

juin 2017

www.fmreview.org/fr/abris

Sécurité d'occupation des logements en milieu urbain

Neil Brighton, Kirstie Farmer et Øyvind Nordlie

Trouver des solutions au manque de sécurité d'occupation des logements et au risque d'expulsion forcée est l'une des caractéristiques distinctives des interventions dans le domaine de l'abri en milieu urbain.

Parmi les réfugiés et les personnes déplacées de l'intérieur (PDI), ceux qui vivent dans des installations informelles ou des logements loués sont les plus exposés au risque d'expulsion¹. En milieu urbain, les interventions humanitaires traditionnelles dans le domaine de l'abri tendent généralement à favoriser la propriété ou les centres collectifs, et manquent souvent de moyens et de solutions pour les résidents d'installations informelles et les locataires. La reconnaissance d'une multiplicité de formes d'occupation reste encore inachevée dans le secteur de l'abri et implique de cesser de considérer la pleine propriété comme la principale garantie de sécurité d'occupation. Dans cet effort de se défaire des solutions passées, l'un des principaux défis consiste à évaluer quelles sont les conditions « suffisamment sûres » aux fins de logement.

L'expérience du Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) en ce qui concerne la mise en œuvre de programmes d'abri pour les réfugiés syriens au Liban et en Jordanie a stimulé l'adoption d'approches innovantes en vue de fournir des abris avec une plus grande sécurité d'occupation, conjugués à une aide financière directe et un soutien pour les familles d'accueil.

Une approche plus large de la sécurité d'occupation

La sécurité d'occupation garantit une protection juridique contre l'expulsion forcée, le harcèlement et d'autres menaces. Comme la majorité des personnes déplacées en milieu urbain vivent dans des installations informelles ou des logements loués, souvent sans contrat de location formel, le risque d'expulsion est une caractéristique déterminante de leur vie. La sécurité d'occupation est généralement associée à la possession de papiers démontrant le droit d'occupation, de même qu'à des mécanismes de gouvernance et leur mise en application, par exemple la réglementation publique relative aux marchés immobilier et foncier. Dans les contextes touchés par des conflits (urbains et ruraux), les modalités d'occupation sont parfois informelles. Si on ajoute à cela l'instabilité et le manque de contrôle par les autorités, la possession de papiers peut s'avérer d'une utilité limitée face aux expulsions

forcées. Dans ces situations, il est important de prendre en compte les différents facteurs qui influencent la sécurité de l'occupation, au-delà de la simple possession d'un titre de propriété ou de l'existence d'un contrat de location².

Il est de plus en plus reconnu que la sécurité d'occupation peut provenir de différentes sources et qu'un large éventail de facteurs entrent en jeu pour déterminer le niveau de sécurité. La reconnaissance des droits par la communauté locale est l'un des plus importants d'entre eux. Ainsi, dans leur approche de la sécurité d'occupation, les acteurs du secteur de l'abri pourraient porter une plus grande attention aux autres facteurs qui l'influencent, par exemple la légitimité communautaire, afin de mettre en place des programmes d'hébergement « suffisamment sûrs ». La sécurité d'occupation peut impliquer la reconnaissance par la communauté mais aussi des perceptions subjectives, comme en témoigne le cas du Liban où, en ce qui concerne les taux d'expulsion et de déménagement, la relation des réfugiés avec leur propriétaire et la communauté d'accueil constituait le facteur le plus déterminant³.

Programmes d'abri urbain au Liban et en Jordanie

Dans ces deux pays, les réfugiés syriens dépensent en tout environ 700 millions USD par an pour louer des logements privés⁴. Parallèlement, des limitations sont imposées sur le droit au travail des réfugiés et les moyens d'existence sont peu nombreux, ce qui augmente le risque d'expulsion des réfugiés qui ne sont pas en mesure de payer leur loyer. Plus de la moitié des familles syriennes réfugiées au Liban et un quart en Jordanie sont catégorisés comme vulnérables sur le plan du logement, et vivent dans des conditions insalubres et/ou de surpeuplement.

En réponse, les programmes du CNR fournissent des logements à titre gracieux aux familles qui en ont le plus besoin en réhabilitant des bâtiments insalubres et inhabitables dans la communauté d'accueil, avec pour effet de favoriser l'acceptation par la communauté mais aussi d'accroître, quoiqu'à une échelle modeste, la quantité de logements abordables. Des paiements échelonnés sont versés aux propriétaires pour

HCR/Sebastian Rich



Yusra a fui sa maison à Homs en 2012 et vit dorénavant à Amann, en Jordanie, avec ses six enfants. Elle ne sait pas où se trouve son mari.

qu'ils se chargent eux-mêmes des travaux ou embauchent des ouvriers. Le CNR stipule également que le propriétaire doit dresser un contrat de location bilatéral à titre gracieux avec chaque famille bénéficiaire pour lui permettre de résider dans la propriété concernée pendant 12 à 24 mois. Le CNR assure un suivi régulier de la situation et résout les litiges identifiés par les équipes de liaison communautaire affectées à cette tâche. L'objectif de la période de location gratuite est d'atténuer les pressions financières subies par les familles le temps qu'elles trouvent des activités génératrices de revenus là où elles habitent, si bien qu'après l'expiration de la période de location gratuite, elles peuvent continuer à vivre dans la même propriété, ou dans un autre logement semblable, en payant un loyer.

Les difficultés initiales des programmes

À leur début, les programmes ont rencontré un certain nombre de difficultés. Premièrement, une faible proportion de familles a quitté la propriété au cours de la période de location gratuite pour différentes raisons, notamment pour rechercher des moyens de subsistance ailleurs, avoir accès à des écoles différentes ou encore suite à des litiges impossibles à résoudre avec leur propriétaire. Les équipes du CNR ont passé un temps considérable

à arbitrer des litiges mineurs au niveau des ménages, qui opposaient aussi bien des locataires à leurs propriétaires que des locataires entre eux, afin d'empêcher que les choses ne dégénèrent au point d'aboutir à une expulsion. Bien que le CNR se soit efforcé de réinstaller de nouvelles familles dans ces unités de logement vacantes, il n'y est pas toujours parvenu en raison de considérations sociales et culturelles ; par exemple, les familles avec des enfants refusaient parfois de vivre dans des unités adjacentes à celles hébergeant des hommes célibataires.

Tant le programme du Liban que celui de Jordanie étaient confrontés à la question

suivante : que se passera-t-il après la fin de la période de location gratuite ? Les ONG et les bailleurs souhaitaient vivement savoir si les réfugiés étaient en mesure de couvrir eux-mêmes leur loyer par la suite. Cette possibilité était étroitement liée à la capacité des réfugiés à trouver une source durable de revenus pendant la période de location gratuite et à établir des réseaux et des mécanismes d'adaptation viables.

Toutefois, les évaluations au Liban comme en Jordanie⁵ ont révélé que la capacité des réfugiés à gagner de l'argent pour payer leur loyer était limitée, si bien que les interventions de soutien à l'hébergement empêchaient uniquement les familles les plus vulnérables de s'endetter encore davantage, mais ne leur permettaient pas d'accumuler des ressources en vue de payer un loyer à l'avenir. Les familles n'étaient pas parvenues à s'établir économiquement, les réfugiés ayant un accès limité à un revenu légal, et donc stable et prévisible. Cette situation a mis en exergue le dilemme concernant la durée pendant laquelle il fallait encore soutenir les familles vulnérables qui ne pouvaient pas payer leur loyer après la fin de la période de location gratuite. Au lieu d'améliorer la situation économique de la famille réfugiée concernée, le programme de location gratuite pouvait

juin 2017

www.fmreview.org/fr/abris

uniquement stabiliser cette famille et freiner le taux de dépréciation de ses actifs financiers à court terme. Avant les évaluations, au Liban, le CNR a tenté d'offrir aux familles vulnérables une prolongation de leur période de loyer gratuit en les transférant sur une autre propriété, ce qui bouleversait parfois les réseaux sociaux qu'elles s'étaient récemment constitués et impliquait également que les enfants changent l'école. En Jordanie, le CNR a apporté des améliorations supplémentaires, principalement en recourant aux énergies renouvelables, pour permettre aux familles de continuer d'occuper la même propriété en payant un loyer réduit.

Enfin, il faut citer une dernière difficulté : l'échelle, c'est-à-dire le nombre de personnes bénéficiaires. Cette difficulté a renforcé le potentiel de recourir à des subventions en espèces à des fins multiples dans le cadre de l'assistance à l'hébergement, grâce auxquelles il est possible d'atteindre un grand nombre de familles en distribuant des cartes bancaires. Quoique les résultats de ce type de subvention soient en général impressionnants, ils le sont moins en ce qui concerne l'hébergement. Après cinq années de crise, les réfugiés bénéficiant d'une subvention en espèces à des fins multiples au Liban affirmaient que leur principal défi était toujours de trouver un logement adapté, et plus de 50 % des bénéficiaires extrêmement vulnérables de ces subventions vivaient toujours dans des conditions précaires. Bien que les possibilités de choisir apportées par les espèces soient un facteur important, elles ne permettent pas toujours d'accéder à des conditions minimales d'hébergement ou à la sécurité d'occupation, non seulement parce que le marché de la location se caractérisait par l'exploitation, mais aussi en raison des nombreuses priorités contradictoires entre lesquelles les familles devaient répartir leurs ressources. De surcroît, dans certains cas, la distribution d'espèces peut confiner les personnes à des logements insalubres car ceux-ci sont moins chers, ce qui engendre des problèmes sur le long terme. Les débats au sujet des possibilités d'utiliser de manière complémentaire les programmes d'hébergement et les subventions en espèces à des fins multiples n'ont encore abouti à aucune conclusion, ce qui n'empêche pas certains bailleurs de continuer d'appeler au remplacement des programmes d'hébergement et WASH en Jordanie et au Liban par des programmes de subventions en espèces à des fins multiples, bien qu'il n'y ait aucune preuve que ces derniers ont un impact positif sur la vulnérabilité des réfugiés en matière d'hébergement dans ces contextes.

Adaptations apportées aux programmes d'hébergement

En réponse à l'évaluation du programme, le CNR au Liban a prolongé la période de location gratuite dans la même propriété pour les familles extrêmement vulnérables sur le plan socio-économique, selon un principe de justice pour les plus vulnérables, tout en intégrant parallèlement de nouvelles familles au programme. Pour ce faire, le CNR a élargi l'éventail des activités de construction, si bien que les travaux d'amélioration excédaient la norme minimale inter-organisationnelle, mais permettaient également au CNR de cibler un plus grand nombre de propriétés. Le CNR a alors pu placer des familles à plus grande proximité des services essentiels et prolonger leur période de location gratuite là où elles s'étaient déjà constitué des réseaux.

En Jordanie, lorsque les réfugiés ont obtenu la permission de travailler en 2016, le programme a mis en place un pilote en appui aux entreprises établies à domicile. Une formation financière ainsi que des subventions en espèces pour démarrer leur entreprise ont été offertes aux femmes chefs de famille qui disposaient déjà de compétences et bénéficiaient d'une location gratuite. L'objectif était de voir les familles commencer à générer des revenus au cours de la période de location gratuite afin qu'elles puissent ensuite payer leur loyer une fois la période d'assistance terminée. Grâce à leur complémentarité, le programme d'assistance à l'hébergement et le projet pilote sur les moyens de subsistance ont permis aux familles vulnérables de commencer à générer des revenus pendant qu'elles vivaient dans des logements dignes et habitables avec une sécurité d'occupation garantie.

Au Liban, une étude menée par le CNR en 2015, six mois après l'expiration de la période de loyer gratuit, a révélé que 25 % des logements étaient occupés par des bénéficiaires qui étaient restés et payaient dorénavant leur loyer, 29 % par d'autres réfugiés syriens qui payaient également leur loyer, 7 % par des bénéficiaires du CNR qui étaient restés et dont le loyer était toujours gratuit, tandis que 36 % des logements étaient vides, leur propriétaire recherchant de nouveaux locataires⁶. Cette enquête a permis de révéler notamment que les personnes qui étaient restées ou venaient d'emménager payaient un loyer inférieur au taux moyen pour les bâtiments insalubres sur le marché locatif. Il y avait donc là une occasion de relier les bénéficiaires de transferts

monétaires sans condition aux propriétaires proposant des logements aux normes minimales pour un loyer inférieur à la moyenne.

Conclusion et marche à suivre

L'assistance aux communautés d'accueil contribue à l'acceptation progressive par la communauté et à une meilleure sécurité d'occupation pour les populations déplacées - une sécurité que l'absence d'acceptation par la communauté d'accueil peut entraver. En outre, on a également observé que les perceptions des réfugiés relatives à leur propre situation de logement jouent un rôle important dans leur capacité à trouver des solutions d'hébergement durables et adaptées. Les modalités d'hébergement et les adaptations appliquées au Liban et en Jordanie tentaient de prendre en compte ces facteurs. Les deux évaluations conduites ont conclu que l'approche de l'hébergement du CNR avait favorisé l'acceptation par la communauté locale dans la mesure où celle-ci avait également bénéficié de la modernisation des logements.

Comme les ressources sont limitées, il est possible de fournir une assistance solide aux plus vulnérables, mais aux dépens de la couverture. Toutefois, les populations déplacées ne sont pas homogènes et, comme le démontrent le Liban et la Jordanie, des réponses basées sur un principe de justice pour les personnes les plus vulnérables peuvent également soutenir de manière concrète la communauté d'accueil et la communauté

plus générale des déplacés, à court et à moyen terme. De plus, en combinant l'assistance à l'hébergement à d'autres interventions sectorielles et à des transferts monétaires sans condition, il est possible d'accroître l'impact au niveau des ménages pour les familles les plus vulnérables.

Neil Brighton neil.brighton@nrc.no

Conseiller en logement mondial

Kirstie Farmer kirstie.farmer@nrc.no

Conseillère en recherche et politiques en matière d'information, de conseil et d'assistance juridique

Øyvind Nordlie oyvind.nordlie@nrc.no

Conseiller en logement mondial

Conseil norvégien pour les réfugiés www.nrc.no

1. Rapporteur spécial sur le logement convenable (2014) *Rapport à l'attention de la soixante-cinquième session du Conseil des droits de l'homme*. Doc. de l'ONU A/HRC/25/54, 30 déc. 2013 (*Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres*) <http://bit.ly/OHCHR-2014-tenure-urban-poor>
2. Hollingsworth C (2014) *A Framework for Assessing Security of Tenure in Post-Conflict Contexts*, p.23 www.itc.nl/library/papers_2014/msc/la/hollingsworth.pdf
3. CNR et Save the Children Lebanon (2014) *Evictions in Beirut and Mount Lebanon: rates and reasons* www.alnap.org/resource/20819
4. CNR (2014) *A Precarious Existence: The Shelter Situation of Refugees from Syria in Neighbouring Countries* <http://bit.ly/NRC-Syrians-in-neighbouring-countries>
5. (2016) NRC Jordan *Integrated Urban Shelter and ICLA Programme Evaluation* <http://bit.ly/NRC-IntegratedUrbanShelter-evaluation>
6. Les 3 % restants correspondaient à des circonstances individuelles (par exemple, le logement était occupé par des relations familiales du propriétaire).