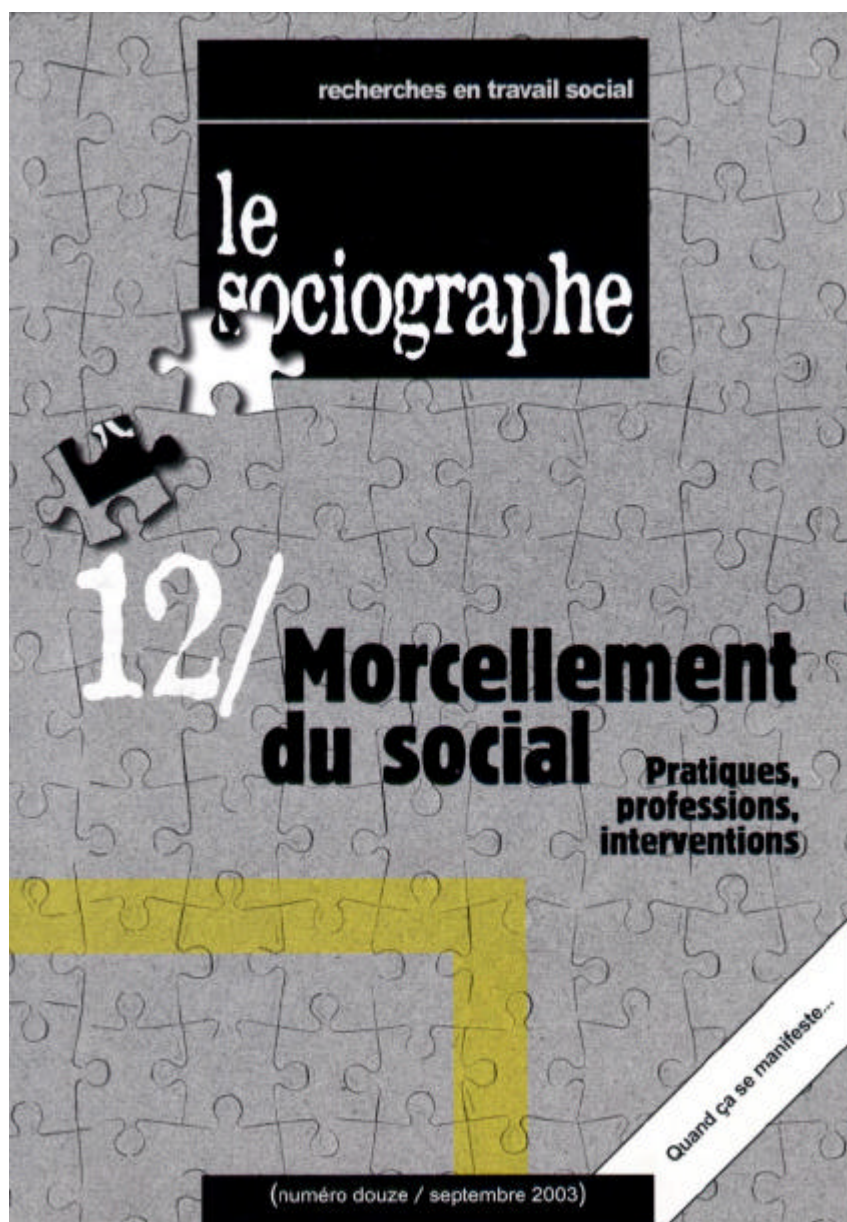


Extrait de :



Du « monopole » de l'accompagnement social à la combinaison de compétences multiples La régulation des rapports locatifs

Bernard BARILERO
Sigrine GENEST

La mise en œuvre de l'ensemble des actions relevant de ces Plans départementaux pour le logement des défavorisés (PDALPD) mobilise un partenariat complexe et des savoir-faire multiples. L'objet de cet article n'est pas décrire dans le détail les actions qui relèvent du plan, mais de revenir sur la place du travail social dans les « politiques du logement pour les plus démunis » via un exemple particulier, celui de l'intervention d'associations mandatées par les pouvoirs publics ¹.

Il s'agit ici de montrer comment, sous l'effet de facteurs qui rendent de plus en plus difficile et incertain le développement d'une offre de logements pour les plus démunis, —mission première assignée aux associations par la loi Besson de 1991— leur activité a évolué, pour en venir à articuler au bénéfice d'un même objectif (la mise en œuvre du droit au logement) compétences de l'ordre du travail social et compétences autres (immobilières, juridiques, financières...).

Comment s'effectue cette articulation ? Quels nouveaux modes et champs d'intervention explore-t-elle ? Telles sont les questions qui serviront de « fil rouge » à notre analyse. Celle-ci, s'illustre particulièrement dans des contextes de marché du logement très tendu par exemple dans le Rhône ou les Bouches du Rhône, mais reflète des évolutions qui s'observent dans la plupart des départements, en lien avec les préoccupations croissantes —et donc les moyens accrus— de l'ANAH ² en matière de régulation du marché du logement privé.

Les politiques du logement pour les plus démunis définies à l'échelle départementale s'articulent généralement autour de trois axes :

⇒ Le développement d'une offre de logement adaptée aux défavorisés : construction de logements dits « très sociaux », réhabilitation des logements ou mobilisation des logements privés, de préférence vacants, offre d'hébergement temporaire (résidences sociales, Centre d'Hébergement et de Réadaptation sociale...). Les « loyers de sortie » de ces « produits » doivent respecter des plafonds afin de permettre de (re)loger des ménages aux (très)

¹ ou associations agréées

² Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

bas revenus, dont les situations résidentielles sont particulièrement pénalisantes (personnes sans logement, habitant des logements insalubres ou risquant d'être d'expulsées).

⇒ L'aide à l'accès au logement pour les ménages par la mobilisation d'aides financières (à l'entrée dans le logement) mais aussi par un travail dit « d'accompagnement social » qui s'effectue à l'occasion de la démarche de relogement.

⇒ Le maintien des ménages dans leur logement via des politiques de solvabilisation (aide à la résorption des impayés) de prévention des expulsions locatives, mais aussi le cas échéant d'amélioration des conditions de vie dans le logement occupé.

Nous présenterons rapidement, en illustrant le propos par les éléments récemment recueillis dans le cadre de l'évaluation du PDALPD des Bouches du Rhône ⁵, les évolutions des contextes départementaux, en matière de logements des personnes défavorisées pour ensuite nous centrer sur deux aspects particuliers de l'action :

- la mobilisation de logements du parc privé au bénéfice des ménages défavorisés ;
- les actions visant à limiter la croissance de la demande de logement social.

C'est, en effet, autour de ces deux questions — sans prétendre épuiser l'ensemble des aspects de la réalité du travail social lié au logement — que l'enrichissement des compétences prend toute son ampleur.

▪ **Loger les ménages les plus démunis, devient dans les grandes agglomérations, un exercice de plus en plus difficile**

Combien faut-il loger de ménages défavorisés ? Quelle est la demande en souffrance ? Peut-on la chiffrer ? Force est de constater que les observatoires ⁶ ou les dispositifs aménagés pour repérer, au-delà du recensement de la demande de logement social, les demandes insatisfaites ⁷ sont soit trop récents soit, s'agissant des dispositions prises dans le cadre des plans départementaux pour le logement des défavorisés, lacunaires.

Ainsi, les instances locales de recensement des besoins, préconisées comme outil majeur des PDALPD, sont avant des outils opérationnels, dont la capacité à drainer la demande en souffrance est directement liée à leur capacité de la satisfaire. Outils opérationnels, ils n'ont qu'une fonction marginale de support de connaissance.

³ ou associations agréées

⁴ Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

⁵ Mission confiée en 2002 aux bureaux d'études ACADIE^{Reflex} et ADEUS^{Reflex} par le Conseil Général des Bouches du Rhône

⁶ Observatoire de la Demande Locative Sociale type ODELOS, tels qu'ils fonctionnent notamment dans le Rhône et les bouches du Rhône

⁷ Fichier du Numéro Unique de la demande locative sociale, destiné à repérer les demandes dites anormalement longues

Ainsi, les Bureaux d'Action d'Insertion par le Logement (BAIL) qui étaient conçus pour le Plan 1998/2002 des Bouches du Rhône comme le lieu central du rapprochement entre l'offre et la demande de logement des plus démunis⁸ enregistrent 3 000 à 3 500 demandes annuelles, mais éliminent aussi les BAIL un nombre conséquent de dossiers⁹.

Mais bien que le nombre de personnes à (re)loger soit d'autant plus difficilement quantifiable que les solutions sont rares, les différentes sources, l'analyse croisée de différentes sources mettent cependant en évidence les facteurs qui contribuent, en milieu très urbain à un accroissement de la demande :

⇒ La précarisation des ménages et l'accroissement des situations de rupture familiale

Dans les Bouches du Rhône, 25 % des demandes de logement social émanent de familles monoparentales (+ 3 % en 2 ans) et la part des ménages faisant une demande HLM et dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond permettant d'accéder à un logement social passe de 49 à 65 % entre 1998 et 2000.

⇒ « Gonflement » de la demande du fait des politiques de renouvellement urbain

Dans les Bouches du Rhône, le traitement du parc inadapté, parfois vétuste et/ou insalubre, participe d'une stratégie de développement local (fortement soutenue à Marseille dans le cadre de l'opération Eutoméditerranée, notamment, mais aussi sur les centres anciens de villes moyennes). Par une action ciblée notamment sur les quartiers anciens, il s'agit de «mettre à niveau» l'offre de logement et de participer, plus globalement, à la revalorisation du tissu urbain. Ces logiques de développement vont avoir des incidences sur les besoins, sur le court terme, en ce qu'elles génèrent des besoins en relogement (opérations de renouvellement urbain) et sur le plus long terme à travers un effet de valorisation du marché qui, de fait, pénalisent les ménages dont les revenus sont les plus bas (actions de réhabilitation notamment dans le cadre des OPAH).

⇒ Développement de la demande à la périphérie des villes, sur des territoires peu équipés en logements sociaux et donc accroissement des décalages offre / demande.

Dans les Bouches du Rhône, la pression de la demande s'exerce sur les grands centres urbains mais aussi sur les territoires moins pourvus en logements sociaux. En effet, même si les villes importantes drainent la plus grande partie des demandes, on a une tendance générale à la

⁸ D'une part, le BAIL est destinataire des offres de logement émanant essentiellement - mais pas seulement - des services de la Préfecture sur son contingent. D'autre part, il est destinataire des demandes de logement des publics concernés, formulées sur des fiches (PDL) par les multiples intervenants sociaux « de droit commun » (ou agréés pour l'occasion) du département. Il vérifie l'éligibilité des publics, la conformité de leur dossier, et doit adresser au logeur 3 candidatures par logement (des priorités parmi les priorités) dans un délai limité.

⁹ Ménages qui ne sont pas « ayant droit » mais aussi probablement des dossiers incomplets qui rentreraient dans les critères du Plan.

localisation d'une part importante de la demande sur leur périphérie. Ainsi, sur l'arrondissement de Marseille, 20 % de demandes sont localisées hors Marseille, alors que l'on y recense seulement 14 % de l'offre locative sociale de l'arrondissement.. Sur l'arrondissement d'Aix en Provence on retrouve le même phénomène dans la mesure où la ville centre concentre 52 % de l'offre et draine 45 % des demandes.

Dans le même temps, la production HLM reste nettement en deçà des besoins. D'une part la production de logements sociaux neufs reste faible. La pression foncière, mais aussi et peut être surtout les réticences à soutenir des programmes de construction destinés à accueillir un public au sein les plus défavorisés, sont de plus en plus affirmés comme étant prioritaires, contribuent à limiter ou retarder les réalisations D'autre part, au sein de cette production, la production de logements « très sociaux », tout particulièrement fléchés pour le public défavorisé ne participe que marginalement d'une offre nouvelle en tant que telle, étant très largement consacrée à accueillir les « délogés » du renouvellement urbain.

Pour les Bouches du Rhône, sur la période 1998-2001, la production de logement social (conventionné) s'élève à 4 436 logements, soit un rythme de 1 086 logements par an. L'effort de production annuel est de l'ordre de 1 % du parc existant. Au sein de cette production, 200 logements très sociaux sont livrés par an en moyenne. Pour autant, cette construction neuve joue deux rôles : celui d'offre nouvelle pour des ménages en recherche de logement, et pour une part, il s'agit de programmes qui servent au relogement de ménages suite aux démolitions d'immeubles HLM (Plan d'Aou à Marseille, notamment).

Enfin, les actions d'amélioration du parc de logements privés permettent de moins en moins de dégager une offre de logement abordable, qui compenserait la réduction quantitative et le rétrécissement de l'offre locative privée. Le « conventionnement »¹¹ des logements est difficile : les taux de subventions même élevés, ne compensent pas le manque à gagner sur les loyers et les réticences à loger des locataires présentant des risques d'impayé ou de troubles de voisinage.

▪ **Face à cet effet de ciseau, les régulations institutionnelles s'avèrent peu opérantes**

Les dispositifs de mise en rapport de l'offre et de la demande instances locales comme les BAIL des Bouches du Rhône, ou centralisées tel le SIAL-service interministériel du logement- dans le Rhône, touchent rapidement leurs limites.

¹⁰ Estimation sur la base d'études prospectives, prenant en compte les perspectives démographiques et les besoins des ménages aux bas et très bas revenus.

¹¹ Aides à l'amélioration bonifiées si le propriétaire loue en dessous d'un certain plafond (à peu près équivalent au loyer-plafond HLM).

Les Bureaux d'Action d'Insertion par le Logement (BAIL), représentaient sur les années 1998 à 2002, la pièce maîtresse du dispositif de régulation de l'accès à l'offre. Or, l'analyse montre qu'ils génèrent peu de relogement, bien qu'ils fassent des propositions. Ainsi pour l'année 2001 :

3000 fiches PDL nouvelles sont recevables par les BAIL

800 logements sont mis à disposition, à 90% par les bailleurs publics et la Préfecture, le reste soit de l'ordre de 10% par les associations et l'URCIL.

285 ménages sont relogés suite à une proposition par le BAIL

408 ménages se sont relogés d'eux même.

C'est souvent de l'ordre, si l'on réfère au cas de bouches du Rhône, d'un ménage sur 10 qui trouve une solution par ces dispositifs.. Cette faiblesse des résultats est d'autant plus problématique qu'ils focalisent tous les espoirs et mobilisent pour les alimenter un vaste réseau d'acteurs.

Or, cette faible performance trouve son origine dans un cumul de raisons objectives :

⇒ L'offre est peu adaptée aux demandes qu'elle doit satisfaire. Cela conduit à ce que les propositions faites essuient de nombreux refus, tant des bailleurs, pour des raisons de mixité, que des demandeurs qui ne souhaitent pas se délocaliser.

⇒ Les délais dans lesquels les dispositifs doivent faire des propositions sont courts. Ils laissent peu de temps pour faire une proposition de candidat pertinente, et le cas échéant la renouveler.

⇒ Enfin, le système de mise en rapport de l'offre et de la demande est trop souvent aveugle : les prix et la configuration du logement proposé sont pas ou mal connus, les candidats et leurs attentes ne le sont pas plus.

▪ **Les associations sont sollicitées et s'organisent de manière pragmatique, pour rechercher des alternatives.**

Alors que les marges de manœuvre pour dégager des solutions satisfaisantes pour les ménages défavorisés, que les « leviers » traditionnels (construction de logements sociaux, mobilisation des contingents réservés) et que les outils spécifiques mis en œuvre dans le cadre des plans départementaux semblent de moins en moins opérants, un « système D » associatif se met en œuvre pour pallier les blocages récurrents dans la mise en œuvre des actions en direction du logement des plus démunis. Il repose essentiellement sur une bonne connaissance des contextes locaux et des réseaux qui permettent de « fidéliser » des propriétaires privés (qui vont louer à des ménages suivis par telle ou telle association...), de constituer des filières d'accès au logement mobilisant en tant que besoins des solutions de nature diverse (accueil d'urgence, logement temporaire, logement dit de droit commun) dont les conditions d'accès et d'occupation sont renégociées.

Ce « système D » joue autant pour accroître l'offre de logements dans le parc privé que pour limiter, en contribuant au maintien dans les lieux la croissance de la demande.

- Derrière le financement de MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), une diversité de savoir-faire

Les Maîtrises d'Œuvres Urbaines et Sociales (MOUS)¹² mobilisent les associations pour « dégager » une offre, alternative à celle déficitaire du parc public, dans le parc privé. Elles peuvent conduire à produire un nombre de (re) logements équivalent à celui correspondant à la production de logements très sociaux.

Sur les années 1998 à 2000, dans les Bouches du Rhône, ce sont ainsi 450 ménages qui ont été logés dans le parc privé par le biais des MOUS : ce chiffre est à ramener aux 3 000 demandes comptabilisées par les BAIL en 2001 mais aussi aux 250 logements dits « très sociaux » neufs produits chaque année.

Au-delà de ce bilan quantitatif, l'intervention des opérateurs associatifs contribue à faire évoluer la gestion patrimoniale et locative des propriétaires privés, en animant

- un travail sur la définition de l'adaptation des produits aux situations de ménages
- une négociation avec les bailleurs sur un possible abondement aux aides de droit commun en matière d'amélioration de l'habitat
- une relation sur la durée avec les bailleurs : en amont de la production du logement, et, en aval pour la gestion de l'occupation (médiation, travail technique...)

Ainsi telle association, intervenant sur l'ensemble du département des Bouches du Rhône, gère actuellement 400 logements environ pour le compte de propriétaires privés à qui elle offre un panel de garanties :

- *financières d'abord : aides à l'accès et au maintien automatique (dossiers montés par les travailleurs sociaux de l'association), assurance garantie de loyer complémentaire (12 mois sur 36),*
- *patrimoniale ensuite : assurance pour couvrir les dégradations,*
- *et enfin un service d'accompagnement et de médiation (prévention des impayés, actions éducatives liées au logement, assistance technique sur place, médiation avec l'entourage).*

¹² Financées par l'Etat et le cas échéant une collectivité locale, les MOUS, d'une durée de trois ans sont cadrées par des objectifs quantitatifs (mobiliser x logements, loger y ménages...) et qualitatifs (identification de types de ménages prioritaires).

L'association facture aux propriétaires ses frais de gestion à hauteur de 7 % du loyer perçu.

Intervenant sur Marseille, telle autre association a pour objectif de favoriser l'accès au logement des jeunes dans le parc privé. Son intervention permet :

- *Une latitude de négociation avec les bailleurs : possibilité d'abonder les aides à la réhabilitation de droit commun, déplafonnement des loyers*
- *Un suivi social des jeunes en amont de l'accès (diagnostic, information...) qui peut se poursuivre par des mesures d'accompagnement après la signature du bail*
- *Un lien entre le service de gestion locative (confiée à un prestataire extérieur) et le suivi social : le premier pouvant, en cours de bail, servir « d'alerte » au second*

- **Un nouveau partage des responsabilités pour prévenir les expulsions et garantir le maintien dans les lieux**

La réduction tant de la production de logements sociaux que de l'offre mobilisable dans le parc privé, amène aussi les acteurs en charge des politiques en faveur du logement des plus démunis à chercher des solutions pour limiter la croissance de la demande, par exemple au travers de la prévention des expulsions. Fort des nouveaux outils mis en place par la loi de lutte contre les expulsions, qui interpellent les acteurs en amont de la résiliation du bail, et sous l'impulsion des Tribunaux ou dans le cadre des conseils départementaux d'aide juridique (accès au droit). les acteurs ont formalisé des chartes de prévention des expulsions et recherché des modes d'intervention adaptés au stade signalement des assignations à comparaître.

Ce travail de prévention repose, pour sur un traitement des cas juridique et social. Il est aussi complété par une coordination accrue avec les interventions des commissions de surendettement, dans une logique pragmatique d'évaluation de la solvabilité résiduelle du ménage.

A Marseille, L'outil principal au service de la prévention des expulsions est la permanence socio-juridique « APPEL » au TGI. Initiées sur Marseille, puis implantées sur d'autres sites (Aubagne, Martigues), ces permanences sont amenées à se développer sous une forme spécifique, mais aussi dans une logique de proximité, dans le cadre plus généraliste du conseil juridique et de la médiation (ASMAJ) associé au travail social du Département.

La caractéristique majeure de ces permanences est de traiter simultanément l'aspect juridique et social du dossier, de manière à ce que le ménage soit en

mesure de se défendre, tant vis à vis de son propriétaire que vis à vis du tribunal, et ce fort de solutions concrètes à ses difficultés.

Cette double approche permet ainsi non seulement de solvabiliser le ménage mais aussi d'expertiser le montant de la dette, objet de poursuite. Celle-ci, en effet, peut incorporer des sommes qui ne sont pas dues au titre de la dette par le locataire, et que le FSL ne devrait pas couvrir, par exemple les frais de gestion du contentieux par les agences.

Un autre axe d'intervention, moins développé, concerne les initiatives « d'amélioration relative des conditions de logements » (financement de petits travaux, expériences d'auto-réhabilitation...) qui allient pour assurer le maintien dans les lieux des compétences sociales et des compétences techniques. On trouve des actions de ce type à la marge des dispositifs des plans départementaux, soutenue par les départements dans le cadre des politiques d'insertion. Il s'agit d'interventions sur la qualité du logement (petits travaux effectués par les locataires eux-mêmes, en cadrés par une association) et/ou d'actions visant à améliorer les relations propriétaires – locataires, en résorbant des points de conflits, portant sur la qualité du logement.

▪ **Le métissage des compétences fait émerger des solutions plus respectueuses des droits des parties en présence**

Consacrées dès 1991, comme des acteurs à part entière de la mise en œuvre du droit au logement, les associations, se sont investies dans l'organisation d'une offre spécifiquement destinée à la satisfaction des besoins des plus défavorisés. Ce faisant, elles ont développé, seules ou en partenariat avec des opérateurs plus spécialisés, dans le prolongement de leurs savoir-faire en matière de prise en charge des mal logés, des compétences nouvelles de l'ordre de l'immobilier, du technique, du juridique, du financier. En lien avec un travail d'accompagnement du parcours résidentiel du ménage (aide à la recherche d'un logement ou proposition d'un logement, travail sur le « projet » logement, aide administrative, suivi social lors de l'entrée dans le logement, aide à l'amélioration du logement ou à la gestion du budget-logement...) se met alors en place un travail sur la qualité de la relation locataire / bailleur.

Ce travail que l'on qualifie de médiation sociale, ou de médiation locative recouvre un service complexe qui s'adresse autant au ménage qu'au propriétaire de son logement. Il articule :

- un service d'aide et de conseil au ménage, qui ne se résume plus à la « prescription » d'une mesure ASL¹³ à caractère éducatif, mais peut relever du domaine de la formation ou de la défense/revendication de ses droits(par exemple dans le cadre de la prévention des expulsions)

¹³ Accompagnement Social lié au Logement

- et un ensemble de services aux bailleurs de l'ordre de la garantie (petites réparations en cas de dégradation, garantie en cas d'impayés, de vacance, gestion locative) ou de la prestation de service (recours à un référent social en cas de difficulté, mandat de gestion locative...)

Ce faisant, d'une priorité donnée à « l'insertion par le logement », c'est à dire à la « mise aux normes » du locataire face à une offre de logement et de service standardisée, on glisse vers un objectif de régulation des rapports locatifs, c'est à dire d'inflexion des attendus et des comportements des locataires et des propriétaires, considérés comme interactifs..

Marginales en nombre de ménages « touchés » (relogés, suivis, maintenu dans leur logement...) —si l'on compare les résultats obtenus dans ce cadre avec ceux observés dans le droit commun du relogement HLM — ces actions sont des révélateurs. Elles témoignent, aussi longtemps que la régulation des rapports locatifs est équilibrée c'est à dire que l'organisation du service aux propriétaires «dégage» une espace et un temps suffisant pour offrir aux ménages un accompagnement suffisant pour leur permettre de choisir et de rendre pérenne leur – nouvelle – situation de locataires, d'un réel renouvellement des modalités de prise en compte des besoins et des situations des plus démunis face au logement. Or, cet équilibre est fragile :

⇒ soit la régulation des rapports locatifs, voire la fonction immobilière, prend le pas sur le travail social, notamment par le biais des « services aux bailleurs ». La priorité est donnée à la mobilisation d'un parc de logements qui risque de disparaître (c'est à dire basculer dans le marché classique) si les propriétaires ne sont pas satisfaits. Le corollaire est une sélection accrue des ménages, les plus marginaux, ceux qui représentent les risques les plus importants restant cantonnés dans l'hébergement temporaire ou sans solution ;

⇒ soit le travail social reste en situation de « monopole », s'articulant peu ou pas avec d'autres compétences : il minimise les possibilités de médiation ou de régulation des les rapports locatifs et prend le risque, de ce fait, de voir l'offre de logements mobilisables se réduire.

Autrement dit, aussi longtemps que régulation du marché et accompagnement des ménages s'épaulent et se renforcent, il est envisageable de dépasser l'alternative à laquelle se retrouvent confrontés les acteurs du relogement : arriver à produire mobiliser plus de logements mais affectés à aux ménages qui ne comptent parmi ceux qui rencontrent les plus grandes difficultés, ou réaffirmer la priorité à ceux qui connaissent les plus grandes difficultés au risque de réduire encore la production et de devoir se cantonner à des solutions n'offrant que des droits minorés (sous-location, statuts d'occupation temporaires...).