

PÉRIODE 2

1987-1993 : création d'outils d'intervention, premières actions, premiers obstacles

Où l'on prend conscience de la capacité du milieu associatif à proposer de nouveaux moyens d'actions.

Où l'on découvre l'effet très positif de la loi pour développer des initiatives purement locales.

UN RÉSEAU ASSOCIATIF ORGANISÉ ET ACTIF

Depuis le début des années 1980 le réseau d'une quinzaine d'associations très diversifiées du département et œuvrant de concert dans le domaine de l'insertion par le logement se sont constituées en un collectif : les Services pour l'habitat (SPH) assurant la coordination de leurs actions. Certaines font partie du secteur caritatif ou humanitaire. D'autres gèrent des structures d'hébergement à destination des publics démunis ou spécifiques (jeunes, hommes ou femmes isolées, immigrés par exemple). D'autres encore sont chargées de faire respecter le droit au logement (2).

Dans un contexte de croissance de la précarité sociale en Isère, elles se sont fixées pour objectifs d'identifier les besoins en logement des populations démunies dans une perspective de mise en œuvre du droit au logement. Elles se proposent de le répercuter auprès des responsables institutionnels qui sont susceptibles d'apporter les réponses appropriées. En même temps, elles envisagent de mobiliser elles-mêmes les moyens nécessaires pour rétablir les maillons manquants du logement.

Leur importance dans l'offre de logement correspondante est significative : un recensement de l'offre mobilisée en janvier 1993 décompte 600 unités d'habitation soit 1238 lits.

Ainsi constituées en tant qu'opérateur du logement d'insertion ces associations ont développé pour atteindre ces objectifs un certain nombre d'outils remplissant chacun une fonction précise.

Éléments de contexte

1988 : en décembre loi sur le RMI (1)

1989 : en juillet la loi Mermaz-Malandin reconnaît le droit au logement

1990 : la loi Besson apporte des moyens (Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ouverts aux associations, Fonds solidarité Logement (FSL)...) premier PALDI (Plan d'action pour le logement des défavorisés en Isère)

premier PALDI (Plan d'action pour le logement des défavorisés en Isère)

1992-1993 : création de la Fondation Abbe Pierre pour le logement des personnes défavorisées (FAP)

création du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

(1) Revenu minimum d'insertion remplacé depuis par le Revenu social d'activité (RSA)

(2) Le collectif sera transformé en association en 1995.

UNE AGENCE IMMOBILIÈRE À VOCATION SOCIALE ASSOCIATIVE NAIT À GRENOBLE : TERRITOIRES

Lancée par la création de l'éphémère agence immobilière Compagnie des habitations (3) au milieu des années 1980, la mobilisation à Grenoble de logements privés à louer à des personnes et ménages en difficultés financières et sociales prend vraiment forme en 1987 avec son remplacement par l'agence immobilière Territoires. Elle est créée au sein de l'association éponyme existante depuis 1985 et réunissant différentes organisations associatives locales et personnes (4).

Dans les statuts de cette association l'article « Objet » tient en 4 lignes : « mise à disposition de ses adhérents des moyens nécessaires à la maîtrise financière, technique, et sociale de toute intervention en matière d'habitat, d'urbanisme, et d'aménagement ». Il est notable que l'article « Moyens » de ces statuts cite en plus des ressources techniques, « l'usage d'outils d'information et de formation et structures d'échange de débats et d'information » : l'ambition est donc, au départ, de prendre en charge l'ensemble de la question du logement.

Le statut d'agent immobilier obtenu fait de Territoires une des premières Agence immobilière à vocation sociale (AIVS) constituées en France. Une modification des statuts en avril 1991 actera la spécialisation dans le domaine du logement des personnes défavorisées.

Concrètement l'option « acquisition – amélioration de logements » a été choisie par le réseau associatif lorsqu'il s'est constitué en tant qu'opérateur d'un parc de logement d'insertion. Les associations ont voulu loger les familles démunies dans des logements diffus de façon à éviter les effets de ghettos et de stigmatisation, banalisés pour en faire des locataires comme les autres, au sein d'un environnement propre à l'insertion (proximité des commerces, des transports, des lieux de vie, dans des quartiers non dévalorisés).

Le terrain d'intervention de Territoires est le département de l'Isère mais, dès sa création, l'agence participe activement au démarrage au plan national de la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) créée en 1987-1988 par des structures similaires à celle de Grenoble et mises en place à Paris et à Lyon (6) : C'est d'ailleurs René Ballain, chercheur comme Claude Jacquier et alors membre du bureau de Territoires qui en assure la première présidence.

Territoires et la FAPIL ont été créées simultanément et leurs statuts sont adaptés à la poursuite des mêmes objectifs en matière de gestion locative.



Claude Jacquier, le premier président de l'association Territoires commente l'appel au secteur privé (5) :

Domaine du logement privé investi pour l'action sociale, esprit d'entreprise, distance par rapport aux prises de position traditionnelles de la gauche : un état d'esprit nouveau à Grenoble pour les militants logement de la décennie 80.

Le parcours personnel de Claude Jacquier s'appuie sur un fort engagement familial dans l'entreprise privée. Architecte de formation, il souligne l'importance à cette époque pour la région grenobloise des programmes privés de construction tels « ceux de A.Teillaud multipliant les Logeco sur plans piqués au Ministère de la reconstruction ! »

L'esprit d'entreprise conduit d'abord les militants associatifs à la création de l'agence immobilière privée Compagnie des habitations assurant une gestion locative pour le compte de propriétaires privés à l'attention d'une clientèle commerciale ordinaire et de publics en difficulté.

(3) Des irrégularités dans sa gestion sont rapidement soupçonnées. L'activité cesse assez vite dans des conditions peu explicitées.

(4) Présents à l'assemblée constitutive de 1985 : R. Ballain (tres), C. Jacquier (pdt), J.J. Meyer, J. Pérénon (secr), F. Billet, C. Jouin, G. Oudjaoudi, S. Huet, P. Rogery, A. Jeantet, H. Guetaz, G. Pasquier.

(5) Archives Georges Douillet : entretien avec Claude Jacquier du 12 juillet 2023.

(6) La FAPIL est un réseau d'associations, travaillant en faveur de l'accès et du maintien dans le logement de personnes en difficulté. Territoires est un des membres fondateurs de la FAPIL.

DES PRINCIPES DE GESTION LOCATIVE SPÉCIFIQUES

La dénomination Agence immobilière à vocation sociale accolée au nom de l'agence est un label décerné par la FAPIL. Les pratiques que cette dénomination labélise associent à celles de la gestion commerciale du rapport locatif, l'accompagnement des locataires et des propriétaires.

Un fonctionnement qui caractérise l'agence Territoires

- Choix de doter les locataires d'un bail de droit commun, dans la perspective de favoriser leur responsabilisation et leur insertion. Ce choix sera, plus tard, source de difficultés et débattu à plusieurs reprises dans les instances de direction de l'agence et avec les représentants des financeurs. En effet l'occupant n'est pas incité à quitter les lieux même si sa situation financière et sociale s'améliore, d'autant plus que l'AIVS lui a fourni un logement en bon état, dans un quartier avec toutes les commodités et lui assure un accompagnement si nécessaire. En situation de crise du logement qui perdure, l'AIVS doit alors se développer pour continuer à remplir sa mission.
- Choix de s'inscrire dans le cadre des listes prioritaires des services sociaux publics pour les attributions (pas de filière spécifique malgré la demande de certaines associations ayant participé à la création de Territoires). « Ne pas choisir ses pauvres » traduit pour le mouvement associatif la volonté de travailler avec les pouvoirs publics sans empiéter sur leur responsabilité en matière de logement des personnes en difficulté.
- Accompagnement des locataires « à bien habiter » par des professionnels dans le cadre de la mission de leur insertion sociale que se donne l'agence. L'accompagnement social des locataires est considéré comme relevant de la compétence de professionnels qui ont, seuls, la possibilité de gérer les problèmes parfois délicats de relation avec des personnes affrontant des difficultés parfois très lourdes (7).
- Création de groupes de bénévoles sur des missions spécifiques (8).
- Mobilisation de logements « en diffus », favorable à la mixité sociale dans les copropriété, auprès de propriétaires privés confiant leur bien en mandat de gestion.

(7) Il se distingue ainsi de celui fait par d'autres organisations similaires telle Habitat et Humanisme qui confiera l'aide aux locataires à des bénévoles de l'association. L'accompagnement bénévole sera pratiqué plus tard par Un Toit Pour Tous dans le cadre de missions spécifiques (opération Logements d'attente pour migrants en Isère par exemple).

(8) Le premier groupe formé a été celui du GAST (Groupe d'appui aux services techniques). Créé en 1995 il est composé de bénévoles ayant des compétences dans différentes techniques du bâtiment mises en œuvre pour l'acquisition et la réhabilitation des logements. Le GAST appuie les salariés de Territoires dans les différentes étapes des opérations. Il poursuit cette tâche encore aujourd'hui.

UN PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS SE DÉVELOPPE NON SANS DIFFICULTÉ

La gestion de logements pour le compte de propriétaires privés est, à Territoires, mise en œuvre en relation avec l'utilisation des aides publiques (9) : conventionnement, subventions diverses du conseil général de l'Isère et des municipalités. La mobilisation rapide de logements sociaux supplémentaires que l'appel au secteur privé permet et le développement d'une certaine solidarité citoyenne autour du logement des plus pauvres qu'il organise, sont les apports positifs espérés de ce choix.

Les toutes premières années d'activité de l'agence n'ont malheureusement laissé que peu de traces dans les archives et dans les mémoires d'acteurs qui ont pu être consultées.

Selon un document interne de mars 1992 relatif à un budget prévisionnel, l'activité immobilière concerne seulement 3 mandats de gestion pour le compte de propriétaires privés et on ambitionne d'en capter entre 5 et 10 auxquels s'ajouteraient 20 à 30 transactions. Fin 1992 l'agence ne gère que 6 mandats et 12 fin 1993 (sur un parc total de 67).

LA LOI DONNE DE NOUVEAUX MOYENS D'AGIR

En 1990, le gouvernement met en place un plan en faveur du logement des plus démunis destiné à asseoir la mise en œuvre du droit au logement pour tous. Ce plan sera complété par la loi du 31 mai 1990 dite Loi Besson qui offre une palette de possibilités destinées à élargir l'offre spécifique à destination des publics les plus défavorisés.

L'activité de Territoires limitée jusque-là par manque de moyens va être, en quelque sorte, légitimée par la loi Besson.

La loi Besson reconnaît le rôle des associations et leur apporte des moyens

Au plan national se mettent en place les financements par « Prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI) » permettant de réserver des logements sociaux moins chers à des ménages à ressources faibles. Le prêt est mobilisable par des structures associatives agréées par les préfets et il y a la possibilité d'acquérir des logements à l'unité pour être mis à disposition sans travaux.

La loi Besson obligeant chaque département à organiser sur son territoire les actions en faveur du logement des personnes défavorisées l'Isère se dote d'un Plan d'action pour le logement des défavorisés en Isère (PALDI) géré conjointement par l'Etat et le conseil général. L'une de ses prérogatives est d'attribuer les logements PLAI aux ménages qui en ont le plus besoin.

Dès l'adoption de la loi Besson, Territoires se saisit des nouvelles possibilités pour développer le parc à mettre à disposition des personnes en difficulté.

L'acquisition de nouveaux logements est alors assurée avec les financements suivants : subventions PLAI (25%), prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur 34 ans, prêt complémentaire de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC couramment appelé « 1% logement »).

En appliquant la loi Besson, Territoires développe donc deux activités :

- la gestion de logements pour le compte de propriétaires privés (dans le cadre de mandats de gestion de 1 an renouvelables)
- l'acquisition de logements, leur réhabilitation et leur mise en location.

(9) Cette utilisation d'argent public qui « profiterait » à des propriétaires, agents privés, a suscité parfois des réserves de la part de certaines formations politiques.

UN OUTIL SPÉCIFIQUE POUR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE : LA SARL HA

La Caisse des dépôts et consignations a rapidement mis en garde Territoires sur le risque de ne pas pouvoir assurer la pérennité de l'activité de maîtrise d'ouvrage (acquisition de logements) qui s'inscrit dans la durée (investissement à long terme) en cas de difficultés rencontrées par la gestion locative. Celle-ci pouvant alors mettre en péril la première. C'est ainsi qu'une structure spécifique agréée par la Direction départemental de l'équipement (DDE) pour la maîtrise d'ouvrage a été créée en août 1991 sous l'appellation SARL Habitat alternatif (HA). Elle est en fait une UES (Union d'économie sociale, proche du modèle coopératif) qui a pour activité exclusive l'acquisition de logements. Elle n'a pas de personnel et une convention a été passée avec Territoires pour sous-traiter le montage des opérations.

On retrouve dans Territoires et la SARL HA à peu près les mêmes partenaires associatifs (10) comme pour les autres outils opérationnels créés. La SARL HA est l'ancêtre de la SAS (Société à actions simplifiées) Un Toit Pour Tous-Développement qui, aujourd'hui, joue ce rôle de maître d'ouvrage au sein d'Un Toit Pour Tous.

La SARL HA ayant acquis en août 1991 l'agrément pour intervenir dans le cadre du PALDI, le réseau associatif est reconnu à partir de cette date comme un des acteurs de la politique départementale pour le logement des personnes défavorisées.

Les acquisitions réalisées par la SARL HA accélèrent le développement du parc mais la vie de la société est « loin d'être un long fleuve tranquille ». La production est ainsi assez irrégulière : seulement 11 logements acquis en pleine propriété en 1991, 29 en 1992 mais 15 en 1993 et seulement 2 en 1994.

Le parc mobilisé et géré abrite une forte proportion de femmes seules et 90% des occupants vivent de revenus de substitution ; RMI, Allocation de parent isolé, ASSEDIC (11).

L'utilité sociale de ces logements et donc de l'outil associatif HA n'est plus à démontrer. L'investissement des autres opérateurs du département (HLM) dans la production de logements d'insertion reste limité : c'est la SARL HA qui, pour ce type de logement, mobilise le parc le plus important de l'ensemble des opérateurs isérois.



Un bilan 1992 mitigé

A l'AG de l'association Territoires du 6 juillet 1993 le rapport d'activité 1992 rend compte :

« 48 logements mobilisés à fin 1992 alors que nous en prévoyons plus de 60. Le refus opposé par quelques collectivités locales de voir se développer ces opérations a conduit à abandonner plusieurs projets (plus de 15 logements à Grenoble, 3 à Meylan, etc.). A terme cela risque de paralyser toute la dynamique de création d'une offre nouvelle que nous avons initiée dans le cadre du PALDI »

(10) Répartition du capital de la SARL HA à sa création : Territoires (20 000 francs), Hôtel social (4000), Confédération Syndicale du Cadre de Vie (2000), Diaconat protestant (3000), ODTI (5000), Foyer Oiseau bleu (8000), Relais Ozanam (8000)

(11) D'après : Le logement d'insertion : une production insuffisante en Isère. Présentation de l'offre mobilisée par le réseau associatif des Services pour l'habitat Observatoire associatif du logement cahier N° 6 janvier 1995.

ENTRE ACTIVITÉ ET FRAGILITÉ, BILAN DES PREMIÈRES ANNÉES

Les activités de Territoires sont diversifiées en plusieurs secteurs : prospection et montage d'opérations, maîtrise d'œuvre et conduite d'opérations, gestion immobilière, prestation de conseil.

Fin 1992, Territoires est clairement identifiée au niveau local comme la composante immobilière du réseau SPH (services pour l'habitat), dans son rôle d'Agence immobilière à vocation sociale et, au travers des missions assurées pour le compte de la SARL HA, structure de maîtrise d'ouvrage des SPH. La consolidation du réseau associatif local, sa reconnaissance par les pouvoirs publics constituent des enjeux essentiels pour l'agence dont la quasi-totalité de l'activité dépend de cette démarche inter-associative.

Au niveau national, dans le cadre de la FAPIL, Territoires participe activement à la promotion d'outils d'intervention nouveaux : AIVS, structures de maîtrise d'ouvrage similaires à la SARL HA, hôtellerie sociale, et est amenée à contribuer à leur mise en place dans différents sites en France.

« L'HÔTELLERIE SOCIALE », UNE RÉPONSE AUX BESOINS NON SATISFAITS

Pendant que Territoires voit le jour, le Groupe logement (12) a créé l'Association Hôtel social. Elle décide en juin 1988 l'achat du fonds de commerce de l'hôtel de l'Avenue au 53 Avenue Alsace Lorraine près de la gare SNCF à Grenoble.

Tirant partie d'une première expérience d'accueil polyvalent au 106 cours de la Libération à Grenoble à partir de 1987, l'initiative « hôtel social » est née de l'inquiétude d'associations concernées par le logement des plus démunis. L'augmentation de la demande de logement de transition due à la précarisation des personnes en période de chômage, aux mutations du secteur hôtelier et aux transformations du parc privé dans le centre de l'agglomération grenobloise rendait ces associations incapables de répondre de manière satisfaisante aux demandes de logement.

Comme pour la Compagnie des habitations, l'exploitation prévue de l'hôtel de l'Avenue mêlait en une formule audacieuse, pour bénéficier de l'effet mixité, des clients « ordinaires » et des personnes en difficulté. Très rapidement, seules les dernières y ont été accueillies. Les ménages sont reçus pour une période limitée, le temps de « poser leurs valises » et de permettre une stabilisation de leur situation sociale. Ils bénéficient pour cela d'un accompagnement dont l'objectif est d'assurer leur relogement dans des conditions adaptées.

La création et le fonctionnement dans la durée doit beaucoup à deux militants ancrés dans le sérail associatif et très engagés par ailleurs dans d'autres associations ou causes humanitaires : Jacques Dyon et Antoine Duchemin. C'est une équipe restreinte qui porte le projet « mêlant fortement le bénévolat et le salariat, le professionnalisme et l'amateurisme éclairé ».(13)

(12) Dans les années 1982-1983 a lieu un rapprochement de plusieurs responsables de structures d'hébergement (SONACOTRA, FJT, etc.) au sein de l'association Groupe logement. Voir : La période fondatrice des années 80.

(13) JM. Rodriguez, P. Rogery, Arobase - Association Hôtel social-avril 1995 Archives P. Rogery.



Alain Lapière, président de Territoires (à partir d'avril 1991) et gérant bénévole de la SARL HA dès sa création, témoigne :

« Sollicité par un camarade, Nordine Hadj Amar, l'un des créateurs de Territoires, j'ai été retenu pour assurer ces fonctions parce que je remplissais les conditions administratives pour être porteur de la carte professionnelle de gérant d'agence immobilière ».

Alain Lapière reconnaît qu'il a eu du mal à assurer en même temps ses obligations de gérant bénévole et celles de son emploi professionnel.

En 1991 il y a un suivi précis par le CA de l'activité de l'association Territoires qui se réunit très fréquemment mais cela ne dure pas.. *« En fait la responsabilité de la gestion de l'agence reposait entièrement sur son directeur, Luc Blanchet, personnalité très attachante mais au caractère difficile. Rapidement Luc prend de plus en plus de place et l'adaptation de l'organisation au développement de l'activité prend du retard »*

A partir de mars 1989, la gestion quotidienne de l'hôtel dans un cadre entièrement privé est « épuisante ». Elle exige un très lourd engagement de plusieurs bénévoles pour compléter l'équipe salariée à temps partiel. « J'ai passé toute une nuit de Noël à déboucher des ch... » se rappelle encore l'un d'eux rencontré récemment.

L'utilité sociale de la structure ne fait aucun doute : ne pouvant héberger que 20 personnes, l'hôtel est rapidement devenu insuffisant compte tenu des besoins (évalués 8 à 10 fois supérieurs à l'offre).

En fait quatre réalités s'imposent rapidement (14) :

- l'insatisfaction du réseau associatif dont les demandes restent sans réponse, faute de places suffisantes d'hébergement ;
- l'utilisation massive de l'hôtel par les institutions (15) ;
- un déséquilibre financier menaçant du fait de la disparition de la clientèle commerciale et des retards de loyers (conséquence des lenteurs administratives des institutions utilisatrices) ;
- un détournement de la mission due à un public en difficulté, relevant d'avantage d'un Centre d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) traitant des cas lourds que d'un hôtel.

La création d'une SARL est alors envisagée pour se substituer à l'association : elle pourra négocier dans de bonnes conditions la prolongation du bail commercial de l'hôtel social actuel et permettre d'envisager le développement coordonné de différentes formes d'hébergement et d'habitat meublé. Elle interviendra en juillet 1994 avec des statuts se rapprochant de ceux d'une coopérative (16) .

« La force d'un projet de militants, la faiblesse d'une activité peu structurée »

« Depuis 1987, l'expérimentation de la formule « Hôtel social » a permis de faire avancer la réflexion et l'action dans le domaine du logement transitoire de personnes en difficulté. La formule a été certes innovante mais il a été difficile de la faire vivre au quotidien, et aujourd'hui avec les acteurs bénévoles et salariés qui l'ont portée à bout de bras, elle semble être à la recherche d'un second souffle. »

JM. Rodriguez, P. Rogery - Arobase Association Hôtel social - avril 1995 Archives P. Rogery

(14) D'après : Logement et précarité. Le logement des personnes défavorisées dans l'Isère. Rapport annuel d'octobre 1995 Observatoire associatif du logement.

(15) Les CCAS de la ville de Grenoble et de l'agglomération, la DDSS (Direction départementale des interventions sanitaires et sociales), occupent jusqu'à 55% des places.

(16) Actionnaires à la création de la SARL HS : Association Hôtel social, Confédération syndicale du cadre de vie, Diaconat protestant, Office dauphinois des travailleurs Immigrés, Foyers de l'iseau bleu, Relais Ozanam, Association Ozanam, Association pour le Logement des jeunes en Isère, Groupe Chrétiens immigrés Français, Association Dauphinoise d'aide aux femmes.

UN ENSEMBLE D'OUTILS « IMMOBILIERS » DÉSORMAIS OPÉRATIONNELS

La période de la fin des années 1980 et du début des années 1990 a été celle de l'éclosion d'initiatives originales pour répondre à des besoins de logement et d'hébergement qui ne pouvaient être satisfaits par les organisations existantes.

Un rôle majeur a été joué par un socle d'associations de terrain organisé dans le collectif de coordination d'associations des Services pour l'habitat, actif depuis le début des années 1980. Il a constitué un solide ancrage social pour crédibiliser des initiatives privées de productions de solutions de logement et hébergement. Originales, elles ont été prises par le mouvement associatif en comptant au départ sur ses seules forces indépendamment de décisions politiques.

Il est à souligner l'importance d'éléments de contexte favorables au plan local ou national :

- les opportunités positives qui ont pu être saisies l'auraient-elles été si il n'avait pas existé à Grenoble un vivier de militants héritiers entre autres de la politique sociale très active des municipalités Dubedout à Grenoble (17)
- les avancées de la loi Besson, la création de la FAPIL, l'adoption d'un statut officiel pour les résidences sociales, autant d'évènements parmi d'autres qui ont été judicieusement utilisés pour conforter à leur création l'agence immobilière Territoires et l'hébergement transitoire de l'Hôtel social.

Les premières années de fonctionnement ont rapidement mis en évidence l'utilité sociale des actions entreprises et entraîné la reconnaissance par les pouvoirs publics.

Après la période de mise en route militante et exigeante des outils, l'adaptation de leur fonctionnement à la poursuite de leur vie dans la durée et leur coordination vont devenir des questions majeures.

(17) Notamment dans le cadre de l'Office dauphinois des travailleurs immigrés (ODTI) et de la Régie foncière et immobilière de la Ville de Grenoble. Plusieurs ex salarié(e)s de ces structures, compétent(e)s et éventuellement militant(e)s, ont été des acteurs de la mise en œuvre de ces initiatives.