervention de service public qui est en cause, les départements ayant la possibilité d'intervenir comme bon leur semble.

Les AIVS constituent un outil efficace pour l'accès au logement d'une partie des personnes en situation de mal logement. Les récentes créations, les projets en cours de montage et les partenariats qui se dessinent, comme celui qui concerne France Terre d'Asile et la FAPIL, pour faciliter le logement des réfugiés statutaires prouvent que les associations d'insertion comme certaines administrations (plusieurs conseils généraux sont à l'origine des dernières créations) font le pari de leur pertinence.

⁵ Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

⁶ La FAPIL a effectué à ce sujet une étude à la demande de la DGAS

« Le logement en milieu rural, problématique, place des AIVS », 2003.

⁷ Loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

⁸ Fonds de solidarité pour le logement.

La gestion locative adaptée dans les Pact - Arim

Rémi Gérard et Béatrice Danès*

Engagé depuis l'origine dans la lutte contre l'habitat indigne, le Mouvement Pact – Arim a développé de longue date des activités de gestion locative sociale, dans la continuité de ses activités de conseil et d'assistance aux propriétaires pour réhabiliter leurs logements et permettre la remise sur le marché locatif de logements de qualité à loyer maîtrisé. Dès les années 70, des associations mettent en place une gestion personnalisée pour permettre aux ménages n'ayant pas accès aux logements HLM d'habiter dans des conditions dignes et de s'inscrire dans un parcours d'habitat promotionnel. Les cadres créés par la Loi Besson pour conforter les pratiques développées par les associations permettant de faciliter l'accès ou le maintien dans un logement autonome aux ménages les plus fragiles, ont contribué à la progression constante des activités de gestion locative sociale dans les Pact depuis 15 ans. Aujourd'hui, parmi les 140 associations et structures adhérentes à la Fédération Nationale des Centres Pact – Arim, plus de cinquante assurent ainsi sur le territoire la gestion de 15.000 logements locatifs sociaux ou très sociaux, dont 9.000 appartiennent à des associations du Mouvement et 6.000 à des tiers. L'essor des activités de production et de captation d'offre sociale et très sociale dans le parc privé permet de disposer d'une offre suffisamment diversifiée pour apporter des réponses adaptées à chaque situation. La gestion locative sociale assurée par les associations a quant à elle pour but d'assurer l'insertion durable des personnes, avec le souci de les inscrire dans un parcours vers l'autonomie complète.

Une démarche personnalisée

Pour permettre aux personnes d'accéder ou de retrouver leur autonomie tout en sécurisant la relation locative, la gestion locative adaptée, qui va bien au-delà d'une gestion locative normale, fait appel à une démarche spécifique, fondée sur l'articulation des compétences techniques, juridico-administratives et sociales réunies au sein de l'association.

Concrètement, il s'agit d'assurer une gestion, au plus proche des personnes, pendant tout le processus d'insertion par l'habitat, dès la préparation à l'entrée dans le logement

et jusqu'au départ. A chaque phase de ce processus, l'approche personnalisée mise en œuvre à travers la gestion locative adaptée peut être caractérisée comme suit :

L'accueil : le ménage est accueilli et orienté vers une solution adaptée à sa situation et ses besoins grâce à un diagnostic établi en commun par l'association et le ménage ;

L'attribution : le logement peut être attribué à des ménages éligibles à un dispositif d'accès au logement très social tel que le PDALPD ou des commissions d'attribution décentralisées, soit directement par le Pact, soit de façon conjointe avec la commission d'attribution du PDALPD ou de tout autre instance d'attribution, en liaison avec le propriétaire bailleur (dans le cadre d'un mandat de gestion) ;

La préparation à l'entrée dans le logement : l'association assure la médiation entre le futur locataire, le propriétaire bailleur et les institutions pour l'ouverture des droits (APL, aides à l'accès au logement du FSL, du Loca – Pass etc.), les démarches préalables à l'emménagement (visite du logement et de son environnement, information sur les droits et devoirs locatifs, aide à la souscription d'une assurance locative, accompagnement éventuel du déménagement etc.) ;

L'entrée dans le logement : l'association établit l'état des lieux avec le locataire. Elle vérifie avec lui l'état des équipements et lui en présente les modalités de fonctionnement et les consignes d'entretien. Elle veille à la bonne insertion du ménage dans son environnement (relations de voisinage, avec le gardien, information sur l'usage des parties communes et sur les services de proximité etc.) ;

L'occupation du logement : l'association assure une gestion au plus proche du locataire tant pour le paiement régulier des loyers que pour l'usage approprié du loge-

* Respectivement Directeur Général de la Fédération Nationale des Centres Pact-Arim et Chargée de mission Politiques d'Insertion par l'habitat Fédération nationale des Centres Pact-Arim

ment, de ses équipements et, le cas échéant des parties communes, pour être en mesure de détecter le plus en amont possible tout type d'incident et d'intervenir dès ce moment. Pour cela, elle assure :

- Un suivi et une gestion personnalisés de l'encaissement des loyers adaptée à la situation du locataire (encaissements en espèce au besoin etc.) ;
- Le suivi et la gestion des aides au logement versées en tiers-payant ;
- Le suivi de l'entretien par des visites régulières de logement au cours de l'année et la mobilisation de personnel technique et/ou social pour intervenir en cas de dysfonctionnement dans l'usage des équipements ;
- Le suivi des charges locatives et de leur régularisation ;
- La relance et la prise de contact dès le premier retard de paiement ;
- La médiation avec le propriétaire et la mobilisation des différents dispositifs d'aides pour le maintien du locataire en cas de difficulté. L'association peut en particulier mettre en place un plan d'apurement des impayés, solliciter l'aide au maintien du FSL, mettre en jeu les garanties (FSL ou Loca-Pass etc.). Elle peut aussi solliciter la mise en place d'une mesure d'accompagnement social lié au logement en accord avec le ménage pour un suivi plus spécifique, notamment pour l'aide à la gestion du budget et la liaison avec les travailleurs sociaux le cas échéant etc.

Le départ : l'association établit l'état des lieux de sortie avec lui, et le cas échéant constate des dégradations, précise les modalités de remise en état et s'assure de l'exécution des travaux.

Les services Clés Pact-Arim pour accéder à un logement locatif de droit commun

Toutes les activités de gestion locative réalisées par les Pact-Arim procèdent de cette démarche. Ainsi, le temps de l'orientation revêt une importance particulière : il s'agit d'apprécier au mieux les besoins des personnes et leurs capacités d'autonomie, dans une perspective dynamique. Ce diagnostic partagé entre les attributaires, l'association gestionnaire et les personnes détermine la réponse apportée. Parmi les réponses possibles, l'accès à un logement locatif de droit commun géré par un service Clés Pact - Arim dans le cadre d'un mandat de gestion immobilière suppose les capacités d'autonomie les plus immédiates : ressources financières suffisantes, capacités d'insertion dans le voisinage, d'utilisation des équipements du logement etc. Un accompagnement peut, le cas échéant, être réalisé dans un premier temps

pour garantir au mieux l'insertion. Le succès de la démarche repose sur la confiance des différents partenaires engagés : propriétaire bailleur, association gestionnaire et futurs occupants. A cette fin, le Pact s'engage à la même approche personnalisée avec les propriétaires bailleurs qu'avec les locataires. La sous-location dans le cadre d'un bail glissant permet aux personnes et familles moins autonomes de s'inscrire dans un parcours vers l'autonomie, grâce à une période d'apprentissage et d'acquisition de l'ensemble des actes nécessaires à un habitat indépendant. Il est important que les différents partenaires/co-contractants de l'opération (attributaire/propriétaire, association gestionnaire, ménage occupant) s'engagent à définir ensemble les objectifs et le temps prévisionnel pour les atteindre, sur la base d'une évaluation dynamique des perspectives d'insertion des personnes, partagée par ces mêmes partenaires.

En 2003, les sous-locations gérées par les Pact - Arim représentaient 4.500 logements dont deux tiers en HLM, pour 1.500 logements gérés en mandat. Les réponses d'insertion par l'habitat ainsi proposées par les Pact s'inscrivent pour la plupart dans le cadre des dispositifs d'attribution généralistes tels que les PDALPD, et constituent plus rarement des réponses à des problématiques spécifiques à certaines catégories de populations (jeunes, immigrés, Rmistes, Gens du voyage etc.). Dans ce domaine, les perspectives restent ouvertes pour tisser des partenariats nouveaux permettant de répondre aux besoins les plus urgents et pour lesquels la gestion locative sociale développée dans les Pact - Arim est susceptible d'apporter les réponses adaptées.

Les chiffres clés du Mouvement Pact - Arim en 2002

- 140 associations ;
- 2.500 administrateurs bénévoles ;
- 2.500 professionnels salariés ;
- 118.000 logements améliorés (30.500 locatifs ; 87.500 occupants) ;
- 10.000 ménages suivis dont 5.900 hors gestion ;
- 8.100 réponses habitat dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre sociale et urbaine (MOUS) ;
 - 2.100 « offres nouvelles » de logements d'insertion ;
 - 4.400 « Accès au logement » ;
 - 1.600 « maintiens dans le logement ».
- 14.850 logements gérés :
 - 8.800 propriétés d'une association Pact - Arim ;
 - 6.050 pour le compte de tiers.

Les orientations pour le logement des personnes en difficulté en Ile de France

Entretien avec Jean Paul Huchon*
Président du Conseil régional d'Ile de France

Si pour des raisons de solidarité nationale le logement reste en France une compétence de l'Etat, sa mise en œuvre politique repose sur de nombreux acteurs dont la région. Comment la région d'Ile de France intervient-elle en faveur de l'accès au logement des personnes défavorisées ? Quels sont ses partenaires ?

Jean Paul Huchon : Avant mon arrivée à la tête de la Région en 1998, le logement représentait la portion congrue de l'action de notre collectivité puisque le dernier budget qui y était consacré par mes prédécesseurs n'était que de 50 millions d'euros. Nous avons contribué en six années à impulser une véritable politique sociale, reconnue de tous les partenaires qui y travaillent à nos côtés, en y consacrant des moyens importants. Ainsi, le dernier budget présenté pour cette année 2004 a inscrit 136 millions d'euros en faveur du logement, prioritairement fléchés pour le logement social.

Nous avons développé depuis 1998 une politique qui a permis la réhabilitation de 90.000 logements sociaux, la construction de 30.000 autres, 12.000 logements pour les plus démunis ont été réalisés, 7.000 places nouvelles pour étudiants et apprentis ont été créées. La Région a par ailleurs aidé les copropriétés en difficulté, soutenu la diversité de l'habitat, financé la lutte contre le saturnisme dans les logements anciens.

Autant de mesures qui prouvent qu'une volonté politique peut contribuer à l'amélioration du cadre de vie des franciliens. Cette volonté, encore une fois reconnue par tous nos partenaires - je citerai pour exemple l'Union HLM ou le Haut Comité pour le logement des plus défavorisés - fait que, sur la base des réalisations accomplies, nous revendiquons pour la Région

la décentralisation des aides à la pierre. En Ile-de-France, territoire vaste et contrasté, j'estime que seule la Région peut et doit avoir compétence pour construire et réhabiliter, afin de mieux équilibrer, de mieux répartir, et surtout d'impulser. Malheureusement, malgré ce que le Premier Ministre m'avait laissé entendre, il semble que le gouvernement et le parlement ne se dirigent pas dans cette voie.

Vous souhaitez faire de la question du logement une grande cause régionale notamment par la mise en œuvre de mesures d'aide à l'accès au logement. Vous souhaitez ainsi, créer un fonds de garantie des loyers. Comment pourrait-il être mis en œuvre ?

JPH : C'est exact. Le logement doit devenir une grande cause régionale. Je m'y suis engagé, et je tiendrai mes promesses. 240.000 logements seront construits ou réhabilités en six ans, y compris en zone rurale, en exigeant le respect de la mixité sociale dans tous les programmes que nous financerons. 15.000 logements étudiants seront réalisés. Nous réserverons aussi des logements aux personnes handicapées, aux personnes seules, dans toute construction ou réhabilitation financée par la Région, et nous créerons un fonds de garantie des loyers.

En ce qui concerne ce dernier, nous ne ferons rien dans la précipitation et qui ne soit pas efficace. J'ai demandé à mon Vice-Président en charge de ce secteur, Monsieur Jean Luc Laurent, qu'une large concertation de tous les acteurs concernés puisse être réalisée. Je sais qu'il y travaille actuellement. Je ne peux donc pas vous dire encore aujourd'hui, car c'est trop tôt et cela nuirait à notre volonté de concerter, quel pourrait être précisément ce dispositif. En tout état de cause, celui-ci devra s'attacher à combler les manques des dispositifs existants tels

que le « Locapass » ou ceux mis en œuvre dans le cadre du FSL.

De nombreuses associations d'aide à l'insertion par le logement gèrent et louent des logements pour des familles démunies. Comment la région peut-elle soutenir ces associations ?

JPH : Depuis 1998, nous avons voulu mener une action d'envergure en faveur des associations qui participent à la lutte contre les exclusions. Rien n'avait été fait avant. C'est pourquoi nous avons mis en place un dispositif permettant d'aider ces associations.

Ce sont ainsi 400 associations qui ont pu développer, grâce à l'appui du Conseil régional, des actions de solidarité, d'aide et de secours d'urgence, des actions d'aide à l'insertion des publics en situation de précarité, et des programmes d'accompagnement social des personnes dépendantes.

Mais nous avons voulu aller plus loin encore. Et c'est pourquoi l'action en faveur du logement pour les plus démunis a été inscrite dans le contrat de plan qui lie l'Etat à la Région. Très concrètement, nous avons signé une convention avec la FNARS et une vingtaine d'associations régionales, qui permet de réserver sur la durée du plan 3.000 logements destinés à sécuriser des familles démunies.

Les réfugiés statutaires sont près de 55.000 présents en Ile de France et constituent un public fragile. Ils cumulent plusieurs difficultés dans leur insertion sociale, notamment celle d'accéder à un logement stable et décent. La stabilité au niveau du logement conditionne efficacement la recherche d'emploi, de formation et la perception de revenus sociaux. Or, bien souvent, seule une insertion réussie permet l'accès à un logement. La région est-elle en mesure d'instaurer dans les programmes régionaux, tout comme pour les personnes âgées ou les jeunes, des

aides spécifiques à l'insertion par le logement pour les réfugiés ?

JPH : J'ai rencontré des milliers de franciliens durant cette campagne pour les élections régionales. Des centaines d'associations aussi lors de mes nombreux déplacements sur le terrain. Et tous m'ont dit et redit que la crise du logement en Ile-de-France, se pose avec une acuité toute particulière puisque notre région faussement prétendue riche, se retrouve en queue de peloton pour la construction de logements sociaux par habitant.

Président de cette Région, je me dois de répondre aux attentes du plus grand nombre et j'ai voulu que mon programme prenne en compte ces attentes. Mais comme vous le savez, la Région n'attribue pas de logements car elle n'en a pas la compétence légale. De plus, si elle construit, elle ne le fait pas seule mais avec d'autres partenaires institutionnels ou privés (offices HLM, OPAC, sociétés anonymes d'HLM...). Toutefois, je peux vous assurer que je serai particulièrement vigilant à ce que nos actions conjointes, comme celles menées dans le cadre des plans départementaux d'accès au logement des plus défavorisés, tiennent compte de ces problématiques. La vocation générale de ces logements d'insertion doit répondre à toute personne démunie qui se trouve sur le territoire national en situation régulière. Je sais que certains élus de notre assemblée ne partagent pas cette position. Mais qu'ils ne comptent pas sur moi pour monter les uns contre les autres.

Peut-être n'est ce pas suffisamment su, mais j'ai eu beaucoup de difficultés à faire admettre à mon opposition certaines aides dont je m'honore qu'elles aient pu être votées en faveur de l'accueil des réfugiés ; des aides à la Cimade, à Médecins du Monde, à la Croix Rouge, à France Terre d'Asile, à Droit de Parole. Il faut toujours et sans cesse expliquer pour tenter de convaincre. Mais ma volonté de poursuivre demain ce que nous avons commencé hier est intacte.

LE SITE INTERNET DE FRANCE TERRE D'ASILE

Vous cherchez des informations sur le droit d'asile et des réfugiés, sur notre association, nos actions, notre mission de formation ? Connectez-vous à l'adresse :

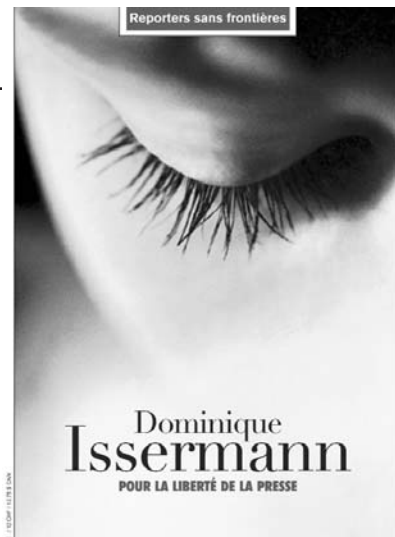
<http://www.france-terre-asile.org>

Pour mieux répondre à vos attentes, une nouvelle version est en ligne depuis le 20 octobre 2003

Dominique Issermann pour la liberté de la presse

A l'occasion de la 14^e journée de la liberté de la presse, Reporters sans frontières publie un nouvel album de photographies consacré à Dominique Issermann. L'album « Dominique Issermann pour la liberté de la presse », regroupant 80 pages de photographies et préfacé par Philippe Sollers, va permettre à l'organisation de mener ses actions au jour le jour : assistance aux journalistes et aux médias en difficulté, investigations sur le terrain afin de déterminer les éventuelles responsabilités des autorités, etc.

152 pages - 8 euros - disponible depuis le 3 mai 2004.



Le Service Formation de France Terre d'Asile, 7 ans au service des professionnels

Les actions de formation s'adressent à des professionnels de l'action sociale, débutants ou expérimentés, travaillant au contact des populations exilées. L'objectif des stages est de transmettre et de partager les savoirs faire et les compétences nécessaires à l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Les modules sont élaborés à partir des évaluations des besoins des acteurs de terrain.

Dates	Action de formation	Lieu
16-17 juin 2004	L'entretien dans l'accompagnement social	Paris
21-24 juin 2004	L'accès et l'accompagnement lié au logement	Paris
24-25 juin 2004	Psychotraumatisme chez les réfugiés	Marseille

Programme des prochaines sessions

**Le programme des formations 2004/2005 sera disponible
à partir du 15 juillet 2004.**

Pour recevoir le programme ou pour tout renseignement, contactez :

Philippe Mahieu, Responsable de la formation
Tél. : 01 58 22 28 61

Isabelle Amadote, Assistante
Tél. : 01 58 22 28 62

Bénédicte Masson, Formatrice en charge des questions juridiques

Fax : 01 53 22 28 65

E-mail : formation@france-terre-asile.org