

is on dealing with the social, personal or financial problems that prevent some people getting a home for themselves.

The law requires each département to set up a solidarity fund (FSL) which is used to help individuals pay deposits or rent in advance, pay rent where an eviction is threatened, or provide support and training (accompagnement sociale) for someone taking a tenancy who would not be able to sustain it without some back up. A range of other measures were introduced, though no organisation is required to use them (see box).

The body best placed to assess progress is the Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Set up in 1992 after legendary homeless campaigner Abbé Pierre refused to accept a decoration unless housing was made a serious national issue, the committee of prominent people is chaired by Louis Besson, now no longer a minister.

General secretary Alain Raillard says: 'It is too soon to judge the effect of the plans but the law has brought a change in attitude.'

All the départements signed their plans and set up FSLs on time. The budget for Loi Besson is safe and the government is considering making some of the financial provisions more generous.

While pleased with progress, the Comité is pressing for the law to be developed further, particularly to prevent evictions, as the goodwill is not yet being translated into enough new homes.

The Comité estimates that a five year programme of 30,000 homes a year is needed to house the homeless, yet not all the available money is being taken up.

One of the main routes to new provision is a special form of the government grants and loans (PLA) which are given to social landlords.

If a homeless person is housed, a special grant (PLA-I) is given with 20 per cent of costs met by grant and the rest by loans, rather than the normal PLA of 12.75 per cent.

The budget for PLA-I was 10,000 homes in 1992 and 13,000 in 1993, but only about 7,000 were built each year.

'Landlords argue that PLA-I is more expensive for them because with small projects they lose the economies of scale and the rents they are allowed to charge are 80 per cent of the normal rate,' Mr Raillard says.

But more serious is the problem of communes, the bottom tier of local government, which can block development as they have to give planning permission and, in most cases, guarantee the loan element of the PLA-I.

'Many communes say "We already have poor people, we don't want any more". It's nimbysism,' he says.

Even fewer of the special renovation

grants (PST-ANAH) introduced by the Loi Besson have been used.

Even though 60 per cent grants are given if the property is to be let to a homeless person, compared with the standard 25 per cent grant, only about 400 properties have been done up so far.

Landlords are partly put off by the control on the rent they can charge while many who are elderly do not want the disturbance.

If progress providing new homes has been mixed, the voluntary sector - associations - have had a very positive experience of the Loi Besson.

With their roots in social action, often church based and funded through social services rather than the housing budget, the associations are the obvious choice for the resettlement work (l'insertion) encouraged by the Loi Besson. Unlike in England, they do not provide any welfare services for their tenants.

According to Alain Raillard: 'Besson always says that he took the ideas of the associations when he wrote the law.'

APRAE is an association running a hostel and some Loi Besson inspired services in the Paris suburb of Gagny. Director Vincent Nicollet says: 'We now have a different relationship with the landlords. Before we had to beg them to house someone, but now we go to them as partners.'

With FSL funds, the association can now work with people after they leave the hostel and others living in the community.

Interlogment 93 was set up by a group of associations in another Paris suburb, Raincy, to provide a resettlement hostel. Director Eric Jouan says: 'The Loi Besson mobilised associations and has made us more professional.'

In Strasbourg 30 associations, many of them working with groups such as ex-prisoners or those diagnosed HIV positive, set up a new association, GALA, to provide properties to help homeless people make the transition to independent living. Leasing from social and private landlords, GALA is also experimenting with flats done up using renovation grants (PST-ANAH).

GALA president **Claude Ratzmann** says: 'Associations are doing much more because of the Loi Besson. Before an association might just have run a hostel and now it will be involved in five or six different projects.'

While some associations are forging better links with landlords, some départements too are waking up to the problem of getting the homeless housed.

Mr Raillard says: 'Many landlords are loath to take homeless people because of the lower rents that can be charged (80 per cent of the normal rent) and the "no more poor" attitude. They are social landlords but not hyper-social. Sixty per

cent of the population is eligible for a social tenancy.'

The préfet has traditionally had the right to make nominations, but this power was hardly ever used.

Mr Ebendinger explains: 'No préfet wanted to do it because they preferred to keep everyone happy.' As a result of the Loi Besson, Mr Ebendinger is now using this right and has had 350 people housed in Bas Rhin.

He perceives a gradual shift of attitude, even in the more recalcitrant communes.

This is partly because of the new active role his département has taken in funding needs assessments and local plans, but also because ever growing numbers of homeless people are turning up on the doorsteps of the local mayors.

According to Isabelle Suré of FNARS, the federation that represents associations providing resettlement services and hostels (Centres de Hébergement et de Réadaptation Sociale), worsening conditions make support for Loi Besson a foregone conclusion.

Rising unemployment, a drop in new building and big rent increases in renovated older housing have made it far harder for people even of average income to find their own accommodation.

Ms Suré says: 'There is general political support for housing. Nobody can say now that there is no problem.'

The Loi Besson

Action required of départements by the Loi Besson

- plan for housing the homeless

- social fund for the homeless (FSL)

Measures introduced by the Loi Besson

- higher rate grants to social landlords providing new properties for the homeless (PLA-I)

- special renovation grants for properties let to the homeless (PST-ANAH)

- leases for associations to let renovated, private property to the homeless (bail a réhabilitation)

- extension of housing benefit (ALS) to cover the 25 to 60 year olds who previously did not qualify

- tax relief for landlords who let to people on income support (RMI), and associations who let to the homeless or students

- possibility of relief from local property taxes for landlords who renovate properties

- ring fencing of 1 billion francs of the money raised by the levy on employers for social housing, and another 1 billion for immigrants

Activities encouraged by the Loi Besson

- joint allocation agreements between social landlords and sometimes communes in an

- expanded role for associations

Un droit au logement, mais pas celui d'avoir une maison

Les autorités locales françaises sont tenues de prévoir des logements pour les sans-abris et les personnes mal logées, mais pas pour les particuliers. Dans ce premier épisode, Rosalind Bayley nous raconte comment une telle approche, amorcée en 1990, se fraye un chemin.

Après près d'un siècle de polémique, le droit à un logement garanti par l'Etat est apparu en 1989. Une année plus tard, la loi Besson, du nom de son instigateur, un ministre socialiste, prévoit une série de mesures destinées aux autorités locales ainsi qu'aux associations compétentes afin de faciliter la mise en oeuvre de ce droit.

La loi Besson semble avoir trouvé son équilibre. Elle a survécu à trois changements de gouvernement en moins de 2 ans et un avenant à la loi est prévu malgré un gouvernement de droite.

Gervais Ebendiger, responsable du logement pour le département du Bas-Rhin, un fonctionnaire dans un système français où les fonctionnaires travaillent en parallèle avec les élus locaux, dit : "La loi Besson a réveillé un esprit de responsabilité pour le logement. Elle est belle, extrêmement bien faite et bien pensée."

Contrairement à la législation britannique concernant les sans-abris, ici, l'accès au logement n'est pas reconnu en tant que droit pour le particulier. A la place de cela, un plan pour l'amélioration des conditions de logement pour les personnes défavorisées doit recevoir l'aval, dans chaque département, du Préfet et du Conseil Général.

Le terme "défavorisées" se rapproche du terme anglais "sans-abris". Le fait d'être sans-abris est considéré en France comme l'un des aspects d'une large palette de désavantages.

Par conséquent, la loi Besson met l'accent sur les problèmes sociaux, personnels et financiers empêchant certaines personnes de trouver un logement. La loi demande à chaque département de prévoir un fond solidarité logement (F-S-L) servant à aider les particuliers à payer une caution ou des loyers d'avance, à payer un loyer lorsqu'une expulsion menace, à apporter un accompagnement social à des personnes incapables de supporter une location sans aide. Une variété de mesures supplémentaires ont été introduites, mais aucune organisation n'est requise pour les mettre en oeuvre.

L'instance la mieux placée pour évaluer les progrès est le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

Il a été instauré en 1992 après que le légendaire Abbé Pierre qui fait campagne en faveur des sans-abris, ait refusé une décoration à moins que le logement ne devienne une priorité en France ; ce comité, composé de personnalités, est présidé par Louis Besson, lequel n'est plus ministre. Le secrétaire général Alain Raillard dit : "Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les effets des plans, mais la loi a provoqué un bouleversement dans les attitudes."

Jusqu'à maintenant tous les départements ont signé leurs plans et mis en place le FSL. Le budget pour la loi Besson est sauf et le gouvernement prévoit d'être plus généreux dans ses subventions.

Mais pendant que le comité, enchanté par les progrès, envisage de développer la loi, notamment pour éviter les expulsions, la bonne volonté n'a pas été transformée en suffisamment de logements neufs.

Le comité estime qu'un programme sur 5 ans, prévoyant 30 000 logements est nécessaire pour répondre à la demande des sans-abris. Une des principales possibilités pour pourvoir aux besoins des plans est une nouvelle forme de prêts et de subventions publics pour les propriétaires.

Si une personne défavorisée est logée, une subvention spéciale (P L A) est versée avec 20% des coûts payés par la subvention et le reste par des prêts, au lieu du taux normal de 12,75%.

Le budget prévu pour les PLA était de 10 000 logements en 1992 et 13 000 en 1993, mais seulement à peu près 7 000 ont été construits chaque année.

"Les propriétaires rétorquent que les PLA sont plus chers pour eux parce que de petits projets leur font perdre leurs économies d'échelle et parce que les loyers demandés ne représentent que 80% des taux normaux" dit M. Raillard. Mais le problème des communes est plus sérieux. Beaucoup d'entre elles disent : "Nous avons déjà des personnes pauvres, nous n'en voulons pas davantage." "C'est du nimbiisme" dit-il.

Très peu de subventions de rénovation (PST.ANAH) proposées ont été utilisées. Bien que 60% de subventions sont offertes lorsqu'un appartement est loué à une personne démunie, contre 25%, seulement 400 appartements en ont bénéficié, jusqu'à aujourd'hui. Les propriétaires sont embarrassés par le contrôle des loyers qu'ils peuvent demander, d'autres, plus âgés, veulent éviter le dérangement.

Si l'évolution du nombre de nouveaux appartements est faible, le secteur du volontariat -les associations- a bien profité de la loi Besson.

Selon Alain Raillard : "Besson a toujours dit qu'il prit les idées des associations quand il écrivit la loi ."

APRAE est une association qui tient un foyer dans le quartier de Gagny à Paris. Le Directeur Vincent Nicollet dit : "Nous vivons maintenant une relation différente avec les propriétaires. Avant nous devions les prier de nous aider à héberger quelqu'un ; maintenant nous travaillons main dans la main avec eux."

Interlogement 93 a été mis en place par un groupe d'associations dans un autre quartier de Paris, Raincy, afin de mettre en place un foyer pour l'insertion. Son Directeur Eric Jouan dit : "La loi Besson a mobilisé les associations et nous a rendu plus professionnels."

A Strasbourg, 30 associations, dont beaucoup travaillent avec des groupes d'anciens prisonniers ou de porteurs du virus HIV, ont mis en place une association, GALA, qui procure des appartements à des personnes démunies.

GALA profite du prêt de propriétaires privés et publics et expérimente également les subventions de rénovation (PST-ANAH). Claude Ratzmann, Président de GALA, dit : "Les associations en font beaucoup plus depuis la loi Besson. Avant, une association se serait contenté de gérer un foyer, aujourd'hui, elle s'associe à 5 ou 6 projets différents".

Pendant que certaines associations travaillent à l'amélioration des rapports avec les propriétaires, les départements aussi cherchent à loger les sans-abris.

Mr Raillard dit : "Beaucoup de propriétaires hébergent à contre-cœur des personnes démunies en raison des faibles loyers demandés (80% d'un loyer normal) et pensent à "pas davantage de pauvres". Ce sont des propriétaires sociaux mais pas hyper-sociaux. 60% de la population peut bénéficier d'un logement social."

Le préfet a traditionnellement le droit de nommer des personnes, mais ce droit est rarement utilisé. Mr Ebendinger explique : "Aucun préfet ne le fait parce qu'il préfère que tout le monde soit content".

Suite à la loi Besson, Mr Ebendinger profite de ce droit et loge 350 personnes dans le Bas-Rhin. Il constate un bouleversement constant dans les attitudes, mêmes dans les communes les plus récalcitrantes.

Selon Isabelle Suré de la FNARS, la fédération qui représente les associations gérant des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, un soutien à la loi Besson est à attendre.

La hausse galopante du chômage, la baisse du nombre de nouveaux bâtiments ainsi que la nette augmentation des loyers de logements anciens rénovés, sont des facteurs qui ne facilitent pas la tâche des personnes à revenus moyens.

Mme Suré dit : "Il existe maintenant une politique générale de soutien au logement. Personne ne peut plus dire qu'il n'y a pas de problème."

Mme Suré dit : "Il existe maintenant une politique générale de soutien au logement. Personne ne peut plus dire qu'il n'y a pas de problème."