

Le plan quinquennal : "avant tout des projets sociaux"

Entretien avec Jean Rebuffel

Délégué Général de la Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (C.I.L.P.I.)

Propos recueillis par Gilles DESRUMAUX

Ecarts d'identité : Monsieur Rebuffel, pouvez-vous nous dire en quoi consiste le plan quinquennal ?

M. Rebuffel : Le plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants consiste à résorber un certain nombre de situations de dégradation du bâti, d'insuffisance des normes d'habitabilité ou de confort qui perdurent dans une bonne part des 700 foyers de travailleurs migrants qui existent sur le territoire français. Ce sont des bâtiments qui, pour la plupart, ont été construits dans les années soixante, voire dans les années soixante-dix, avec des normes de confort très limitées : des petites chambres, il existe encore de nombreuses chambres de 4,5m ; des foyers-dortoirs, essentiellement sur la région Ile-de-France ; des sanitaires partagés par plusieurs résidents, et des dégradations du bâti, qui souvent a fait l'objet de peu d'interventions des propriétaires. Le plan quinquennal consiste d'abord à remettre en ordre cette question des conditions d'habitabilité, et donc engager un plan de restructuration, de réhabilitation, ambitieux, de l'ensemble de ces établissements. Actuellement, 350 établissements sont inscrits au plan quinquennal pour être traités pendant cette période.

E.d'I. : La Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (CILPI) a été créée dans la foulée de l'élaboration de ce plan quinquennal, quelle est son rôle ?

M.R. : Le rôle de la commission interministérielle est un rôle à la fois de coordination et d'animation ; coordination entre les différentes administrations qui interviennent dans le montage de ce plan : ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère du logement, FAS ; et animation, en interne de ces administrations, mais également avec tous les partenaires externes, c'est-à-dire les gestionnaires, les résidents, les collectivités locales... Rôle d'impulsion, et d'intervention pour débloquer les situations qui, localement, peuvent conduire à des retards en termes de lancement des différents projets qui doivent être inscrits dans ce plan. La CILPI travaille en étroite partenariat avec l'ANPEEC qui programme les financements des projets retenus par la commission.

E.d'I. : Le plan a été lancé en 1998, deux ans après, où en est-on ?

M.R. : Sur les 350 établissements qui doivent être traités dans le cadre de ce plan, environ 100 projets ont fait l'objet d'un agrément par la

commission interministérielle à ce jour, et sont maintenant entrés dans des phases beaucoup plus opérationnelles.

E.d'I. : Quelles sont les principales difficultés qui sont rencontrées dans ces réhabilitations : sont-elles plutôt d'ordre du financement, techniques, sociales, car réhabiliter c'est aussi faire un pari sur l'avenir, sur les publics accueillis...

M.R. : Je crois qu'il faut considérer que même si les financements qui sont mis en place dans le cadre de ce plan quinquennal sont des financements d'investissement, ces projets sont avant tout des projets sociaux. Il s'agit bien évidemment d'améliorer les conditions de vie, mais il s'agit également d'apporter un autre accompagnement social à des résidents qui ont souvent été oubliés dans ces établissements, qui ont été parfois marginalisés, et qui maintenant doivent être intégrés dans des dispositifs sociaux de droit commun, et bénéficier de l'ensemble des services qui sont offerts sur une commune. Il y a donc déjà un certain nombre de freins en matière d'élaboration de ces projets sociaux, et en matière de partenariat à nouer, notamment avec les collectivités locales. Le deuxième type de difficulté, ce sont les réticences,

parfois, d'un certain nombre de résidents, qui, dans le cadre de ces opérations de réhabilitation, peuvent être déstabilisés dans leurs pratiques habituelles. Ils ont des modes de vie qui sont un peu repliés sur eux-mêmes, mais dont ils peuvent s'accommoder, mais également et surtout parce qu'à l'occasion de ces réhabilitations, il y a un certain nombre de contraintes financières qui font qu'il peut y avoir des hausses assez significatives des redevances pratiquées. Il peut donc y avoir un phénomène d'inquiétude exprimé par une partie des résidents, et donc tout un travail de préparation, d'explication, de dialogue à mener avec ces résidents pour leur faire accepter ces projets. Ce sont là les problèmes sociaux, qui tournent autour des habitudes des résidents ou de leurs besoins en termes d'accompagnement social. Mais il y a d'autres difficultés qui existent, essentiellement sur la région Ile-de-France, qui sont liées au fait que la réhabilitation des foyers, l'amélioration des conditions d'habitat dans ces établissements, conduit à devoir monter des projets de «dessalement». Cela veut dire en clair, construire de nouveaux établissements pour accueillir une partie des résidents qui sont actuellement hébergés dans les chambres de 4,5m ou dans les dortoirs que j'évoquais précédemment. Cela veut aussi dire qu'il faut négocier avec les collectivités locales, pour obtenir des terrains, des permis de construire, pour pouvoir construire de nouveaux établissements pour accueillir une partie des résidents.

E.d'I. : *Est-ce que les communes jouent le jeu ? Cela peut vouloir dire passer d'un foyer à deux foyers sur leur commune...*

M.R. : Certaines communes peu-

vent préférer avoir un seul foyer avec des gens «entassés» dans cet établissement plutôt que d'en avoir deux ou trois... Pour cela, je crois qu'il n'y a pas de réponse univoque. Il y a un certain nombre de communes avec lesquelles il est plus facile de travailler qu'avec d'autres... Certaines communes jouent le jeu, notamment la commune de Saint-Denis qui accepte la démolition/reconstruction d'un foyer qui est situé sur son territoire, et qui, dans le cadre de cette reconstruction, accepte la construction de trois nouveaux foyers, ce qui permet d'avoir des établissements beaucoup plus facilement gérables, et en tout cas moins soumis à un risque de repli communautaire que quand on a un seul gros établissement. Malheureusement, Saint-Denis n'est qu'un exemple, et n'est pas la situation qu'on rencontre la plupart du temps. Il faut bien reconnaître que dans leur majorité, les communes sont très réticentes à voir se construire de nouveaux établissements sur leur territoire. D'où un travail constant de discussions, de négociations, de persuasion, pour notamment expliquer aux collectivités locales que ces foyers doivent être gérés différemment, être beaucoup plus intégrés dans la ville, et acquérir une image différente que celle qu'ils pouvaient avoir il y a quelques années.

E.d'I. : *Ces foyers sont aussi souvent la propriété de bailleurs sociaux. Est-ce que ces bailleurs s'engagent assez facilement dans ces réhabilitations ?*

M.R. : Il faut savoir que ces foyers sont pour moitié propriété de la SONACOTRA, société publique, et pour l'autre moitié, propriété soit de bailleurs sociaux, soit d'associations. Il y a un certain nombre d'associations gestionnaires qui

sont propriétaires de leurs foyers. En ce qui concerne les organismes HLM propriétaires, je dirais qu'au niveau de la réhabilitation, sauf exception, et il y a toujours des situations difficiles, les propriétaires sont plutôt assez favorables à voir mener à bien et aboutir ces projets de réhabilitation. Il y a des partenariats plutôt positifs et de bonne qualité, avec les propriétaires, quand il s'agit de réhabiliter un foyer. En revanche, les propriétaires, et c'est encore un élément qui peut freiner ces opérations de «dessalement» nécessaires dans un certain nombre de situations, les propriétaires sont beaucoup plus réticents eux-mêmes à construire de nouveaux foyers. Dans ce cas-là, on est plutôt obligé de rechercher des solutions passant par des maîtrises d'ouvrage associatives, avec des associations qui gèrent un foyer qui doit être «dessalement», elles sont souvent conduites à se porter elles-mêmes maîtres d'ouvrage dans ces opérations de dessalement. C'est une difficulté supplémentaire pour monter quelques opérations lourdes de dessalement, notamment de foyers-dortoirs.

E.d'I. : *Ces foyers ne sont souvent pas inscrits dans les dispositifs du type politique de la ville, Plan Départementaux pour le Logement des Plus Démunis (PDLPD). Est-ce qu'à l'occasion de ces réhabilitations il y a une meilleure prise en compte de ces foyers dans l'ensemble des dispositifs qui visent à l'insertion puisque finalement, au travers de ces réhabilitations, ces foyers deviennent des résidences sociales, avec un statut particulier...*

M.R. : Je crois que déjà, passer sous le statut de résidence sociale permet d'inclure ces établissements

dans la chaîne du logement social et donc d'être pris en compte d'une manière plus systématique, notamment dans les plans départementaux pour le logement des plus démunis. Un certain nombre de directives ont été données aux services préfectoraux pour que cette prise en compte soit effective. Dans le cadre des contrats de ville, une circulaire d'août 99, complétée par des décisions du FAS qui est signataire de la plupart des contrats de ville, impose que les foyers, qu'ils soient d'ailleurs encore sous le statut de foyer ou sous le statut de résidence sociale, soient systématiquement intégrés dans les dispositifs de la ville, quand ils existent. Tous les territoires sur lesquels il y a des foyers ne sont pas forcément couverts par cette politique de la ville. Maintenant nous sommes simplement au niveau de la signature des conventions-cadres de la politique de la ville, et il va falloir les décliner en conventions thématiques ou territoriales, et il faudra être attentif. En tous cas, les différentes administrations concernées, sous l'impulsion de la CILPI et du FAS, ont donné des directives précises localement pour que ces établissements soient pris en compte et jusqu'à maintenant, à part quelques exceptions, cette prise en compte est effective, au moins en termes d'affichage d'intentions. Encore une fois, il va falloir maintenant s'assurer qu'au niveau des dispositifs opérationnels, il y ait des réponses qui soient apportées pour faire en sorte que les résidents ne soient pas, encore une fois, des oubliés des politiques locales.

E.d'I. : Il y a deux problématiques qui se dégagent souvent sur le public accueilli, c'est d'une part celle concernant les foyers d'Africains, avec ce qu'on appelle les « activités informelles », c'est-à-dire une organisation communautaire de vie à l'intérieur du foyer, avec les difficultés ce que cela peut poser parfois notamment sur la question des activités économiques qui sont hors circuit officiel, et d'autre part la question du vieillissement des publics. Sur ces deux problématiques, comment faire pour que, dans le cadre des réhabilitations, les choses se



fassent en tenant compte de ces spécificités, des modes culturels, ou d'organisation propre à ces résidents ?

M.R. : La question des foyers d'Africains mérite des réflexions et des mises en place de mesures adaptées à un mode de vie qui, effectivement, est assez marqué par une appartenance communautaire, mais qui est également une conséquence directe du souhait de ces résidents, de minimiser leurs dépenses sur le territoire français pour envoyer un maximum d'argent au pays. C'est un sujet qui concerne

essentiellement la région Ile-de-France. Notre démarche essaie d'être pragmatique, c'est-à-dire de considérer que les activités qui peuvent être maintenues dans les foyers sont celles qui sont directement liées à la fonction habitat, par exemple les cuisines collectives. Nous savons que ce sont des résidents qui ne souhaitent pas avoir des modes de préparation individuels, qui sont sur des modalités de prise de repas en commun, pour différentes raisons. D'abord, parce que c'est dans leurs habitudes, et aussi parce que comme ça ils arrivent à minimiser le coût de leurs repas.

Nous considérons que ces cuisines collectives doivent être maintenues dans ces foyers. Mais les maintenir dans des conditions qui soient un peu plus encadrées que les conditions actuelles, car il y a un certain nombre de cuisines qui posent des problèmes, du fait que parfois certaines normes de sécurité ne sont pas respectées, que ce soit en termes de protection du bâti, ou en termes sanitaires. Nous avons eu récemment quelques problèmes dans certains foyers où il y a eu des intoxications liées à la qualité des aliments qui étaient servis. Nous sommes en train d'essayer, à la fois avec les gestionnaires et les résidents, car il s'agit d'associer les résidents à toutes les démarches qui conduisent à améliorer les pratiques qu'ils développent dans ces foyers, nous sommes en train de rechercher des méthodes pour gérer ces cuisines selon des formes associatives. Celles-ci doivent permettre d'avoir une association de référence, qui gère la cuisine, qui embauche les cuisin-

blèmes dans certains foyers où il y a eu des intoxications liées à la qualité des aliments qui étaient servis. Nous sommes en train d'essayer, à la fois avec les gestionnaires et les résidents, car il s'agit d'associer les résidents à toutes les démarches qui conduisent à améliorer les pratiques qu'ils développent dans ces foyers, nous sommes en train de rechercher des méthodes pour gérer ces cuisines selon des formes associatives. Celles-ci doivent permettre d'avoir une association de référence, qui gère la cuisine, qui embauche les cuisin-

niers, et qui instaure des liens avec le gestionnaire pour fixer un certain nombre de normes de sécurité et de règles au niveau de la prise en charge des coûts de cette activité. Souvent, cette prise en charge dans les foyers actuels n'est pas vraiment bien identifiée, et c'est le gestionnaire qui est obligé de financer un certain nombre de charges liées à ces cuisines, ce qui peut poser des difficultés au niveau de l'équilibre de la gestion de son établissement. Mais il y a d'autres activités qui sont directement liées à l'habitat que l'on peut accepter : par exemple une petite épicerie, un tailleur qui fait un peu de raccommodage pour les résidents, et aussi toutes les activités, qui ne sont pas d'ordre économique, les activités développées en matière culturelle, de préparation de projets pour le pays d'origine, ... Toutes ces activités ont selon moi vocation à être maintenues dans les foyers. En revanche, nous avons d'autres activités qui sont plus de l'ordre de l'activité économique qui parfois peuvent se développer à une échelle relativement importante, que nous souhaitons externaliser. Par exemple, il y a un certain nombre de foyers sur Paris dans lesquels il y a plusieurs tailleurs qui interviennent, et également plusieurs bijoutiers, d'ailleurs dans des conditions de sécurité assez inquiétantes, et qui peuvent travailler pour le compte d'entreprises ou de donneurs d'ordre qui n'ont rien à voir avec le foyer, et parfois cela peut s'assimiler à du travail clandestin. Donc, il est clair que ces activités n'ont pas vocation à rester dans les foyers, que la question de leur devenir peut être légitimement posée puisque certaines peuvent apporter une plus-value en termes économiques pour des personnes qui sont sur le territoire français, et également une

plus-value sociale, mais qu'il faut les externaliser des foyers et donc trouver des modes de gestion « normaux » pour ces activités qui ne sont pas directement liées à la fonction habitat et qui doivent être traitées dans un autre champ que celui de la réalisation d'un foyer devenant résidence sociale.

E.d'I. : Pour changer de problématique, certains journaux tiraient il y a quelques mois sur des foyers mouroirs pour des immigrés vieillissants : qu'est-il possible de faire aujourd'hui ?

M.R. : D'abord, il y a de manière immédiate à améliorer les conditions de vie. Il faut mettre fin à certaines choses, en termes de taille de logement ou en termes d'insuffisance de normes de confort. Je crois qu'il faut que ces personnes âgées puissent vieillir dignement dans un bâti qui leur permette d'avoir un espace privatif un peu plus important, d'avoir des sanitaires mieux conçus, d'avoir parfois des ascenseurs, car la question se pose parfois tout bêtement en termes d'accès aux chambres, des sanitaires adaptés... Bref, il faut améliorer le confort dans ces foyers pour que les conditions soient un peu plus dignes et qu'enfin ils puissent vivre confortablement chez eux. Sur le plan social, je pense qu'il faut, comme le font certaines associations et notamment l'ODTI à Grenoble, ou le COTRAMI à Mulhouse, se mettre en réseau, se rapprocher des services sociaux de droit commun, de manière à ce que ces résidents puissent bénéficier de tous les dispositifs qui peuvent être mis en place pour aider les personnes qui veulent vieillir chez elles, c'est-à-dire portage de repas, prise en compte dans les schémas de gérontologie locaux, soins à domicile. Je crois qu'il faut véritable-

ment considérer que ce sont des personnes qui sont dans une résidence principale, et qui doivent avoir accès comme les autres à tous les services qui peuvent être offerts pour les personnes âgées qui vieillissent chez elles. En revanche, je pense qu'il ne serait pas de bonne politique que de transformer les foyers en maisons de retraite médicalisée, et pour les personnes qui malheureusement ne peuvent plus se maintenir à domicile il faut s'approcher des dispositifs de droit commun et pouvoir accueillir ces résidents dans des dispositifs qui peuvent apporter tous les éléments pour procéder à des soins plus intensifs que ceux apportés à domicile.

E.d'I. : Ces dernières années, l'Etat a mis en place un certain nombre de mesures visant à l'accueil des publics en précarité, je pense aux résidences sociales, ou au plan pour le logement d'urgence. Or les foyers accueillent de plus en plus des publics en situation de précarité, sans forcément qu'ils aient été aperçus par ces politiques locales ou nationales, comme une sorte de point aveugle de ces politiques. Comment faire pour que ces publics ne soient pas assignés à résidence dans les foyers ou résidences sociales et puissent en sortir ?

M.R. : D'abord je crois qu'il faut considérer que la notion de FTM (Foyer de Travailleur Migrants) est un peu derrière nous. Ces établissements portent maintenant le nom de « résidences sociales ». Au-delà d'un changement sémantique, il faut savoir que derrière cet établissement de résidence sociale, il y a une double notion : d'abord la notion de logement transitoire, même si un certain nombre d'assouplissements sont introduits

pour les personnes qui étaient déjà dans les foyers transformés en résidences sociales. Je crois qu'il faut toujours insister sur le fait que la résidence sociale est un logement qui doit permettre de préparer l'accès au logement dit de droit commun et notamment au logement HLM, et deuxième chose importante, la résidence sociale est un établissement qui doit être pris en compte dans la chaîne du logement. Dans les PDLPD (Plans Départementaux pour le Logement des Plus Démunis), dans les PLH (Plans Locaux pour l'Habitat), c'est véritablement un établissement qui est un logement social comme les autres, dans lesquels les habitants ne doivent pas être considérés comme étant assignés à résidence, mais comme étant à une phase de leur parcours, de leur trajectoire résidentielle, parcours au cours duquel ils peuvent être amenés à demander ce type de logement, qui n'est pas tout à fait le logement classique, mais qui est un logement qui offre certains services qu'on ne retrouve pas dans le logement de droit commun.

Cela veut dire qu'il convient que ces résidences sociales soient prises en compte dans les dispositifs locaux, et que les gestionnaires, même si c'est difficile de demander cela à des gestionnaires, soient attentifs à permettre à leurs résidents de développer un vrai parcours résidentiel, qu'ils puissent les aider à s'adapter à des modes de vie différents, à un mode de vie traditionnel dans le logement classique, et que les gestionnaires soient en relation avec un certain nombre d'opérateurs du logement social pour permettre à ceux qui le peuvent de mener à bien leur projet de mobilité résidentielle. Je pense qu'il est difficile pour les gestionnaires car

quelque part, cela conduit à demander au gestionnaire d'organiser la vacance au sein de son établissement. Mais je crois qu'il n'y a que comme ça que la résidence sociale sera véritablement un logement transitoire et pas à nouveau un logement impasse comme cela a pu être le cas pour un certain nombre de foyers dans lesquels les gens sont restés pendant trente ans, alors qu'on sait qu'un certain nombre de ces résidents auraient pu avantageusement accéder à un logement classique.

E.d'I. : L'Etat a mis en place une aide à la gestion locative sociale (AGLS) pendant l'état 2000. A quoi répondait la mise en place de cette aide ?

M.R. : Je crois qu'il faut être bien clair sur ce qu'est et n'est pas cette aide à la gestion locative sociale : ce n'est pas une subvention permettant d'équilibrer la gestion de l'établissement. Ce n'est pas non plus une aide qui doit se substituer aux aides plus classiques qui sont dans le champ du social et permettent de prendre en compte les problèmes spécifiques de tel ou tel résident de ces établissements. C'est une aide qui doit permettre au gestionnaire d'assumer ces missions de médiation au quotidien, à la fois avec les résidents et avec un réseau extérieur. On prenait l'exemple de la préparation à la mobilité résidentielle, il est clair que le gestionnaire est amené à participer à des réunions, à contacter des organismes de logements sociaux, il est clair également que le gestionnaire peut être amené à aider un résident à préparer un dossier pour accéder au logement social, accéder à telle ou telle prestation sociale, et l'AGLS est donc destinée à aider le gestionnaire dans ce travail de proximité qu'il mène au quotidien

avec ses résidents, pour les aider dans un certain nombre de démarches. En fait, c'est une aide qui permet au gestionnaire de mettre ses résidents en relation avec des services sociaux, ou avec des collectivités locales, qui sont plus à même d'apporter une aide plus pérenne et forte pour régler telle ou telle difficulté sociale que peut rencontrer un résident.

Ce sont des mesures qui viennent compléter le premier travail de mise en relation et de médiation qui a pu être effectué par le gestionnaire.

E.d'I. : Dans la mise en place du plan quinquennal, de mutation des fonctions jouées par les foyers dans les différents territoires, qu'attendez-vous de l'UNAF0, association qui coordonne et rassemble un certain nombre de gestionnaires.

M.R. : J'attends de l'UNAF0 qu'elle joue véritablement son rôle d'union, de lieu de rencontres, d'échanges d'expériences entre les différents opérateurs de la gestion des foyers ou des résidences sociales, qu'elle aide ses adhérents à négocier un virage, qui peut être parfois difficile, dans la mesure où il y a un changement des publics, un changement des métiers, où il y a nécessité de travailler beaucoup plus en réseau par rapport aux modalités de gestion classiques de ces foyers. J'attends également de l'UNAF0 qu'elle assure un certain code de déontologie, qu'elle soit attentive à la qualité du travail, notamment dans le domaine social, qui peut être fait par l'ensemble de ses adhérents. J'attends de l'UNAF0 enfin que ce soit un interlocuteur fort, crédible, et même peut-être un peu plus pugnace qu'elle peut l'être actuellement vis-à-vis de ses partenaires et vis-à-vis des pouvoirs publics. ■