



ATELIER 15

PAUVRETE - PRECARITE ET POLITIQUE DE L'HABITAT

7 JUIN 1994

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ ET POLITIQUES DE L'HABITAT

La pauvreté et la précarité ne cessent d'augmenter dans notre pays. En mai 1990, la Loi Besson instituait le droit au logement et demandait à l'Etat et aux Départements de mettre en oeuvre conjointement des Plans Départementaux d'Action en faveur du Logement des Défavorisés. L'hiver 1993, l'Abbé Pierre lançait, 40 ans après, un nouvel appel pour plus de solidarité et demandait aux Maires de signer une charte pour une politique du logement en faveur des sans-abri et des mal logés.

Y aurait-il un hiatus entre les textes et la réalité, entre les plans départementaux et les politiques communales? Q'en est-il donc des dispositifs mis en place pour loger ceux qui n'ont pas ou peu de moyens ?

Où les pauvres ont-ils le droit d'habiter ? Quelle place notre société leur donne-t-elle dans la ville ?

Entre la cité d'urgence, le CHRS, le logement dit adapté, l'ancien insalubre et la gamme de logements HLM inaccessible aux RMistes, que pouvons-nous proposer ?

Quelle réponse donnons-nous au moment où s'établissent des Contrats de Ville ayant pour but de lutter contre toutes les formes d'exclusion, notamment par le logement ?

Aujourd'hui, les outils et les financements existent, même s'il peuvent être améliorés ; alors, d'où vient cette incapacité encore manifeste, malgré les efforts poursuivis, à apporter une réponse satisfaisante au logement des plus démunis ?

Si toutes ces questions ne recevront pas réponse dans cet Atelier, du moins seront abordées et illustrées, par des témoignages divers, les problématiques du moment.

Le programme de l'Atelier

Introduites par J. AVRIL, assisté pour l'animation par M.H. BORIE, les étapes de l'Atelier abordent les thèmes suivants :

- Logement et action sociale, quelques points de repère en PACA
- La pauvreté et la précarité à Marseille, études et réflexions
- Où et comment loger les pauvres, la mise en oeuvre du droit au logement, bilan 1993
- L'évaluation d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; le cas des Bouches-du-Rhône
- Un dispositif et un plan pour le logement des défavorisés, l'exemple des Pyrénées Orientales
- L'action des associations pour le logement des personnes défavorisées

Les intervenants

- J. AVRIL, Directeur Adjoint de la DRASS PACA, Animateur de la journée
- G. VICHERY, INSEE, CRIES
- M. PRONO, CRIES, ALID
- M.H. BORIE, Direction de l'Habitat et de la Construction, Bureau des Actions Sociales, co-animatrice de l'Atelier
- M. HOBALLAH, DDE des Bouches-du-Rhône
- E. MOREL, Groupe d'Etudes et de Formation sur le Sanitaire et le Social - IEP de Grenoble (GREFOSS)
- M. CASTERAN, DDE des Pyrénées Orientales
- F. RIGAULT, architecte, Membre CA API
- G. GUGLIERI, API Provence
- M. GAUVIN, Délégation Régionale Société HLM Emmaüs - SOHAPRO
- C. BERTEA, FNARS
- M. VOYE, ALAM

LE LOGEMENT DANS L'ACTION SOCIALE, QUELQUES POINTS DE REPÈRE

Globalement, l'action de l'Etat est guidée par deux grandes options :

- Des politiques sectorielles qui tentent d'assurer à chacun l'accès à l'éducation, aux soins, à l'emploi, à la formation, au logement, à un revenu minimum, etc...
- Une politique urbaine dont le but principal est de lutter contre toutes les exclusions.

Mais l'action sociale est très éclatée entre de nombreux acteurs : Etat, Département, communes, CAF, FAS, etc. La politique menée est le plus souvent partenariale, mais la dispersion des lieux de décision peut aussi entraîner une sorte de neutralisation réciproque plutôt qu'une cohérence globale des actions.

Dans ce contexte général, où les acteurs disposent néanmoins d'un arsenal législatif important, l'accès au logement connaît de plus en plus de difficultés.

En 1954, la situation se caractérisait par une pénurie de logements, mais aussi par le plein emploi. Aujourd'hui, le travail est souvent remplacé par des ressources sous forme d'allocations et les logements font toujours défaut pour les populations peu solvables.

Ainsi en PACA, on dénombre 76 844 RMistes à fin 1993 et 300 000 chômeurs à fin avril 1994 (14,8 %). A ces situations, il faut ajouter celle des personnes non en situation de pauvreté mais de précarité économique, tenaillées par l'angoisse de l'avenir.

Dans la situation actuelle, les ponts entre deux dispositifs, les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale et le logement social, restent à construire, car il est avéré que l'on ne passe pas souvent directement de l'un à l'autre.

Le PLA d'insertion pourrait représenter une solution à ce type de problème, mais sa mise en œuvre dans la région se heurte à quatre difficultés :

- Les réticences des communes qui invoquent des difficultés budgétaires mais qui préfèrent aussi que les populations en grande difficulté ne s'installent pas en nombre sur leur territoire ;

- Les réticences des organismes HLM qui, déjà mobilisées par la réhabilitation dans le cadre de la politique urbaine, n'ont guère intérêt à disperser leurs efforts dans de petites opérations de logement ;

- Les réticences rencontrées par les associations pour obtenir l'agrément préfectoral préalable pour mettre en œuvre des projets de PLAI ;

- Les réticences de la Caisse des Dépôts et Consignations qui, soucieuse d'obtenir une certaine garantie aux prêts qu'elle accorde, met à sa participation des conditions qui brident l'action des opérateurs potentiels.

En PACA, les CHRS offrent environ 3000 lits. Les bénéficiaires ne devraient pas y rester plus de six mois à un an. C'est dire que pour fluidifier le dispositif, c'est environ 3000 places par an qu'il faudrait pouvoir offrir pour accueillir les populations en très grande difficulté. Ce n'est pas le cas. C'est aussi pourquoi la situation empire.

LA PAUVRETE ET LA PRECARITE A MARSEILLE

Ce thème est décrit ici à partir de l'étude réalisée par l'INSEE en 1990 sur la base du fichier des allocataires de la CAF et des travaux du groupe de travail thématique créé au sein du CRIES.

L'ÉTUDE INSEE PACA 1990

Des études récentes

Pauvreté et précarité ne sont pas faciles à cerner. Aucune statistique fiable n'existait jusqu'au milieu des années 80 au niveau régional, encore moins au niveau infra-communal. En 1985, les CAF mettaient en oeuvre des fichiers sur les revenus de leurs bénéficiaires. Une première étude expérimentale sur les bas revenus a été menée en 1989 par l'INSEE régionale et la CAF du Vaucluse. Sous l'impulsion du CRIES, un travail du même ordre est entrepris en 1990 sur les Bouches-du-Rhône et Marseille.

Qu'appelle-t-on «seuil de pauvreté» ?

De façon conventionnelle, la situation de pauvreté se définit en référence à un "seuil de pauvreté". C'est une notion statistique qui dépend du contexte économique dans lequel la famille se trouve et qui est lui-même caractérisé par le "revenu disponible moyen par unité de consommation". Ce dernier est calculé en divisant l'ensemble des ressources au sein de la famille par un coefficient qui dépend de la composition de celle-ci. On compte 1 pour le premier adulte de la famille, 0,7 pour chacun des autres et pour chaque enfant de plus de 14 ans, 0,5 pour chaque enfant de moins de 14 ans (échelle d'Oxford).

La communauté européenne a défini trois seuils possibles : 40, 50 et 60 % du revenu disponible moyen par unité de consommation. Pour ses travaux, l'INSEE PACA a utilisé le seuil de 40 % pour caractériser les

familles en situation de pauvreté. Sur la base du revenu annuel moyen national 1989 (70 600 F par u.c.), le seuil retenu s'établit donc à 28 240 F.

La situation en 1990 à Marseille

* *Chiffres globaux*

Pour fixer les idées, le seuil choisi dans l'étude de 90 représente : 2 353 F par mois pour une personne seule, 3 530 F pour une famille monoparentale, 4 000 F pour deux adultes et 6 354 F pour un couple avec deux enfants.

13 % des habitants de Marseille disposent de revenus annuels inférieurs à 28 240 F par u.c. Cela représente 41 000 familles et 106 000 personnes. Cette population comprend 40 % de personnes seules, 30 % de couples avec enfants.

* *Les populations à risques*

D'une façon générale ce sont les personnes seules, les familles monoparentales et celles qui sont très nombreuses qui sont les plus exposées. Quand un des adultes est étranger ou chômeur, le risque se trouve accru.

Sur les 41 000 familles recensées, près de la moitié ne vit que de transferts sociaux et le revenu moyen par u.c. se situe alors à 14 500 F annuels (1 200 F par mois).

Chômage et monoparentalité apparaissent comme les causes les plus fréquentes de bas revenus. Les prestations de la CAF représentent plus de la moitié de leur revenu par unité de consommation.

*** La spatialisation des familles**

Les 2/3 des personnes en situation de pauvreté de la ville se trouvent dans le Centre (1er, 2ème et 3ème arrondts) et dans le Nord (du 13ème au 16ème arrondts). Dans ces secteurs, 1 personne sur 5 est membre d'une famille en très grande difficulté.

Les personnes seules sont essentiellement localisées dans le centre (arrondts 1, 5, 6,7). Elles correspondent à plus de 50 % des familles identifiées. Les couples avec enfants sont localisés dans le Nord. 54 % sont des familles nombreuses.

Notons de façon plus générale que des écarts importants sont enregistrés entre les revenus annuels moyens par u.c. selon les arrondissements : 53 000 F dans le 8ème, 34 000 F dans le 16ème. Les revenus moyens des secteurs du centre et du nord sont tous inférieurs au niveau de l'ensemble des familles allocataires marseillaises (qui est de 41 500 F).

A Marseille, les prestations liées au logement intéressent 85 500 bénéficiaires. Le montant moyen annuel par u.c. de celles-ci atteint 6 000 F ; elles ne concernent pas uniquement les familles à bas revenus, certaines d'entre elles en sont même parfois exclues. Par ailleurs, la moyenne des prestations hors logement est de 9 200 F ; bien entendu, dans le centre et le nord cette moyenne est dépassée.

La situation en 1993 sera bientôt connue

*** Une étude plus fine**

L'INSEE PACA a entrepris une étude d'actualisation des données dont les résultats au 30 juin 1993 seront disponibles après validation de la CAF. Cette étude porte sur le département, sur Marseille et aussi sur les quartiers administratifs de Marseille.

Il est en effet indispensable, au regard du développement des politiques sociales urbaines, de mettre en place une information à un niveau très fin capable de rendre compte de la diversité des réalités sociales.

*** Les seuils pris en compte**

Pour cette étude, l'actualisation du revenu par u.c. n'était pas disponible, la prochaine enquête Budget des familles ne devant avoir lieu qu'en octobre 94. On

a donc utilisé le montant 90 en lui appliquant l'augmentation liée à l'évolution moyenne des prix, ce qui donne un seuil de pauvreté fixé à 30 929 F par u.c.

Les deux autres seuils égaux à 50 % et 60 % du revenu moyen recalculé ont été utilisés également pour cerner l'ensemble des bas revenus.

*** Les changements prévisibles par rapport à 1990**

La population couverte par le fichier CAF sera en augmentation, notamment à cause :

- de la montée en charge du RMI,
- du développement important des prestations, notamment logement (en particulier l'ALS).

Les changements juridiques qui ont affecté certaines prestations rendront plus délicates les comparaisons de situation entre 90 et 93. De plus, la fiabilité de certaines variables n'est pas totale dans un fichier à vocation de gestion au départ, mais il sera possible cependant de dégager des "tendances".

Il reste que face à un phénomène aussi polymorphe, il est indispensable de croiser les différentes approches possibles pour caractériser la situation. Le groupe de travail mis en place au sein du CRIES est là pour répondre à cette nécessité.

LE CRIES, SES MÉTHODES DE TRAVAIL

Son organisation

Instance consultative créée en 1984, le CRIES regroupe les principaux partenaires du monde économique et social de la région. Il reçoit des financements de l'Etat et du Conseil Régional. Son secrétariat est assuré par l'INSEE.

L'instance est organisée en commissions de travail thématiques. Parmi celles-ci, la commission "démographie et conditions de vie" a mis en place dès 1992 un groupe de travail spécifique sur la pauvreté-précarité. Il s'agit d'un groupe très ouvert où l'on trouve des représentants du SGAR, des CAF, de la DRASS, du Conseil Général, des associations, des chercheurs...

L'Association pour le logement et l'insertion des plus démunis (ALID) qui regroupe 26 associations y assure une présence très précieuse.

Sa mission

Le CRIES a pour mission de faire des propositions visant à améliorer les dispositifs existants de connaissance dans le domaine économique et social et de diffusion de celle-ci.

Le groupe de travail «Pauvreté-précarité» pour sa part s'attache à déterminer comment les institutions pourraient mieux cerner les phénomènes au niveau local.

▼ **Dans un premier temps** (1992 à mai 93) il a défini ses orientations de travail. Il fallait d'abord mettre d'accord l'ensemble des participants sur les termes : la pauvreté-précarité n'est pas vue de la même façon selon que l'on vient d'une CAF ou d'une association. Cet ajustement a permis de définir trois orientations :

- Une approche quantitative et territorialisée des phénomènes de pauvreté-précarité,
- Une approche qualitative. Les ressources ne sont pas le seul critère explicatif d'une situation de pauvreté,
- Un axe de travail ayant pour objectif d'appréhender les situations non encore répertoriées par les services sociaux et administratifs.

L'exploitation du fichier CAF a été l'occasion d'une première et riche confrontation entre les producteurs de statistiques et les détenteurs des connaissances accumulées du terrain. Elle a permis de s'interroger sur la manière d'affiner les données. On s'est aperçu, par exemple, que l'arrondissement n'était pas un découpage pertinent pour l'étude de ces phénomènes. Il faut descendre à l'échelle du quartier. En ce qui concerne les seuils, si celui de 40 % est considéré comme seuil de pauvreté et celui de 60 % comme seuil de bas revenus, il faudra utiliser aussi d'autres seuils. Celui de 50 % représente pour sa part des situations de grande difficulté.

▼ **Dans un deuxième temps**, le groupe a recentré sa réflexion sur trois axes :

✱ **L'exploitation d'autres fichiers**, divers : fichiers ANPE, statistiques de la DDTE, d'observatoires divers, fichiers des associations... Cette exploitation doit être orientée pour mieux appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité, en référant tous les critères qui concernent cette population.

Malgré la pluralité des dispositifs existants, les connaissances restent très partielles. Il est difficile d'avoir une vision globale qui prendrait en compte l'ensemble des aspects du phénomène. De plus, l'utilisation d'autres critères que le revenu est loin de faire consensus. Quoiqu'il en soit, le groupe a cherché à référer dans les statistiques existantes les données caractéristiques : par exemple, dans le fichier ANPE, les personnes en fin de droit, de plus de 50 ans, jeunes, etc ; ailleurs, ceux qui sont en rupture de droit, ceux qui sortent d'un accident du travail, etc...

Ce sont les populations "à la marge" qu'il faut repérer. La difficulté réside dans le fait que bien souvent elles n'apparaissent justement pas dans les fichiers. A la DRTE, par exemple, tous ceux qui font l'objet d'un "traitement social du chômage" et qui, on le sait, risquent d'être en grande difficulté à la sortie de ces dispositifs, ne sont pas repérés dans les statistiques. Il s'agit pourtant d'un pan entier de population.

✱ **La mise à l'épreuve des différents critères** habituellement utilisés pour décrire les phénomènes de pauvreté-précarité, et ceci à différents niveaux : niveau local, mais aussi niveau macro (batterie utilisée par la CEE dans son plan pauvreté).

Ces tests sont délicats. S'agissant du chômage par exemple : les situations prises en compte sont très différentes. S'agit-il d'une nouvelle inscription ou d'un chômeur de longue durée, quel mode et quel niveau d'indemnisation, etc ?.

Au niveau européen, chaque pays a sa façon de mesurer, de caractériser les situations, d'aider, ce qui rend difficile toute comparaison. Pour définir la pauvreté-précarité, des approches autres que "chômage, emploi", sont à l'étude : les conditions de vie, confort du logement, niveau culturel, formation...

Les fichiers associatifs sont souvent intéressants. A Marseille, le Service d'Accueil et d'Orientation (SAO) a créé une base de données sur 2 000 familles en difficulté d'hébergement s'adressant à lui. Les travailleurs sociaux ont introduit des critères pertinents permettant d'étudier l'antériorité des situations (exclusion par l'emploi, le logement...). Ils donnent une dimension qui échappe aux autres fichiers.

✱ *L'approche départementale des situations.*

Jusqu'ici l'approche de la pauvreté-précarité était très urbaine. En étudiant le cas du Vaucluse on a découvert d'autres formes de pauvreté affectant le monde rural, par une approche utilisant des critères n'ayant rien à voir avec ceux habituellement étudiés. La MSA a dressé une géographie des zones à risques du département très intéressante. Un exemple : on sait aujourd'hui que, contrairement à l'idée reçue, la moitié des retraités agricoles du département (jugé favorisé au regard d'autres) a des revenus inférieurs au RMI et ne le demande pas ; ils sont repérés à l'occasion de démarches administratives autres.

En conclusion, le groupe de travail cherche, de façon pragmatique, à préciser ce qu'on entend aujourd'hui par pauvreté-précarité et à aider la réflexion sur les outils permettant d'appréhender ces situations.

Les problèmes rencontrés tiennent à la définition des termes, au choix des critères, à l'utilisation des sources chiffrées diverses provenant de services qui, gérant des prestations, n'ont pas pour objectif de décrire les populations touchées.

Malgré les moyens développés, le problème de la connaissance des populations pauvres ou en situation de précarité -et sa diffusion- reste encore presque entier !

C'est une question dont on se préoccupe fortement au niveau national également (Conseil National de l'Information Statistique).

Questions-débat

La discussion permet de dégager quelques idées fortes.

❖ *"Les pauvres sont dans la rue, mais pas dans les statistiques !"*

Les populations les plus concernées sont "dans les trous" des fichiers divers. Le repère des fichiers de recensement INSEE, c'est l'adresse. Comment, dans ces conditions, connaître ceux qui sont sans logement ou hébergés de façon illégale ? Ce sont, on l'a vu, ceux qui sont à la marge qu'il faut repérer.

Il y a un travail de connaissance territorialisée des besoins qui se construit par l'action (les plans départementaux par exemple), mais aussi la nécessité de cadrage statistique, qui n'a pas pour but premier de générer l'action mais de savoir où l'on va et quelles sont les tendances. L'outil statistique ne permet pas actuellement de savoir le nombre de personnes pauvres, en situation de précarité, sans logement, en habitat insalubre, en situation d'impayés, etc.

Ce constat est selon certains à nuancer car au niveau local, des lieux de connaissance des chiffres existent.

❖ *Face à un phénomène polymorphe, il faut multiplier les approches*

Si l'important aujourd'hui est de mesurer des tendances, pour savoir comment la situation évolue alors même que des efforts sont déployés au quotidien, la connaissance des différents problèmes doit être affinée et les critères multipliés. Est citée une étude récente du CERQ qui cherche des critères d'exclusion sociale mettant en lumière la présence ou non de liens sociaux : quand on n'a plus personne à qui parler, la chute s'accélère.

❖ *L'apport des acteurs de terrain est primordial*

Leur connaissance porte sur une autre réalité que celle décrite froidement par les études statistiques, souvent élaborées par des agents déconnectés de l'action.

Pour qu'un plan départemental réussisse, il faut territorialiser correctement les problèmes ; pour ajuster la politique nationale et l'utilisation des moyens, il faut disposer d'informations précises. Il ne s'agit pas d'opposer stérilement ceux qui bâtissent les statistiques et ceux qui sur le terrain affrontent les réalités, les approches des uns et des autres sont nécessaires.

❖ *L'approche lucide de la réalité est indispensable*

Le problème de fond est la capacité de notre société à tolérer pauvres, marginaux et sans abri. Jusqu'à quand peut-on tolérer dans une société de croissance, que le nombre des exclus augmente ? Dans le même temps, on redoute les évolutions négatives, on appréhende d'affronter la réalité des chiffres...

LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT, ELEMENTS DE BILAN

Le bilan national 1993 de la mise en oeuvre de la loi Besson a été présenté au Conseil National de l'Habitat le 26 juin dernier. Il donne les évolutions de la mise en oeuvre des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées et dresse un bilan quantifié des dispositifs créés. Quelques éléments issus de l'analyse des plans sont rappelés ici, donnant l'occasion de rappeler aussi que la question que nous avons tous à résoudre est de savoir "où et comment les ménages pauvres peuvent bien habiter !».

Le constat, les actions qui se développent

Dans la plupart des départements, les Préfets rapportent le sentiment d'une dégradation de la situation du logement des personnes défavorisées, mais sans pouvoir en décrire l'évolution (quoi, où, comment...). Aussi la définition d'une connaissance plus approfondie de cette évolution reste-t-elle un enjeu majeur. Cependant le bilan 1993 montre que les plans ont pris des "virages" que l'on ne peut ignorer, par exemple :

☛ Deux-tiers des départements ont réellement engagé des actions de *connaissance des besoins*. Elles sont traduites selon les cas par des études ou, mieux, des dispositifs : fichiers spécialisés de la demande, croisements d'informations, observatoires, structures de recueil (et souvent traitement) de demandes, etc.

☛ Un département sur trois s'est doté de *dispositifs territorialisés* de type commission locale de l'habitat, cellule logement, etc, ayant pour fonction de décentraliser les commissions du FSL, mais aussi ayant capacité à proposer, voire à attribuer des logements (Contingent, PLAI, PST...) à un niveau infra-départemental. Ces dispositifs sont des outils de connaissance des besoins très précieux pour l'action et la stratégie du plan.

☛ En dehors du FSL et du développement de l'*offre nouvelle* de logement adaptés, les autres actions les plus présentes dans les plans sont les dispositifs de *mobilisation de l'offre*, avec toutes les solutions possibles (aide au montage, structures de recherche de

logements, AIVS, cellules de type BAL, BIS... de mise en relation des personnes les plus en difficulté avec une offre de logements, etc) tout cela permettant ainsi de "mettre sur le tapis" les mécanismes d'attribution, Règlement départemental d'attribution, Contingents réservataires, POPS...

☛ Le développement de l'*accompagnement social*, les actions de *logement temporaire*, d'*hébergement d'urgence* restent des questions prioritaires dans nombre de plans. Plus que des réalisations effectives, la prise en compte des *gens du voyage* fait l'objet de beaucoup de réflexions.

L'implication des partenaires

- Les services de l'Etat et des Départements travaillent davantage en commun sur le logement des démunis. Pour plus de 60 % d'entre-eux, les Conseils Généraux vont au-delà de ce que leur impose la loi et engagent des crédits hors FSL, qu'il s'agisse de subventions, de garanties, d'implication dans la fabrication de l'offre.

- Les communes sont en général peu présentes dans les plans, soit qu'elles n'aient pas été suffisamment associées lors de l'élaboration, soit qu'elles ne l'aient pas souhaité. C'est là une question sérieuse car leur rôle est fondamental pour la territorialisation des actions et la mise en oeuvre du plan même si leur engagement financier reste faible.

- Au niveau du plan proprement dit, l'engagement des organismes HLM a tendance à diminuer. Ils sont peu associés à la définition des politiques et au pilotage et souvent confinés à un rôle de simple opérateur.

Les associations sont en général très actives dans beaucoup de plans, mais leur apport est souvent limité à la mise en oeuvre opérationnelle des actions.

Les résultats chiffrés

● *Les Fonds Solidarité Logement*

❖ Le budget total 1993 : 1122 MF, double de celui de 1991. Les recettes sont importantes et augmentent, avec aux côtés de l'Etat (177 MF en 93, 200 MF en 94) et des Départements (191,7 MF en 93) les principaux partenaires volontaires, dans l'ordre : CAF, communes, opérateurs HLM, 1%, MSA... Mais les dépenses sont en croissance exponentielle, rendant l'avenir proche préoccupant : 500 MF en 92, 750 MF en 93.

❖ Les aides pour les impayés de loyer sont en forte augmentation : 260 MF en 92, 320 MF en 1993. Les aides pour l'accès au logement et garanties ne cessent de croître et représentent 30 % des aides en 1993. L'accompagnement social a absorbé 145 MF en 93, soit 20 % des aides.

Pour 1993, on peut estimer que 150 000 ménages au moins ont été concernés par les FSL.

❖ Les questions qui s'annoncent :

- Tous les FSL vont se trouver devant des choix stratégiques : répartition entre prêts et subventions, niveaux d'aide, traitement des dettes naissantes, des dettes lourdes... pour faire face dès 1994 aux prévisions de dépenses supérieures aux recettes.

- Les modalités de traitement des demandes sont très variables d'un département à l'autre (critères de choix pour l'accès au FSL, etc...) A ce point de disparité, cela peut poser le problème de l'égalité du citoyen devant le recours à la solidarité nationale. Il faut y veiller et à cet égard, l'échange d'informations pour améliorer les pratiques de chacun est fondamental.

● *Le développement de l'offre*

Près de 40 000 logements nouveaux destinés aux personnes en difficulté ont été créés depuis 1990.

❖ *Les PLA d'Insertion* stagnent : 7 000 logements financés en 92, le même nombre en 93 ; au total 25 300 depuis 1990.

❖ En *PST (Programmes Sociaux Thématiques)*, le résultat est inespéré : 4 000 logements en 93, ce qui porte le nombre total de logements réhabilités dans le

parc privé pour accueillir des personnes défavorisées par ce biais à 10 700. C'est dire que le plan départemental doit porter autant de soin pour les actions PST que pour les PLAI aux questions telles que : quels types de logements à produire, quel suivi à opérer, quel accompagnement social à prévoir, etc.

❖ *Le bail à réhabilitation* reste, quant à lui, un produit insuffisamment utilisé (400 logements depuis le début) mais nécessaire pour résoudre des problèmes particuliers.

L'avenir

Le changement de gouvernement n'a pas altéré la politique issue de la loi Besson. Le plan départemental en reste un outil d'application privilégié. Les progrès attendus portent sur la connaissance des besoins, la territorialisation des actions, la mise en oeuvre de cellules interface offre/demande, la rapidité de traitement des demandes au FSL, les délais de décision concernant les PLAI... On peut espérer aussi en 1994:

▲ Un "changement de braquet" sur la prévention et le traitement des impayés et des expulsions. De vraies stratégies devront se développer dans les plans.

▲ L'utilisation de l'information pour convaincre les décideurs locaux d'agir, mais aussi convaincre les citoyens d'accepter que soient logés près de chez eux, dans chaque immeuble, quelques familles défavorisées, et même accepter de s'en occuper eux-mêmes. L'ampleur du problème doit, pour cela, être bien comprise. Déjà les comportements changent.

▲ Une évaluation locale annuelle, moment qui doit être saisi par les acteurs du plan pour porter un débat sur les pratiques et orienter l'effort là où c'est nécessaire.

Les mesures récentes pour améliorer la palette des interventions

❑ *La politique de relance* de la construction -PLA neuf, PAP- est complémentaire de la lutte contre l'exclusion par le logement dans la situation de pénurie où nous sommes et permet de diminuer les listes d'attente.

❑ *Le bouclage de l'allocation logement* est sans doute la mesure la plus sociale prise ces dernières années

pour loger des ménages défavorisés. Cela a coûté fort cher : les aides à la personne, toutes aides confondues, pèsent 63 Md de F en 1993 dans le budget de l'Etat, après 57 Md F en 1992. En regard, les aides à la pierre PLA, PALULOS, ANAH pèsent 20 Md F en 1993. Où l'on voit que la généralisation de l'accès à une allocation de logement sous seule condition de ressources est une question fondamentale. Mais il reste encore des marges : ceux qui sont en situation d'insalubrité, en situation de surpeuplement, etc...

□ *L'aide au logement temporaire (ALT)* est indispensable pour développer des actions d'hébergement.

Des problèmes majeurs demeurent, tels que l'hébergement d'urgence. On a fait beaucoup : crédits, déréglementation, etc. Mais être hébergé ce n'est pas être logé, la sécurité n'existe pas, le statut d'occupation est différent par rapport au fait d'être logé.... Quelles actions mener dans les deux axes politique locale de l'habitat et plan départemental pour que les hébergés deviennent logés ? Tel est bien le problème central.

Les décisions du 22 mars 1994 en faveur des plus démunis

Dotation supplémentaire de 20 MF pour le FSL.

Mesures portant sur la déréglementation, la fongibilité, l'assouplissement des procédures de financement des PLA très sociaux, PLAI et PLA adaptés.

Signature d'un protocole avec le mouvement HLM pour la réalisation de 20 000 PLA très sociaux et l'engagement par les opérateurs d'attribuer 20 000 logements supplémentaires aux personnes défavorisées ou sans abri.

Il est très important que le dialogue soit engagé, car une politique locale de l'habitat laissant une place aux populations défavorisées ne peut prendre en compte seulement la production de logements spécifiques. Les logements à plus bas pris sont les logements existants du parc privé ou du parc public. Il faut préserver ces deux parcs et permettre à des familles à bas revenus d'y accéder.

En conclusion

*** *Le contexte actuel est préoccupant***

Sur 21 millions de ménages en France, 3,3 millions vivent avec des ressources dont l'essentiel est issu de transferts (RMI, AAH, minimum-vieillesse, etc). Il est clair que l'on n'est pas là face à un problème de marginaux !

La question fondamentale qui est posée : quel accès de droit commun au logement permet-on pour 10, 15, 20 % (?) de la population se caractérisant par des ressources très faibles et de plus précaires ? Et cela questionne à l'évidence directement notre politique locale de l'habitat : où les pauvres ont-ils le droit d'habiter ?

Par ailleurs, sera-t-il possible de continuer à dépenser une énergie considérable pour faire face au problème de centaines de milliers de familles qui méritent chacune une solution particulière. Reloger avec l'aide du FSL peut mobiliser dix personnes. On ne pourra faire face. L'action principale d'un plan départemental devra donc consister à donner des éléments aux acteurs locaux pour infléchir la politique générale de l'habitat afin de diminuer le nombre de personnes qui relèvent du plan, donc faire en sorte qu'un minimum de familles relève de solutions spécifiques.

*** *Les pistes d'avenir***

La résolution des problèmes posés par la pauvreté-précarité dépasse les professionnels du logement et de l'action sociale. Pour passer à une autre échelle d'action, il faut, à côté de l'action publique et de l'action économique privée, mobiliser la société civile.

Tant que l'on pensera "pour les personnes défavorisés, fabriquer des «boîtes» (logements, aides sociales...) avec de l'argent public, les y mettre et c'est tout", on n'y arrivera pas et l'on va s'y épuiser ! les pistes d'avenir vont plutôt dans le sens de :

- comment donne-t-on une place aux habitants pour qu'ils résolvent eux-mêmes leurs problèmes (quel parc à loyers faibles et comment y entrer,...)
- comment trouver le moyen de s'appuyer aussi sur des actions des partenaires et citoyens (aides complémentaires, garanties, accompagnement social, initiatives de solidarité du voisinage, ...).

LE PLAN DEPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHONE, EVALUATION ET ENSEIGNEMENTS

Les éléments rapportés résultent de l'évaluation proprement dite du plan actuellement menée par le GREFOSS, équipe de recherche de l'Université de Grenoble, mais surtout du travail issu de sa participation au programme coordonné de recherche lancé par le Ministère de l'Équipement sur les conditions d'élaboration des plans départementaux et portant sur neuf sites du territoire, dont les Bouches-du-Rhône.

LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

Dans le département, on n'est pas parti de zéro

Les réflexions menées avant la publication de la loi Besson ont largement servi de base à l'établissement du plan. Une vaste travail de concertation avait été engagé dès 1988 pour cibler les améliorations à apporter au logement des démunis au sein de commissions du CDH associant les acteurs HLM, la CAF, le monde associatif, les organismes financeurs, CDC et 1 %, quelques communes et les administrations. Deux documents en étaient résultés : un bilan de la situation et vingt mesures d'orientation pour le plan.

L'écriture de celui-ci a été précédée d'un travail plus ciblé élaboré au sein de cinq groupes de travail : connaissance des besoins, mise en place du FSL, traitement des attributions, offre de logements, accompagnement social. L'Etat ayant procédé en interne à la première version du plan, celle-ci, soumise -et non débattue- au Département, a été amendée par lui puis validée par la commission d'élaboration du plan.

Les grandes lignes du plan :

Les populations à prendre en compte et leur définition par le biais d'indices de précarité par rapport au logement et aux ressources : un listage très large pour permettre un ajustement ultérieur au vu de la demande réelle exprimée localement ;

Un FSL aux instances déconcentrées, fonctionnant en comités locaux d'attribution des aides, calés sur les arrondissements administratifs ;

Le développement de l'offre à la fois existante, notamment par la mobilisation des contingents et nouvelle, en utilisant toute la panoplie de la loi Besson (avec notamment, ce qui a constitué une avancée avec le Département, sa participation au cas par cas pour le bouclage financier d'opérations de logements d'insertion) ;

Un dispositif de suivi de l'application du plan et un Observatoire de la demande : la saisir dans les lieux où elle peut s'exprimer, repérés à l'avance ou générés par le plan. Un outil était jugé essentiel, localisé, qui permette de faire la jonction entre besoins et offre. Des "commissions d'arrondissement" avaient été préconisées, lieux interpartenariaux pour voir remonter, qualifier, traiter les cas les plus difficiles.

Un premier bilan après 3 ans, mitigé

❖ Le FSL -le plus gros de France- a une forte activité, avec par exemple plus de 7 000 aides accordées en 2 ans et un volet d'accompagnement social captant 30 % du budget ;

❖ L'offre créée n'est pas négligeable mais n'est pas à l'échelle des problèmes ; 550 PLAI en 3 ans et demi, plus des logements adaptés à loyers d'insertion.... une offre aussi concrétisée à travers les mesures d'accompagnement social ou à travers la mobilisation de formules diverses par le secteur associatif. Les bilans en cours en donneront la mesure exacte.

❖ une grande déception : le dispositif de lien entre un repérage des besoins que l'on n'est pas arrivé à réaliser (quel observatoire monter, à qui le confier ?...) et la consistance de l'offre (produite ou à produire).

La question centrale demeure donc : a-t-on répondu aux besoins prioritaires ?

LES TRAVAUX DU GREFOSS, ENSEIGNEMENTS

A travers sa participation au programme de recherche, plus qu'une évaluation des actions, le GREFOSS a cherché à mettre en évidence des questionnements et les difficultés rencontrées dans les Bouches-du-Rhône, non pas seulement celles liées au contexte socio-économique et politico-administratif local, mais aussi et au delà, celles qui sont structurellement liées au type de politique publique développé par la loi Besson.

LA LOI BESSON ET LES PRATIQUES ANTÉRIEURES

◆ Comme d'autres lois, la loi Besson ne donne pas stricto sensu de contenu de politique et est essentiellement instrumentale, offrant une panoplie d'outils qui ne sont efficaces qu'en présence d'une mobilisation locale forte pour s'en saisir.

◆ Elle introduit une régulation qui consiste à créer, par le truchement de l'établissement du plan, une obligation de débat public, des exigences de cohérence, avec un minimum d'intégration des moyens de chacun, et un affichage public des objectifs et du positionnement de chaque acteur. Là se trouve bien l'enjeu du plan, sachant que le contenu reste lié à la négociation locale.

◆ Cette loi ouvre un nouveau champ d'action publique caractérisé par :

- un objectif de recentrage de l'action sur la lutte contre l'exclusion et sur les populations défavorisées

- un mode d'action marqué par des ruptures avec les pratiques antérieures, soit :

/ une action impliquant, sous la responsabilité conjointe de l'Etat et du Département, un ensemble d'acteurs publics et privés sur la base de logiques négociées et contractualisées, en rupture avec le système politico-administratif classique,

/ une obligation nouvelle de lier création de l'offre et intervention sur les ménages, par rapport à des politiques sociales habituellement centrées sur l'aide à la personne,

/ un ajustement des fonctions gérées jusque là de manière cloisonnée par les acteurs : repérage de la demande, production d'offre, solvabilisation, accompagnement, prévention, animation...

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES À MARSEILLE

Le plan départemental a-t-il réussi à créer ce nouvel objet d'intervention publique dans les conditions énoncées ? Trois types de difficultés ont été identifiés comme points d'achoppement :

* *La difficulté du plan à se déployer au delà du FSL, à articuler la fonction d'offre et la fonction sociale*

Première difficulté en effet, celle d'aller au-delà du FSL et de l'articuler avec une politique de régulation concertée de l'offre, soit articuler le "volet social" et le "volet logement", ceci au moins durant les deux premières années. Durant cette période, la forte identification du plan des Bouches-du-Rhône au FSL s'est manifestée dans les modes d'administration du plan :

□ Au niveau central, il n'y a toujours qu'une seule instance qui soit politiquement investie, qui a le pouvoir décisionnel et réglementaire : le "Comité départemental FSL", où figurent des élus. La "Cellule technique du FSL" quant à elle a été amenée, à défaut d'autres instances adéquates, à s'investir pour régler les autres problèmes du plan qui se présentaient. Un "Comité de suivi-animation du plan" a été mis en place récemment avec la tâche de réguler l'ensemble des actions, mais ne comprend que des techniciens et pas d'élus. Il est à forte dominante étatique, en raison de difficultés à y intégrer le Département.

□ Au niveau territorial, les "Comités locaux d'attribution" des aides FSL fonctionnent avec une co-présidence variable, plutôt faible du côté des élus. Les "commissions d'arrondissement" n'ont pas pu fonctionner dans l'objectif de rapprocher offre et demande: pas de mise en commun des contingents, pas de logistique suffisante, pas d'instance partenariale de référence....

On se trouve de fait devant un système essentiellement technico-administratif, très concentré sur quelques personnes, avec une grosse surcharge organisationnelle, un très faible portage politique. Sur ce dernier point, au delà des conditions locales qui peuvent l'expliquer, on peut s'interroger sur l'aspect structurel lié à la loi Besson, dont on pourrait alors dire qu'elle est

à faible puissance politique. On peut en tout cas avancer qu'elle n'a pas permis véritablement l'intégration des collectivités locales et qu'elle n'a pas réussi à introduire, au delà de la solvabilisation et de la production d'offre la dimension qui concerne directement celles-ci et qui est celle de la gestion des attributions sur des publics particuliers et dans des conditions particulières.

Suite à une crise provoquée par une montée en puissance forte financière et organisationnelle du FSL à l'été 93, s'est produit un rééquilibrage des relations partenariales permettant la réintroduction des associations, un repositionnement de la CAF, mais globalement accompagné d'un renforcement de l'Etat dans la prise en charge du plan et, relativement, un affaiblissement de la collectivité départementale.

*** La difficulté de définition du public concerné : la notion de défavorisé ne va pas de soi**

La loi Besson s'inscrit clairement dans une politique de lutte contre l'exclusion, marquée par l'abandon de prestations égalitaires et indifférenciées (Etat Providence) au profit d'un traitement prioritaire de "populations défavorisées". La difficulté, avant même le repérage et la mesure du public visé, est de définir ce public. Or ni la loi, ni le plan des Bouches-du-Rhône ne donnent réellement de définition opérationnelle. Le listage auquel il a été procédé ne fait pas non plus l'objet de hiérarchisation.

En fait, "l'opérationnalisation" va se faire ici par le jeu institutionnel : chaque acteur va réinterpréter la notion de précarité et de priorité en fonction du type de population dont il se sent en charge. Cela aboutit à un effet de segmentation, à la fois des populations et des filières de prise en charge, ceci sans qu'il y ait l'outil qui permette de vérifier qu'il n'y a pas de "trous" entre les différents segments définis par les différents opérateurs. Ainsi :

- On voit, dans la gestion du contingent préfectoral, une série d'opérations de segmentations des demandes arrivant en Préfecture. Le plan avait fait le choix d'affectation du contingent pour 1/3 aux "populations

du plan" et pour 2/3 à des familles prioritaires. Les critères utilisés pour répondre à cette double exigence changent d'une commission d'arrondissement à l'autre. Les commissions effectuent aussi un tri pour les familles qui ne seraient pas susceptibles d'être logées ou acceptées par les bailleurs publics et doivent donc l'être par le biais du parc privé.

La Préfecture a pour souci de tenir deux obligations contradictoires : loger les démunis - utiliser les opportunités de contingent, dont elle sait qu'un certain nombre ne pourra être affecté à certains types de familles. Le flou des définitions est à cet égard utile...

- La CAF s'est engagée fortement, affecte la moitié de son service social pour le logement et a créé des outils spécifiques, dont le Bureau d'accès au logement. Son double intérêt est de participer au plan et d'en tirer profit pour son public, qu'elle cible à l'aide de critères internes : familles allocataires éligibles à l'action sociale des CAF - familles à pronostic d'insertion favorable. Le tri s'opère sur le terrain sans que des définitions trop précises viennent gêner.

- Les associations engagées dans les mesures d'accompagnement social fonctionnent ici beaucoup, il faut le relever, comme une aide à la prospection et à l'accès au logement. Mais s'agissant d'elles, on se trouve souvent en face d'une logique dominante de filière et non d'une logique territoriale et il s'agit de faire reconnaître "son" public comme prioritaire.

Des questions de fond se posent inéluctablement

Elles concernent notamment :

- le problème de la ligne de partage entre les exclus et les autres

- la question : jusqu'où traiter avec des dispositifs spécifiques un problème qui arrive au coeur de la société pour des fractions de plus en plus importantes? Cette ligne de partage est à reconstruire sans arrêt, sachant par ailleurs que personne ne sait exactement quel seuil fixer prioritairement à l'intervention publique. Où la met-on, qui la met, comment l'évalue-t-on?

- On arrive à s'interroger sur le droit commun lui-même en ce qui concerne le logement (quel est-il ?), et, de plus, en la matière il n'y a pas de recours !. Au droit du travail il y a un substitut possible : le droit au revenu.

Ce n'est pas le cas pour le logement.

*** Un décalage assez net entre objectifs et réalisations ; la difficulté de régulation transversale**

Malgré un investissement institutionnel de la part des acteurs dans le département, on constate une certaine faiblesse des réalisations, en tout cas incomplètes sur des points majeurs.

☛ D'un côté, des avancées :

des opérateurs nouveaux créés (par exemple les agents logement de la DDASS), une importante mobilisation du secteur associatif (plus de 40 associations à des titres divers), la réorganisation des administrations d'Etat autour du problème du logement, également l'investissement du Service social départemental, l'intervention des collecteurs sur les logements d'insertion, un début de recentrage pour mieux articuler le dispositif RMI avec celui du plan...

☛ De l'autre, des interrogations :

- Le FSL a beaucoup dépensé, mais pour qui ? et pour quoi ? Ne devient-il pas un outil de solvabilisation des familles déjà logées, sans résoudre fondamentalement le problème de l'accès ?
- Un effort important au niveau du contingent préfectoral, mais un échec des procédures inter-réservataires.
- La production d'habitat adapté, réelle mais qui n'est pas à l'échelle des ambitions premières.

Fondamentalement, le décalage observé peut être imputé à un manque de régulation du système d'acteurs et à une persistance de fortes logiques institutionnelles et sectorielles. Un modèle dominant reste, celui des relations bilatérales qui l'emporte sur les règles partenariales. Une conjonction de "manques" empêche l'éclosion d'un nouveau modèle d'action publique.

Le manque de régulation publique s'observe à bien des symptômes : peu de connaissance nouvelle produite - difficulté de mise en place des outils d'observation - pas de débat public ni de lieu de débat - peu de portage politique - pas de gestion coordonnée de la demande - finalement, une dichotomie social-logement non réglée.

Des ajustements sont actuellement engagés, c'est bien évidemment l'expérience nécessaire, donc le temps, qui peuvent y conduire.

Des interrogations de fond

- Faut-il inventer d'autres outils ?
- Le plan départemental a-t-il vocation à créer de la transversalité entre des approches sectorielles ou est-il un volet d'une politique transversale mieux portée politiquement ailleurs ?
- La question du rôle de l'Etat se pose également : on constate qu'il a du mal à sortir d'un modèle traditionnel de fonctionnement, à agir de telle sorte que la régulation à la marge qu'il pratique habituellement avec le personnel politique local, fasse place à une régulation de face à face dans un débat public, comme le demande ce nouveau modèle.

DANS LES PYRENEES ORIENTALES, DES DISPOSITIFS, DES STRUCTURES DANS LA CONTINUTE DU PLAN

C'est en réponse à des questions concrètes de participants que sont décrits quelques aspects caractéristiques de la démarche engagée à l'occasion du plan départemental : un Protocole d'Occupation du Patrimoine Social signé fin 1991 qui ne contient pas tout ce que réclament les textes, mais relève d'une démarche pragmatique ; des structures d'action très informelles ; un schéma départemental des gens du voyage...

Les Pyrénées Orientales comptent 360 000 habitants, dont 100 000 à Perpignan. Le parc locatif social est faible -12 000 logements- et 82 % de ce patrimoine est concentré sur le bassin d'habitat de la Plaine du Roussillon (65 communes, dont Perpignan). Les situations de précarité sont importantes : un taux de chômage s'élevant à 16 %, un nombre de RMistes très important, qui place le département dans le peloton de tête au plan national.

La DDE des PO s'est trouvée à la base de l'élaboration du plan en procédant à son écriture initiale complète. La mise sur le papier créant un effet d'entraînement, la concertation élargie et la négociation politique, notamment avec le Département qui s'est positionné clairement, ont ainsi pu suivre jusqu'au plan définitif en huit mesures.

Un "vrai faux" POPS intercommunal

Cet outil de la loi Besson a permis d'engager la négociation avec neuf organismes HLM intervenant sur le bassin d'habitat de la Plaine du Roussillon. Tel qu'il est établi, sans répondre immédiatement à toutes les exigences des textes, il est perçu comme le résultat d'une concertation locale dans laquelle chacun a accepté de travailler et non une suite de prescriptions. Il constitue ainsi une convention de base, qui lie les partenaires dans le même objectif de trouver un logement aux ménages en difficulté, dont la réalisation n'aurait pu se concrétiser dans un cadre plus rigide.

Pour faciliter les négociations, l'objectif affiché était simplement exprimé : traiter au mieux la demande, répondre à l'urgence, mieux utiliser les logements sociaux et équilibrer dans la totalité du parc les attributions aux mal logés (les demandes se portaient en effet

essentiellement sur l'Office Municipal de Perpignan). L'objectif consistait aussi parallèlement à clarifier le Contingent préfectoral, lui donner vie. Il est, sur le territoire couvert, mis à disposition du POPS.

La commission d'attribution du POPS, réunie mensuellement sous la présidence du Préfet ou de son Cabinet, associe la DDE, qui assure le secrétariat, la Ville de Perpignan, la DDASS, le Département, l'Association des Maires, des associations agréées et les bailleurs sociaux.

La recevabilité des dossiers de demande est examinée en cellule d'urgence en amont de la réunion de l'instance. Le POPS tente d'assurer du mieux possible les liaisons ou les répercussions Contingent-FSL-PLAI-hébergement d'urgence-expulsions.

De plus, on assiste à un fonctionnement de type "bourse aux logements", avec des techniques de réunion volontairement assez informelles dans un objectif d'efficacité : on affiche les familles à loger - composition, revenus, souhaits - et le débat est engagé, toutes devant pouvoir recevoir une réponse et chaque organisme HLM ayant son lot de familles en difficulté. On essaie également de faire prévaloir la diversité de l'habitat, à travers les produits offerts (des PLAI sont depuis un certain temps déjà imposés dans les opérations neuves, en avance sur la lettre de la loi...)

Des défauts de fonctionnement existent à l'évidence, qui devront être corrigés (transparence en terme de demande et d'offre, accompagnement social insuffisamment défini, délais de réponse à l'urgence...) mais l'instauration du POPS, opérationnel début 1992, constitue une avancée importante et son articulation avec les autres dispositifs est de nature à optimiser l'action.

Des structures instaurées sans formalisme excessif,

lieux de coopération

L'objectif constamment poursuivi, certes avec des fortunes diverses, est de dépasser les clivages administratifs et opérationnels, de sortir des chapelles, pour trouver de nouvelles méthodes d'intervention face à l'ampleur de la tâche.

■ Dès 1987, La DDE s'était attachée à créer un «*Bureau d'Information Logement*» s'employant particulièrement à donner une véritable vocation sociale à l'information sur le logement ; initiative de la DDE, mais à partir de la matière de tous ceux qui en traitaient.

■ Une «*Cellule d'Urgence Sociale*», créée fin 1991 à l'initiative du Préfet dans le but initial d'apporter une réponse effective aux demandes arrivant au Cabinet, vient en appui de la Commission du FSL, avec délégation de compétence, pour octroyer des aides du FSL jusqu'à 10 000F, permettant par ses réunions hebdomadaires de répondre aux demandes en "temps réel" et aux situations les plus cruciales. Par ailleurs, elle se prononce sur la recevabilité des dossiers à faire passer devant la commission du POPS pour une attribution prioritaire. Enfin, elle examine tous les cas de personnes en grande difficulté (toutes natures de problèmes, emploi, santé, logement, etc) soumises au Préfet, d'où que les requêtes viennent, individus et institutions, afin de faire traiter les problèmes par les institutions. Couvrant le territoire départemental, elle fonctionne sans formalisme (pas de règlement), avec souplesse et efficacité, sous la houlette de la DDASS.

■ Un «*Groupe opérationnel des politiques d'insertion*» (GOPI) piloté par l'Etat et cherchant le partenariat le plus large : DSQ, RMI, Plan départemental... pour traiter des questions intéressant l'ensemble des dispositifs. Tous les participants s'y trouvent en position de réflexion et non en représentation, quitte pour eux à défendre, dans les différentes institutions, les points de vue du groupe. Un travail réalisé en aval sur les questions du plan départemental a permis de ficher les procédures engagées pour résoudre les problèmes difficiles en matière de PLAI, de logements d'insertion, de PST ou encore de bail à réhabilitation. Ces fiches permettent notamment d'apporter des exemples concrets et donc des réponses aux maires qui le souhai-

tent. Créé en 1992 à l'initiative du Secrétaire Général de la Préfecture, il s'est mis en sommeil au départ de ce dernier, mais les acteurs locaux tentent de le faire revivre.

Un schéma départemental des gens du voyage

Un bilan-diagnostic a permis de prévoir une chaîne d'aires à créer pour les besoins des gens du voyage. La stratégie locale est que deux d'entre elles soient réalisées chaque année dans le respect du schéma. La localisation est évidemment un problème qui se pose. Le parti pris est celui de petites aires de 15 à 20 emplacements.

Des actions diverses, des études nouvelles

► Mise en place en septembre 1993 d'un Comité de pilotage sur l'*accompagnement social lié au logement*. A l'initiative de l'Office municipal de Perpignan et avec le partenariat d'organismes HLM, associations agréées, Ville, CAF, DDE, une étude a été engagée mi 1994 sur ce sujet qui constitue une problématique centrale. Confiée à un bureau d'études extérieur (ORSAS), elle permet d'engager le débat sur les structures intermédiaires et d'améliorer les pratiques.

► La préoccupation actuelle dans le département concerne également la *mobilisation du parc privé vacant*. Il existe en effet plus de 25 000 logements vacants dans les PO, représentant 17% de l'ensemble du parc, dont 6 500 à Perpignan. En 1993, la «*Journée de la Solidarité*» a été l'occasion d'amener les partenaires, y compris privés, à travailler sur le sujet. Manifestement le parc public ne constitue pas la seule réponse au problème des mal logés. Une étude est actuellement lancée sur la faisabilité d'une AIVS ou d'un type de structure adapté au contexte local, de nature à faire avancer la résolution des problèmes. L'outil PST n'a par ailleurs pas encore été utilisé, il convient d'avancer sur le sujet.

Au total, les éléments donnés sur le déroulement du plan semblent en tout cas témoigner d'une évolution des services de l'Etat vers une administration de missions tentant de dépasser les clivages traditionnels.

L'ACTION DU MONDE ASSOCIATIF POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Après le rappel des difficultés actuelles à produire du logement à faible loyer et la nécessité impérieuse de mobilisation des énergies, des structures associatives décrivent leurs objectifs, leurs modes d'intervention sur les problèmes qu'elles prennent en charge et les difficultés rencontrées dans leur action.

L'ASSOCIATION API PROVENCE

L'association «Accompagnement Promotion Insertion» (API) a quatre années d'existence, construite autour de professionnels salariés et de bénévoles axés sur le même projet de l'insertion par le logement. Elle intervient essentiellement dans le Var et depuis peu dans les Alpes Maritimes.

Les objectifs d'API

L'association ne considère pas la question de l'accès au logement comme la seule finalité. Le logement représente un maillon de la chaîne de l'insertion et de la promotion de l'individu. Il s'agit de prendre en charge ce problème dans sa globalité et de pratiquer "la politique du point d'arrivée" : depuis l'amont de la situation jusqu'à sa gestion ultérieure, une fois le logement réglé. Cette méthode permet de découvrir les problèmes dans leur complexité et de prévenir.

Les séquences de l'action

Très globalement, API a développé son intervention selon les axes principaux :

☛ *Repérage local, mise en lumière des problèmes, portage*

Par le biais de bilan-diagnostics, il s'agit d'analyser les problèmes locaux, les poser et les faire reconnaître par les pouvoirs publics. Ainsi par exemple, en travaillant sur le problème de la résorption de l'habitat insalubre, elle a fait "exister" 600 travailleurs immigrés vivant en bidonvilles sur des communes du VAR. Cette mise à jour (situation existante depuis 20 ans) a permis de rendre public le problème et de le porter. Ce fut les prémices de l'action de résorption.

☛ *Proposition aux institutions, aide à la décision*

Dans le cadre de l'accès au logement, il s'agit pour API d'être à la fois sur le terrain en accompagnement des problématiques individuelles et de faire avancer les projets de réponse auprès des administrations, des élus. Dans cette phase l'association fait le lien entre les uns et les autres, au cœur des multiples dispositifs sectorisés existants, ce qui n'est pas une sinécure. S'agissant de l'exemple cité, API a proposé aux pouvoirs publics et aux familles des relogements en foyers, en logements sociaux spécifiques, ... De tels montages exigent l'obtention de décisions politiques sur des solutions négociées avec d'autres, DDE, DDASS, etc.

☛ *Accompagnement social*

L'API a développé cette activité, sur la base d'un projet pédagogique. Sans oublier que dans le laps de temps entre le repérage des problèmes et leur résolution finale, il s'agit d'assurer les conditions de vie minimales quand la situation l'exige (pour les bidonvilles, amener l'eau, améliorer l'environnement, faire que les familles se prennent en charge sur le site). D'une façon générale, mettre une MOUS en œuvre... A St Raphaël, une structure de gestion et d'accompagnement social a été créée par API dans le cadre d'une action de développement de l'offre de logements ; de même à Toulon, une antenne pour suivre une action sur les RMIstes vivant en structures de logement-foyer.

☛ *Suivi et gestion*

Les décisions une fois prises, il s'agit de les mettre en œuvre puis de suivre le projet pédagogique et éventuellement de gérer. La première action consiste à trouver un maître d'ouvrage, puis travailler avec lui pour développer les projets de logements. Dans les Alpes Maritimes, API tente de mettre en place une unité de gestion utilisant le système de la sous-location dans le parc public.

Bien entendu tous les projets ne sont pas l'occasion de mettre en œuvre la séquence complète de l'action et API peut intervenir sur l'un ou l'autre de ses axes d'intervention, au coup par coup. En toile de fond, la conception de globalité de problématique demeure.

Les questionnements en relation avec le positionnement d'API

▲ On l'a vu, l'association, sur le terrain, prend des engagements vis-à-vis des familles et parallèlement fait avancer les projets. Elle se trouve donc très engagée car elle est le porteur moral de la situation qu'elle amène sur le devant de la scène et du problème à régler. Une charge lourde, qui demande beaucoup de volonté. Ceci l'oblige à se doter des moyens nécessaires pour assurer la bonne fin recherchée. Et la question du fonctionnement, de la pérennité, voire de la survie de la structure, est posée. Une partie conséquente de son temps est ainsi consacrée à obtenir des financements et à se mobiliser sur des questions administratives....

▲ De même, l'association placée en interface entre le terrain et les institutions est aussi amenée à faire le lien entre elles : Département, DDASS, DDE, Offices... Ce n'est pas simple car chacune a ses propres objectifs. Il en va de même avec les élus. Il n'empêche, le positionnement de l'association offre un certain "confort" aux pouvoirs publics. Ceci mériterait que soient prises en compte ses propres difficultés financières.

Questions-débat

La légitimité et les limites de l'action des associations

Des questions se posent inéluctablement :

✿ Quand est-on dans le droit commun et quand commence l'action spécifique (qui voit la mise oeuvre de financements et intervenants particuliers) ? quand et comment sortir de cette situation et retrouver le droit commun ? où s'arrête le travail des associations ?

✿ La première génération des plans départementaux est passée à côté d'une grande question. Il n'est pas dans l'esprit de la loi Besson de considérer les associations comme de simples prestataires de service. Or

trop souvent la stratégie d'intervention a été définie en interne par les co-responsables du plan, associant assez marginalement des partenaires potentiels, et les associations, avec d'autres, ont été considérées comme des exécutants. Ceci n'est pas le résultat d'une volonté délibérée, mais est lié au poids considérable des habitudes. Dans l'esprit de la loi, l'association de partenaires se fait bien avant l'exécution, dans l'analyse des besoins, la conception des actions, etc.

Ce problème doit être évoqué à l'occasion de l'évaluation du plan. C'est le bon moment pour aborder des questions stratégiques (qu'a-t-on voulu faire, comment l'a-t-on fait...) et chercher à faire faire des progrès à tout le monde plus que s'installer dans une logique de confrontation.

✿ Il ne faut pas se cacher la récurrence de situations où les associations interviennent parce qu'il n'y a plus de maîtrise d'ouvrage publique, plus d'implication politique ; on fait alors appel à elles et il n'est pas rare qu'elles se retrouvent bientôt en situation "d'otage".

LA SOHAPRO

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés a installé sa Délégation Générale à Marseille en 1991. Elle a un rôle d'interpellation des pouvoirs publics, apporte son concours à la réalisations d'actions précises et aide nombre d'associations dans ce sens. La Société HLM Emmaüs, moins connue que les communautés du même nom, gère un parc de 12 000 logements, essentiellement en Ile-de-France. Sa seule antenne régionale est implantée à Marseille.

La SOHAPRO, créée initialement pour porter une structure de logements provisoires à Saint Raphaël, développe une activité de maîtrise d'ouvrage pour offrir 30 à 40 logements d'insertion par an, pour l'essentiel à Marseille et un peu à Toulon. Son action porte sur des logements diffus dans l'habitat existant, sur des «micro-lieux de vie» de 4 ou 5 logements groupés et sur de l'hôtellerie sociale.

Elle a pour partenaires l'Etat -DDE moteur de l'action- l'URCIL, le CILMED, la Ville (garantie d'emprunt), le Conseil Régional sur des opérations ponctuelles, la CDC et bien sûr la Fondation Abbé Pierre.

Les difficultés rencontrées par la SOHAPRO ayant

des répercussions financières sont de trois ordres :

✱ **Problèmes liés au financement**

L'action de la SOHAPRO est dirigée vers le centre-ville, là où se trouvent les équipements. C'est dire que les coûts y sont supérieurs à ceux des autres quartiers. Malgré l'augmentation récente à 25 % de la subvention d'Etat en PLAI, il manque encore 20 à 25 % de subventions supplémentaires pour monter une opération et équilibrer le compte d'exploitation. En l'absence d'assurance de systématisation de celles-ci, la difficulté est de taille pour lancer des actions.

D'autant qu'il faut ajouter les surcoûts liés aux logements diffus (frais de syndic, frais de travaux de copropriété qui obligent à tirer très vite sur les provisions pour grosses réparations).

✱ **Problèmes liés à la réglementation**

Ils concernent la rémunération de l'opérateur :

- En PLAI, une ligne "conduite d'opération" qui assoie la rémunération sur le montant de travaux exécutés, travaux que l'on cherche en l'occurrence à minimiser... En moyenne, SOHAPRO reçoit environ 1 000 F par logement.

- Une subvention pour étude MOUS qui localement se limite à 13 000 F par logement et dont SOHAPRO reçoit 50 % de la part de l'Etat, le reste n'étant pas pris en charge, faute notamment de signature de la convention de MOUS par l'autre partenaire du plan...

Globalement, le coût de revient de production d'un logement est de 18 à 20 000 F, pour des recettes de 8 000F...

Pour une production de 30 à 40 logements par an et pour faire vivre la structure, le déficit est lourd.

De plus, la réglementation PLA interdit de réintroduire dans le montage financier les frais financiers portés par les frais généraux de la structure associative, d'où surcoût supplémentaire.

✱ **Problèmes liés à la structure juridique associative**

Les partenaires hésitent à s'engager aux côtés des associations.

✱ On sait la difficulté d'obtention de garanties d'emprunt. La Ville de Marseille a accepté mais c'est en contrepartie de la participation de l'association à un fonds de garantie (0,5 % pour une Société HLM, 1 % pour une association). De plus, les garanties aux associations sont souvent assorties d'une contre-garantie

hypothécaire, donc 2 % en plus.

✱ La CDC, pour sa part, est prête à subventionner les associations qui ont de petits projets. Elle demande par contre une restructuration financière de celles-ci, lorsque le projet porte sur 20 ou 30 logements par an, mettant en avant l'irresponsabilité financière des associations et l'absence de fonds de roulement dans leur trésorerie. Des améliorations sont actuellement recherchées au plan régional.

Ces difficultés conduisent aujourd'hui le Conseil d'Administration de la SOHAPRO à consulter ses partenaires pour définir les conditions qui permettent à l'association de continuer le développement de son action de maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, il est créé à Marseille depuis Juillet 1994 une Agence Immobilière à Vocation Sociale sous la forme d'une SARL d'union d'économie et sociale, outil au service d'un collectif associatif. Notamment, elle gèrera les logements de SOHAPRO : une soixantaine, 12 % en diffus, 8 % en micro-lieux de vie et 80 % en hôtellerie sociale ou en accueil provisoire de travailleurs isolés.

Questions-Débat

Une action commune

■ Les difficultés existent bel et bien, mais les associations maîtres d'ouvrage font beaucoup de choses et agissent là où les autres opérateurs ne savent pas faire. Il faut les faire intervenir, mais aux côtés des autres. Elles jouent le rôle de fer de lance et surtout là où il faut défricher. Ensuite il faut les relayer. Faire porter sur les structures les plus fragiles les opérations les plus lourdes, les plus risquées (risques locatifs) n'a pas de sens sur le long terme.

■ SOHAPRO a pris la précaution de travailler avec les bailleurs sociaux, mais peut-être ceux-ci n'ont-ils pas été assez forts pour affirmer la nécessité d'une telle structure pour être fer de lance : l'ambition quantitative de logements d'insertion n'a pas été au rendez-vous au regard des besoins.

Qualitativement aussi, les risques pris doivent être assis sur des opérateurs publics suffisamment puissants. Comparativement aux capacités de certains ailleurs, dans la région PACA il y en a peu qui puissent

porter sérieusement du PLAI en quantité significative. Il est impératif, dans une telle région où le problème se pose en milliers de logements, de travailler ensemble et dans le même sens.

Une opération réussie : Le Forum sur les sans-abri et l'Appel à propositions

Pour la première fois, une action nationale a pu être montée, qui parle du logement des pauvres. Prévue pour 500 personnes, le Forum en a rassemblé 1 200 alors que 200 restaient à la porte. Sa composition : des architectes, opérateurs HLM, associations, représentants de collectivités territoriales, entreprises de bâtiment...

L'appel à propositions a été diffusé à 2000 opérateurs HLM et à tous ceux qui l'ont réclamé. Au total 347 propositions ont été recueillies, pour loger les sans abri, avec des idées nouvelles. On ne peut pas dire que le logement des pauvres n'intéresse personne...

LA FNARS PACA

Par une convention passée en mars 1994 entre la Caisse des Dépôts et Consignations de la région et la FNARS dans le cadre de la Charte «Ouvrir la Ville», la FNARS PACA a pour mission de faire émerger des démarches d'insertion par l'habitat pour mieux développer l'offre de logements d'insertion : organiser la coopération des acteurs, apporter un soutien technique, s'appuyer sur les membres du comité de pilotage mis en place (au rôle d'échanges et non d'engagement financier) : AROHLM, CDC, FNARS, Fondation Abbé Pierre, FAPIL, URPACT-ARIM.

Un éclairage sur les difficultés des opérateurs

Ce sont les difficultés récurrentes des opérateurs HLM ou associations pour développer l'offre de logements d'insertion.

*** Difficultés financières**

☛ Le problème du coût du foncier va peser lourdement dans la réalisation d'une opération, surtout dans un marché tendu, avec des conséquences néfastes :
- il risque d'aggraver le phénomène de concentration

des populations défavorisées là où existent des opportunités foncières, dans des quartiers dégradés,
- il suscite des actions au coup par coup en fonction d'opportunités et non pas inscrites dans une stratégie programmée.

Pour rationaliser la démarche de logements d'insertion, il serait souhaitable de mettre en place en PACA des structures partenariales de recherche foncière, avec un prospecteur unique.

☛ La réalisation d'une opération va être fortement tributaire de la stratégie des collectivités locales, (souvent réticentes à accueillir des populations défavorisées sur leur territoire et refusant la garantie d'emprunt). Or, réaliser des logements d'insertion nécessite un large partenariat financier pour permettre le bouclage de certaines opérations, et pour assurer de faibles loyers. En contrepoint, va se poser le problème des attributions dans le cadre de réservations.

☛ Leur manque de trésorerie et d'assise financière excluent certains maîtres d'ouvrage potentiels, associations, petites communes. Pour contourner ces difficultés, il faudrait mettre en place des structures juridiques partenariales, SA, SARL d'union d'économie et sociale. Encore faut-il une volonté associative forte et qu'un leader se manifeste.

*** Difficultés administratives**

► Les démarches nécessaires au montage des dossiers et à l'obtention des financements sont lourdes et les délais de traitement sont longs, avec des interlocuteurs divers... Le problème est le même que l'on monte des opérations de 5 logements ou de 30.

► La gestion à terme des opérations en diffus est difficile. Il convient de développer la gestion locative déléguée à des AIVS du type de celles qui se mettent en place dans un certain nombre de départements en PACA (Marseille, Nice, Toulon,...)

► Le bail à réhabilitation qui permet de capter des logements dans le parc privé a des difficultés de mise en oeuvre en raison du risque encouru en fin de bail par le preneur qui doit s'engager à reloger éventuellement le locataire. De plus, les propriétaires intéressés ont souvent des logements très dégradés. Mais, pour le calcul de la rentabilité côté preneurs, ceux-ci doivent rester légers. L'association qui effectue une telle prise de bail doit être outillée et compétente techniquement.

En résumé, pour produire du logement d'insertion, il y a tout intérêt à développer des partenariats fondés sur la complémentarité des savoir-faire, à valoriser ceux des associations (en matière d'accompagnement social, de gestion de parc en diffus,...et ceux des bailleurs institutionnels pour le montage des opérations.

L'ALAM

L'Association Logement Alpes Maritimes, sise à Nice, est issue du regroupement d'une trentaine d'associations. Elle gère actuellement sept activités différentes, toutes situées dans le cadre du plan départemental. Une SARL UES, la SOHLAM, y est associée et assure une maîtrise d'ouvrage sur des opérations d'acquisition-amélioration ou de bail à réhabilitation. Depuis sa création en 1988, l'ALAM est passée de 2 à 15 personnes (et 25 CES).

Les difficultés de la gestion locative

L'ALAM a mis en place un dispositif complet, allant de la prospection à la gestion locative en passant par le système de garantie au bailleur (en temps que gestionnaire de la partie accès du FSL).

▲ Au niveau de la prospection, la difficulté a consisté à vaincre la réticence des propriétaires privés à louer à des familles aux faibles ressources et prendre en compte la vétusté des logements captés, justifiant des travaux lourds. Cela a conduit l'ALAM à travailler davantage avec des professionnels de l'immobilier pour obtenir certaines garanties en matière de qualité-prix. Ainsi, l'association se place en intermédiaire entre eux et les futurs occupants qui, sans elle, n'arriveraient pas à signer un bail avec le propriétaire. L'ALAM se substitue aussi souvent aux services sociaux pour assurer la médiation quand des problèmes ultérieurs surviennent, le propriétaire connaissant mieux l'association.

▲ La gestion locative prend deux formes :

- La sous-location. Dans ce cas, l'association assume intégralement les risques : garantie totale du loyer et des charges pendant toute la durée du bail, alors que le FSL n'en garantit qu'une partie ; prise en charge des problèmes de comportement, des dégradations et des charges éventuelles d'expulsion.

La difficulté tient à la complexité du suivi : L'ALAM a 160 logements à gérer actuellement !

- La gestion directe. Le risque diminue, mais cette solution ne peut répondre à toutes les situations car les propriétaires peuvent rejeter des candidatures.

En qualité d'AIVS, L'ALAM pratique une gestion locative adaptée, avec des paramètres précis, qui l'a conduit à mettre en place un logiciel de gestion performant.

Les difficultés de la maîtrise d'ouvrage

L'ALAM, dont l'expérience en la matière a un peu plus d'un an, confirme la formule de "parcours du combattant". Elle intervient sur trois registres.

❖ Un Bail à réhabilitation de 30 logements sur le centre ancien de Grasse, sur un patrimoine de la SEM de la Ville, très dégradé. La complexité s'exprime à plusieurs égards :

- Au niveau financier, il fait intervenir de nombreux partenaires : Prêts CDC, URCIL, subventions Etat, ANAH, Ville, Département, Région... et ceci dans des délais raisonnables ! Le suivi de la trésorerie est particulièrement difficile.

- Au niveau technique, celui du montage (nonobstant le soutien important de la SOREAH de Nice et d'un architecte très investi dans le projet poursuivi) et surtout celui du suivi de chantier, tant en fréquence qu'en précision, compte tenu de la configuration particulière du bâti.

- Au niveau du maintien du coût des travaux dans un plafond de 4 000 F/m² de SH sur un patrimoine fortement vétuste.

❖ un PST départemental (objectif 200 logements sur 3 ans. En 1993, par avenant à la convention de PST, l'ALAM a été chargée de mettre en place une équipe opérationnelle pour rechercher les logements, informer les propriétaires, apporter son aide technique et administrative au montage des dossiers, choisir les entreprises, suivre le chantier, réceptionner les travaux, jusqu'à faire assurer la gestion locative par l'AIVS.

Après 8 mois de fonctionnement, on peut cerner les difficultés d'une telle entreprise. Elles tiennent à :

- la mobilisation des partenaires financiers : la conven-

tion de FSH prévue dans la convention cadre n'est pas signée : 40 dossiers instruits n'ont pas encore démarré !.

- la mobilisation des propriétaires : malgré l'importance des subventions, les contraintes leur semblent lourdes (durée du bail de 10 ans ; faiblesse des loyers, plafonnés à 80 % du PLA, ils y sont peu habitués dans les Alpes Maritimes...).

❖ Acquisition-Réhabilitation en PLAI par la SOHLAM, avec un objectif de 75 logements en 3 ans. Les difficultés sont ici les plus lourdes, déjà évoquées plus haut. L'ALAM a mis au point un tableau de bord de suivi des opérations, dont il ressort que près de 70 démarches sont nécessaires pour aboutir à la signature de l'acte définitif ! Ceci dans des délais très longs, 14-15 mois ; s'il y a reprise du marché de l'immobilier, il y a risque de perte des 3/4 des opérations dans de telles conditions de durée.

Ce qui fonctionne - Ce qui pourrait aller mieux

● *En dépit des difficultés*

- Avec le concours du FSL, 1 470 ménages ont été relogés en 1993, sur 3 700 dossiers présentés.
- Le partenariat dans les Alpes Maritimes est large et fonctionne ; le concours des collectivités locales est plutôt bien assuré.
- Les prêts relais de la CDC utilisés pour réduire les délais d'intervention sont débloqués rapidement.
- La complémentarité entre le dispositif de production de logements d'insertion et le FSL d'un côté, l'AIVS et son service de gestion locative de l'autre, fonctionne bien, permettant une intervention complète et globale.

● *Quelques propositions avancées*

- La simplification des circuits et des schémas de montage. Pourquoi par un guichet unique pour un dossier unique ?
- L'augmentation de 20 à 25 % de la subvention PLAI permettra dès son application d'équilibrer certaines des opérations qui ne pouvaient l'être.
- Des dérogations devraient être plus largement accordées sur le montant du loyer des petits logements pour arriver à équilibrer.

Questions-débat

Le débat a été l'occasion pour M.H. BORIE de répondre à certains vœux exprimés par les intervenants. Il a surtout permis de poser un problème de fond, celui du décalage entre un système en place et une société qui a beaucoup évolué.

* *Pour répondre à la complexité : des «comités de financeurs»*

Des instructions données aux Préfets pour qu'ils facilitent la vie des opérateurs au guichet unique souhaité par certains, il y a loin. Un pas a été franchi par la création de «comités de financeurs» (au moins 17 sur le territoire) dont l'action pourra progressivement s'élargir :

1° étape : le comité est une instance où tous ceux qui auront un avis à donner sur une opération sont présents. Sans résoudre tous les problèmes car chacun a ses critères, c'est le minimum vital. Si bien que l'opérateur sait à quoi s'en tenir. On gagne quatre à six mois sur les 18 mois à 2 ans signalés et la confiance s'installe peu à peu.

2° étape : c'est l'unification, entre financeurs, des types de dossiers à fournir et des critères de choix, d'éligibilité aux financements. Ceci marche dans le Rhône.

3° étape, encore très frileuse : la délégation à une instance collégiale de l'attribution des subventions... En contrepartie de tout cela, les opérateurs doivent être clairs sur leurs projets.

* *La gestion locative est difficile à tous les niveaux*

- Les logeurs HLM connaissent aussi cette difficulté, croissante. Elle n'est pas liée à la seule pauvreté. Un pourcentage important de la population n'a pas d'autre rapport à la société qu'un rapport au logeur. Une autre évolution renforce cet état de fait : des personnes logées autrefois au sein d'institutions (santé, justice) et seules en ville. En situation de crise, le médiateur ne peut intervenir (bailleur, gardien). Ces situations sont difficiles à gérer et peuvent s'étendre.

- Remarque est faite que le financement de la gestion locative est le fruit d'habitudes et non d'une réglementation. Il est vrai que le 2 % couramment utilisé est insuffisant.

*** On ne peut se passer de la caution communale,**

Sur simple saisine du Préfet, le CGLS peut garantir toute opération de PLAI et aussi - c'est nouveau - les prêts-relais. Il en coûtera 1/2 point de plus. Cela étant, on ne peut indéfiniment faire du logement d'insertion sans accord du maire, sans essayer de le convaincre sur la garantie et lui donner aussi quelques garanties.

*** On peut traiter les problèmes d'attributions de différentes façons**

A la multiplicité des financeurs répond de multiples discussions sur les attributions. Il y a les contingents, avec les non dits que l'on connaît (qui habite dans les logements, etc...), mais aussi des modes de concertation au delà des modes de gestion par contingents. C'est l'exemple de l'ALAM, à qui la gestion des logements d'insertion est confiée et où les financeurs remettent en jeu leurs contingents après s'être mis d'accord sur les familles à prendre en compte, l'association ayant à rendre compte de la façon dont les logements ont été attribués de manière que chacun y trouve son compte et que ce soient logées les personnes correspondant à la vocation de l'opération.

*** Le problème de fond : une conscience insuffisante de notre société sur la mutation qu'elle subit**

Un membre de l'association «la Fraternité de la Belle de Mai», qui accueille des chômeurs et des exclus et n'est pas spécialisée dans le logement, lance ce débat fondamental : l'absence de liens sociaux, mais surtout la perte d'identité, faute de travail - et semble-t-il il y en aura de moins en moins - rend long et difficile pour un exclu le cheminement qui permet de retrouver un logement. On est en face d'un problème politique majeur. Comment assurer une forme de ressources et une nouvelle identité à ces personnes, que le logement seul ne donnera pas ? A-t-on pris conscience de l'ampleur du problème et de la question de la répartition des richesses qu'implique toute solution ? Pourquoi en parle-t-on si peu ? C'est il est vrai un problème de société, on est en face d'une mutation historique. Pour aborder efficacement le logement des plus défavorisés, il faut remonter à la source.

M.H. BORIE, pour sa part, décèle l'émergence d'un certain niveau de conscience politique. Elle en prend

pour preuve des signes encourageants, l'autorisation enfin donnée par le Ministre d'ouvrir un débat national au CNIT sur le «domicile des sans abri» animé par P.CALAME qui a axé son discours sur le retour à la dignité, ou encore la mise en place du «Conseil national de lutte contre l'exclusion» qui groupe plus de représentants du mouvement associatif que de fonctionnaires...

En accord avec l'analyse faite, consciente de la nécessité d'une révolution, elle insiste sur le décalage qui s'est progressivement creusé entre problèmes à résoudre et solutions utilisées. Le système d'accès au logement a été pensé pour une société de salariés. Maintenant la pauvreté-précarité touche 3,3 millions de ménages sur 21 et il ne s'agit plus de problèmes de salariés au SMIC mais de personnes avec des ressources égales à 50 % du SMIC ou moins. Entre 92 et 93 le nombre de RMIstes a augmenté de 20 %. Qu'en est-il aujourd'hui ? On est en face d'une mutation complète de la structure de la société qui interroge directement le problème d'accès au logement, nos systèmes (solvabilisation, garanties aux bailleurs, etc) étant jusqu'ici fondés sur des contrats à durée indéterminée et des garanties apportées par le travail.

Même si certains problèmes liés au logement sont évoqués dans la presse (beaucoup sur les SDF mais peu sur les niveaux de loyers, les familles fragiles, l'accès au logement des jeunes, etc) un gros travail de diffusion d'une information précise sur le sujet, appuyée sur des réalités, est indispensable, qui incombe à tous. Ceci suppose notamment un bon outil statistique.

Il faut par ailleurs persuader les politiques que c'est un sujet que les citoyens souhaitent voir traiter, alors la prise de conscience ira croissant et trouvera sa traduction dans les décisions.

Même si l'efficacité des dispositifs n'est pas toujours probante pour le moment et que certains partenaires sont encore insuffisamment présents pour porter l'objectif de solidarité assumé par l'Etat, il y a beaucoup de gens mobilisés et mobilisables sur ce sujet. C'est une raison pour rester optimiste. Mais il conviendrait de simplifier un système beaucoup trop lourd pour que ceux qui veulent agir puissent le faire, avec de meilleurs résultats.