

Les activités
de maîtrise d'ouvrage d'insertion :
enjeux et ambitions
des Acteurs du Logement d'Insertion
(Fapil + Pact + Unafo)
et de l'UNHAJ

L'OBJECTIF produire un habitat adapté en fonction des besoins locaux des personnes en insertion

■ Les “plus” de ce type de logements

Le logement est le support de la prise d'autonomie, la condition essentielle de l'insertion citoyenne, de la pleine possession de ses droits sociaux. Le logement développé par les organismes agréés est un logement social, le plus souvent accompagné, à loyer accessible et à gestion locative adaptée. Les acteurs qui se reconnaissent dans cette pratique sont d'origine associative, parfois inscrits dans des coopératives (UES), autant d'organismes mobilisés de longue date contre le mal logement et pour l'accès au logement décent de tous.

Les spécificités de cette offre d'insertion sont ses modalités d'accès, ses modalités de gestion, son intégration au sein des réseaux de solidarité des villes et villages.

Sur le plan technique et du point de vue de la qualité de l'habitat, ces logements ne se différencient pas de ceux du secteur du logement social : comme eux, leur accès repose sur l'éligibilité à des conditions de ressources, il est proposé à un niveau de loyer réglementé, à charges maîtrisées et ouvre droit aux aides personnalisées au logement pour les occupants. Mais davantage que dans le logement locatif social classique, son accès sera le plus souvent accompagné et négocié. Il sera adapté à la situation de la personne ou du ménage, tant du point de vue de la localisation, que de l'adaptation de son coût aux ressources, ou du mode d'habitat.

Sa gestion locative, au-delà des aspects courants, pourra être sociale ou adaptée et complétée, si nécessaire, par une action socio-éducative ou par un accompagnement “flottant”. Cet accompagnement sera assuré en interne et par des initiatives locales de solidarité, des actions particulières des services sociaux (CCAS, CAF, départements, associations) dans les domaines de la santé, de l'emploi, etc. La forte présence humaine et la mise en place des conditions nécessaires à une insertion sociale et citoyenne reposant sur des partenariats locaux de proximité font les “plus” de ce type de logements.

Enfin, le mode d'habitat proposé se caractérise :

- soit par la taille des opérations – généralement réduite par rapport aux opérations produites par les acteurs HLM – leur intégration territoriale et leur insertion dans le tissu urbain (bâti ancien et récent) notamment en logement diffus ;
- soit par l'adaptation du bâti aux besoins particuliers des personnes ou la conception d'habitat semi collectif ou collectif pour y répondre (foyers de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, résidences sociales et pensions de famille).

■ La reconnaissance de l'activité maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI)

Si cette activité de MOI est ancienne dans diverses formes, elle a connu un regain et une diversification depuis la loi Besson (production d'une offre prise en gestion dans le parc privé puis le développement des pensions de famille). Plus récemment, la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MLLE) a encadré les activités des acteurs engagés dans l'offre de ce type de logements en fondant les agréments nécessaires à l'activité autour de trois champs : la MOI, l'intermédiation locative et la gestion locative sociale, l'ingénierie sociale, technique et financière.

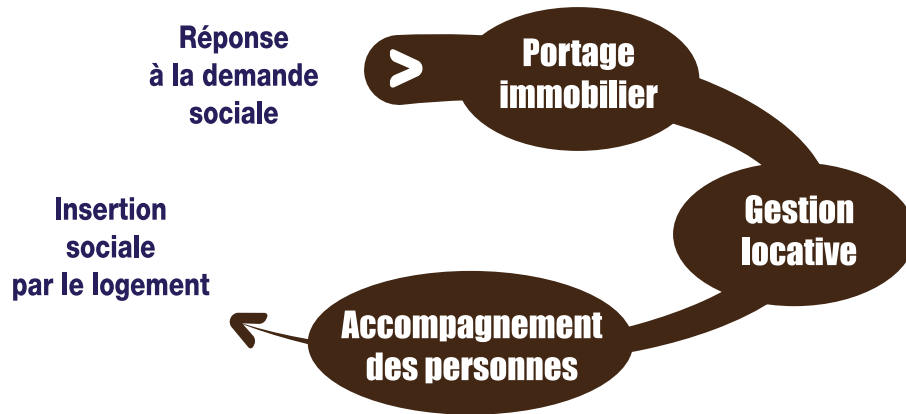
Ce faisant, la loi MLE a également conféré aux acteurs du logement une légitimité nouvelle : leurs caractères communs dominants, tenant à leur gestion désintéressée, aux modes d'organisation, à la structuration juridique, à l'ancrage territorial et partenarial, en font des acteurs reconnus dorénavant comme **service social d'intérêt général**.

Cependant, la loi MLE intervient dans un contexte de recul des moyens dont disposent les producteurs de logement d'insertion ou accompagné, tant pour la création d'offres nouvelles ou l'amélioration de l'offre existante (diminution des aides à la pierre, réforme de l'Anah) que pour la Gestion locative adaptée (difficulté de mobiliser l'Aide à médiation locative ou l'Aide à la gestion locative sociale) ou encore l'accompagnement social et l'action socio-éducative.

Assurer les mutations nécessaires pour consolider la MOI et ses acteurs rencontre à cet égard un obstacle majeur : le "logement d'abord", c'est d'abord des logements et, sans une volonté forte de l'Etat permettant de dégager des moyens à la hauteur de cette ambition, la sécurisation et le développement de l'offre de logements sociaux par les organismes agréés se réduisent à un simple effet d'annonce.

L'OUTIL DE PRODUCTION la maîtrise d'ouvrage d'insertion

■ Des métiers, un processus



Le processus complet de la MOI ancré dans un projet de territoire

La MOI regroupe les activités immobilières réalisées par des familles d'acteurs en majorité d'origine associative, développées dans l'objectif de mettre le projet immobilier au service du projet social, qu'il s'agisse de logements très sociaux, de foyers, de résidences sociales ou de pensions de famille. Elle peut inclure des activités d'hébergement, lorsque celles-ci contribuent à la réussite du projet social, projet visant essentiellement la mise en œuvre du droit au logement décent et la possibilité d'accéder à un logement autonome et de s'y maintenir.

Du point de vue sociétal, elle se déploie dans le champ de l'économie sociale et solidaire, associant la sphère économique du marché, la société civile et la sphère publique.

Dans le champ professionnel, la MOI mobilise **trois métiers de manière complémentaire** : la production immobilière, la gestion locative adaptée ou gestion locative sociale et l'accompagnement social des personnes ou l'action socio-éducative. Partant de la demande et des besoins exprimés, qu'elle repère sur les territoires où elle intervient au terme de diagnostics partagés avec les partenaires, la MOI est, par essence, plus un processus que le simple outil de production de logements : la production immobilière ne peut s'envisager sans les impératifs liés au projet social, au profil des publics accueillis et accompagnés et à la gestion locative sociale ou adaptée à mettre en place.

Les acteurs porteurs de la MOI s'inscrivent totalement dans le champ du "*service social du logement social*" tel que défini par la Directive dite services de l'UE du 12/12/2006 et précisé par la loi MLE et ses textes d'application.

C'est par ce processus complet que la MOI permet de produire une réponse, dont la qualité est, au regard de l'objectif d'insertion, supérieure aux autres dispositifs du logement social.

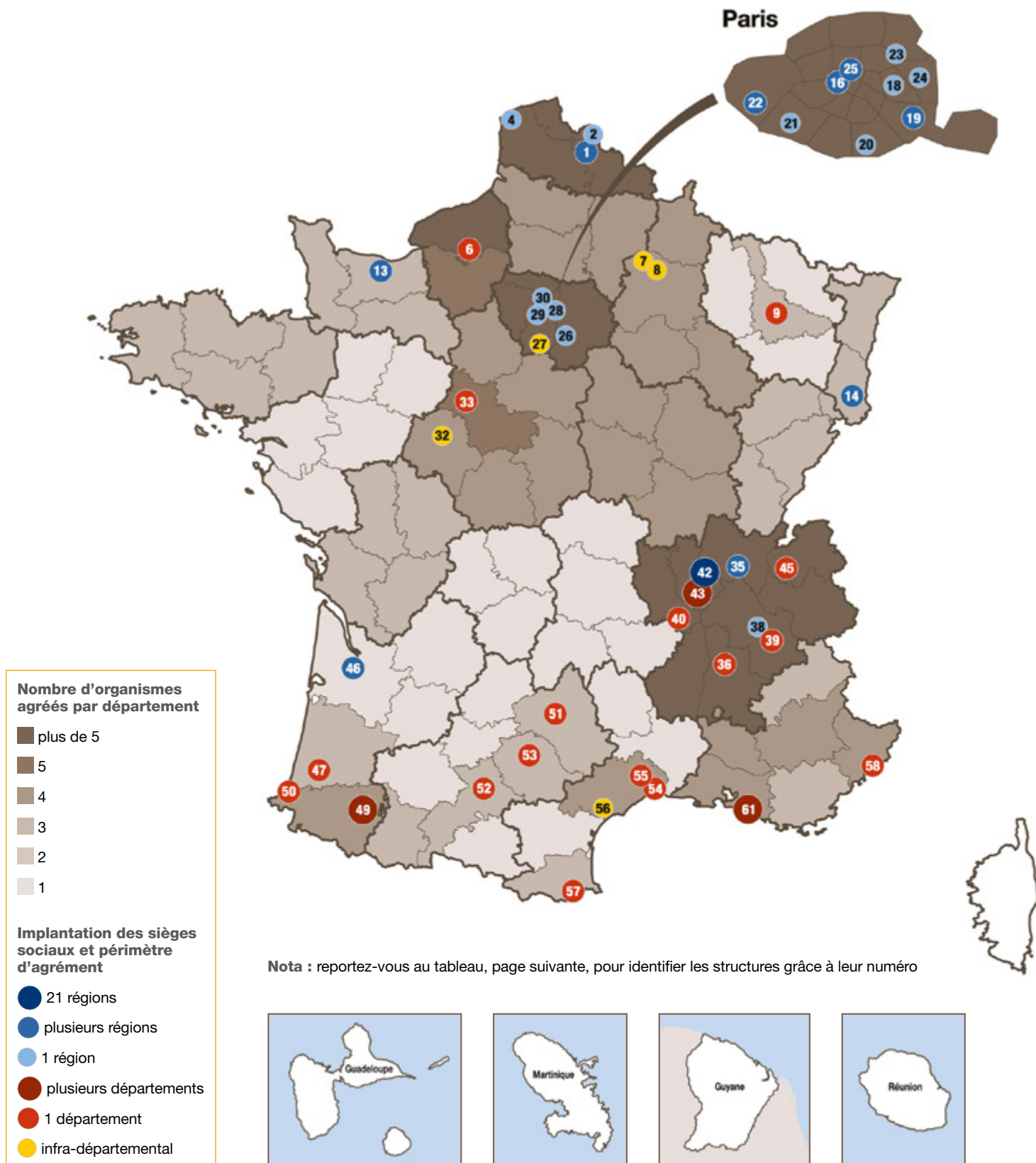
■ Une diversité d'acteurs, une communauté de projet

Une diversité d'acteurs se retrouve derrière ce même processus de l'activité MOI. Associations de petite ou grande taille, parfois fédérées mais pas toujours, structurées ou non autour d'organes de portage immobilier (foncières, organismes HLM, UES), spécialisées dans les projets immobiliers d'unités locatives diffuses ou de petits ensembles collectifs ou intégrées dans des territoires ruraux ou urbains, c'est à travers cette diversité de profils, d'organisations et de modes d'intervention que les acteurs de la MOI incarnent une communauté de projet.

Ce projet, ancré dans les principes de gestion désintéressée, "d'adossement" à la société civile et d'implantation territoriale forte, a toujours l'ambition de répondre au double objectif de l'autofinancement de l'activité et de la mise en œuvre des conditions d'autonomisation des personnes en parcours d'insertion.

Ces principes font également des acteurs de la MOI des organismes plus à même de répondre aux problématiques de dégradation ou de perte du lien social, de relégation ou de stigmatisation territoriale.

Les adhérents agréés pour la MOI au 30 août 2011



Réalisation : UNHAJ

Sources : Fapil, Fédération des PACT, Unafo, UNHAJ

N°	Structure	Réseau(x)			Territoire agréé
1	UES Habitat Pact		FPACT		Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie
2	Aréli			Unafo	Nord-Pas-de-Calais
4	Foncière Chênelet	Fapil			Nord-Pas-de-Calais
6	ANLAJT			UNHAJ	Seine-Maritime
7	Association Noël-Paindavoine			UNHAJ	Reims
8	Escale Habitat Jeunes			UNHAJ	Reims
9	PACT - Habitat Territoire et développement - CAL PACT Meurthe & Moselle		FPACT		Meurthe-et-Moselle
13	ARIM des Pays Normands		FPACT		Haute-Normandie, Basse-Normandie
14	Aléos	Fapil		Unafo	Alsace, Franche-Comté
16	Association Emmaüs	Fapil			Ile-de-France, Centre, Haute-Normandie
18	Réhabail (Bail pour Tous)	Fapil			Ile-de-France
19	Aftam			Unafo	Ile-de-France, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Bourgogne Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne,
20	Le Richemont			Unafo	Ile-de-France
21	FLS	Fapil			Ile-de-France
22	Orphelins Apprentis d'Auteuil			UNHAJ	Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes
23	SCIC Habitats Solidaires	Fapil			Ile-de-France
24	SNL Prologues	Fapil			Ile-de-France
25	Fondation Bersabée (PFP)			Unafo	Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes
26	PACT Seine et Marne		FPACT		Ile-de-France
27	Monde en marge, Monde en marche	Fapil			Longpont sur Orge
28	Freha	Fapil			Ile-de-France
29	Les Amis de l'Atelier			Unafo	Ile-de-France
30	Adef			Unafo	Ile-de-France
32	FICOSIL		FPACT		Communauté d'agglomération de Tours
33	Résidence Clemenceau			UNHAJ	Loir-et-Cher
35	Alfa3A	Fapil		Unafo	Rhône-Alpes, Bourgogne
36	Cald PACT Drôme		FPACT	Unafo	Drôme
38	SAS UTPT Développement UES	Fapil			Rhône-Alpes
39	Relais Ozanam			UNHAJ	Isère
40	SODIHA		FPACT		Loire

N°	Structure	Réseau(x)			Territoire agréé
42	Aralis			Unafo	Loire, Rhône
43	Foncière Habitat et Humanisme			Unafo	21 régions
45	PACTIMMO		FPACT		Haute-Savoie
46	UES Aquitaine Poitou Charentes		FPACT		Aquitaine, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées
47	PACT des Landes		FPACT		Landes
49	PACT Bearn et Bigorre		FPACT		Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées
50	PACT Pays Basque		FPACT		Pyrénées-Atlantiques
51	UES Habiter 12		FPACT		Aveyron
52	PACT Haute Garonne		FPACT		Haute-Garonne
53	PACT du Tarn, UES HSP 81		FPACT		Tarn
54	ADAGES (Maison du Logement)	Fapil			Hérault
55	Gammes (Convergences 34 - Iles)	Fapil		Unafo	Hérault
56	FJT Emile Claparède			UNHAJ	Béziers
57	FDPLS	Fapil			Pyrénées-Orientales
58	SOHLAM	Fapil			Alpes-Maritimes
61	PACT des Bouches du Rhône		FPACT		Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Alpes-de-Haute-Provence

Les logements gérés, détenus et agréés par les 4 fédérations ou unions au 30 août 2011

> Fapil

- 19000 logements d'insertion en gestion dont :
 - 4000 logements détenus en propriété
 - 3600 logements détenus en propriété par des associations agréées MOI

> Fédération des PACT

- 16000 logements d'insertion en gestion dont :
 - 8000 logements détenus en propriété
 - 3833 logements détenus en propriété par des organismes agréés MOI

> Unafo

- 120000 logements accompagnés dont :
 - 16000 logements détenus en propriété (hors Adoma)
 - 14576 logements détenus en propriété par des associations agréées MOI

> UNHAJ

- 40000 logements dont :
 - 9000 logements détenus en propriété
 - 1000 logements détenus en propriété par des associations agréées MOI

LES ENJEUX maîtriser les contraintes et améliorer les conditions d'équilibre économique

■ **Ne pas réduire le secteur à ses fragilités économiques : la nécessaire solidarité nationale !**

La diversité des interventions des acteurs MOI répond toujours à l'objectif du développement de l'offre de logements et des services permettant l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées. Elle n'en est pas moins soumise aux règles applicables au financement du logement social et aux impératifs économiques liés à son exploitation et aux contraintes de la gestion immobilière et sociale : les opérateurs se doivent d'assurer la pérennité et la qualité du patrimoine détenu et de répondre à leurs obligations de gestionnaires immobiliers.

Quelle que soit la "filiation" des différentes familles d'acteurs, les modèles économiques visant à permettre la pratique des trois métiers de production, de gestion et d'accompagnement restent fragiles. Compte tenu des contraintes du métier (faiblesse des loyers, fragilités des ménages, besoin de compétences transversales et besoin de capitaux générés par l'activité immobilière), l'équilibre économique est conditionné à la pérennité de l'accès à des ressources à bas coûts.

Ainsi, même si la qualité et le volume des réponses immobilières apportées par les acteurs de la MOI sont fortement corrélés au contexte et au partenariat local, **les aides publiques mobilisées par l'Etat et les collectivités sont primordiales pour permettre le développement de cette production.** Or, la variabilité de ces niveaux d'aides et leur faible adaptation aux caractéristiques des activités nuisent à leur développement continu, à tel point que l'intervention récente de la Fondation Abbé Pierre dans le financement des opérations, est souvent devenue nécessaire pour maintenir leur niveau de production.

Pour d'autres, comme ceux portant des projets de transformation de foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ou de foyers de jeunes travailleurs en résidences sociales-FJT, le retrait des financements publics ne peut, de par la nature des opérations, être comblé de la sorte.

Conforter les équilibres économiques, intrinsèquement fragiles, des acteurs de la MOI, doit être totalement partie prenante des politiques publiques en direction des ménages défavorisés et relève nécessairement de la solidarité nationale.

■ **Construire les conditions nécessaires à la sécurisation économique et au développement de la production**

Les risques économiques liés à la taille et à l'historique du patrimoine détenu et à la faiblesse des niveaux de loyers, génèrent une fragilité certaine des opérateurs. Celle-ci est accrue lorsque les budgets de l'action sociale se réduisent, tandis que le nombre de ménages pauvres s'accroît et que le niveau des charges liées au logement augmente.

Ce risque ne pourra être "maîtrisé" que par différentes voies :

- son objectivation, passant par la construction d'outils de mesure partagés et reconnus ;
- sa mesure dans l'ensemble de ses composantes (projet immobilier, montage financier, projet social) ;

- la recherche d'un (ou de) modèle(s) économique(s) différent(s) du modèle qui a prévalu pour le développement de l'offre de logements sociaux. En effet, les organismes exerçant l'activité MOI ne peuvent, de par la taille du patrimoine détenu et du niveau de loyer pratiqué, bénéficier de péréquation de loyer, comme dans le secteur du logement HLM.

L'activité MOI ne peut s'exercer sans une adaptation des conditions de financement et d'exploitation de ses activités. Il s'agit notamment de garantir :

- l'assurance de l'accessibilité des organismes à des ressources financières gratuites ou à taux réduit ;
- la possibilité de mobilisation de subventions à des taux nettement supérieurs au niveau pratiqué dans le logement social, sans variation des taux de subvention de l'Etat selon les départements ;
- le maintien de niveaux d'aides au logement et à la personne suffisamment solvabilisateurs pour les ménages logés.

Enfin, la recherche des voies d'adossement à l'économie sociale et solidaire, déjà explorée par certains acteurs de la MOI, peut s'avérer fructueuse ; elle le serait d'autant plus, à terme, si le secteur de l'épargne solidaire pouvait être incité à investir directement dans ce champ en complément des dispositifs d'épargne citoyenne parfois déjà mobilisés.

NOS AMBITIONS face aux enjeux

■ Une démarche fédérale dans les moyens et interfédérale dans la finalité et les objectifs

Les quatre fédérations et unions engagées dans la réflexion et l'action dans le domaine de la MOI portent chacune des préoccupations qui leur sont plus spécifiques du fait de leur projet fondateur et de leur histoire, même si les champs d'action ainsi délimités ne sont pas l'objet d'une intervention exclusive des uns et des autres : la production d'un habitat adapté aux besoins des jeunes pour l'UNHAJ, la mobilisation du parc privé dans le diffus pour la Fapil, la lutte contre le logement indigne et l'accès au logement décent pour le Mouvement Pact et la réalisation de logements accompagnés de type résidences sociales pour l'Unafo.

Chaque type d'habitat répond à des besoins particuliers. Il a ses propres exigences en termes de production, de gestion et d'accompagnement.

Il est donc important que nous, fédérations et unions, autour du parc en MOI détenu et mis en production par ses adhérents, puissions mobiliser des moyens propres pour rassembler ceux-ci et pour conforter la MOI dans son domaine d'intervention.

Dans le même temps, il est indispensable que la finalité et les objectifs poursuivis dans l'exercice de la MOI soient partagés entre les différentes fédérations : c'est le sens de l'engagement des quatre fédérations et unions dans une démarche commune. Cet engagement interfédéral nous conduit à organiser régulièrement des temps de travail communs ou des rencontres et à mettre en œuvre une synergie de moyens, à élaborer ensemble les outils communs utiles et nécessaires. Nous entendons agir :

- en suscitant l'émergence de nouvelles règles de prise en charge des coûts spécifiques de production et de gestion que les activités de la MOI génèrent (équilibre d'exploitation locative structurellement faible, faible potentiel financier à terminaison, importance des tâches d'assemblage financier en amont eu égard à la complexité juridique et à la taille des opérations, adaptation des tâches de gestion locative) ;

- **en mettant en évidence l'utilité sociale, l'efficience et les limites de ces activités** au bénéfice des ménages défavorisés et exclus du logement de droit commun, de dispositifs publics de type institutionnel (hôpital, hébergement de longue durée) ou de situations inacceptables (relégation en habitat insalubre ou en quartier d'habitat dégradé) ;
- **en valorisant des parcours** permettant, par la mise à disposition de logements très sociaux, l'acquisition par les ménages de savoirs et savoir-faire permettant de recouvrer leurs droits sociaux sans subrogation, d'exercer leurs droits citoyens et de faciliter leur accès aux services sociaux essentiels (éducation, santé, insertion par l'emploi, culture) ;
- **en offrant une visibilité économique au secteur** afin de garantir une éligibilité effective aux aides d'Etat, aux avantages de taux, à la fiscalité et aux circuits financiers du logement social et de l'action sociale ;
- en facilitant **la coproduction des politiques publiques aux échelons territoriaux pertinents.**

■ **Les orientations et les chantiers ouverts pour conforter, développer et professionnaliser la MOI**

> **Mesurer et maîtriser la portée des agréments**

La conviction partagée par les quatre fédérations et unions est que la mise en place des agréments structure la démarche de la MOI.

Elle peut se traduire par des effets de mise en concurrence dans les territoires ou au contraire de complémentarité entre acteurs.

Elle peut favoriser l'élévation du niveau d'exigence professionnelle mise en œuvre dans la MOI, mais aussi introduire une marche de plus en plus haute à franchir pour être agréé, ce qui peut remettre en cause l'émergence de l'initiative associative en la matière.

Elle interroge les rapports entre pouvoirs publics et les acteurs à gestion désintéressée : **ces derniers sont-ils de simples prestataires de la commande publique ou acteurs de la définition de l'intérêt général et porteurs de cet enjeu, car mandatés par la loi et les partenaires dans la manière d'y répondre ?**

Enfin la mise en place des agréments peut introduire une forme de normalisation des activités de la MOI comme elle peut contribuer à une diversification de modes hybrides d'intervention entre l'économie marchande, le recours aux fonds publics et la mobilisation de la société civile dans le cadre d'une économie sociale et solidaire.

On le voit : cette structuration du secteur peut avoir des effets bénéfiques ou au contraire fortement réducteurs. Il importe donc de favoriser au maximum la coopération entre acteurs afin de porter en commun la question du sens des actions menées et l'émergence des outils qui permettront d'avancer ensemble.

> **Faire un état des lieux partagé des pratiques de MOI en France**

La première étape qui devra être consolidée dans le temps est de produire une connaissance partagée de la MOI dans nos fédérations afin de permettre une acculturation réciproque. Il s'agit ainsi de ressaisir et de mettre en lumière les finalités sociales de cette activité, la diversité du parc, les exigences économiques de sa poursuite, son organisation chez ses opérateurs.

Cet état des lieux doit également contribuer à dégager les marges de progrès nécessaires pour conforter cette activité. Des dispositifs de connaissance des publics accueillis, du parc en propriété, d'analyse économique sont mis en œuvre par les différents opérateurs. Il s'agit d'en permettre la consolidation et de permettre ainsi d'en tirer des enseignements collectifs.

Ce travail est également nécessaire afin de mieux faire reconnaître, par nos partenaires, l'utilité sociale de cette activité. Le fait de disposer, dans chaque fédération et de manière commune, d'indicateurs qui permettent de quantifier et de qualifier les actions menées, d'en dégager les conditions économiques de réalisation, seront de puissants leviers pour nourrir nos partenariats tant aux échelons locaux qu'au niveau national. Le fait de mener ce travail de manière interfédérale lui donne plus de poids et de pertinence.

> **Mettre en place un dispositif d'autocontrôle**

L'éligibilité à la CGLLS* pour les organismes agréés est de nature à conforter l'exercice de la MOI grâce aux mécanismes de solidarité, de soutien aux opérateurs en difficulté, de refinancement de certaines actions. Il entraîne en contrepartie la mise en place de dispositifs d'autocontrôle confiés traditionnellement par la CGLLS aux fédérations professionnelles. Il importe donc de produire des indicateurs qui satisfassent à la fois aux exigences de la CGLLS et aux nécessités et spécificités du secteur d'activité que nous représentons.

Par ailleurs, conforter un travail d'analyse économique est de nature à permettre à chacun de se positionner dans le contexte de la MOI, d'affiner sa propre analyse économique et de contribuer ainsi au positionnement stratégique de chacun.

> **Echanger les expériences et les pratiques**

L'échange des expériences et des pratiques permet de favoriser la professionnalisation du secteur par le repérage des bonnes pratiques et leur diffusion auprès des adhérents des fédérations ou unions. Des temps d'échanges seront ainsi prévus pour confronter les outils professionnels de chacun et déterminer les besoins communs en termes de professionnalisation.

> **Conforter de manière commune l'exercice de la MOI**

Cette démarche concertée entre fédérations doit conduire à l'émergence d'une définition commune des enjeux, l'élaboration de propositions et leur discussion avec les pouvoirs publics aux différents échelons locaux, régionaux, nationaux et européens. Un certain nombre d'enjeux ont été d'ores et déjà repérés et doivent pouvoir être portés en commun :

- **les enjeux de politique générale liés aux aides à la pierre**, à la gestion locative adaptée ou sociale, aux moyens d'accompagnement social ;
- la question de la création d'un "**PLAI-Org**" destiné aux organismes agréés tenant compte des spécificités de l'activité MOI ;
- le problème des **fonds propres des structures agréées** ;
- la difficulté de **mobilisation de l'épargne solidaire** ;
- le défi de l'amélioration thermique du patrimoine des organismes agréés MOI.

Devant l'ampleur sans précédent de la crise sociale et des difficultés d'accès au logement que connaît notre pays, la MOI ne constitue pas LA solution aux problèmes rencontrés. Elle propose cependant, grâce à son utilité sociale et à la posture sociétale de ses acteurs, des réponses particulièrement bien adaptées et de nature à renforcer la cohésion sociale.

* Caisse de Garantie du Logement Locatif Social.

Fapil

221, boulevard Davout
75020 Paris
Tél. 01 48 05 05 75
www.fapil.net

Fédération des PACT

27, rue de la Rochefoucauld
75009 Paris
Tél. 01 42 81 97 70
www.pact-habitat.org

Unafo

29/31, rue Michel-Ange
75016 Paris
Tél. 01 40 71 71 10
www.unafo.org

UNHAJ

12, avenue du Général de Gaulle
94307 Vincennes
Tél. 01 41 74 81 00
www.unhaj.org