revue
QUART MONDE
DOSSIERS & DOCUMENTS

n°2

Actes du Colloque
tenu à Pierrelaye
les 26 et 27 juin 1987

Familles sans abri : Un défi

science et service
QUART MONDE

(c) Éditions Science et Service - Quart Monde, 1988
15, rue Maître Albert, 75005 Paris

I.S.B.N. 2-904972-21-8

DOSSIERS ET DOCUMENTS DE LA REVUE QUART MONDE

N°2

Familles sans abri : Un défi

Actes du Colloque
tenu à Pierrelaye
les 26 et 27 juin 1987

Préparés sous la responsabilité de
Cécile Vorms

avec
Marie-Noëlle Brault
Jacqueline Casanova
Loïc Chevrant-Breton
Bertrand Clerc
Bruno Couder
Elisabeth Gassiat
Cécile Gorjux
Geneviève Le Gall
Anne Lequenne
François Noisette
Laure de Poncins
Thierry Viard

et ayant bénéficié d'un soutien du
Ministère de l'Équipement, du Logement,
de l'Aménagement du territoire et des
Transports.

1988

Institut de Recherche et de Formation
du Mouvement ATD Quart Monde

science et service
QUART MONDE

SOMMAIRE

Pages

Le droit d'habiter la terre
Discours d'ouverture du Père Joseph WRESINSKI,
Secrétaire Général du Mouvement ATD Quart-Monde..... 5

De la naissance du logement social au droit à l'habitat
Par Jean LEMOINE, ex-président de l'association des
Organismes d'HLM d'Ile de France..... 9

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DES LIEUX... 19

I LES REALITES

Vivre à la recherche d'un logement en France
Témoignage de Marie-Claude BUFFARD, Responsable des
admissions au Centre de Promotion familiale de
Noisy-le-Grand..... 21

Des obstacles à lever pour le droit au logement de tous dans une grande métropole régionale
par Jean-Luc PENET, Délégué Régional ATD Quart-Monde
Nord-Pas de Calais..... 25

Se battre avec des familles en bidonville et habitat insalubre pour leur relogement
Témoignage de Bernadette MARAUD, Déléguée ATD Quart-Monde en
Gironde..... 33

II UN CHIFFRAGE DELICAT

Le logement des plus démunis : ce qu'on peut en dire d'après l'Enquête-Logement
par Claude TAFFIN,Administrateur au Département
Population et Ménages de l'I.N.S.E.E..... 37

Une enquête sur le cumul des inégalités : Etude des Conditions de Vie
par Jean BORKOWSKI,Attaché au Département
Population et Ménages de l'I.N.S.E.E..... 41

III VOULOIR AGIR

Le défi des mal logés et des sans abri

Intervention de Olivier PHILIP, Préfet de la Région d'Ile de France et du Département de Paris..... 47

DEUXIEME PARTIE : AVEC LES PLUS DEMUNIS GAGNER LE DROIT AU LOGEMENT 55

Atelier n°1 :
Sortir du bidonville, de l'habitat insalubre ou de fortune : pouvoir compter sur le Logement Social ?
Animé par Daniel PETREQUIN, Président de l'Association des Sociétés Coopératives d'HLM..... 57

Atelier n°2 :
Se Maintenir dans un logement et se promouvoir grâce à la sécurité d'un habitat
Animé par Philippe LAGNIER, Directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales du Val d'Oise..... 67

Atelier n°3
Trouver des partenaires pour réussir à se loger, s'insérer dans un quartier et améliorer son logement
Animé par Jean VAN PUYMBROECK, Secrétaire Général du PACT de LILLE..... 77

Atelier n°4
Etablir des plans d'action interpartenaires pour mettre en place un service du public prioritaire
Animé par Loïc CHEVRANT-BRETON, Délégué Régional ATD Quart-Monde Provence-Alpes-Côte d'Azur..... 89

Atelier n°5
Soutenir et démultiplier les innovations du secteur associatif - Défricher de nouveaux terrains d'action pour les associations
Animé par Claude CHIGOT, Directeur-adjoint de l' association "Logement pour Tous"..... 99

TROISIEME PARTIE : SYNTHESE ET TABLE RONDE

RELEVER LE DEFI DES SANS ABRI 107

avec :

Xavier BENOIST - Bruno COUDER - Jean-Pierre DELALANDE - Geneviève DELSOL - Lucien DUQUESNE - Bertrand FRAGONARD - Francine de LA GORCE - Alain MAUGARD - Simone NOAILLES - Roland PIGNOL - Pierre SARAGOUSSI

Liste des Participants..... 121

" LE DROIT D'HABITER LA TERRE "

Discours d'ouverture du Père Joseph WRESINSKI
Secrétaire général du Mouvement ATD Quart Monde

L'année Internationale du Logement des Sans-Abri devait être, dans l'esprit du Secrétaire Général de l'ONU, l'Année des plus pauvres dans le monde. Pour Monsieur Perez de Cuellar, concentrer l'effort sur ceux qui sont chroniquement privés d'un toit reconnu décent, c'était se mobiliser autour des familles et populations les plus appauvries.

Mais au point où nous en sommes dans cette année, sommes-nous encore certains qu'il s'agit bien de ces populations-là ? Je ne puis vous cacher mon inquiétude... Ce qui est dit et fait à leur égard, est-ce vraiment à l'honneur de ce qu'ils sont ? Sont-ils à nos yeux des êtres humains capables simplement, de construire un habitat un peu moins précaire ? Ou sont-ils des hommes, des femmes, des familles capables de bâtir, avec nous l'avenir du monde ?

Ces deux questions, je vous l'avoue, me hantent : qui sont les personnes au centre de nos préoccupations ? et quelles ambitions, quel idéal poursuivons-nous avec elles ?

Familles sans abri

Combien sont les sans-logis dans nos pays industrialisés ? Comme dans le domaine de la grande pauvreté, les statistiques concernant ces familles sont excessivement fragiles. Tout au plus pouvons-nous parler d'estimations. Mais bien plus grave encore, au-delà des chiffres, nous ignorons la vie, les souffrances de ceux qui subissent la grande pauvreté. Ainsi en France un rapport intitulé : "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" voté par le Conseil Economique et Social le 11 février 1987 fait apparaître l'enchainement des précarités et des souffrances des plus pauvres.

Dans notre pays, plus de 5% des habitants sont sans protection ni sécurité assurées... ils vivent et se logent comme ils peuvent, en dehors des logements sociaux. Ces familles se battent pour vivre dans un habitat privé vétuste et incommode. Parfois elles vivent dans des locaux impropres à l'habitation : caves, garages, ateliers désaffectés. Au bout de cet univers de logements improvisés se trouve presque toujours l'errance.

Depuis 1960, l'Europe a découvert ainsi quelques millions de familles

interdites de cité dans la Communauté Européenne. Interdites de cité parce que sans ressources, sans travail, ces familles ne peuvent prendre aucune part à la vie associative, syndicale ou politique. En raison même de leur misère, elles restent en dehors de nos démocraties. Leurs enfants grandissent mal. Sous-alimentés, ils sont sujets à toutes les maladies infantiles. En France, chaque année, 200.000 enfants sortent de l'école illettrés ou très peu instruits.

Ce sont là des faits. Mais ce qui compte par-dessus tout, derrière les faits, c'est l'intolérable gâchis d'espérances, d'intelligences, de capacités d'hommes, de femmes et d'enfants hors-droit, hors administration, hors communauté, hors démocratie.

Familles sans avenir

Les familles de New-York ou de Chicago qui se réfugient dans les rues de leur ville, les familles qui se cachent en France dans des camions désaffectés, entre une décharge et une autoroute ou un cimetière, nous adressent le même message que celles qui s'accrochent sur la pente d'une colline, à l'abord d'un ravin, que celles qui s'accrochent à une terre marécageuse en lisière d'une baie dans des pays en développement . Toutes ces familles sont refoulées des zones d'habitation décentes. Elles ne figurent pas, le plus souvent, dans les registres de l'administration locale et dans les préoccupations prioritaires des responsables politique.

Ces familles les plus pauvres des pays industrialisés et les familles en grande pauvreté que connaissent les équipes d'ATD Quart Monde dans les pays en développement ont toutes en commun de ne pas avoir d'avenir. Leurs enfants sont sacrifiés. Elles sont dépouillées du droit d'exister et d'habiter la terre.

C'est sur le refus des familles d'être dépouillés de leurs responsabilités et de leurs droits que le Mouvement ATD Quart Monde a basé l'ensemble de ses actions.

D'un combat pour le logement vers un combat pour les droits de l'homme

Fondé en 1957 par quelques 300 familles sans-logis, de la région parisienne, le Mouvement a commencé par un combat pour le logement. Combat qui devait inévitablement devenir un combat pour l'ensemble des Droits de l'Homme. Tout d'abord dans le Camp des Sans-logis de Noisy-le-Grand les familles nous ont appris qu'il ne fallait pas les disperser parce qu'ensemble, elles avaient des forces qu'elles perdraient si elles étaient relogées séparément une à une.

Mais nous avons appris très vite, qu'éviter seulement la rupture des

liens entre les familles n'avait pas de valeur en soi. Encore fallait-il qu'une telle communauté puisse se forger un avenir et donc acquérir les moyens de la fierté, de l'assurance en soi et entre soi qui permettent de bâtir des projets. Or devenir sûr et fier de sa communauté de vie quand on a été humilié, diminué, traité comme moins que rien depuis toujours, ne peut se faire qu'en réservant le plus et le mieux à ceux qui ont le moins.

Ainsi ne pas laisser casser les communautés en grande pauvreté, bien sûr, mais aussi : avoir ensemble de véritables ambitions ce furent et ce sont toujours les lignes de conduite du Mouvement ATD Quart Monde.

L'ambition pour les familles que nous accompagnions a été d'abord qu'elles prennent la parole, qu'elles présentent des pétitions, qu'elles donnent leur avis sur les affaires publiques. L'ambition a été aussi de leur permettre de dépasser leur commune, leur quartier, de se regrouper et de trouver de nouvelles forces avec les familles qui vivaient les mêmes situations en France et en Europe. Et un jour, ce furent ces familles les plus pauvres dans les pays industrialisés qui nous dirent que les permanents du Mouvement devaient traverser les mers pour aller lutter contre la misère en d'autres continents.

En cela, elles nous apprirent que plus on est pauvre et sans droit d'habiter la terre, plus on a besoin de regrouper ses forces à travers le monde entier.

Un programme d'urgence pour les dix ans à venir

Les slums, les bidonvilles, les zones de squattage sont le péché du monde, me disait ces jours-ci un de mes amis. Nous ne pouvons plus ne pas le proclamer ensemble, publiquement et partout.

Quand nous donnons des noms : squatters, mal-logés, sans-abri, derrière ces appellations il y a des vivants. Quand nous proposons des statistiques, derrière les chiffres, il y a des vivants. Derrière les noms et les chiffres il y a des enfants qui sont un trésor humain compté pour nul et gaspillé.

A la grande pauvreté des slums et bidonvilles il s'agit de déclarer la guerre et de proclamer l'état d'urgence, il faut que tous les hommes responsables établissent un programme d'urgence, un programme dans lequel les logements construits seraient solides, où l'environnement permettrait de vivre en paix entre voisins, où les écoles seraient spacieuses et belles, où les formations professionnelles seraient orientées vers les métiers de demain, où les familles s'organiseraient en coopératives.

Et si les circonstances font que les premiers logements, les premières écoles ne peuvent être construits que dans une qualité

provisoire, alors qu'il soit clairement annoncé qu'il s'agit d'une étape transitoire, vers un toit solide et honorable, comme nous le voudrions pour nos propres enfants.

Mais nous ne pouvons pas continuer de proposer des programmes qui demandent un maximum d'efforts aux pauvres en contrepartie d'un minimun d'investissements de notre part. Ceux-ci doivent être infiniment plus riches et plus variés dans leur nature que ceux que nous avons réalisés jusqu'ici. Investissements matériels bien sûr, mais aussi et surtout investissement humain.

Quand la communauté internationale poussera-t-elle enfin ses meilleurs architectes, ses meilleurs agronomes, ses meilleurs professeurs à mettre durablement leurs talents au service des familles les plus démunies ? Alors, et alors seulement, notre action pour le logement rejoindra l'action des hommes riches ou pauvres qui luttent pour les droits de l'Homme. Alors, et alors seulement notre action pour le logement fondera vraiment le droit pour tous les hommes d'habiter convenablement la terre.

Un défi à relever ensemble

En venant participer à ce colloque "Familles sans abri : un défi" vous avez accepté de venir partager avec nous cet espoir. Vous estimez que vous pouvez, là où vous êtes, contribuer à des changements significatifs pour les conditions de vie des plus pauvres. Déjà, et pour certains depuis longtemps, vous vous y employez.

C'est une entreprise très difficile car nous agissons dans un monde où le souci du sort des plus pauvres n'est pas une priorité et où le risque d'une société duale est déjà consommé, dans le domaine de l'habitat comme dans le domaine du travail, de la formation et des moyens d'existence. Il nous faut donc resserrer nos liens pour que partout, dans chacune de nos villes et région, nous apprenions ensemble à inventer des réponses satisfaisantes.

Si nous voulons que demain, en l'an 2000, ou dans un quart de siècle, le droit à un habitat décent soit garanti à tous, il nous faut dès aujourd'hui démontrer, même à petite échelle, que les familles les plus pauvres peuvent y accéder et pas seulement les plus solvables ou les plus socialisées. Cela est possible si nous savons y appliquer le meilleur de nos forces. C'est pourquoi il serait souhaitable qu'au terme de nos échanges nous sachions quelles propositions d'action nous pouvons faire et quels engagements personnels nous pouvons prendre.

Les familles du Quart Monde ont besoin, elles ont même le droit de les connaître pour pouvoir à leur tour se mobiliser et obtenir enfin un vrai logement où elles puissent vivre dans la dignité.

DE LA NAISSANCE DU LOGEMENT SOCIAL AU DROIT A L'HABITAT

par Jean Lemoine, ex-Président de l'Association des Organismes d'HLM de l'Ile de France.

Le 5 septembre 1987, Monsieur Jean Lemoine nous a quittés après une vie consacrée jusqu'à ses dernières secondes à l'idéal du logement social et au souci de ceux qui en sont encore exclus. Son engagement au Mouvement ATD Quart Monde depuis une vingtaine d'années l'associait de tout coeur aux travaux de ce colloque, tandis que sa santé l'en tenait éloigné. Mais sa voix s'impose ici. Elle nous permettra d'inscrire notre travail dans une histoire.

En effet, la plaquette publiée fin 1985 sur "le maître d'ouvrage du logement social" met en lumière un fil conducteur passionnant : la reconstitution de l'évolution des idées, donc des législations, en matière d'habitat vu peu à peu comme une nécessité vitale et un droit fondamental ; la prise de conscience d'une responsabilité collective à l'égard de ceux qui ne peuvent y accéder par leurs propres moyens. Avec l'accord de Monsieur Lemoine en avril, et l'aimable autorisation de Madame Jean Lemoine que nous remercions, ainsi que l'Union des HLM, nous extrayons donc de cet ouvrage cette trame historique dans laquelle lui-même se situait et nous inscrit à notre tour.

Naissance du logement social

Un logement social ... c'est un logement adapté aux ressources, aux goûts et aux moeurs de familles qui ne trouvent pas à se loger décemment dans les conditions normales du marché. Construire un logement social nécessite donc l'apport d'une aide financière extérieure et gratuite, par des personnes privées ou par la puissance publique... Le maître d'ouvrage doit posséder deux attributs essentiels : la compétence, laquelle est indispensable quoi qu'on fasse, et le désintéressement...

Ce sont là des idées d'aujourd'hui. Elles ont mis plus d'un demi-siècle à se préciser. La notion de logement social est née la première. Celle de maître d'ouvrage privé dont l'activité principale est de construire des logements sociaux est venue ensuite, précédant la création de maîtres d'ouvrages publics.

La Seconde République

"Aujourd'hui l'homme du peuple souffre avec le sentiment double et contradictoire de sa misère résultant du fait, et de sa grandeur résultant du droit." (Victor Hugo).

Il s'en est fallu de peu pour que l'acte de naissance du logement social ait été l'oeuvre de la IIème république. L'article premier de la loi du 13 avril 1850 relative à l'assainissement des logements insalubres déclare que "sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants" et l'article 5 donne au conseil municipal le droit de déterminer "les travaux d'assainissement et les lieux où ils devront être entièrement ou partiellement exécutés, ainsi que les délais de leur achèvement".

L'Assemblée avait rejeté une disposition complémentaire de la proposition déposée par A. de Melun, et qui prévoyait l'institution d'une aide communale "pour encourager les constructeurs de petits logements présentant les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires". L'idée première du logement social en France est dans ce texte refusé par l'Assemblée législative...

C'est très lentement que s'élaborera l'idée que l'Etat ou des collectivités locales pourraient plus ou moins participer au financement de logements sociaux, en exigeant seulement que les maîtres d'ouvrage privés garantissent à leurs constructions un minimum de salubrité et à leurs locataires un maximum de loyer...Au milieu du XIXè siècle, la préférence des philanthropes et industriels qui s'intéressaient au problème du logement populaire allait à la maison individuelle dont l'ouvrier devenait propriétaire, à cause, à la fois, du caractère éducatif de l'accession à la propriété et de l'antidote qu'elle constituait à l'égard des idées révolutionnaires...

Le Second Empire

Le Second Empire est une période extraordinaire pour la gestation du logement populaire. S'y rencontrent des sociologues théoriciens d'une nouvelle société, issus du Fouriérisme, des industriels sensibles à la détresse des classes que l'on dit laborieuses et que l'on dit aussi dangereuses, des catholiques qui voudraient bien que la lutte contre la misère, et l'immoralité qui y est liée, se fasse dans le respect de l'ordre social, des hygiénistes préoccupés par l'état sanitaire de la classe ouvrière et les risques de contagion qui s'ensuivaient. Animées par les intentions les plus diverses, informées par l'enquête de Villermé de 1840 et par l'ouvrage de Friedrich Engels "La situation de

la classe laborieuse en Angleterre", directement alertées par les épidémies de choléra de 1832, 1848, 1851 et 1865, les classes dirigeantes et pensantes de la Nation... se sont intéressées au logement des ouvriers qui affluaient en masse des campagnes pour venir parquer autour des grands pôles industriels. On retrouve, aujourd'hui encore, parmi tous ceux qui en France, oeuvrent pour le logement populaire, des lignes de force qui s'apparentent à celles d'alors.

Napoléon III a eu sa part dans cette prise de conscience. Mais il n'empêchera pas son préfet Haussmann d'être à la fois responsable d'une aggravation du logement des ouvriers parisiens et d'une hausse considérable des loyers, dont on se satisfait, au nom du principe sacré de la loi du marché, après avoir fabriqué la pénurie. Le résultat de ces excès fut la mise en cause du droit de propriété immobilière, en tant que propriété en vue de la location ou construction "d'immeubles de rapport".

Cette mise en cause avait été préparée par Proud'hon (1851) cependant que d'autres, plus modérés, insistaient sur l'idée des devoirs qu'impose la propriété . Victor Bellet, avocat au Barreau de Paris, écrivait en 1857 : "Propriété oblige, comme autrefois noblesse. Ne laissez pas la notion de devoir disparaître et se perdre dans les tendances mercantiles de notre époque." On peut voir dans cette notion, l'amorce de l'état d'esprit des sociétés anonymes d'HLM, organismes de droit privé, propriétaires de logements occupés par des familles aux ressources modiques et, cependant, animées par un idéal entièrement désintéressé, qui est un véritable esprit de service public.

Dans le foisonnement d'idées qui agita la société du Second Empire, une place à part doit être donnée à Victor Calland, en 1857-1858, dont l'idée va jusqu'à une association d'ouvriers ou de rentiers copropriétaires de leurs logements qu'ils administrent collégialement...

La Troisième République

Durant les premières années de la IIIè République, les conditions de logement des ouvriers n'évoluèrent pratiquement pas, ni à Paris, ni en province. L'action des rares sociétés philanthropiques construisant des immeubles de petites dimensions n'apportait pratiquement rien par rapport à l'immensité des besoins. Néanmoins, la réflexion relative à ce que devait être le logement ouvrier était extrêmement riche, notamment au sein de la Société Française des Habitations à Bon Marché, association créée en 1890 ; on trouve, dans son conseil d'administration, les noms des fondateurs du Mouvement HLM : Jules Siegfried, Georges Picot, Emile Cheysson. Les maîtres d'ouvrage étaient des industriels...

Les hygiénistes et les médecins, confortés dans leurs convictions par les travaux de Pasteur, continuaient, de leur côté, à donner l'alarme. En 1882, une épidémie de typhoïde prend, à Paris, le relais du choléra. En 1894, le Docteur Bertillon montre que le surpeuplement des logements est en relation directe avec l'accroissement de la mortalité. Puis c'est la tuberculose qui passe au premier plan des préoccupations de tous ceux qui luttent pour l'amélioration du logement ouvrier ...

Parallèlement, la contestation du bien-fondé de la propriété, même individuelle, mais, avant tout celle d'immeubles de rapport se fait plus âpre, notamment avec Jules Guesde : pour le marxisme naissant, la solution du problème doit être recherchée... dans l'expropriation collective et, en attendant, dans la réduction autoritaire des loyers.

En 1894, le "Congrès national scientifique d'Hygiène ouvrière" demandait au gouvernement de "favoriser la construction d'habitations salubres et à bon marché"... Dès 1880, un "républicain communaliste", M. Manier, avait lancé l'idée de "l'expropriation pour cause d'utilité publique, de tous les immeubles renfermés dans l'enceinte de la ville de Paris . Les propriétaires actuels seront indemnisés"...

A cette même époque naît l'idée, qui allait prendre corps trente ans plus tard et bouleverser l'histoire du logement populaire, d'un service public des habitations ouvrières, à la charge des communes, notamment par l'utilisation de terrains communaux.

En 1884, la liberté syndicale est instituée. Les syndicalistes ne tarderont pas à prendre leur place dans la réflexion quant aux moyens propres à construire des logements ouvriers...

En 1891, le pape Léon XIII déclare, dans l'encyclique " Rerum Novarum" : "L'équité demande donc que l'Etat se préoccupe des travailleurs et fasse en sorte que, de tous les biens qu'ils procurent à la société, il leur en revienne une part convenable, comme l'habitation et le vêtement, et qu'ils puissent vivre au prix de moins de peines et de privations". Cet appel à l' Etat formulé par le souverain pontife, ne laisse pas d'étonner à une époque où les plus généreux des novateurs appartenant à la bourgeoisie libérale considéraient l'intervention de l' Etat comme une abomination absolue.

Une convergence d'Idées

...On voit alors se constituer une convergence d'idées venant de tous les horizons de la pensée et de la politique... se proposant toutes d'assurer un logement aux classes sociales les plus déshéritées, dans des conditions compatibles avec la dignité humaine.

L'ensemble de ces efforts devait aboutir à la loi du 30 novembre 1894, dite "loi Siegfried"... : les sociétés construisant des maisons

salubres à bas loyer et s'engageant à limiter les dividendes, bénéficiaient de diverses exonérations fiscales... Cette loi fut remplacée par le loi du 12 avril 1906 (loi Strauss), qui accomplit le premier pas décisif : l'intervention de la puissance publique (collectivités locales) se fait plus efficace et plus directe : prêts, souscription d'obligations, vente de terrains pour la moitié de leur valeur ...

C'est à l'occasion de la loi du 10 avril 1908 (loi Ribot) concernant l'accession à la petite propriété, surtout rurale, que fut accompli un second pas décisif : l'Etat lui-même prêtait aux Sociétés de Crédit Immobilier (au taux de 2,5 p 100).

Cependant, l'initiative privée... est "demeurée précaire et insuffisante"... Le rapport Bonnevay, élément primordial des travaux du Parlement ayant abouti à la loi du 23 décembre 1912, motive la nécessité de changer radicalement la politique par l'analyse de l'ampleur des besoins, examinés suivant trois thèmes : insalubrité des logements,... surpeuplement,...et hausse des loyers...

Le rapport concluait... "Il ne paraît pas douteux dans ces conditions que la législation en vigueur est insuffisante. Soit qu'elle n'accorde pas à l'initiative privée créatrice de tant d'oeuvres généreuses, des avantages ou des encouragements suffisants, soit qu'elle ait trop exclusivement subordonné les efforts collectifs à l'intermédiaire privé, la législation de 1906 n'a pas permis de réaliser toutes les constructions saines et économiques qui étaient indispensables".

Le législateur est donc parti à la recherche d'un maître d'ouvrage qui soit plus efficace...: il a accepté que les communes puissent construire des habitations à bon marché, à la quadruple condition qu'elles y soient autorisées par décret en conseil d' Etat, qu'elles ne les gèrent pas, qu'il s'agisse d'habitations collectives, et que celles-ci soient principalement affectées aux familles nombreuses." Il nous est apparu que, dès à présent, nous inspirant soit des créations dues aux législations italienne et suisse, soit de la législation française sur les établissements publics de bienfaisance, il nous serait possible de prévoir l'institution d'un organisme public des habitations à bon marché, autonome et indépendant, perpétuel et désintéressé, qui remplirait l'office de constructeur et de gérant que beaucoup répugnent à confier à des corps politiques"...

La construction d'habitations à bon marché par des établissements publics faisait du logement populaire un service public. Ce fut le troisième pas décisif. Il convient de saluer cette entorse aux principes, commise par des législateurs qui se voulaient libéraux, mais qui étaient

aussi réalistes.

Ainsi donc, en 1912, le système est en place, que l'on a appelé "Le Mouvement HLM". De 1850 à 1912, il s'était lentement élaboré, sous les poussées à la fois contradictoires et convergentes, des forces vives de la Nation. Tel quel, il est unique au monde. Il a subi, depuis 1912, de nombreuses modifications, mais qui demeurent de détail par rapport à l'architecture de l'édifice achevé avec la loi du 23 décembre 1912...

Le logement social entre les deux guerres

Ce n'est qu'au lendemain de la Première guerre mondiale que les organismes d'HBM ont véritablement fonctionné... Le décor est planté, les acteurs sont en place, tout est prêt pour l'extraordinaire essor du logement social, qui a été vécu, entre les deux guerres et depuis 1945, comme une sorte d'épopée par tous ceux qui y ont participé...

Quatre catégories d'organismes d'HLM, appelés jusqu'en 1950 HBM, participent à cet effort de construction.

1 - Les offices publics d'HLM sont des établissements soumis au droit et aux règles de gestion publics... Ils peuvent *exproprier des terrains pour cause d'utilité publique... Leur mission essentielle est de construire en vue de la location...*

2 - Les sociétés anonymes d' HLM sont des sociétés de droit privé... Leurs ressources sont les mêmes que celles des offices, mais leur gestion est largement décentralisée. *Cependant la distribution de leurs dividendes est limitée.*

3 - Les sociétés de crédit immobilier sont également régies par le droit privé. *Elles sont classées,* depuis 1984, *parmi les établissements de crédit.* Leurs activités immobilières sont multiples. Elles vont du simple *prêt à l'accession à la propriété, jusqu'à la réalisation de programmes de construction .*

4 - Les sociétés coopératives de production d'HLM sont maîtres d'ouvrage pour la construction de maisons individuelles *vendues en l'état futur d'achèvement* ou encore *réalisent pour le compte de personnes physiques des opérations d'acquisition-amélioration de logements anciens.*

Entre les deux guerres mondiales, les organismes d'HBM ont construit environ 345 000 logements ou maisons à caractère social *dont la moitié à peu près est devenue la propriété de leurs occupants.*

L'Union Nationale des HLM qui regroupe depuis 1925 les quatre familles d'organisme symbolise l'importance des liens qui les unissent, même si leurs options et orientations sont très diverses, dans une mission commune.

Après les deux guerres

Après la seconde guerre mondiale, les besoins de logements sociaux sont encore plus pressants que précédement. La croissance économique vide les campagnes au profit des villes et attire une très forte immigration étrangère, cependant que l'on enregistre une progression exceptionnelle des naissances.

L'Etat multiplie les actions en faveur du logement. L'allocation logement instaurée en 1948 constitue une première forme d'aide personnelle au logement. Puis une loi de 1953 rend obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction, à raison de 1% des salaires payés par les entreprises occupant au moins 10 salariés. cette aide complémentaire d'investissement sert à financer de nombreux programmes des Offices et Sociétés d'HLM et permet d'accorder des prêts à l'accession à la propriété.

En 1953 également sont crées les Sociétés d'Economie Mixte à mi-chemin entre les Offices Publics et les Sociétés Anonymes d'HLM. Les collectivités locales détiennent la majorité de leur capital. Elles ont pour vocation la construction et l'entretien du logement.

D'autre part, l'Etat a facilité le financement de l'acquisition de logement grâce à l'institution de nombreuses formes de crédit à l'habitat ou à des exonérations.

Pendant cette période, les organismes d'HLM développent et élargissent leurs activités. Ils prennent part aux opérations d'aménagement des zones d'habitat. D'autre part, ils s'adressent à de nouvelles catégories sociales. En effet, la hausse du prix des terrains et des logements dans les grandes villes rend nécessaire l'intervention des organismes d'HLM en faveur des classes moyennes (Immeubles à Loyer Moyen...). De même les travailleurs immigrés sont logés, dans leur majorité, par des organismes d'HLM et une Société d'Economie Mixte d'Etat : la SONACOTRA.

- Vers les exclus.

Les organismes d'HLM avaient été créés pour loger par priorité les familles de travailleurs dont les ressources étaient à peu près stables. Se trouvaient donc exclues les familles ne disposant que de ressources de hasard. Loger de telles familles aurait abouti à faire payer par les autres locataires des organismes d'HLM le surcoût social résultant du logement de familles considérées comme marginales. Il y a là un problème très grave que les organismes d'HLM doivent résoudre.

Les rares essais faits dans le passé par les organismes d'HLM sont infimes comparés à l'ampleur du mal. Mais ils ne pourront agir qu'avec l'aide financière des collectivités territoriales : il est indispensable

d'élargir le champ de la solidarité et de ne pas le limiter au seul patrimoine d'un organisme d'HLM. Ce ne sont pas seulement des familles, mais aussi des individus qui sont en cause. Et les handicaps qu'ils subissent ne tiennent pas seulement à leur insolvabilité mais à leur niveau culturel qui est parfois incompatible avec la vie dans des immeubles de logements collectifs. Le problème est national : il ne s'agit pas de rechercher qui est responsable ... ou si le moment est bien ou mal choisi pour agir ; la question doit être posée exclusivement à partir de la notion de droits de l'homme et à partir du droit qui contient tous les autres : le droit à la dignité, en donnant priorité aux familles .

Enfin, les organismes d'HLM se trouvent de plus en plus confrontés à la conservation et à la gestion de leur patrimoine immobilier et de celui des collectivités pour le compte desquelles ils travaillent. Par exemple ils ne sont plus seulement maîtres d'ouvrage, mais aussi acquéreurs de logements anciens privés pour les réhabiliter. Tout les incite également à rechercher une gestion aussi économique que possible qui aboutit à une diminution des loyers et à l'amélioration du service rendu.

La réforme du financement de 1977

La réforme du logement introduite par M. Barre en 1977 visait à diminuer progressivement les aides publiques à la construction de logements sociaux pour les reporter sur les personnes... En solvabilisant la demande par ces aides, on pensait établir un marché unique du logement et supprimer les autres formes d'intervention de l'Etat.Cette réforme s'est heurtée à de fortes contraintes économiques. En période de chômage, de stagnation du pouvoir d'achat, et d'inflation, il est apparu que le coût de l'Aide à la Personne devenait vite insupportable pour le budget de l'Etat, sans supprimer la ségrégation ni offrir aux plus démunis les moyens d'un droit au logement.

Le système de 1977 ne paraît donc pas viable et il faudra bien en inventer un autre, lequel comportera nécessairement le maintien d'une aide à la pierre accordée à des maîtres d'ouvrage à la fois compétents et désintéressés...

La réforme de 1977 aura néanmoins été bénéfique aux organismes d'HLM : ils ont brusquement eu conscience qu'ils allaient cesser de naviguer dans des eaux protégées pour se trouver projetés dans le grand large... Ils ont mieux compris que la qualité de leur action sociale était liée à la qualité de leur situation financière et que leurs erreurs de gestion pouvaient même avoir pour effet de compromettre leur existence.

La mission des organismes d'HLM

La raison d'être des maîtres d'ouvrages de logements sociaux n'est évidemment pas d'exercer un monopole sur le logement social, ni même de bénéficier d'aides publiques à la construction... Elle réside dans la volonté de leurs dirigeants de se mettre au service des laissés-pour-compte de l'économie du marché dans le domaine du logement, de gérer et utiliser dans le meilleur intérêt des usagers leur imense patrimoine immoblier, de renforcer leurs relations avec les collectivités locales pour lesquelles ils constituent d'importants prestataires de service, tout en recherchant la meilleure qualité des logements qu'ils construisent et les adaptant aux besoins de leur époque, aussis divers soient-ils. Dans ce domaine ils exercent non seulement une fonction régulatrice de l'activité de construction en France, ainsi que des prix et des loyers, mais d'innovation et d'expérimentation de procédés nouveaux. Les maîtres d'ouvrage devront enfin savoir, dès maintenant, s'insérer dans le courant de démocratie participative en partageant les responsabilités de gestion des logements avec les locataires et leurs associations.

Moyens multiples et but unique : le droit à l'habitat

Ce survol que nous venons de faire de l'histoire du logement social depuis un siècle et demi, en France, nous a montré que les gouvernements ont utilisé, successivement ou simultanément, à peu près tous les moyens techniques connus, afin d'encourager la construction de logements sociaux. Cependant, dans tous les cas, il s'est agi de ne jamais perdre de vue la nécessité d'adapter, avec le maximum de précision, l'offre locale à la demande et aussi de faire intervenir, d'abord, les mécanismes normaux du marché, afin de réserver les aides publiques aux personnes que le marché délaisse.

Quant à la part relative donnée, pour la construction de logements, à la maîtrise d'ouvrage privée et à la maîtrise d'ouvrage publique, elle est fonction, à la fois des choix politiques d'un pays, des possibilités du moment offertes par l'économie et de la pression exercée par l'opinion publique. Il en va de même pour la part relative de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne, qu'il est absurde d'opposer l'une à l'autre, car elles sont complémentaires l'une de l'autre. Mais le but visé demeure le même, quels que soient les agents économiques intervenant en qualité de maîtres d'ouvrage et quelles que soient les techniques industrielles, juridiques et financières choisies : faire du droit à l'habitat un droit fondamental et rendre accessible à tous l'exercice de ce droit.

PREMIERE PARTIE

L'ETAT DES LIEUX

en quel siècle sommes-nous ?

Les travaux du colloque ont permis un très large balayage de la situation actuelle des familles sans abri et des actions en cours. Dans cette partie sont regroupés :

- LES REALITES :
des acteurs impliqués aux côtés des familles sans abri, Marie-Claude BUFFARD , responsable des admissions dans un Centre de Promotion Familiale en région Parisienne, Jean-Luc PENET, délégué régional d'ATD Quart Monde dans le Nord-Pas-de-Calais et Bernadette MARAUD, déléguée du Mouvement ATD Quart Monde en Gironde, montrent le scandale de vies broyées par la misère du non logement et l'extrême difficulté de surmonter les obstacles au relogement quand, avec l'absence d'habitat, se cumulent les précarités : le droit à l'habitat n'existe pas en France, loin s'en faut.

- UN CHIFFRAGE DELICAT :
des statisticiens, avec la rigueur qui les caractérise, mettent à plat les chiffres disponibles, ce qu'on peut en tirer... et aussi ce qu'on ne peut pas savoir sur les sans abri en France. Les deux exposés des représentants de l'INSEE, Claude TAFFIN et Jean BORKOWSKI, mettent en évidence le développement nécessaire, et largement entamé, de nouveaux outils statistiques.

- UNE VOLONTE D'AGIR :
Olivier PHILIP, Préfet de la Région d'Ile de France, montre les efforts de l'Etat et sa volonté déterminée de chercher des solutions qui engagent une politique régionale à la hauteur des besoins des sans abri, particulièrement aigus dans cette région.

I LES REALITES

VIVRE A LA RECHERCHE D'UN LOGEMENT EN FRANCE

Témoignage de Marie-Claude Buffard
responsable des admissions au Centre de Promotion
Familiale de Noisy-le-Grand

Je suis Volontaire Permanente du Mouvement ATD Quart Monde depuis 17 ans. Depuis 4 ans, je suis responsable des admissions au centre de Promotion Familiale de Noisy-le-Grand. Ce centre accueille dans 35 logements individuels pour 2, 3 années, des familles en majorité françaises, parmi les plus défavorisées de la Région Parisienne. Depuis longtemps, elles vivent dans l'insécurité permanente, l'exclusion sociale. Le plus souvent, leurs parents vivaient déjà cette situation.

Le principal objectif du Centre est de leur permettre de reformuler un projet familial et de mettre en oeuvre avec elles les moyens d'en assumer les responsabilités. L'action de l'équipe s'oriente autour de 4 grands axes : rendre la vie familiale et sociale possible, dans un logement, dans un quartier; bâtir un avenir professionnel par l'accès à une formation, à un métier; favoriser l'accès au savoir des enfants dès le plus jeune âge, grâce à la pré-école familiale, au pivot culturel, au Club du Savoir; développer la solidarité entre les familles, favoriser la connaissance des droits et la prise de parole, grâce aux Universités Populaires, aux rassemblements, aux fêtes.

Depuis 4 ans, j'ai eu connaissance de plus d'un millier de familles en difficulté, candidates au Centre d'Hébergement et de Promotion Familiale, envoyées la plupart du temps par les services sociaux.

Il s'agit pour la majorité d'entre elles, de couples avec plusieurs enfants. En 1986, sur 370 demandes, nous avions : 305 couples, 54 femmes seules, 11 hommes seuls, avec, en totalité : 643 enfants .

Leurs conditions de logement étaient les suivantes :

-25% sans domicile (rue, voiture, cave) ;
-22% hébergés dans la famille, chez des amis ;
-20% accueillis ensemble ou séparément dans des centres d'hébergement dont l'accueil est de courte durée ;
-18% logés en HLM, mais menacés d'expulsion à brève échéance ;
-10% en habitat insalubre, menaçant la sécurité et la santé de tous ;
- 5% en hôtel

Quelle réalité rtecouvrent ces chiffres ?

Beaucoup de familles sont hébergées chez des amis, des parents, souvent aussi pauvres qu'elles. Cet accueil de solidarité pose de multiples problèmes: il n'est pas couramment admis en France comme dans les pays très pauvres, il est même interdit par les HLM : "La sous-location même à titre gratuit est un motif de nullité du bail". Humainement, la cohabitation n'est jamais facile. Le logement, insalubre parfois, est surpeuplé. L'entassement entraîne des conflits entre enfants, entre adultes, les uns ne supportent plus les autres. L'intimité, le repos de chacun ne peut être respecté, c'est la tension continuelle. Une famille disait : "mes enfants ne dorment plus, ils sont énervés, la télévision marche sans arrêt, on peut pas faire ce qu'on veut, on n'est pas chez soi". Ils étaient 11 dans 2 pièces.

De plus cet hébergement peut cesser du jour au lendemain quand les HLM menacent d'expulsion, ou quand la vie commune est devenue intolérable : la famille hébergée se retrouve à la rue, dort dans des abris de fortune : voiture, cave, garage, métro... Désemparée, elle fait souvent appel à un Service Social qui peut lui trouver un centre d'accueil d'urgence, pour quelques jours, une semaine, ou propose une séparation. Les centres d'hébergement pour familles sont tellement rares qu'il est relativement plus facile de trouver une place pour la mère et ses enfants dans un foyer maternel, si leur âge et leur nombre correspondent aux critères d'admission. Le père alors n'a plus qu'à se débrouiller de son côté. S'il y a des enfants plus grands, ils sont placés ailleurs. La vie dans les Centres d'Hébergement n'est pas facile : lieu collectif, où chaque famille dispose juste d'une chambre, certains ne sont que des abris de nuit, hommes et femmes séparés en dortoirs, où l'on met tout le monde dehors dès 7 heures du matin pour ne rouvrir que le soir. Un père me disait : "ma fille est née le jour de Noël avec 2 mois 1/2 d'avance, maintenant elle a beaucoup de retard, mais c'est parce que ma femme aurait dû rester allongée dans la journée, et on était à la rue dès 7 heures du matin."

Sans autre solution, le Service Social propose aux parents de placer les enfants à l'Aide Sociale à l'Enfance afin qu'ils y soient en sécurité. Les enfants vivent alors un temps en institution, puis au bout de quelques mois ils sont pris en charge par une ou plusieurs familles d'accueil, qui ne se trouvent pas toujours dans le même département que les parents. Lorsqu'il y a une naissance en vue, il est même arrivé qu'après avoir proposé une interruption volontaire de grossesse, refusée par la mère, on lui conseille d'abandonner son enfant.

On voit combien ces solutions qui se voudraient provisoires, pour la plupart, vont à l'encontre de la vie de famille, à l'encontre du souhait des parents et des enfants de rester ensemble. Un père qui s'opposait

au placement de ses enfants pour cause de logement insalubre, disait "Si j'ai pas les enfants, pour qui je travaillerai ?"

Parfois, des Services Sociaux ou la famille cherchent un hôtel. Mais, même avec un emploi, les 2/3 du salaire passent dans le règlement de la chambre. A terme la famille n'arrive plus à payer. Elle sollicite alors des aides financières, de service en service. C'est le développement de l'assistance qui ne peut déboucher sur aucun projet, aucune promotion. Elle change souvent de lieu mais les hôtels accueillant et supportant les enfants font exception. La cuisine est souvent interdite et l'argent rare: la famille se nourrit de pain. Et quand il n'y a plus de travail, plus d'aides, plus d'argent, c'est à nouveau la rue.

Certaines familles optent pour la caravane, mais la grande difficulté est de trouver un terrain, si rares sont les communes autorisant la présence d'une caravane. Si elles la tolèrent, c'est à la périphérie de la ville, sans eau, ni électricité, loin des commerces et des écoles...

Enfin certaines familles que je rencontre sont logées en HLM, mais menacées d'expulsion car, sans travail, elles ne payaient plus leur loyer. Si aucune solution de relogement n'est prévue, comme dans la plupart des cas, ce sera la rue. D'autres sont entrées dans leur logement sans droit légal: elles sont "occupant sans titre" et seront expulsées comme les autres à la demande du propriétaire.

L'histoire de ces familles montre qu'aucune solution de logement n'est jamais définitive : tour à tour elles ont connu l'hébergement, l'hôtel, la rue, le logement insalubre, les foyers. Il y a là une véritable errance.

Cette insécurité permanente, cette tension continuelle pour la survie, à la recherche d'un hébergement au jour le jour, pèsent lourdement sur la vie de famille. Tout cela entrave gravement le développement des enfants qui grandissent à l'étroit, changent souvent d'école et apprennent difficilement car ils partagent toujours les soucis des adultes. Tous les membres de la famille sont fatigués, usés de cette vie de temps de sommeil réduits, de conditions de vie déplorables . Sans eau, sans électricité parfois, la santé et la vie tout entière se détériorent. Les parents ne peuvent vivre leur vie de couple, harcelés par les problèmes de tous ordre auxquels ils doivent faire face au jour le jour. Comment faire des projets, entrer dans une formation, être stable dans un emploi ?

Quantités de droits sociaux sont conditionnés à un logement, mais, plus largement, toutes les capacités de s'insérer sont tellement dégradées par l'insécurité du logement qu'un vrai droit à l'habitat suppose, en réparation, le droit à un accompagnement personnel et familial pour tous les ménages qui le souhaitent .

DES OBSTACLES A LEVER POUR LE DROIT DE TOUS AU LOGEMENT DANS UNE GRANDE METROPOLE REGIONALE

Témoignage de Jean-Luc PENET
Délégué Régional ATD Quart Monde
pour le Nord Pas de Calais

J'ai choisi avec ma femme de rejoindre le Mouvement ATD Quart Monde comme volontaire il y a maintenant un peu plus de dix ans. Economiste de formation, j'assume depuis quatre ans l'animation du Mouvement dans le Nord-Pas-de-Calais, mon rôle étant de créer les conditions pour permettre aux familles du Quart Monde d'être entendues et reconnues pleinement comme partenaires.

Ma responsabilité me conduit à être présent au quotidien auprès d'un certain nombre de familles très pauvres, pour qu'elles croient en elles et trouvent les moyens de maîtriser mieux leur vie ; à être témoin de leurs souffrances et des difficultés qu'elles rencontrent dans l'accès à leurs droits pour susciter un courant de solidarité ; et, surtout depuis 2 ans, à rendre présent le Quart Monde au coeur des lieux de concertation où se dessine son avenir dans la région.

En contact avec 900 familles du Quart Monde, nous menons des actions régulières avec 250 d'entre elles environ, dans la métropole lilloise ainsi qu' à Armentières, Dunkerque, Valenciennes, St Amand les Eaux, Arras. 400 familles vivent en habitat ancien, dont 1/3 logées par les CAL-PACT, 180 environ n'ont pas de logement à elles ou vivent dans de véritables taudis ; les autres vivent en HLM, mais il ne nous est pas possible de dire combien sont menacées d'expulsion .

Ces deux dernières années, nous avons assisté à une très large aggravation de la situation de ces familles . Une enquête réalisée en mars 1985 révèle que sur 480 adultes connus du Mouvement 15% seulement ont un emploi. Parmi les chômeurs, plus de 70% ne perçoivent aucune allocation de chômage et pour 55% d'entre eux, la durée de chômage est supérieure à 2 ans.

Si la hantise de pouvoir se loger décemment habite les plus pauvres depuis toujours il est utile de rappeler qu'à l'approche du 1er décembre les expulsions effectives se sont faites de plus en plus nombreuses. Plusieurs dizaines de familles menacées ont fait appel à la maison Quart Monde. Des travailleurs sociaux, c'est un fait nouveau, ont fait appel à nous également, en dernier recours, après avoir effectué toutes les démarches possibles.

C'est ce qui nous a conduits à nous faire le porte parole de toutes les familles sans logement de la région, à nous rassembler pour manifester

devant la Préfecture et à engager un dialogue avec l'ensemble des partenaires ayant des responsabilités dans le domaine du logement.

Parallèlement, nous avons été amenés à créer une, puis deux permanences- logement hebdomadaires à la Maison Quart Monde afin de soutenir les familles très pauvres dans leurs démarches. Tous les efforts entrepris pour favoriser leur promotion et leur insertion sont largement hypothéqués par les obstacles qu'elles rencontrent pour obtenir une logement. Je ne prétends pas tous les citer ni suggérer qu'il en est ainsi partout. Je voudrais simplement partager notre expérience de terrain qui s'inscrit dans un contexte particulier et limité .

J'ai choisi dans un souci de clarté de présenter ces obstacles en deux grandes catégories : d'une part les obstacles qui tiennent à l'histoire et aux conditions de vie des familles, d'autre part les obstacles plus institutionnels, liés à la société et au contexte de la région Nord, sachant que les uns et les autres sont étroitement imbriqués et s'entretiennent mutuellement.

Ces obstacles seront, je l'espère, des pierres qui nous aideront à inventer des solutions pour toutes les familles qui savent bien mieux qu'il n'y paraît souvent le logement qui leur conviendrait : on serait surpris de leur lucidité et du caractère raisonnable de leurs demandes.

Les obstacles liés à l'histoire et aux conditions de vie

L'obstacle rencontré le plus souvent est bien sûr le problème des ressources: de nombreux bailleurs refusent aujourd'hui d'accueillir des ménages qui gagnent un salaire trop faible ou peu sûr dans le contexte économique difficile. Les bailleurs qui veulent s'entourer d'un maximum de garanties écartent quasi systématiquement ceux qui travaillent en intérim ou avec un contrat à durée déterminée. Or, en ce moment, les travailleurs sans qualification, écartés durablement du marché du travail ne peuvent espérer au mieux qu'un stage. Ces stages pourraient être pour eux la possibilité de payer un loyer et donc de reprendre pied dans la société, mais ils n'offrent pas de garantie suffisante aux propriétaires. Il en est de même des allocations pour femmes seules avec enfants ou des pensions d'adultes handicapés qui sont pourtant des ressources stables ouvrant droit aux aides au logement.

Pour tous les aspirants à un logement locatif, des garants sont très souvent exigés. Malheureusement, les familles pauvres, insérées dans un milieu de pauvres, n'ont jamais la possibilité de fournir un garant crédible.

Certains ménages ou personnes seules se retrouvent sans ressource reconnue et n'ont guère l'espoir de voir leur situation se modifier dans

un proche avenir. Ils sont contraints, pour survivre, de faire de petits travaux non déclarés, au risque de ne pas toujours être payés, ou de solliciter des secours. S'ils ont un logement, ils n'ont pas toujours d'aide au logement et sont souvent menacés d'expulsion. S'ils l'ont perdu, ils n'ont aucun espoir d'en trouver un autre et sont condamnés à vivre dans la clandestinité, l'errance. Pour eux le problème de trouver un garant ne se pose même pas.

Le second obstacle rencontré de plus en plus ces deux dernières années est l'errance : nous connaissons des jeunes couples avec ou sans enfants qui n'ont jamais eu de logement à eux, pour lesquels l'hébergement chez les parents n'est plus possible ou supportable et qui errent. Cela veut dire se cacher dans un chantier de construction ou un immeuble abandonné, loger en hôtel quelques semaines, puis squatter, sous-louer, camper. En septembre dernier, nous avons connu plusieurs familles qui n'avaient qu'une tente sur un terrain de camping.

Ces familles n'ont plus d'adresse. Elles sont renvoyées d'un service à l'autre, d'une commune à l'autre, sans solution. L'errance devient pratiquement irréversible. A la mairie, elles se voient répondre "vous n'existez pas pour nous". Pour bénéficier d'une aide sociale, déposer une demande de logement, il faut le plus souvent pouvoir justifier d'un ou deux ans de résidence. Les maires veulent bien conserver la charge des plus démunis de leur commune (les bons de cantine, les secours ...) mais ils ne veulent en aucun cas accueillir de nouvelles familles pauvres.

Il reste alors la solution des foyers d'hébergement, mais ils sont rares à accueillir des familles complètes et exigent souvent que les personnes soient à même de formuler un projet qui témoigne clairement de leur volonté de s'en sortir. Nombre de familles très pauvres sont rejetées à cause de cela.

De plus, elles se refusent de plus en plus à accepter cette solution : beaucoup en ont déjà fait l'expérience ou bien l'un des conjoints a été placé durant sa jeunesse. Le foyer est chargé d'une image négative et d'exclusion. Leur projet est de tout faire pour que leurs enfants ne connaissent pas la vie des foyers. Nombreuses sont celles qui craignent, à cette occasion, qu'on leur enlève leurs enfants.

Le troisième obstacle au relogement des familles est leur comportement tel qu'il est perçu par les bailleurs au travers notamment des enquêtes : être immigré ou gitan, avoir plus de trois enfants, sortir d'un foyer d'hébergement, sont des motifs pour se voir refuser un logement ... Les bailleurs invoquent alors le respect d'une

politique de peuplement, le niveau déjà atteint du quota d'immigrés , le manque de grands logements... Mais il est bien d'autres refus rarement exprimés : les problèmes de ressources sont souvent utilisés pour cacher des critères qu'on n'ose pas dire publiquement .

Une famille expulsée d'un organisme HLM n'a aucune chance d'être relogée par un autre . Elle est marquée au rouge . A cet égard, nous avons connu à Lille des familles qui, pour éviter l'expulsion, avaient réussi à réunir grâce à un prêt CAF, au déblocage des allocations logement retenues et à des aides complémentaires le montant total de leur dette. L'Office a préféré refuser cette somme et les expulser, en soulignant des problèmes de comportement. Ces familles traîneront toute leur vie cette trace et vraisemblablement une mise à l'écart de tout logement social.

Etre d'une famille pauvre est en soi une cause de rejet effectif : on peut reprocher à une famille d'être apparentée à une famille pauvre, d'avoir ses parents ou frère et soeur dans une cité de transit par exemple. De tels motifs, rarement cités clairement, risquent d'augmenter avec les nouvelles procédures d'attribution qui donnent aux locataires un pouvoir dans le choix des futurs co-locataires.

De même, vivre dans un habitat de mauvaise qualité est suspect. Or nous voyons actuellement des familles vivre à nouveau dans des habitats de fortune, beaucoup plus dégradés qu'avant : containers, cabanes, vieux camions, hangars agricoles, garages... ou dans des logements complètement insalubres. Ces conditions de vie ont des conséquences sur la santé, l'équilibre psychologique, la scolarité, la capacité de travailler des parents et des enfants.

Elles ont aussi des conséquences sur la tenue du foyer. Il est facile alors d'accuser ces familles de ne pas entretenir leur logement, de le dégrader, sans voir les efforts qu'elles font. Pourtant, nous sommes témoins que des familles retapissent jusqu'à 2 fois l'an. Il est vrai que toutes les familles n'ont pas cette endurance. Souvent, elles ne s'installent pas vraiment car elles espèrent partir au plus vite Cela dure parfois plusieurs années. Elles vivent alors avec un sentiment de rejet très fort et elles finissent parfois par se décourager de payer un loyer pour un logement mal entretenu, sans confort, trop petit, qui n'ouvre pas droit à l'allocation-logement. En cas d'expulsion, elles ne peuvent prétendre à un relogement car elles sont considérées comme de mauvaise foi.

Du côté de la société

Nous nous trouvons devant une situation paradoxale avec d'un côté des familles sans logement ou mal logées, de l'autre des logements

sociaux vides, voire qu'on démolit. Un des blocages tient à la nature du parc, au manque de logements locatifs diversifiés et accessibles aux familles les plus pauvre.

Le premier obstacle est le prix de la construction, donc des loyers. L'idée de la réforme de 1977 était d'offrir des logements sociaux de qualité égale pour tous, arme absolue contre la ségrégation et pour l'insertion des plus défavorisés. L'aide personnalisée faisant la différence, ceux-ci solvabilisés au regard du loyer pouvaient enfin accéder à un logement de qualité et non discriminatoire. C'est un acquis effectif et important de la dernière décennie. Mais aujourd'hui il nous faut faire le constat que ce logement social unique, quand il est trop différent du mode de vie antérieur des plus pauvres et génère des dépenses non maîtrisables pour les habitants, appauvrit finalement ceux qu'il était censé promouvoir. Alors, des familles qui avaient cru vivre, sont à nouveau aux prises avec la précarité.

Il est un autre obstacle à l'accès au logement, c'est la difficulté pour les organismes de prendre en compte les souhaits et les aspirations des familles les plus pauvres : quand on leur propose un logement, les familles n'ont pratiquement jamais le choix ni du voisinage, ni du mode de chauffage ou du loyer. Elles n'ont pas la possibilité de vérifier que le logement leur convient. Pourtant nous avons vu plusieurs fois des familles refuser des propositions de relogement pour des raisons très sensées qu'elles n'arrivaient pas à exprimer, mais le bailleur comprend mal que la famille refuse cette chance et peut lui reprocher d'être difficile. Une autre solution ne sera pas cherchée avant de longs mois.

Le logement quel qu'il soit, impose des pratiques d'habiter. Pour certains, cela se traduit par l'abandon de modes de vie, d'habitudes inscrites dans l'histoire culturelle et familiale. Passer d'un logement insalubre de 35 m2 à un appartement en collectif de 100 m2 doté de confort bouscule forcément le mode de vie et l'économie familiale et entraîne des dépenses non maîtrisées au moins au début.

Du côté du logement privé, dans une ville comme Lille, pendant de nombreuses années, beaucoup de familles très pauvres écartées du logement social ont trouvé à se loger dans le parc privé ancien, mais il n'est est plus de même aujourd'hui, car les loyers pratiqués sont de plus en plus élevés, tandis qu'un nombre croissant de logements à faible loyer ont été rasés. De nombreux petits propriétaires qui, il y a dix ans encore, acceptaient de louer pour un prix modique, n'arrivent plus aujourd'hui à entretenir leurs logements : plutôt que de les louer et de s'exposer à des conflits avec des locataires, ils préfèrent les laisser à

l'abandon ou bien les vendre à des promoteurs immobiliers qui, après rénovation, les relouent à des candidats plus fortunés.

D'autres obstacles sont liés à la nature du système des aides au logement qui ne vont pas toujours aux familles les plus en difficulté : l'Allocation Logement, par exemple, est refusée aux familles vivant dans des logements insalubres ou trop petits. L'APL a un pouvoir solvabilisateur indéniable, mais beaucoup de familles vivant en collectif restent fortement endettées aujourd'hui parce qu'elle ne peuvent pas faire face aux charges locatives. Par ailleurs, l' APL est actuellement remise en question.

Les fonds d'impayés, quand ils existent, ne concernent que les locataires ayant de petites dettes de loyer. De même les fonds de garantie, s'ils font reculer le seuil de l'exclusion du logement social, sont loin, en général, d'atteindre les familles connaissant une situation de pauvreté persistante .

Habiter, c'est aussi tisser des liens avec le voisinage, avec l'entourage. Plus les familles sont pauvres, plus leur réseau d'insertion est concentré près de leur domicile et malheureusmeent les propositions de relogement, très souvent, sont éloignées des lieux d'habitat qu'elles doivent quitter, des lieux de service et d'activités nécessaires à leur insertion . Les familles ressentant alors comme hostile le lieu où elles habitent sont moins respectueuses des parties communes et du voisinage ; elles s'installent aussi moins bien chez elles. Pourtant des partenaires ont innové dans ce domaine, mais cela est resté trop souvent à un niveau expérimental.

Les organismes n'ont pas toujours pris les moyens d'une gestion rapide vis-à-vis de locataires fragiles ou d'un dialogue avec eux : certains les ont laissés s'enfoncer dans des dettes jusqu'à une situation quasi irréversible, en se contentant d'envoyer des lettres administratives leur demandant de se présenter. La rigidité des mécanismes de mutations est un autre facteur aggravant et, notamment dans le cas de retards de loyer, aboutit à des expulsions. Or, dans un certain nombre de cas, avec un loyer plus faible et plus en rapport avec la capacité contributive du locataire et la taille de sa famille, la mutation permettrait de rétablir l'équilibre du budget, de reprendre le paiement du loyer donc de récupérer les aides au logement retenues qui font monter la dette de façon vertigineuse .

Le souci d'améliorer le logement des plus démunis a conduit à entreprendre la réhabilitation de certains ensembles . Cela n'a pas toujours donné les résultats escomptés, en partie parce que les familles concernées n'ont pas été suffisamment associées .

Soulignons également, dernier obstacle , la réticence des acteurs locaux à promouvoir des réponses pour que les familles les plus pauvres aient un logement correct. Force est de constater que parfois les partenaires laissent pourrir la situation, espérant que ces familles partiront d'elles-mêmes. Aucun d'eux ne veut prendre d'initiative, considérant que c'est à la Mairie ou à telle ou telle administration ou bailleur de le faire. Les familles n'ont pas toujours la capacité de négocier elles-mêmes leur relogement ou de trouver une association qui les soutienne jusqu'au bout. Elles ne pèsent pas non plus d'un poids politique suffisant pour intéresser les élus.

Se pose également le problème de la solidarité entre les communes. Il nous faut souligner, à cet égard, l'effort inégal accompli par les différentes collectivités locales. Certaines se refusent à promouvoir des réponses appropriées de peur de voir affluer des familles en difficulté des communes voisines, et en espérant que certaines des leurs trouveront un logement en dehors du territoire communal. D'autres refusent de poursuivre leur effort si les autres communes ne consentent pas un effort égal. Nous sommes en plein cercle vicieux où chaque collectivité locale attend l'autre pour s'engager.

Dans ce contexte difficile, je voudrais néanmoins souligner une remarquable prise de conscience chez beaucoup d'élus, décideurs ou responsables d'organismes de logement : ils affirment la nécessité de mettre en place une politique qui tienne compte de la diversité des difficultés rencontrées par les familles en matière de logement.

Des solutions nouvelles voient le jour : la gestion personnalisée de certains immeubles ou appartements, confiée au PACT par des bailleurs ; la location d'appartements à des associations qui elles-mêmes les sous-louent à des personnes ou à des familles et assurent un suivi social (il s'agit bien souvent de familles qui sortent d'un foyer d'hébergement) ; la location de logements du parc privé par le PACT qui assure une gestion personnalisée tandis que la mairie se porte garant des familles ; l'achat de maisons disséminées dans le parc privé par certains bailleurs qui associent les futurs locataires aux travaux de réhabilitation ...

Ces réponses, par leur diversité et leur complémentarité, sont un réel espoir ; malheureusement elles ne sont pas, pour le moment, à la hauteur des problèmes rencontrés et de la nécessité, pour toute famille, de vivre dans un logment digne de ce nom.

SE BATTRE AVEC DES FAMILLES EN BIDONVILLE ET HABITAT INSALUBRE POUR LEUR RELOGEMENT

Témoignage de Bernadette MARAUD -Déléguée ATD Quart Monde en Gironde

A la fin de l'été 1986, l'équipe ATD Quart Monde de Bordeaux annonçait au mouvement deux victoires : l'une concernait les habitants d'une maison délabrée d'un vieux quartier en banlieue, l'autre ceux d'un micro bidonville, perdu dans les bois. De part et d'autre des familles qui avaient souffert et espéré.

Je voudrais retracer simplement la situation de ces personnes, évoquer ce qu'a représenté dans le concret ce combat pour le relogement et ce qu'en disent les relogés.

Un vieil immeuble d'une commune au Nord de Bordeaux :

"Les habitants du premier étage reçoivent l'eau de pluie dans leur appartement et ceux du rez-de-chaussée les plâtres du plafond. Un seul coin hygiénique, sans porte, existe dans l'arrière cour, avec une cuvette installée par nos soins. Enfin, quand elle est trop pleine, la fosse des cabinets se déverse dans les caves par une fissure au mur. Nous sommes obligés de les vider au seau ". C'est en ces termes que les habitants de la Rue Marcel Sembat présentent leur immeuble à un journaliste de "Sud-Ouest" . Ils l'ont fait venir pour qu'il soit témoin de la vétusté des logements dans lesquels ils sont condamnés à vivre.

Ayant demandé en vain à leur propriétaire de réaliser des travaux, les six familles cessent de payer leur loyer. Elles alertent la presse et la Préfecture mais leurs démarches se retournent contre elles car un arrêté d'insalubrité est prononcé le 9 juillet, interdisant de manière définitive l'occupation de l'immeuble. L'expulsion leur est notifiée le 10 octobre.

C'est alors qu'une locataire avertit l'équipe ATD et que les familles et les militants d'ATD Quart Monde s'allient jusqu'à obtenir gain de cause. Un représentant du Secours Catholique de la commune se joindra aussi à eux pour certaines interventions. Il a fallu 9 mois de démarches pour obtenir de surseoir à l'expulsion prévue le 26 novembre et de reloger tous les locataires de l'immeuble. Il serait fastidieux de reprendre au fur et à mesure leur déroulement mais en résumé il y eut simultanément :

. Avec la Mairie, dix démarches (plusieurs lettres ,visites d' ATD à la Mairie, du Maire à la Maison Quart Monde, les intéressés manifestent

à la Mairie)
. Avec la Préfecture : deux courriers d' ATD au Préfet et deux de la Mairie au Préfet, deux courriers du Préfet aux HLM et deux autres à la DDASS...
. Avec les offices d' HLM : deux courriers d' ATD Quart Monde, deux de la Mairie plus des démarches.

Et bien sûr, le soutien constant aux familles pendant les neuf mois. Celles-ci sont à bout : violences, tentatives de suicide, fausse couche, problèmes de dialyse...

Divers incidents de parcours: début mai, la propriétaire fait couper l'eau. Du côté des relogements, un retard de 15 jours dans l'acheminement du courrier fait qu'il faudra attendre la commission d'attribution du mois suivant pour l'examen des demandes...

Et c'est l'intervention d'une élue, alliée du Mouvement et membre de la Commission d'attribution qui emporte la décision le 12 juin 1986.

La fin d'un bidonville au Sud de Bordeaux

De nombreuses familles ayant trouvé refuge dans des baraquements américains datant de la dernière guerre un important bidonville s'était constitué à M.... Vers 1960, des familles voient leur baraquement transporté, allée du Chût, sur le terrain d'un certain Monsieur Welsh, d'où le nom de "Cité Welsh". Ce terrain est situé dans les bois et la proximité de l'aéroport crée un bruit infernal. Il y a une prise d'eau pour tout le monde, ni WC, ni électricité.

En 1968-69, une grande opération de résorption est engagée. la cité de transit" Envol"abritera une partie des habitants du bidonville (ceux qui ont les ressources suffisantes pour payer un loyer) ainsi que des mal logés des alentours du quartier Mériadek rasé pour faire place au nouveau Bordeaux. A la cité Welsh, chaque année, la situation se détériore un peu plus. En 1980, le Mouvement ATD Quart Monde prend l'intiative d'une série d'interventions auprès des pouvoirs publics pour le relogement de la quinzaine de personnes qui restent encore. Elles dureront six ans, entre démarches et promesses non tenues.

En 1985, tout le monde est amer :
."On voudrait rester sur la commune, la dispersion c'est terrible, la mairie avait promis". "Les droits de l' Homme ? ils ont supprimé le charbon ".
. M.R. a rapporté un canapé racheté à un copain pour le logement espéré. Il attend dehors sous des plastiques ; tempêtes, pluies diluviennes, gel, le canapé devient inutilisable ; un deuxième canapé sera apporté et subira le même sort.
. M.T. se remet à boire, Mme S. se désespère, Mme D. ironise pour

garder le moral. Elle va tempêter au service du logement de la mairie.

Nous réalisons que nos démarches ont été trop espacées, surtout au début de chaque hiver. Or ceux-ci deviennent de plus en plus rigoureux. Les habitants allument de grands feux devant leurs baraques et viennent s'y réchauffer.

Les démarches, lettres, coups de téléphone vont alors s'intensifier ; les deux derniers mois ils seront presque journaliers. Là encore : Préfecture, DDASS, Commune, Offices HLM sont saisis, alertés. Peu à peu, les problèmes se dénouent et le 1er août 1986, la dernière habitante quittera le baraquement rasé pour un appartement confortable.

Que nous disent les familles à plusieurs mois d'intervalle

. "Fini les gouttières et l'humidité ! Là-bas on avait honte de recevoir des amis, ici c'est un plaisir. Ca nous change, au moins on a de la visite.

. "On est heureux d'avoir un logement comme tout le monde, sinon financièrement, du moins au niveau social. On se sent un peu égal aux autres, plus du tout diminué. Ça c'est sûr. On est fier de son appartement. Ca peut détruire la vie un mauvais logement, ça pousse les enfants à faire n'importe quoi. Maintenant ils ont repris goût."

. "Là-bas, nous dit Fabienne, 10 ans, mes poupées étaient dans des cartons pour ne pas les abîmer et parce qu'il n'y avait pas de place tandis qu'ici je peux arranger ma chambre comme je veux "...

. "Avant c'était une seule chambre pour 4 personnes et une cuisine L'hiver on se gelait. on se couchait tous les 4 dans le même lit pour se réchauffer. Maintenant ça va bien. On a tout ce qu'on n'avait pas là bas. Ce que j'apprécie le plus ce sont les toilettes et la salle de bain , c'est le principal. Joël, il reste preque une heure tous les samedis dans son bain . Maintenant, il travaille, il gagne le pain pour ses gosses".

. "Ça a tout changé, j'arrivais pas à trouver de l'emploi, parce que j'étais mal vu à cause surtout de l'endroit où j'habitais. Depuis que j'ai été relogé, j'ai trouvé du travail, j'ai trouvé tout le confort , WC, salle de bain. Ca ne me donnait pas beaucoup l'envie de vivre et même plusieurs fois, j'ai tenté de me suicider. Depuis que j'ai un nouveau logement, j'ai rencontré une femme qui m' a donné le bonheur".

" Sans logement, on n'est plus rien."

"Avant c'était la déchéance, la décadence".

Ces réactions sont pour le Mouvement de nouveaux motifs de réaffirmer la **nécessité pour les plus démunis du droit au logement.**

II UN CHIFFRAGE DELICAT

LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS D'APRES L'ENQUETE-LOGEMENT

par Claude TAFFIN, Administrateur au Département Population et Ménages de l'I.N.S.E.E.

La dernière enquête sur le logement a été réalisée par l'INSEE au dernier trimestre de 1984, et son exploitation est actuellement en cours. Malgré un échantillon, d'une taille importante, environ 38 000 logements, sa vocation est essentiellement nationale ; seul le recensement peut fournir des données régionales ou départementales sur le logement . De façon générale, il n'est pas possible d'étudier des sous-populations de taille trop petite : on pourra à la rigueur parler des locations meublées (300 000 logements) mais pas des habitations de fortune qui sont environ 30 000.

Par contre, les questions posées à l'enquête sont plus nombreuses et plus techniques. Elles concernent non seulement les caractéristiques du ménage et de son logement, mais aussi ses revenus, ses dépenses de logement, en particulier son loyer et ses charges et, s'il perçoit une aide au logement, sa nature (AL ou APL) et son montant. On dispose ainsi des principaux éléments permettant de répondre à une question telle que : comment sont logés les ménages à faibles ressources ?

Avant de donner quelques résultats, je dois signaler deux difficultés auxquelles on se heurte; la première tient à la nature de l'échantillon : il s'agit d'un échantillon de logements issus du dernier recencement, il inclut donc les logements de fortune et les chambres meublées mais exclut les habitations mobiles et l'hébergement en collectivité. De plus, sur les logements de fortune classés comme tels au recensement et figurant dans l'échantillon, on n'en a retrouvé qu'un sur deux à l'enquête. La quasi totalité de logements enquêtés sont des logements ordinaires : les formes d'habitat les plus précaires sont donc très peu représentées.

Le second problème concerne la qualité des réponses aux questions d'ordre financier, en particulier les revenus . La tendance générale dans les enquêtes auprès des ménages est que les titulaires des plus bas revenus comme des plus élevés sont plus réticents à répondre précisément que les ménages proches de la moyenne ; Il en va de même

en matière d'aides personnelles ; prenons l'allocation-logement : 2,4 millions de ménages déclarent la percevoir alors qu'il y en a 500 000 de plus selon la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Les sommes versées pour l'année 1984 s'élèvent à 19 milliards de francs, on n'en trouve que 14 à l'enquête.

Ceci n'est pas rédhibitoire et n'empêche pas l'enquête-logement de fournir quelques indications sur les conditions de logement des ménages les plus pauvres. On a retenu les 10% des ménages qui ont le plus faible revenu par "unité de consommation". Une unité de consommation est un individu pondéré par sa consommation au sein du ménage : le premier adulte de ménage vaut 1 unité ; les suivants 0,7 et les enfants de moins de 14 ans : O,5 . Ce revenu était en 1984 de 22 000 francs par an, ce qui correspond à 160 francs par jour pour un couple avec deux enfants. On a ensuite enlevé les ménages pour lesquels le revenu déclaré est probablement erroné ou transitoire : non salariés, cadres, étudiants.

Il reste 1,4 million de ménages. Les plus nombreux sont des retraités ou des ouvriers, dont près de 40% sont chômeurs. Par rapport à l'ensemble des ménages, les couples avec 3 enfants ou plus sont surreprésentés: 21% au lieu de 9,6 ainsi que les familles monoparentales : 11,6% au lieu de 4,9. En ce qui concerne leurs conditions de logement, 16% n'ont pas d'autre élement de confort que l'eau courante, au lieu de 8% et 26% de leurs logements sont surpeuplés, au lieu de 13.

42% sont propriétaires dont 10% accédants à la propriété. Cela peut paraître élevé mais il y a de nombreux retraités. 22,5% sont locataires en HLM (14,4% dans l'ensemble des ménages) et 20% locataires du secteur libre le plus souvent dans le parc ancien. 10% sont logés gratuitement et très peu sont logés en meublés ; mais ce sont ceux là qui ont les revenus les plus bas et qui, proportionnellement, dépensent le plus pour se loger : 32% de leurs revenus, 20% si l'on tient compte de l'allocation-logement.

C'est en HLM que les aides au logement sont les plus répandues puisque c'est là que l'on trouve les familles les plus nombreuses : 76% perçoivent une aide contre 40 % pour l'ensemble des ménages logés en HLM ce qui ramène leur taux d'effort, c'est à dire la part des ressources consacrée au loyer de 20 à 5%. Dans le secteur libre, il y a 51% de bénéficiaires et le taux d'effort de 24% est ramené à 13%.

Voilà le type d'étude, ou du moins son ébauche, que l'on peut effectuer

à l'aide d'une enquête générale comme l'enquête logement. Peut-on être plus précis, retenir les 5% les plus pauvres au lieu de 10% ? Leurs caractéristiques sont différentes : il y a relativement plus de chômeurs et d'inactifs, moins de couples avec enfants mais plus de familles monoparentales. Leurs conditions de logement sont plus mauvaises mais la différence n'est pas considérable: les logements sans confort passent de 16 à 18%, les logements surpeuplés de 26 à 28%. Plutôt que de tenter de cerner des sous-populations fines et difficiles à définir, il est préférable de recourir à des sources plus spécifiques telles que l'enquête "situations défavorisées".

UNE ENQUETE SUR LE CUMUL DES INEGALITES : ETUDE DES CONDITIONS DE VIE

par Jean BORKOWSKI, Attaché au Département Population et Ménages de l'I.N.S.E.E.

Jean Borkowski présente l'"Etude des Conditions de Vie", actuellement expérimentée par l' INSEE après un travail approfondi sur les méthodes, pour permettre de disposer d'informations de qualité inédite sur le cumul des inégalités, leur nature et même leur enchaînement. Il reprend, pour l'essentiel, l'article publié sous sa signature dans "Courrier des Statistiques" n° 40 de juin 86, que nous reproduisons ici :

Il vaut mieux être riche et bien portant que.... mais ce cumul n'est-il pas systématique ? Une première enquête réalisée par l' INSEE en 1978-1979 auprès d'une échantillon de 6000 personnes avait permis d'expérimenter une approche des combinaisons d'inégalités et d'explorer quelques aspects mal connus des conditions de vie. L'analyse des non-réponses et la comparaison des résultats avec ceux d'autres enquêtes montraient qu'en abordant des thèmes très variés, on ne nuisait pas à la qualité de l'information. La grande diversité des situations et la difficulté à en caractériser chacun des aspects, laissaient penser, en revanche, qu'une nouvelle interrogation devrait comporter un questionnaire plus ambitieux et toucher un échantillon plus important. Il apparaissait de plus que des informations sur la situation passée des personnes étaient nécessaires pour mieux comprendre leur situation actuelle. Ces considérations, confortées par plusieurs tests menés au cours des deux dernières années, ont conduit à une nouvelle enquête dite " Etude des conditions de vie " qui se déroule actuellement sur le terrain.

En étudiant chacun des aspects bien précis des conditions de vie de la population (les revenus, le patrimoine, l'état de santé, les conditions de logement ou de travail etc...) les enquêtes spécialisées de l' INSEE montrent généralement que, dans chacun de ces domaines, les personnes vivent dans des situations bien différentes ; les conditions matérielles d'existence ne sont pas les mêmes pour tout le monde, l'état de santé peut être plus ou moins bon, les conditions de travail plus ou moins pénibles et ainsi de suite. Plus généralement, sur chacun des sujets envisagés on peut classer les personnes depuis les moins

avantagées jusqu'au plus favorisées et donc aborder le problème des inégalités A partir de ce constat, l'enquête "Etude des conditions de vie" se propose d'aller plus avant. Son premier objectif est de rechercher dans quelle mesure sont associées certaines inégalités de conditions de vie de la population.

L'agencement des inégalités

Pour cette analyse, il faut d'abord recueillir pour les mêmes individus, des informations sur de multiples aspects intéressant leur situation et ensuite les mettre en relation les unes avec les autres . Grâce à l'enquête, on sera mieux à même de connaître la diversité des situations et donc d'évaluer plus précisément dans quelle mesure certains classements que l'on peut établir entre personnes (suivant leurs ressources, leur état de santé, leur degré d'isolement, etc...) coïncident les uns avec les autres.

Il s'agit d'étudier le"cumul des pauvretés et des richesses". Plus concrètement, les données recueillies offriront la possibilité de répondre, par exemple, aux questions suivantes : les personnes pauvres sont-elles également celles qui sont les moins bien logées, celles qui ont un mauvais état de santé ou qui ont le moins de relations avec d'autres personnes (et inversement pour les personnes aisées) ? Quelle est la nature du rapport entre la situation à l'égard de l'emploi, l'état de santé et les relations avec la famille ?

L'enquête se caractérise par une grande variété de sujets abordés . La sélection des dimensions retenues dans l'analyse des conditions de vie s'est opérée, bien entendu, au profit de celles qui paraissaient fondamentales dans une étude multidimensionnelle de la pauvreté, à la condition d'être directement opérationelles dans l'étude des liaisons.

Le contenu de l'enquête ne se limite pas aux seuls aspects monétaires des inégalités (les ressources, les aides, les difficultés financières, les éléments de patrimoine) même si ces questions occupent assez naturellement une place importante. D'autres sujets sont abordés : la situation à l'égard de l'emploi, l'état de santé, les conditions de logement et de travail, certaines habitudes de vie, les relations avec autrui notamment, auxquelles sont adjointes quelques questions sur les pratiques des loisirs.

L'enchaînement des situations

Toutefois, savoir si les élements négatifs (positifs) des modes de vie conjuguent ou non leurs effets sur les mêmes individus ne peut suffire. Encore faut-il faire la part des répercussions mutuelles des différents

handicaps (avantages) : l'absence d'études durant la jeunesse entraîne un manque de qualification dans la vie adulte et aggrave les risques d'une mise au chômage , ce qui conduit à une baisse des ressources et à l'apparition de problèmes familiaux etc... Le souci de mieux comprendre la genèse et l'enchaînement des inégalités justifie donc de poser des questions sur les antécédents familiaux, les difficultés durant la jeunesse, les évènements ayant ponctué la vie des individus etc... : on recueillera donc lors de l'interview des personnes des renseignements détaillés sur leur biographie, de manière à éclairer, le cas échéant, leurs difficultés présentes en essayant même, s'il se peut, de déceler leur origine principale et la nature de leur processus de développement (en sens inverse d'ailleurs, on s'intéressera aussi au cas des personnes qui sont actuellement en situation favorable après avoir connu des phases de vie difficile : qui "s'en est sorti " ? comment ? etc...).

Pour ce cheminement biographique des personnes enquêtées, à côté de quelques éléments précisant entre autres la nature des conditions de vie durant la jeunesse, du déroulement de la scolarité ou de la vie professionnelle, l'essentiel du questionnement vise à mettre en évidence des trajectoires-types(au moyen d'ailleurs d'un questionnaire spécifique). La démarche consiste à répertorier (et dater) la survenue d'événements précis afin de pouvoir d'abord découper le passé en un certain nombre de périodes successives et ensuite s'intéresser au contexte, essentiellement sous l'angle financier, de chacune des périodes délimitées précédemment.

Contrairement aux questions se rapportant directement aux disparités des conditions de vie actuelles, qui se présentent en général comme une reprise ou une adaptation de questions posées dans d'autres enquêtes, la partie biographique comporte des aspects originaux qui en font une première à l' INSEE et, à notre connaissance, ailleurs.

Quelques caractéristiques de l'échantillon

La première enquête réalisée en 1978-1979 portait sur "l'étude du cumul des situations défavorisées dans les modes de vie individuels" et tel sera bien l'objectif général de la nouvelle enquête. L'enquête cependant ne s'adresse pas exclusivement aux ménages et aux personnes en "situation défavorisée". Plusieurs raisons à cela. Et d'abord l'impossibilité de définir à priori une telle situation qui, dans bien des domaines, apparaît comme essentiellement relative : c'est comparativement à d'autres (aux situations "moyennes" et aussi aux situations les plus favorisées) que l'on peut dire qu'un individu est plus ou moins bien loti. En outre, quand bien même on saurait le faire,

encore faudrait-il pouvoir repérer de telles situations dans la base de sondage pour tirer l'échantillon de logements, ce qui est évidemment exclu si l'on considère la nature des informations collectées au moment du recensement.

C'est aussi pour mieux cerner les situations difficiles qu'on a cherché à s'affranchir de la limitation traditionnelle à l'INSEE du champ des enquêtes aux seuls ménages dits "ordinaires". Cette limitation est gênante du point de vue du sujet étudié, puisque précisément un cumul de situations défavorisées se trouve souvent à l'origine du départ de certaines personnes dans les ménages collectifs (maisons de retraite notamment). C'est pourquoi, l'enquête sera étendue, d'une manière limitée et avec des modalités spécifiques, aux personnes vivant dans tous les ménages collectifs (à l'exception cependant des foyers de jeunes travailleurs). Cette extension aux ménages collectifs, toutefois, étant un premier essai du genre à l'INSEE, aura le caractère d'une investigation complémentaire exploratoire plutôt que celui d'une enquête représentative en vraie grandeur.

La préparation de l'enquête

Celle-ci s'est effectuée à la direction générale de l'INSEE dans le cadre d'un groupe de travail se réunissant régulièrement tous les mois. Composé de personnes d'horizons divers, il a permis d'associer chercheurs de l'INSEE, universitaires et diverses personnes appartenant aux directions régionales (ayant de ce fait une connaissance très concrète du "terrain") chargées de veiller à la bonne organisation de la collecte et aux opérations qui suivront le recueil des informations : chiffrement, saisie, traitements informatiques. A l'occasion de problèmes particuliers, le groupe a également pu profiter de l'avis de personnalités particulièrement compétentes sur certains des sujets abordés.

En outre les deux années de préparation de l'enquête ont permis de réaliser cinq séries de tests, dans lesquels toutes les parties du questionnaire ont pu être expérimentées. Au total, une soixantaine d'enquêteurs dans leurs Directions Régionales (Clermont-Ferrand, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Paris et Toulouse) ont pu tester des versions successives de projets de questionnaires sur environ 800 ménages au total et ainsi contribué à améliorer considérablement le contenu des documents d'enquête.

Enfin une consultation finale a été organisée auprès des membres du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) et d'autres personnes a priori intéressées par le sujet et relevant d'organismes

tels que l'INED, la CNAF, le CREDOC, A.T.D. Quart Monde, etc...

L'approfondissement de certains thèmes de l'enquête s'explique non seulement par leur intérêt propre pour l'étude du cumul des situations défavorisées, mais aussi par le fait qu'il concerne des partenaires extérieurs à la division "Conditions de vie des ménages". Il en est ainsi des questions relatives aux chômeurs, dont le repérage au moyen de l'enquête permettra leur réinterrogation ultérieure dans le cadre de l'opération "Suivi des chômeurs", menée par la division "Emploi" de l'INSEE.

De même la présence de développements importants sur la santé tient également en partie à l'intérêt porté à cet aspect par la Mission recherche-expérimentation et le Service Statistique du ministère des Affaires Sociales (SESI) et matérialisé par une participation financière.

III VOULOIR AGIR

LE DEFI DES MAL LOGES ET DES SANS-ABRI

Intervention de Olivier PHILIP
Préfet de la Région d'Ile-de-France et du département de Paris

Je voudrais vous remercier de m'avoir convié dans le cadre de votre colloque international à participer à vos travaux consacrés au défi que représente le problème des mal logés et des sans abri . Je suis heureux d'avoir ainsi l'occasion de m'exprimer sur ce sujet . Je prendrai pour ma part l'exemple français pour exposer nos tentatives et les enseignements à en tirer . Avec les associations caritatives, les collectivités locales, les administrations nationales et locales, nous avons la même volonté d'améliorer la situation des personnes qui vivent sans-abri ou dans un logement de fortune - 10 à 15 000 à Paris.

Je suis frappé par trois paradoxes : Alors que l'Ile-de-France est la première région économique du pays, un habitant sur 8 est mal logé et 4% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (30 à 40 F par jour et par personne). Le second paradoxe est fourni par les statistiques de l'INSEE : 6000 appartements HLM sont attribués chaque année sur les contingents préfectoraux pour 94 000 demandes prioritaires et pourtant, il y a plus de 33 000 logements vacants tous parcs confondus recensés dans la Région. Ce paradoxe n'est qu'apparent ; 33 000 logements vacants, c'est 0,75% du parc immobilier. Nous avons étudié le problème sérieusement c'est un volet naturel qui se reconstitue en permanence : décès pour l'essentiel, gros travaux en cours et pied à terre de provinciaux . Troisième paradoxe : tout effort social à Paris diminue le nombre de logements pour les défavorisés : il n'y a plus de terrains disponibles ; dès lors, lorsque l'on détruit des logements insalubres, lorsque l'on réhabilite, on obtient de meilleurs logements, mais en moins grand nombre .

Malgré les conventions passées pour réserver 30% des logements HLM au contingent préfectoral, les demandes restent supérieures à l'offre . Il est vrai que les Préfets ont du mal à faire respecter l'utilisation de leur contingent, les commissions d'attribution restant souveraines et refusant parfois les propositions préfectorales . C'est à

Paris que la situation est la plus difficile. On trouve ensuite les Hauts-de- Seine, la Seine-St-Denis et le Val-de-Marne, le Val d'Oise étant le moins touché des départements de la Région.

De ce bref aperçu se dégagent trois priorités auxquelles j'attache une importance particulière : offrir un "toit" aux familles les plus démunies ; favoriser l'accès de celles-ci aux logements sociaux ; assurer le maintien dans leur logement des familles connaissant de graves difficultés financières. Sur ces trois points, je voudrais rappeler les actions et dispositifs essentiels mis en oeuvre par l'Etat, je voudrais aussi vous faire part de mes réflexions personnelles au vu des expériences engagées en mettant l'accent sur les mesures qui conditionnent une efficacité plus grande de la politique engagée en faveur des plus démunis...

Améliorer l'hébergement et maintenir l'effort pour la réalisation de logements sociaux

Dans le domaine de l'hébergement, les efforts doivent être poursuivis pour créer des capacités permanentes d'accueil dans les établissements, que ceux-ci soient destinés aux familles, aux célibataires, aux jeunes ou aux travailleurs étrangers. Nous nous heurtons à de grandes difficultés, notamment financières, pour accroître le parc d'hébergement permanent. Pourtant cet accroissement peut seul valoriser l' utilisation du parc d'hébergement provisoire, qui lui s'accroît. Je crois pouvoir dire à l'issue de la dernière campagne d'hiver que les efforts conjugués des parties concernées (Etat, Collectivités locales et associations), ont permis d'assurer une capacité physique globale d'hébergement provisoire à peu près satisfaisante. Je le dis car sur la base d'informations insuffisamment vérifiées, la presse s'est faite parfois l'écho de propos exagérément alarmistes.

Cela étant, l'expérience me conduit aux trois conclusions suivantes : l'effort remarquable assuré par les différents partenaires, et notamment par votre association, devra être maintenu ; j'ai constaté - et votre association avec beaucoup d'autres l'a souligné - que les conditions d'admission dans certains centres d'hébergement étaient trop contraignantes ; il faut donc assouplir ces procédures d'admission et je m'y emploierai auprès des collectivités et organismes gestionnaires de foyers ; il faut également qu'existe une meilleure information entre les différents intervenants pour éviter, comme ce fut le cas certains soirs l'hiver dernier, que des centres soient

contraints, faute de place disponibles, de refuser des candidats à l'hébergement alors que des capacités restaient disponibles dans d'autres centres . Une meilleure diffusion de l'information et une centralisation des données sur les capacités disponibles s'avèrent indispensables et c'est un objectif à se fixer pour la prochaine période hivernale . Je connais, s'agissant de l'hébergement provisoire, vos inquiétudes lorsque vous constatez que celui-ci se transforme en hébergement permanent . C'est un problème grave dont je suis conscient et les mesures dont je vais parler doivent être mises en oeuvre dans le souci de remédier à cette situation.

Les Pouvoirs Publics contribuent, par ailleurs, à la réalisation de logements sociaux pour les familles qui en ont le plus besoin. Je ne veux pas m'attarder sur cet aspect car souvent les familles dont vous vous préoccupez ont du mal à prétendre à ce logement social. J'y reviendrai. Mais il est bon de rappeler que l'effort dans ce domaine doit être poursuivi et qu'au cours des dernières années, le logement social a constitué l'essentiel des logements neufs construits en Région Ile-de-France .

Les capacités d'accueil pour les familles aux revenus les plus modestes ne se limitent pas aux seules opérations de constructions nouvelles, les programmes d'amélioration de l'habitat offrent également des possibilités. Les logements HLM anciens sont progressivement améliorés. Ceux-ci étant, après travaux, conventionnés, les familles qui les occupent se trouvent aidées par le versement de l'aide personnalisée au logement. Mais nous avons construit énormément de logements sociaux de 1950 à 1965, souvent de qualité médiocre. L'entretien de ce vaste parc social est un défi majeur que nous devons relever.

S'agissant de l'APL, celle-ci coûte à l'Etat 3 milliards de plus chaque année et cette augmentation ne peut se poursuivre indéfiniment . Des premières mesures ont été prises . Elles ont privilégié les plus démunis mais elles ont défavorisé, sans que l'on s'en rende compte, des familles ayant plus de 3 enfants et moins que le SMIG . M. Méhaignerie a demandé à ses services d'étudier cette question et de rechercher une solution . Une décision devrait intervenir prochainement .

Par ailleurs, Monsieur le Ministre Méhaignerie a décidé en 1987 de consacrer 100 MF à la construction de logements sociaux pour les plus défavorisés . Il ne s'agirait pas de construire pour chercher ensuite des occupants, mais d'identifier les futurs occupants avant de construire. Il s'agit de permettre l'accession au logement social de familles qui ne

sont pas en mesure de payer les loyers HLM actuels . En conséquence, la construction pourrait être effectuée hors normes par dérogation . L'appartement ne serait pas obligatoirement complètement aménagé - une partie de cet aménagement pourrait être laissée à l'initiative du futur occupant . La Région Ile de France pourrait prétendre à 30 MF sur ces 100 MF . Je souhaite que les organismes compétents me proposent des projets malgré leurs réticences que je m'efforce de lever .

Je mentionnerai, enfin, la politique dynamique qui a permis dans les "ilôts sensibles" d'assurer un traitement d'ensemble pour des populations défavorisées . Cet effort dans les ilôts sensibles, qui est à mon avis positif, doit être et sera poursuivi .

L'amélioration de l'habitat existant au travers des procédures de l'ANAH doit être poursuivie ; l'expérimentation à Paris et dans l'Essonne d'un nouveau mode de calcul des subventions en pourcentage du coût des travaux a montré l'intérêt de cette formule ; par ailleurs, des adaptations de la règlementation
permettant d'accorder des dérogations aux règles habituelles de recevabilité, donnent la possibilité de régler des cas jusqu'alors sans issue (Goutte d'Or) .

Nous expérimenterons en 1988 une nouvelle forme d'utilisation des crédits d'Etat en matière de logements aidés : les Préfets se verront dotés d'un crédit regroupant les dotations PLA et PALULOS ; ils pourront ainsi selon les nécessités locales mettre l'accent sur la modernisation du patrimoine ancien ou sur les programmes neufs, ce que ne permettaient pas les affectations budgétaires antérieures .

Favoriser l'accès aux logements sociaux des familles les plus démunies

Mais vos préoccupations essentielles tournent autour du fait que le logement des familles dont les ressources sont les plus modestes trouve ses limites dans le fait que les bailleurs sociaux jugent ces ressources insuffisantes pour faire face aux dépenses de loyer . C'est pour répondre à cette situation qu'une circulaire ministérielle a demandé aux Préfets de réserver sur leur contingent des logements au profit des familles présentées par des associations caritatives . Après les difficultés de mise en oeuvre, des résultats tangibles sont constatés, et dans le seul département de Paris 350 logements ont été attribués à des familles présentées par des associations . C'est une première étape, il faut que cette procédure se développe, mais elle ne peut à elle seule régler les cas les plus difficiles .

Aussi, vis-à-vis des bailleurs sociaux dont il ne faut pas se

dissimuler que nombre d'entre eux rencontrent des difficultés financières réelles, une garantie financière portant sur le versement du loyer pendant une période de un ou deux ans, apportée par une association, facilite l'attribution d'un logement . Je ne méconnais pas les problèmes que la mise en oeuvre d'une telle garantie peut poser à une association mais, d'expérience, je sais qu'elle constitue un moyen efficace pour persuader un organisme d'attribuer un logement à une famille aux revenus modestes . Et je trouve anormal qu'un organisme HLM refuse le logement lorsque cette garantie existe, ce qui s'est quelquefois produit comme vous me l'avez signalé, mais cela n'est heureusement pas le cas général .

C'est parce qu'une telle garantie peut être difficile à donner pour une association que je préconise la formule visant à ce que l'Etat et le Département créent un fonds de contre-garantie qui a le double avantage d' "appuyer" les candidats présentés par une association et d'aider si nécessaire celle-ci en cas de défaillance des familles . Je suis prêt à donner des subventions au titre de la lutte contre la pauvreté . Je suis prêt aussi à discuter de l'utilité de ce fonds et de la possibilité de le remplacer par des subventions directes aux associations . Je serais heureux d'avoir votre avis à ce sujet .

En résumé, dans ce domaine de l'accès des familles les plus démunies aux logements sociaux mes préoccupations sont les suivantes :

- amplifier la mise à disposition de logements pour les associations dans le cadre du contingent préfectoral réservé aux candidats prioritaires,
- demander aux associations d'apporter une garantie financière aux familles très modestes, garantie que je me propose d'étayer par le développement de fonds de contre-garantie ou de subventions directes aux associations et obtenir des organismes HLM que le logement soit automatiquement accordé lorsque la garantie existe,
- rechercher avec les bailleurs sociaux un accord pour que ceux-ci acceptent, dans le cas des problèmes que nous avons à régler, de prendre en compte les prestations familiales dans les capacités contributives des familles, ce qui est évidemment important pour les familles nombreuses aux revenus modestes pour lesquelles de telles prestations constituent une part essentielle de leurs revenus effectifs . Quelques organismes le font mais ils sont peu nombreux,
- être attentif enfin, et c'est croyez le une préoccupation essentielle pour moi, aux dispositions nouvelles qui pourraient être prises dans le domaine de l'APL . En effet, si ce mécanisme doit être maitrisé quant

aux charges qu'il représente pour le budget de l'Etat, je suis soucieux qu'aucune famille aux revenus les plus faibles ne se trouve affectée financièrement .

Maintenir dans leur logement les familles en difficulté

Notre action serait pour partie vouée à l'échec si elle se limitait à faire entrer une famille dans un logement social . Il faut aussi mettre tout en œuvre pour que des familles déjà logées en HLM ne perdent pas leur logement du fait qu'elles éprouvent temporairement des difficultés financières .

Perdre son logement, c'est le risque de l'éclatement de la cellule familiale, c'est le début de l'exclusion sociale, c'est l'amorce d'une situation difficilement réversible de pauvreté . En un mot, ne pas apporter d'aide à de telles familles c'est les condamner à une situation de détresse et de marginalité et vous connaissez à ATD Quart Monde ce que cela signifie. Aider des familles qui connaissent des moments difficiles à conserver leur logement, c'est éviter qu'une association comme la vôtre ne voit augmenter le nombre de ceux qui font appel à elle. Cette action en faveur du maintien dans le logement, en amont, si je puis dire, de votre domaine d'intervention, vous concerne de par ce seul fait.

L'action porte ensuite sur les impayés de loyer et le règlement des factures de gaz et d'électricité . En matière d'impayés de loyer dans le secteur social un dispositif existe dans chaque département de la région ; il permet d'aider une famille qui a des arriérés de loyer à régler sa dette en lui accordant un prêt sans intérêt, voire un prêt combiné avec une subvention . A Paris, un tel dispositif existe pour la totalité du parc HLM de la capitale ; 10 MF ont été apportés par l'Etat, la Ville, la Caisse d'Allocations Familiales et les principaux bailleurs sociaux ; les impayés de loyer pris en compte portent sur une période allant de 3 à 9 mois ; la commission, présidée par mon représentant, décide de l'importance et de la nature de l'aide ; elle peut accorder des subventions correspondantes au 2/3 de la dette de la famille .

Vous connaissez également les mesures intervenues pour aider les familles en difficulté à régler leurs dépenses de gaz et d'électricité pendant la période hivernale. Ainsi, si je prends l'exemple de Paris, des subventions sont versées, calculées en fonction de la taille de la famille et du mode de chauffage utilisé (le montant de l'allocation est doublé dans le cas de chauffage individuel). L'aide annuelle peut ainsi atteindre 2600 F pour le gaz et l'électricité en cas de chauffage individuel. Pour la période d'hiver 1986/1987, 2500 familles

parisiennes ont été aidées, le montant moyen de l'aide accordée se situant à 1750 F par ménage . Il faut poursuivre dans cette voie .

Enfin, j'ai pris connaissance avec intérêt de vos remarques sur l'institution d'un revenu minimal garanti. Quelques expériences positives sont en cours en province et une généralisation doit être étudiée dans une société qui connait les difficultés que nous vivons . Le problème est de ne pas créer des assistés, ne pas arriver à la situation de l'Allocation de Parent Isolé qui, vous le savez, est touchée par des couples non mariés bénéficiant de deux salaires . Il faut faire preuve d'imagination pour trouver une solution... Il nous faut aussi convaincre nos citoyens de la réalité et de l'ampleur du problème posé, faire évoluer les esprits. Nous ne réussirons pas dans plusieurs des domaines que j'ai évoqués si le Maire qui loge les plus défavorisés, qui loge les immigrés est battu aux élections suivantes.

Je suis conscient de n'avoir pas évoqué tous les problèmes, je songe à celui des services de protection de l'enfance par exemple avec le problème du maintien de l'unité familiale, mais je ne veux pas être trop long . Permettez-moi, avant de m'arrêter, de vous dire combien les Pouvoirs Publics sont conscients de l'importance de votre rôle, de votre désintéressement, de votre dévouement, qui est souvent une vocation à la cause de ceux qui sont exclus de notre société pour des raisons diverses - et je sais que vous trouvez parmi eux une richesse humaine qui est digne de l'intérêt que vous leur portez. Soyez-en remerciés.

DEUXIEME PARTIE

AVEC LES PLUS DEMUNIS GAGNER LE DROIT AU LOGEMENT

Ce défi provoque les différents acteurs à une réflexion active où beaucoup ont innové, développant, tout un faisceau de lignes d'action convergentes . Les travaux des ateliers s'organisent selon ces thèmes, se complètent , avec des personnes engagées quotidiennement avec les familles les plus démunies :

1- *Sortir du bidonville, de l'habitat insalubre ou de fortune ; pouvoir compter sur le logement social ?*
Animé par Daniel PETREQUIN, Président de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM .

2- *Se maintenir dans un logement et se promouvoir grâce à la sécurité d'un habitat : pour une nouvelle donnée des aides financières et de l'accompagnement social.*
Animé par Philippe LAGNIER, Directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales du Val d'Oise.

3- *Trouver des partenaires pour réussir à se loger, s'insérer dans un quartier et améliorer son logement.*
Animé par Jean VAN PUYMBROECK, Secrétaire Général du PACT de Lille.

4- *Etablir des plans d'action interpartenaires pour mettre en place un service du public prioritaire.*
Animé par Loïc CHEVRANT-BRETON, Délégué Régional ATD Quart-Monde en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

5- *Soutenir et démultiplier les innovations du secteur associatif - Défricher de nouveaux terrains d'action pour les associations* . Animé par Claude CHIGOT, Directeur-Adjoint de l'association " Logement pour Tous".

ATELIER N° 1

"Sortir du bidonville, de l'habitat insalubre ou de fortune pouvoir compter sur le logement social ?"

Animé par Daniel PETREQUIN, Président de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d' HLM,

Avec la participation de :

Sophie BORDON
Inspecteur de l'Action Sociale
Conseil Général du Val d'Oise

Toussaint BOUE
Administrateur Compagnons Bâtisseurs - COURBEVOIE (92)

Anne CANCELLIERI
Présidente de l'Association des Organismes HLM d'Ile-de-France

Marie André CANTET
Collectif Parisien pour le Relogement (FNARS) - PARIS

Jean CAZIN
Administrateur HLM
ATD Quart-Monde - CAEN

Muguette CHIROUTRE
Responsable de l'équipe
ATD Quart-Monde - CRETEIL

Daniel FAYARD
Volontaire ATD Quart-Monde
MERY- SUR- OISE (95)

Anne de GOUY
Dir. Centre d'Hébergement "Habitat Educatif" (FNARS) - MEAUX

Louis JOIN-LAMBERT
Dir. Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines
ATD Quart-Monde - PIERRELAYE

Marie-Noëlle JUNIOT
Secours Catholique
PARIS

Bérangère LE SONNEUR
Volontaire ATD Quart-Monde
MERY SUR OISE

Gérard LOEZ
Retraité
ATD Quart-Monde - LILLE

Bernadette MARAUD
Déléguée Régionale
ATD-Quart Monde - BORDEAUX

Christine MEIER
Responsable du Service Logement de la Préfecture du Val d'Oise

Bernadette NGUYEN
Chargée d'études-Direction régionale de l'Equipement Ile de France

Jean-Claude TOUBON
Mission Sociale-Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM

François NOISETTE
Direction Départ. de l'Equipement NEVERS - Secrétariat Habitat ATD Quart-Monde

Thierry VIARD
Volontaire ATD Quart-Monde
Dir.Centre de Promotion Familiale NOISY LE GRAND (93)

Marie-Laurence ROCAGEL
Chargée d'étude - Direction de la Construction - MELATT

Christian WELSCHBILLIG
Chef de Service SA HLM "L'Effort Rémois " - REIMS

Christian WELSCHBILLIG

- La cité caporal-chef Divry à Reims est une cité de Promotion Familiale construite par l' Effort Rémois et animée par ATD Quart Monde. Au départ, la municipalité était bien décidée à lutter contre la misère en cherchant des solutions pratiques correspondant à une situation donnée. Grâce à cela deux S.A d'HLM ont donné leur accord à la construction de cités de transit, à condition qu'il y ait un suivi des familles : ATD fut alors contacté pour faire des propositions d'accompagnement éducatif .

En 1974, après accord entre la ville, ATD et les S.A d'HLM, la construction des 3 cités a démarré : la cité Caporal-Chef Divry comprend 12 pavillons construits sur fonds propres de l'Effort Rémois avec un montage financier classique ; ce sont des F5 traditionnels sans chauffage central avec des loyers simples . Les familles candidates sont proposées par la mairie . Après enquête d'ATD et de la S.A d'HLM, une proposition est faite à la famille . La concertation est permanente entre la mairie qui est à l'origine du projet, la société HLM qui est propriétaire et s'occupe de la gestion et ATD qui joue le rôle d'intermédiaire et organise l'animation socio-culturelle des cités en faisant le point avec les travailleurs sociaux .

Les résultats sont globalement positifs : Depuis 1975, malgré des échecs plus ou moins ponctuels ou familiaux (certaines familles sont reparties en caravane), sur 36 mutations, 34 familles ont été logées dans le parc de l'Effort Rémois, et on n'en a plus entendu parler . Comparé au nombre de familles en attente de ce genre de logement sur Reims, 34 relogements en 13 ans, c'est insuffisant mais c'est un début : il faut bien commencer !

Mais depuis 1976, la pauvreté a changé : il y a une augmentation de demandes pour des gens pauvres avec lesquels un contrat de promotion

familiale n'a pas lieu d'être : ils manquent seulement de ressources.

Les familles relogées n'ont pas forcément de salaire. Avec ATD il a fallu chercher des solutions pour que celles qui ne travaillent pas aient des ressources : stages, contrats, TUC par exemple. ATD a collaboré avec les services sociaux de telle sorte que les aides auxquelles les familles ont droit arrivent avec cohérence ; certaines personnes ont obtenu une pension d'invalidité alors qu'elles auraient du l'avoir depuis 10 ans. "Le fait de ne pas avoir de travail n'est pas un interdit d'arriver dans le patrimoine normal : on a plus d'aides en HLM que quand on est sant logement".

Cette cité est vécue comme promotion par les familles : c'est une porte d'entrée dans la société. Le reste des services considère que ce passage est une garantie.

Débat :

L'accès au logement social est effectivement un problème central. Deux facteurs interviennent à ce niveau : d'une part un facteur économique, quelle solvabilisation des familles? d'autre part il faut tenir compte des différences culturelles et des capacités d'adaptation de chacun . (Daniel Petrequin)

Quelle solvabilité ?

- Dans la région parisienne, on n'entre pas dans un logement avec des aides (l' API s'arrête au bout de 3 ans ; les ASSEDIC arrivent en fin de droits...) mais par des revenus salariaux. Ce qui pose deux questions : celle du chômage et de l'accès au travail ; celle des populations qui n'auront jamais de travail pour des raisons de désadaptation, de maladies psycho-somatiques, etc... Ces populations n'ont pas accès au logement social. (Anne de Gouy)
- Il faudrait reconnaître que les aides légales sont de véritables droits et les intégrer dans les solvabilisations reconnues ; d'autant plus que l'on peut jouer sur des ressources même temporaires quand des familles sont placées dans des situations exigeantes avec la perspective d'un avenir : en deux ans dans un logement correct, une famille peut bouger, un jeune chez ses parents peut réussir un stage et quitter le foyer familial... (François Noisette)
- Comment se passe l'attribution des logements en HLM ? Les dossiers qui arrivent de la Préfecture sont étudiés : ressources, familles, droits possibles... Quand les ressources sont inférieures à 30 Frs par jour et par personne, après enquête, on regarde avec les travailleurs sociaux du lieu où elles habitent si la famille est capable ou non de s'insérer . Il peut y avoir deux familles monoparentales : l'une dont l'assistante sociale dit

"elle s'en sortira", l'autre dont elle dit que non . Nous avons 3 règles : Convivialité, Solvabilité, Propreté. (Anne Cancellieri)

Indésirables ?

- Pour les personnes qui accompagnent des familles quotidiennement usées ou détruites par leurs conditions de vie, les réactions des organismes HLM sont choquantes et difficiles à comprendre : beaucoup se sentent agressés, mais les familles aussi par les raisons qu'on leur donne pour les refuser. Par exemple, quand l'enquêteur vient dans la famille, s'il y a plusieurs couples avec des enfants, et si le logement n'est pas suffisamment propre, on leur dit que leur admission est refusée parce que c'est sale : c'est impossible de tenir propre un 3 pièces où on vit à douze ! On refuse si le père est incarcéré ou l'a été . Jamais on n'imaginera de faire confiance aux gens.(Muguette Chiroutre).
- Je témoigne de sommes de difficultés des familles pour faire aboutir leurs revendications. Je suis venu avec des familles dans ma tête. Bien souvent elles sont découragées par toutes les garanties qu'on leur demande. Et on leur propose si peu en contrepartie. Des familles qui n'entrent dans aucun cadre, on leur jette : vous êtes sales, et on les laisse croupir à 7 dans une pièce . (Gérard Loez).
- Si les organismes HLM les font entrer dans leurs logements vacants, il y aura plus de rejets que ceux que l'on connaît avec les immigrés. (Daniel Petrequin)
- En Ile de France, il n'y a pas de logement vide . (Anne Cancellieri)
- On peut faire des logements simples et peu coûteux, mais qui peuvent être améliorés, y compris par les intéressés. (Jean Cazin)
- Il n'y a pas de terrain non plus. Il faut acheter des maisons et les retaper.(Anne Cancellieri)

Les familles sans abri sont massivement hors-droit malgré les efforts déployés et des succès probants :

- Dans nos centres de réinsertion, en 6 ou 12 mois il faut que les gens acquièrent des qualifications, un emploi stable, qu'ils aient des allocations, des enfants qui se tiennent en place, et ça ne suffit pas . Les fonds de garantie s'adressent à des familles en difficultés temporaires, et pas à celles qui ont un manque chronique de ressources. De plus en plus nous nous organisons en collectifs d'associations, avec des conventions de garantie, on nous demande encore un accompagnement après le relogement. Cependant nous n'arrivons pas à nous faire ouvrir la porte des sociétés d'HLM. (Marie Andrée Cantet)
- En Gironde, il a fallu deux ans de démarches acharnées, mais on a pu obtenir le relogement de toutes les familles d'une maison insalubre et

d'un reste de bidonville perdu dans les bois. On continue à les suivre : sur six, deux ont trouvé du travail, toutes arrivent à payer leur loyer. Une femme qui avait vécu six ans dans une cabane est en si bons termes avec sa voisine que celle-ci lui propose de sortir son chien. Pourquoi ce minimum humainement indispensable pour vivre n'est-il accessible qu'avec un maximum de soutien, de démarches, d'engagement ? et tant de délais ? (Bernadette Maraud)

- Dans mon département, on a essayé de faire l'inventaire des taudis. Maintenant il faut trouver une solution pour chaque famille, pas forcément en HLM, ce qui suppose d'y passer du temps. Qui est responsable ? Le Conseil départemental de l'Habitat est un endroit pour en parler, mais ce n'est pas lui qui fera. Ce peut être le Département. Mais la solidarité nationale est du ressort de l'Etat. Il y a des départements pauvres et riches, bientôt des décalages entre pays, au niveau européen. (François Noisette)

- Nous avons proposé au Conseil de l'Habitat le règlement départemental des attributions : deux personnes étaient là. Dans la procédure d'attribution, certaines sociétés HLM regardent les conditions de près, d'autres font un tri quasi-mécanique. Beaucoup ont tendance à ne pas écouter les correspondants du terrain. Le locataire moyen n'a aucun interlocuteur. Il faudrait une gestion peut-être plus chère mais plus nuancée. (Christine Meier)

- Les objections économiques servent parfois d'écran aux réalités culturelles. Il faut que l'organisme puisse réussir l'insertion, sans phénomènes de rejet . (Daniel Petrequin)

Nécessité d'un parc de logements diversifiés, adaptés aux personnes : la qualité du logement, son confort et se équipements doivent répondre aux besoins des familles : le tout électrique est aberrant pour des gens qui ne peuvent payer l'électricité. Dans certaines régions, se chauffer au bois peut être un mode de chauffage permanent. Il faut une adéquation des logements proposés aux besoins et aux capacités des personnes à gérer.

Des organismes, en diverses régions, cherchent à créer des logements diversifiés, simples, peu coûteux en loyer de sortie et en gestion des charges. Certains sont conçus pour être améliorés par les habitants selon leurs capacités et leur culture. Le risque de créer des sous logements est réel, mais le souci de prendre en considération le genre de vie, les habitudes des familles très important aussi (Daniel Petrequin).

Faut-il généraliser le logement transitoire, comme les centres de promotion familiale, qui sont un point de passage, un sas

permettant aux gens d'accéder au logement après avoir acquis ce qui leur manquait ? Vaut-il mieux un logement ghetto que pas de logement du tout ? (Daniel Petrequin)

- Pour certaines familles, la vie à la verticale ne sera jamais possible : on peut proposer un sas, mais vers où ? Si elles ont besoin d'un logement à l'horizontale, avec maîtrise d'un stock (le charbon) et non d'un flux (l'électricité), il faut pouvoir mettre à leur disposition un logement adapté de façon durable.

Pour d'autres, le sas c'est le centre de promotion familiale, ou le centre de réinsertion sociale éclaté où une association accompagne la famille 3, 6 ou 9 mois. Mais pour une frange de population le logement adapté doit être un relogement définitif. (Anne de Gouy)

- Tout dépend ce qu'on appelle "logement adapté", et à condition d'exclure les sous-logements. Si c'est un relogement étudié ou même aménagé avec une famille, pourquoi lui imposer de le quitter ensuite ? Si c'est un logement conçu comme transitoire avant l'accès à l'habitat normal, il faut l'entourer de toutes les garanties qu'il ne devienne ni un cul de sac ni un passage obligé .

Des solutions-sas sont actuellement recherchées dans plusieurs domaines : c'est l'idée qui prévaut aussi en matière d'éducation avec les classes de transition, d'insertion professionnelle avec les entreprises intermédiaires... le problème à chaque fois de ces systèmes-sas, est l'aval car, si le plus souvent ils sont prévus pour un temps limité, une organisation se fait et on refuse la sortie des gens qui y sont . C'est une question d'ambition : va-t-on accepter de dévaloriser le sas et en faire un ghetto ? (Louis Join Lambert)

- Le temps d'apprentissage est plus ou moins long, mais il n'est pas nécessaire d'institutionnaliser un sas ; un suivi léger souvent suffit. C'est ce qui est déjà largement éprouvé avec L'ASEL (Aide socio éducative liée au logement) qui permet de suivre 500 familles logées dans le parc normal, qu'il soit social ou privé . On peut aussi utiliser les relations de voisinage, les circuits du quartier, il faut réfléchir à de nouveaux types d'insertion, de peuplement, à partir de ce qui existe. (Jean Claude Toubon)

- Il n'y a pas de réponse toute faite et de solution unique à promouvoir mais des approches du logement différentes, et le droit à un minimum de choix. Au même moment, tel logement adapté peut être ce que souhaite une famille et la voisine, non. Par exemple, une famille nous dit : je n'investis pas dans mon logement, mais à la prochaine naissance, je veux un logement plus grand. Une autre : je veux m'investir dans mon logement, mais si un jour je pars, que l'on tienne compte du fait que j'ai investi.Ce qu'on défend c'est la possibilité d'un choix. (François Noisette)

Le logement n'est pas séparable d'un environnement qui a une ambition promotionnelle .

- On ne peut pas concevoir le logement à part de la vie, penser que le confort ou l'organisation intérieure suffiront, s'il n'y a pas d'école préparant l'avenir des enfants, de voisinage avec lequel établir des relations, ou pas de transport et de possibilité d'emploi...C'est l'inscription du logement dans un contexte qui veut dire insertion ou enfermement . (Louis JoinLambert)
- C'est clair, l'habitat adapté peut permettre l'insertion des plus démunis s'il correspond à une démarche promotionnelle, à une prise en compte du mode de vie des personnes, mais il faut être attentif aux dérives . On est porté à critiquer les cités de transit, mais au départ elles n'ont pas été proposées comme habitat sous-normé permanent . D' un projet d'éducation, avec une réflexion sur les modes de vie, on a fait un produit . De même actuellement, dans certaines régions, on exploite des filières industrielles locales pour l'habitat "adapté "(acier, bois...) Ce sont les familles qui doivent s'adapter au produit ; il faudrait éviter cela. (Jean Claude Toubon)

- Il reste un point important : **le point de vue de ces familles est représenté par qui ?** Cela rejoint l'exposé du départ. Si nous avons pu à Reims réaliser quelque chose de positif (avec des difficultés certes), c'est que nous avons pu créer un espace de concertation où les intérêts de cette population ont pu s'exprimer. L'organisme fait régulièrement le point et peut personnaliser son intervention grâce à la mise en place d'une gestion plus nuancée qui connaît chaque famille. (Daniel Fayard).

- C'est là qu'intervient le rôle des associations et des acteurs sociaux : il faut inventer, en interpartenariat. Mais devant l'importance des besoins à satisfaire, la solidarité nationale doit jouer à plein. (Jean Claude Toubon)
- Nous passons notre temps à tirer sur le pianiste HLM qui fait des fausses notes. Mais le problème, c'est d'inventer quelque chose, ensemble. Le saxophoniste aussi fait des fausses notes : depuis la décentralisation, il y a une exaspération des municipalités pour faire la chasse au pauvre et l'envoyer chez le voisi . (Jean Cazin)
- Le projet du logement adapté commence par la sensibilisation des élus de base (c'est le Maire qui délivre le permis de construire) . C'est si facile de dire : allez donc à la Préfecture . (Christine Meier)
- On a déjà beaucoup inventé, les financements existent, mais le chef d'orchestre manque . Il n'y a pas de solution s'il n'y a pas de volonté

politique. (Christian Welschbillig)

- C'est encore plus vrai au niveau national : **qui porte la responsabilité, publiquement, d'assumer le droit au logement des gens ?** Il y a quelque chose dans la pratique social qui fait qu'on manque d'interlocuteur, de quelqu'un avec qui on puisse avancer. Pour un certain nombre de situations, on est renvoyé d'une commune à l'autre, d'un organisme à l'autre, du secteur HLM au secteur privé... Tout le monde est d'accord qu'il y a un public prioritaire. L'idée soutenue dans le rapport au Conseil Economique et Social, c'est que les partenaires départementaux concernés, créent une cellule d'action et mettent en oeuvre, non seulement des actions expérimentales, mais un programme public, quelque chose qui pourra être démultiplié, on ne peut raisonner autrement. (Daniel Fayard)
- Si on dit que c'est un véritable droit pour l'homme que le logement, c'est un problème de solidarité nationale, qui a une telle dimension qu'il doit être porté par la collectivité. (Daniel Petrequin)

En contribution à cet atelier,**Marc Devaux**, Directeur Général de la Société d'HLM Lille et Environs, a envoyé au Père Joseph la lettre suivante :

"...J'ai depuis longtemps pensé qu'un organisme d' H.L.M comme celui que je dirige devait prendre des dispositions résolvantes pour régler les problèmes des familles socialement handicapées ou sans abri . S'arrêter à la seule population relevant des possibilités des H.L.M n'est pas satisfaisant. Le nombre des " sans toit " augmentant sans cesse , la tâche est suffisante pour interpeller chacun de nous .

J'ai donc mis en place en novembre dernier un département, celui de l' Habitat Adapté , dont la tâche essentielle , est de prendre en compte les besoins des clients "de la différence" . Ceux pour lesquels personne, habituellement, ne peut rien ou dont personne ne veut . Pour répondre à de telles nécessités , il y a lieu d'intégrer deux élements dans les réponses à proposer : -adapter le relogement en sa forme et sa structure et en fonction de son usage , -l'adapter aussi en sa façon d'être géré : l'accompagnement social, indispensable appoint pour une progression de la famille doit être inclus dans la gestion, adaptée en sa forme .

Plusieurs moyens sont utilisés pour y parvenir :

- les "logements spécifiques", individuels, anciens , réhabilités, en secteur diffus : ils permettent le relogement des familles cumulant des

handicaps sociaux . Le point sur cette action est le suivant : 33 logements terminés , 27 en cours de travaux, 60 en projet avancé, 25 en négociation .

- les "logements thérapeutiques", situés dans notre patrimoine, permettent d'accueillir des unités familiales présentées par des associations avec lesquelles nous passons convention . Le suivi social est assuré conjointement par les associations et le Département Habitat Adapté . Les personnes considérées ont eu un "incident de parcours dans leur vie" (toxicomanie, prison, alcoolisme, hôpital psychiatrique etc...) . Il y en a actuellement 62 .

- les logements "pauvreté-précarité" que nous mettons à disposition dans le cadre des dispositions prises par le Ministère de la Santé et de l' Action Sociale accueillent des familles légèrement handicapées socialement . La "réinsertion" est présumée rapide . Le suivi social est assuré par le CAL-PACT local en lien avec notre société. Il y en a actuellement 46 .

D'autres actions sont en cours selon les besoins mis en évidence par nos différents partenaires ; c'est un début, mes efforts ne s'arrêteront pas là car la tâche à accomplir est encore vaste .

Conclusions - Pour action :

-Affirmer une volonté politique et une coordination au niveau national .

-Au niveau départemental, privilégier une jonction opérationnelle des principaux acteurs.

-Les Organismes HLM ne peuvent tout faire, mais doivent s'engager, imaginer, diversifier leurs réponses-y compris la prise en gestion de logements privés-et gérer au plus près des usagers, dès les attributions .

-Créer une offre adaptée aux personnes, leur permettant de choisir leur relogement, de changer de logement, mais refuser les sous-logements .

-Des centres de Promotion Familiale et de Réinsertion Sociale sont indispensables, mais ne peuvent devenir un passage obligé .

ATELIER N° 2

Se maintenir dans un logement et se promouvoir grâce à la sécurité d'un habitat : pour une nouvelle donne des aides financières et de l'accompagnement social

Animé par Philippe LAGNIER, Directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales du Val d'Oise .

Avec la participation de :

Bertrand CLERC
Resp. du C. de Promotion Familale d'HERBLAY (95)

Yves-Charles DERRIEN
Attaché OPHLM interdep. Essonne-Val d'Oise-Yvelines

Lucien DUQUESNE
Volontaire ATD Quart-Monde
Dir. Editions Science et Service

François GUILLOT
Volontaire ATD Quart Monde
REIMS

Guy JANVIER
Chef du Bureau de la Famille
Ministère des Affaires Sociales

Denyse JOUY
Magistrat -Secrétariat juridique ATD Quart-Monde

Maud KERGENMEYER
Administratrice Association "La Familloise" (60)

Marie Christine LEROY
Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers

Nicole MAIDON
Conseillére sociale HLM
ATD Quart Monde -Yvelines

Christian MONTAIGNE
Responsable Social CAL-PACT
ROUBAIX

Béatrice MOUTON
Attachée Secrétariat Général
Préfecture des Yvelines

Georges ROCHETTE
Agent de relations locataires
SA HLM "Effort Rémois"

Denise THEBAULT
Responsable de l'équipe
ATD Quart-Monde -TOURS

Yvette VANDEN-ABEELE
ATD Quart Monde ELBEUF

Philippe LAGNIER :

- L'UDAF du Val d'Oise comprend 2 services : celui des Tutelles et le Service d'Aide aux Familles en Arriéré de Loyer. Dans le département, nous notons depuis 4-5 ans un accroissement accéléré des situations de pauvreté, où le problème du logement est majeur. La première des manifestations en est l'impayé de loyer, dont l'augmentation est ressentie par tous : organismes bailleurs, gestionnaires sociaux publics et privés, administrations, travailleurs sociaux, associations .

La situation évolue souvent vers une demande d'expulsion : Les familles tentent de repousser les échéances en ne répondant pas aux convocations du bailleur, de la justice, de l'huissier, car elles ont la volonté de s'en sortir seules mais c'est aussi un indice de repli sur soi qui va souvent très loin et quand une appelle au secours, il est trop tard : elle est menacée dans son existence même.

A l'origine, il y a souvent un grave problème d'information : les familles ne savent pas ce que sont l'AL, l'APL, l'aide sociale à l'enfance, la DASS... Par exemple, un couple de retraités avait en garde trois petits-enfants: une fille de 14 ans, un garçon de 9 ans, un handicapé physique de 7 ans . Ils essayaient de vivre avec la retraite du Monsieur seulement et ne pouvaient pas s'en sortir, mais n'avaient fait aucune démarche concernant le handicap, l'allocation logement Ils étaient menacés d'expulsion .

Les difficultés proviennent aussi du non-travail, de l'absence de qualification, de culture et d'expérience positive de la société : plus les papiers sont nombreux, moins la famille répond. Mais dès le deuxième mois d'impayé, c'est l'engrenage, la perte de l'allocation logement accroît les dettes de façon vertigineuse. La procédure se met en route puis le juge statue en l'absence de la famille (qui a peur de la justice). Il ne peut que constater la clause résolutoire et ordonner l'expulsion.

Dans les tribunaux d'instance et de grande instance les saisines du juge des référés s'accroissent jusqu'à saturation. On en est a environ 50 référés par juge et par semaine. Les dossiers s'engorgent dans les services des expulsions locatives des préfectures . Pour le Val d'Oise (1 000 000 habitants),on compte en 1984, 865 demandes de concours de la force publique, et 527 décisions ; en 1985, 1302 demandes et 739 décisions. Les interventions effectives sont moins nombreuses, quoique en augmentation, mais l'étude a été faite dans l'arrondissement de Montmorency : 65% des familles partent avant l'expulsion effective. Où vont-elles ?

Ces situations ne sont satisfaisantes à l'égard d'aucune des parties :

L'expulsion accroît l'insécurité des familles, et donc leur vulnérabilité, sans leur procurer les moyens de surmonter leurs difficultés. Les services sociaux se retrouvent avec les mêmes problèmes, décuplés : pour essayer de reloger les gens on commence par placer les enfants...Il en découle un coût élevé pour tout le monde, pour le bailleur qui ne récupère pas ses frais, pour la collectivité, l'Etat ou les autres locataires dans les HLM, sans oublier le coût social. Quant au coût humain, il est inchiffrable.

Dispositif mis en place dans le Val d'Oise :

Tous les partenaires se sentent concernés : les bailleurs sociaux, les élus des collectivités locales, les députés, les services décentralisés de l' Etat ...

Au niveau des bailleurs, on ne peut minimiser l'effort de certains pour mettre en place des commissions sociales, qui étudient au cas par cas la situation socio-économique des familles. Des organismes font aussi un effort de gestion décentralisée, à proximité des locataires avec des antennes locales, des permanences de quartier, une formation pour les gardiens par exemple, et un dépistage plus précoce des impayés avec l'aide de l'informatique .

Le Conseil Général subventionne le SAFAL pour une Action Socio-Educative liée au Logement qui permet aux familles de conserver toutes leurs facultés de mener une vie autonome et responsable et de réduire leur endettement locatif .

L'Etat et le Conseil Général ont mis en place un fonds d'aide aux familles en difficultés temporaires, pour leur maintien dans les lieux, et un fonds de garantie pour le relogement, ainsi que des commissions de conciliation locative pour étudier les dossiers au cas par cas avec tous les partenaires concernés, enfin une aide conjointe pour les impayés E.D.F. - G.D.F . De plus, en 1987, le Conseil Général a mis en place, avec une partie du financement précarité - pauvreté, le RILL (Résorption d'Impayés Lourds de Loyer) qui, ponctuellement pour 1987, résorbe la plus grosse part de la dette en une fois sous forme de subvention, associée à un prêt remboursable . Par ailleurs, il poursuit des aides financières sous forme d'aide sociale, de secours d'urgence, d'allocations mensuelles .

La C.A.F. participe aux fonds et accorde des prêts, des concordats, des secours, de même que le fonds de secours des ASSEDIC qui intervient à 80 % pour certains des impayés de loyer.

Mais les moyens mis en place jusqu'à ce jour ne couvrent pas l'ensemble des besoins. Ils sont prévus en fait pour les familles

solvables à plus ou moins long terme. Même le RILL ne prend en compte que celles qui ont repris le payement du loyer et d'un partie de la dette. Les familles en difficulté permanente ou chronique en sont encore un peu plus marginalisées. Il manque une articulation claire entre tous ces dispositifs et leur ouverture à tous. Il manque une meilleure information des travailleurs sociaux pour qu'ils interviennent au stade de la prévention. Plus globalement, il manque un véritable recensement des besoins . Il faudrait un véritable observatoire du logement social, un fichier départemental semble un premier point d'accord.

Débat

- Les pouvoirs publics, en particulier les deux ministères de l'Equipement et des Affaires Sociales , malgré l'ampleur de la tâche qu'induisent le chômage et la montée des précarités, essayent d'être plus efficaces d'année en année Nous avons mis en place un certain nombre de dispositifs dont les résultats sont inégaux, selon les systèmes et selon les endroits . Mais il en résulte de toute évidence une meilleure appréhension des problèmes de pauvreté : certains intervenants ou élus les ont véritablement découverts dans leur secteur. Egalement une meilleure coordination des différent acteurs.

Par rapport à cette nécessité de mieux connaître les besoins, la circulaire du 24 décembre 1986 préconise aussi un comité départemental du logement social, et que selon un fichier exhaustif des demandes, on examine où sont les besoins, qu'on voit où sont les difficultés pour mobiliser les différents partenaires et avancer de manière pragmatique.

Le fait qu'un certain nombre de besoins ou de territoires ne soient pas couverts est souvent lié à la décentralisation, aux difficultés d'accord entre le Conseil Général et le Préfet, le Conseil Général et le Maire de la ville principale... (Guy Janvier)

- Mais la décentralisation a au moins un effet positif : le coût des placements d'enfants et celui des expulsions sont l'un et l'autre à la charge du Conseil Général qui a tout intérêt à éviter l'éclatement des familles faute de logement, ce non-sens absolu (Marie Christine Leroy).

Accompagner le relogement

La plupart des intervenants soulignent qu'il ne suffit pas qu'une famille ait un logement pour qu'elle puisse se promouvoir, mais qu'il faut lui en offrir les moyens .

- La sécurité du logement est essentielle, car elle permet la vie familiale, ce que les gens expriment souvent par rapport à leurs

enfants : le retour de ceux qui étaient placés, la possibilité d'une bonne scolarisation... Mais certaines familles ont cumulé tellement de précarités, une telle histoire d'exclusion qu'elles ont besoin d'étapes d'insertion pour assumer leurs responsabilités sociales ou familiales : lorqu'on a vécu son enfance en errance ou en habitat de fortune, des apprentissages fondamentaux n'ont pas pu se faire, en matière de propreté, d'organisation de l'espace, de maîtrise des éléments de confort... mais aussi de puériculture, de santé, d'éducation des enfants, de relations sociales etc... Une conseillère en économie sociale et familiale sait bien qu'il ne s'agit pas tant de dire les choses que de les faire ensemble, en confiance, et avec d'autres habitants du quartier .

C'est le projet des Centres de Promotion familiale du Mouvement ATD Quart Monde. Il en faudrait beaucoup plus en France, sinon les familles les plus exclues, comme celles qui vivent actuellement dans les bois du Val d'Oise, ne pourront jamais accéder à un habitat normal ; aucun plan n'atteindra ceux qui sont vraiment les plus défavorisés. (Bertrand Clerc)

- Ce rôle est difficile et ambigu, c'est le nôtre aussi (à la Familloise) quand nous faisons des chantiers de travaux avec les familles le plus pauvres de l'Oise, nous sommes à la fois solidaires, défendant avec elles leur droit à un habitat décent, et un peu éducateurs pour compléter ce qu'elles ne peuvent faire et les aider à se remettre sur des rails. Le seul critère c'est de respecter ce qu'elles sont et veulent . (Maud Kergenmeyer)

- L'important est de permettre la valorisation des individus, des pères, des mères, des enfants. Par exemple à l'Effort Rémois, nous avons proposé des chantiers d'auto-réhabilitation à deux chômeurs de longue durée, avec de grandes difficultés de leur part (pour entrer dans des horaires fixes, etc...) et un accompagnement constant. Ils reprennent confiance en eux, travaillent 20 heures par semaine et se sentent moins exclus . (Georges Rochette)

Les organismes logeurs et cette promotion sociale

- Pendant très longtemps , les HLM n'ont pas adhéré à des mesures de ce genre : cela a été une lutte terrible au début pour que les organismes demandent aux entreprises d'embaucher des habitants du quartier pour les travaux . Ils disaient "le social n'est pas notre rôle", mais ceux qui l'ont fait ont dit "nous sommes gagnants financièrement car, quand les habitants participent, ils respectent leur habitat et on n'a pratiquement plus de vandalisme".

De même, installer une antenne de gestion dans le quartier permet de voir très vite les difficultés, et d'intervenir à temps pour enrayer les

phénomènes de rejet par le voisinage . Maintenir les familles dans leur logement n'est pas seulement une question financière et ce genre d'actions est déjà de l'accompagnement social. (Marie Christine Leroy).

- Dans une cité très dégradée, avec une délinquance importante, l'Office a privatisé les rez-de-chaussée et les habitants sont responsables des espaces verts. C'est très long, mais on sent une prise en charge collective progressive. (Philippe Lagnier)
- A Mantes, une gardienne a pris l'initiative de réunir les locataires d'une tour dégradée étage par étage en proposant les matériaux de la part de l'Office et trois week ends de chantier. (Nicole Maidon)

Et l'on cite plusieurs exemples d'actions de quartier où les locataires sont consultés et responsabilisés, en particulier pour des redistributions de logements.

- Cependant **la participation des habitants comme acteurs**, leur présence aux décision, que M. Hubert DUBEDOUT voulait inciter avec le Développement Social des Quartiers, est certainement ce que l'on fait le moins bien dans les programmes effectifs . On a de l'avance, en France, pour essayer de traiter l'ensemble des problèmes posés, et pas seulement le logement et sa réhabilitation. Mais pour la participation des habitants, on a un retard considérable sur une série de pays étrangers . (Marie Christine Leroy)
- Dans ces projets, même les plus innovants et dynamiques, est-ce que les plus pauvres ne sont pas exclus du fait qu'ils maîtrisent moins bien le langage, les relations sociales, qu'ils ne sont pas habitués à une vie associative ni au partenariat ? Nous voyons cela souvent . A plusieurs endroits ils ont même été physiquement exclus des quartiers en question. Ce n'est pas délibéré, mais parce qu'on n'arrive pas à établir une communication avec eux, faute de mieux les connaître, on pense "ils ne veulent pas s'en sortir" . (Bertrand Clerc)
- Au niveau de la Commission Nationale, nous avons toujours le souci du risque d'exclusion des familles lourdes que comporte une politique de revitalisation d'un quartier. Celle-ci peut être financière à la suite d'impayés, mais sociale aussi, car elles sont le plus souvent rejetées par la population majoritaire du quartier. Ce n'est pas facile .

Mais elles peuvent être partenaires collectivement et parfois à partir des mesures même qui semblent les rendre les plus dépendantes, comme la tutelle. C'est clair que les tutelles aux prestations sociales enfant sont détournées de leur but et servent de garantie aux organismes . Parfois même les familles en arrivent à dire "je n'en peux plus, reprenez les prestations et gérez les à ma place " car leur budget est si minime qu'il en est ingérable, et leur rapport de force avec

l'organisme logeur insoutenable .

Pourtant, à Strasbourg, l'ensemble des familles sous tutelle a composé un groupe et a commencé à se poser en tant que groupe sur le quartier, à négocier ensemble avec la chambre des huissiers, avec un banquier, puis à l'inviter à travailler avec elles sur la gestion des budjets familiaux, à constituer un collectif d'achats qui loue une camionnette pour s'approvisionner dans un endroit moins cher etc... Pour des familles en situation de marginalité, d'endettement depuis très longtemps cela représente des efforts, des progrès considérables. L'idée est venue d'un juge des enfants qui s'est rendu compte qu'inévitablement, dans le cadre d'une réhabilitation de quartier, un certain nombre de familles allaient se trouver exclues. Elle a pu s'appuyer sur une tutrice qui avait fait une formation d'approche communautaire. (Marie Christine Leroy)

- **Ces réseaux de quartier sont essentiels.** Je m'occupe quotidiennement d'attributions à des familles qui n'ont rien, et l'habitat neuf d'aujourd'hui n'est pas la seule réponse car il donne, même avec l'APL, un mode de confort cher et difficile à gérer. Certaines familles le refusent pour une autre raison, très importante : elles sont dans une économie de survie d'une telle fragilité qu'elles ne peuvent pas abandonner leur réseau de voisinage, le commerçant qui fait crédit, la voisine qui garde les enfants, etc... Elles préfèrent rester dans leur logement insalubre persuadées qu'ailleurs elles ne pourraient pas tenir. Et elles ont raison, certains échecs s'expliquent clairement par la perte de ce réseau.

Où est l'autonomie des gens dans nos relogements et nos opérations de quartier ? Ne faisons-nous pas peser une pression telle que les familles sont obligées de partir ? Ne faut-il pas travailler pour créer une forme d'autonomie à travers l'habitat et l'économie de survie des familles aujourd'hui ?

Dans le cadre de contrats-familles, avec des familles qui fuyaient les travailleurs sociaux, on a offert deux maisons où elles puissent se réunir, discuter, inviter les travailleurs sociaux au lieu d'être convoquées par eux . (Chistian Montaigne)

Sortir de l'expérimental

Des progrès importants ont été faits et ces initiatives montrent un changement récent et important dans la recherche d'une participation réelle des familles les plus démunies . Ils sont loin d'être généralisés, et ne s'adressent pas encore aux familles réellement sans abri . On retrouve ainsi la nécéssité d'un observatoire par département qui fasse

le bilan del'ensemble des programmes et actions et mette en évidence les personnes laissées pour compte .

- Il faut une cellule Solidarité-Logement par département, ayant la mission de renforcer ces actions innovantes et d'aller jusqu'au bout pour le logement des plus défavorisés . Il lui faut les moyens de faire face aux situations non prévues, comme celle récente d'une femme qui a accouché dans un cabanon sans eau ni électricité .

C'est ce que propose le rapport Wresinski au Conseil Economique et Social en lui donnant une mission de recours : répondre aux demandes non satisfaites et refuser toute expulsion sans offre de relogement pour les familles démunies, après intervention de tous les dispositifs existants . (Bertrand Clerc)

- Dans le Calvados, une commission commence à fonctionner, pour examiner toutes les demandes de logement refusées en Commission d'attributions . Mais ne va-t-on pas créer une commission de plus? (Marie Christine Leroy)

- Le problème est celui de leur mission, de leur autorité . Il faut une structure qui ait clairement la mission de loger les sans abri. Elle regroupera grosso-modo les mêmes partenaires que les fonds d'aide et fonds de garantie là où ils existent, ce qui permettra de faire le joint, et de veiller aux exclusions. D'ailleurs ceux qui fonctionnent bien butent justement sur le problème des familles qu'ils ne peuvent pas prendre un compte (Bertrand Clerc).

- On commence à bien savoir travailler en coordination. C'est pourquoi nous poussons à l'élaboration de plans départementaux pour le logement des plus démunis : dans les départements où cela marche les partenaires se retrouvent autour d'une même table, par comités, par circonscription, pour faire avancer les choses de manière pragmatique.

Quand on additionne les moyens d'action sociale des CAF, des ASSEDIC, des Conseils Généraux, de l'Etat, on arrive à 80 Milliards de Francs qui, mieux utilisés, offrent certainement les moyens d'un travail efficace (Guy Janvier).

Conclusions, pour action

-Que les dispositifs d'aide et l'action sociale des départements, communes et associations évitent avant tout les expulsions sans relogement de familles dont les ressources sont trop faibles ou aléatoires.

-Que les organismes accentuent leurs efforts de gestion sociale rapprochée : antennes de quartier, rôle des gardiens ...

-tenir compte des réseaux de quartier, en créer par des actions de développement communautaire avec précisément les familles exclues ou risquant de l'être. (initiatives des travailleurs sociaux, des associations...)

-reloger les familles dans leur quartier en cas d'intervention (Développement social, Habitat et Vie Sociale, opération programmée de l'Habitat ...).

-possibilités de valorisation des chômeurs de longue durée par un travail reconnu dans leur programme ou leur logement .

-que les familles les plus démunies qui le souhaitent puissent trouver dans des centres de promotion familiale les moyens de maîtriser leur vie, leur habitat et leurs relations sociales.

-créer des observatoires départementaux du logement qui évaluent les actions entreprises et fassent ressortir les laissés pour compte

-mettre en place des cellules départementales solidarité logement, ayant pour mission de loger les familles sans abri.

ATELIER N° 3

Trouver des partenaires pour réussir à se loger, s'insérer dans un quartier et améliorer son logement
Animé par Jean VAN PUYMBROECK,Secrétaire Général du PACT de LILLE

Avec la participation de :

Micha ANDREIEFF
Chargé de Mission Com. Nat.pour le Développement Social des Quartiers

Jean AYE
Préretraité
ATD Quart Monde SAINT-MAUR

Chantal BLANC
Médecin -Responsable d'équipe
ATD Quart Monde MONTPELLIER

Michel de COLIGNY
Architecte
ATD Quart-Monde - CRETEIL

Suzanne COUROUBLE
Administratice de l'Association "La Familloise " (60)

Jean-Marie CRABEIL
Volontaire Compagnons Bâtisseurs - RENNES

Gérard FONTAINE
Directeur du PACT-ARIM des Côtes du Nord

Huguette GARSMEUR
Assistante Sociale de secteur
ATD Quart Monde LILLE
Cécile VORMS

Francine DE LA GORCE
Vice-Présidente du Mouvement ATD Quart-Monde - PIERRELAYE

Françoise LEFEBVRE
Chargée de Mission Caisse Nat. des Allocations Familiales -PARIS

Hervé LEFORT
Chef de Service à la Prefecture de Seine-St-Denis

Anne LEQUENNE
Conseillère Economie Soc.et Fam.
ATD Quart Monde -Habitat -PARIS

Annie LION
Secrétariat Général Conseil National de l' Habitat-MELATT

Olivier MARTINON
Secrétariat Général pour les Affaires régionales Rhône-Alpes

Paul-Etienne PEREZ
Administrateur PACT-ARIM
ATD Quart Monde ANGERS

Thérèse POTEKOV
Assistante Sociale Centre d'Accueil du CAL-PACTde ROUBAIX

Resp.Secrétariat Habitat
ATD Quart Monde - PARIS

Jean VAN PUYMBROECK :

L'habitat est la face la plus visible de la pauvreté : il en est à la fois une cause et une conséquence. Jamais solution satisfaisante n'a été apportée au problème de l'habitat des plus pauvres, mais aujourd'hui, la situation devient dramatique : la crise économique fait basculer dans la pauvreté des familles qui étaient jusqu'alors fragiles, dont la précarité financière se transforme vite en précarité sociale . Une nouvelle génération d'exclus apparait.

Simultanément le logement social est en crise : face à des difficultés financières importantes et à la paupérisation d'ensembles entiers de logements, les organismes de logement social éliminent de plus en plus les candidatures à risque. De même, les programmes d'amélioration des ensembles dégradés et de rééquilibrage des groupes d'habitation amènent les organismes à des politiques de peuplement tendant à écarter les familles candidates ou même en place selon des critères plus sélectifs.

Ce double mouvement de besoins croissants et de sélection de plus en plus dure, condamne des familles à l'instabilité de l'habitat, à l'errance.

Qui sont-elles ? Pour une part des familles en difficultés récentes qui ne sont pas encore trop marquées par la pauvreté: elles souhaitent en général se maintenir ou accéder au logement social. Pour une autre part, des familles depuis longtemps en situation de pauvreté qui portent des traces de leur histoire de précarité : elles ne sont pas toujours demandeurs de logement par crainte d'un rejet de leur candidature ou d'une proposition de logement qui ne corresponde ni à leur désir ni à leurs capacités. Il faut alors mettre en oeuvre une solution d'habitat adapté. Enfin, des familles aux caractéristiques particulières, d'origine nomade, de ferrailleurs ou de clochards qui nécessitent des formes d'habitat particulièrement adaptées.

Des expériences intéressantes de relogement ont eu lieu sans rien changer au dispositif général, qui au contraire va en s'aggravant. Il est urgent de tirer un bilan de toutes les opérations menées, pour en extraire les acquis et déterminer une politique générale permettant d'assumer, en quantité et en qualité , le logement de tous et surtout des plus démunis.

Au PACT de Lille, la demande arrive tous azimuts : des familles directement, des collectivités locales, des travailleurs sociaux, des associations et récemment des organismes d' HLM, soit à la suite d'un

refus d'une candidature, soit après un rejet en commission de contentieux. Les opérations sont menées par le PACT, en collaboration avec les organismes HLM, car il est important que les HLM ne se sentent pas déresponsabilisés du logement des plus démunis. Souvent la meilleure formule consiste à acquérir des logements anciens, individuels , en diffus, pour l'insertion des familles en difficulté mais son efficacité est encore restreinte : le PACT seul acquiert 10 logements par an. Les HLM, avec une gestion personnalisée du PACT, 60 par an.

L'enjeu du dispositif consiste à ne pas séparer la création, de la gestion des logements et l'accompagnement social, en particulier en bâtissant l'habitat adapté avec la participation des familles candidates : nous établissons d'abord une liste des besoins des familles et prospectons les logements vacants en fonction de ces besoins. Cette 1ère phase se fait tous partenaires confondus et les familles du quartier , candidates ou non, repèrent les logements vacants. Un premier tri des logements détectés est fait immédiatement (trop cher, trop petit, mal situé, trop mauvais état...). Une deuxième sélection a lieu ensuite, étude de faisabilité à l'appui. L'organisme HLM négocie le prix d'acquisition, lance les appels d'offre et mobilise les financements. En 3ème étape, la commission d'orientation composée du PACT et des associations du quartier propose à l'organisme d' HLM le projet avec le nom du futur occupant.

Le PACT établit ensuite le programme des travaux. Il organise une ou plusieurs visites sur place avec la famille concernée, choisit avec elle les équipements et négocie sa participation éventuelle à la réalisation. Cette procédure permet de créer un habitat adapté qui implique le locataire dans les travaux et l'aménagement du logement, mais aussi dans le processus de création. Même si les familles ne participent pas, des visites régulières ont lieu avec elles sur place.

Bien d'autres opérations ont été imaginées avec les différents partenaires : le PACT assure la gestion personnalisée de 500 logements HLM pour des familles que les organismes n'accepteraient pas dans leur patrimoine.

Il gère aussi des logements préemptés par des collectivités locales pour des projets futurs et restant vacants des années. Il effectue des travaux de confort en fonction des demandes, attribue et gère au plus près des locataires.

Il loue également des logements sociaux dans le cadre du programme pauvreté précarité pour les sous-louer à des familles en difficulté, en exercant une Action Socio-Educative liée au Logement, soit pour créer des relogements d'urgence permettant aux familles de rester dans leur

quartier et garder leur réseau relationnel, soit pour reloger des familles refusées par les commissions d'attribution avec une action de suivi pendant un an. Les impayés non récupérables sont très faibles (1,5%).

Enfin il a repris en gestion, pour le relogement de groupes d'habitants d'un quartier insalubre, quatre cages d'escalier complètes dans un grand ensemble Les occupants sont arrivés en se connaissant déjà, avec le désir d'habiter ensemble et de participer à une opération collective. Les impayés sont limités à 1,5%; les entrées sont bien tenues et la cohabitation se passe très bien.

Le dernier projet est la prise en location de logements privés pour les sous-louer à des familles soutenues par ATD Quart Monde. La ville de Lille garantit les loyers pour deux ans et finance des matériaux et même le salaire des habitants qui amélioreront leur logement avec l'appui technique du PACT.

Toutes ces solutions reposent sur la transparence et la négociation avec les différents partenaires et visent à responsabiliser les personnes intéressées.

Cependant, la croissance de la demande est telle qu'elle ne peut être satisfaite : le PACT seul n'est pas à l'échelle du problème et n'en a pas l'intention. Notre but est de montrer qu'il est possible de mettre en place des procédures adaptées à ce type de populations, de gérer différemment et de manière saine financièrement. Notre expérience prouve que personne n'est inlogeable, à condition de personnaliser d'autant plus les modalités que les difficultés sont plus grandes.

Débat ;

- Pour les personnes sans domicile, un centre d'hébergement n'est pas une solution de logement mais une transition possible. Celui du CAL-PACT de Roubaix est avant tout un milieu d'accueil, qui a la réputation de permettre de reprendre ses enfants ou de les garder sans mesure de placement. Il propose aux personnes et aux familles un soutien très fort pour retrouver leur identité et leur liberté et déployer au maximum leurs compétences. Elles s'approprient peu à peu leur chambre, les espaces collectifs du centre puis leur nouveau logement. Elles peuvent participer à l'aménagement de celui-ci, avec un salaire.

Notre choix est de prendre les plus pauvres parmi les pauvres pour prouver que si on y arrive avec eux, on y arrivera avec tous. Et pour pratiquement tous l'intégration se fait bien : ils ne sont pas marqués dans le quartier ni les enfants à l'école. Ceux-ci sont mieux acceptés grâce au soutien scolaire : leurs aptitudes au savoir, qui ont pu se

révéler, révèlent celles de leurs parents. On peut créer tout un cercle positif, inverser le cercle vicieux de la misère en voyant leurs capacités et non leurs manques.

Il faut du temps. Certains ont habité pendant un an une seule pièce d'un appartement de cinq, jusqu'au jour où croyant suffisamment en eux-mêmes, ils essayent d'atteindre les limites de leur espace. (Thérèse Potekov)

- Par rapport à la population démunie, la société a souvent tendance à vouloir traiter ce qu'on appelle des carences, alors que tout l'enjeu est de bâtir sur les points positifs, sur les dynamismes de gens. C'est le seul moyen d'avancer car on ne bâtit rien sur des carences. (Jean Van Puymbroeck).

- **Il faut aussi trouver des solutions pour le logement des Isolés.** Dans la région Nord, le problème s'est tout d'abord posé pour des étrangers avec les fermetures de garnis et hôtels meublés, puis aujourd'hui pour tous, en particulier avec l'augmentation du nombre des jeunes en rupture de famille. Ce sont en très grande majorité des hommes. Les hommes seuls errants, ça ne choque personne, or les petits logements pour personnes seules sont en nombre très insuffisant dans le parc social. (Thérèse Potekov).

- Dans la région lyonnaise, nous avons créé en 1979 une petite association l'ALPIL, qui s'est préoccupée du logement des exclus, étrangers surtout, puis de plus en plus de français et rencontre un vrai problème pour le logement des isolés. Les hôtels meublés avaient des défauts mais une fonction d'accueil essentielle. Pour maintenir les équilibres sociaux, il est nécessaire que chaque quartier garde ses populations difficiles et évite leur expulsion en banlieue. (Olivier Martinon)

- Dans les quartiers, les isolés existent à part entière. Cependant dans les projets de réhabilitation par les HLM on ne peut les faire prendre en compte.(Huguette Garsmeur)

- En préparant le rapport Wresinski, on s'est rendu compte que, dans toute la France, il y a de plus en plus de jeunes en rupture de famille.

D'autre part, de tous temps, il y a toute une économie du milieu très pauvre, qui inclut l'hébergement des isolés. Séparer le logement des familles et celui des isolés n'a pas de sens. Personne ne semble choqué qu'un isolé soit errant, alors que beaucoup sont isolés parce qu'errants. Ils ont une famille, mais les hébergements séparés, l'errance, les placements d'enfants l'ont disloquée. (Francine de la Gorce)

- Des montages sont tout à fait possibles, avec collaboration de la CNAF, pour des systèmes de co-location : prendre un loyer de type 5,

attribuer une partie à chacun et calculer l' APL sur une fraction du loyer. Ca se fait dans le Nord, à Grenoble etc... Nous avons un projet en cours actuellement avec des jeunes qui font les travaux sur leur futur logement. (Jean Van Puymbroeck)

Quels sont les objectifs de la participation des personnes défavorisées aux travaux, comment peut-on l'organiser concrètement ?

- Notre principal type d'intervention consiste à favoriser au maximum des travaux des locataires du secteur privé en habitat diffus : un des ouvriers d'entretien est spécialisé dans une forme de monitorat technique et responsable de la livraison des matériaux, des conseils d'exécution, de la vérification du déroulement. Un contrat est établi avec les gens : on évalue les travaux à faire, par exemple à un mois de travail , on paye un mois, ensuite ils se débrouillent pour le faire dans le temps qu'ils veulent.

Dans le cas des opérations " cages d'escalier ", nous avons associé le club de prévention du quartier, qui a fait intervenir également des TUC, et créé ensemble un dynamisme collectif pour les papiers peints et peintures. Les TUC ont travaillé pour des mères célibataires avec de jeunes enfants et des personnes âgées qui avaient des difficultés à faire les travaux chez elles ; tous les locataires ont participé, pour un mois de différé de loyer, avec le support pédagogique du Club de prévention. Depuis ce temps, l'image des jeunes et celle du quartier ont changé.

En troisième possibilité, nous avons créé à Fives notre propre structure de production qui a embauché des chômeurs du quartier selon des contrats à durée déterminée. L'équipe compte 7 à 8 salariés avec un animateur responsable, qui se porte candidat dans les appels d'offre, cherche d'autres marchés, évalue les travaux... Fin 86, cette structure s'équilibrait à 95% de son prix de revient, le solde étant couvert par une subvention dans le cadre du programme précarité-pauvreté, aide de réinsertion à l'emploi .
(Jean Van Puymbroeck).

-La transparence des projets vis-à-vis des familles est un objectif parfois difficile à maintenir : dans la cité de transit dont je monte le dossier, il y a déjà eu X projets et ça dure depuis des lustres. A la fois, je suis persuadé que la réhabilitation ne peut partir que des familles, de leurs souhaits et j'ai peur de les exposer à un nouvel échec .

- Cependant, en ayant peur d'échouer avec elles, on finit par mettre les familles pauvres dans une position telle qu'elles ne se mobilisent que

dans des situations dramatiques, des refus d'expulsions, des occupations de Mairies où, même si elles obtiennent gain de cause, elles se rendent très impopulaires, au lieu d'établir un vrai dialogue continu avec une ou plusieurs administrations à l'occasion d'un projet auquel elles réfléchissent et veulent collaborer (Francine de la Gorce).

- Si on porte un projet seul, on est seul à le défendre. Tandis qu'un projet bâti à plusieurs, avec les familles, a une force propre étonnante et obtient des résultats que les structures seules n'obtiendraient jamais. L'alternative est simple : ou bien on attend que le projet soit sûr d'aboutir, on propose aux familles un produit fini où elles n'ont rien à dire, avec le risque que cela ne convienne pas, ou bien on bâtit avec elles sans certitude, on prend le risque. C'est en fait le seul moyen.(Jean Van Puymbroeck)

- Les opérations où les habitants participent à l'élaboration du projet sont extrêmement marginales actuellement et les architectes ne savent rien de leur vie ni des résultats de ce qu'ils construisent (Hubert de Coligny).
- Des architectes essayent de consulter les gens ; ils viennent à des réunions où chacun exprime des souhaits, mais s'en vont en méprisant ces suggestions et trouvent les gens bien exigeants (Huguette Garsmeur).
- C'est une question de motivation et de formation des architectes. La discussion avec les usagers les plus pauvres n'est pas du tout dans leur formation. (Francine de la Gorce).
- Il faut que des architectes puissent mieux connaître la réalité des familles, mais au delà d'une connaissance, il s'agit de pédagogie. A quoi bon passer d'un choix fait par des architectes qui ne connaissent pas le problème au choix d'architectes mieux informés mais qui décideront toujours selon leurs propres références et manières de faire ? (Jean Van Puymbroeck).
- La difficulté peut venir de ce que les familles qui ont très peu de moyens culturels ont de la peine à exprimer un projet qui soit définitif , parce qu'elles n'ont pas du tout l'habitude de réfléchir de cette manière et manquent de modèles de référence dans ce domaine (Cécile Vorms).
- Les gens savent ce qu'ils veulent : dans la cité de transit, l'analyse ce que les gens ont fait chez eux depuis des années dit beaucoup de leurs objectifs, de leur imagination et de leur génie de bricoleurs, et en même temps combien ils sont démunis de savoirs et de savoir-faire. Ils ont une idée au départ mais se débrouillent avec des matériaux totalement inadéquats et des techniques incroyables pour arriver à un résultat. C'est vrai que le technicien de l'organisme logeur voit surtout un

résultat dramatique.

D'autres familles, en milieu rural, nous disaient "pourquoi une salle de bains, on a une bassine ? l'important c'est de faire des dalles parce que le plancher est pourri , on a peur de tomber dans la cave et il fait froid l'hiver. " (Paul Etienne Perez).

Une concertation par étapes.

- Justement en milieu rural où on travaille beaucoup , il me semble que c'est assez évolutif . Des gens qui vivent à 5 dans 2 pièces sur sol en terre battue n'ont pas au départ une vision exacte de ce qu'ils veulent ; ils ont un désir qui évolue à mesure qu'on travaille avec eux et jusqu'à la fin du chantier. (Jean- Marie Crabeil).
- C'est exact : on voit chez les plus pauvres des intérieurs complètement nus, ce qui ne veut pas dire que les gens ne veuillent pas autre chose, mais ils n'ont aucune référence et parfois on les étiquette définitivement comme incapables de se servir d'un cinq pièces, ou d'une baignoire, on les fige définitivement dans un certain stade de la conception de leur habitat. A l'inverse, dans une cité, il suffit que quelqu'un prenne une initiative pour que l'on voit apparaître une série d'aménagements semblables (Francine de la Gorce).
- Et cela ne peut se diversifier que s'ils ont beaucoup de références (Michel de Coligny).
- Nous avons relogé une famille de gitans qui avaient dix enfants dans un autobus, du jour au lendemain dans un 7 pièces. Pendant longtemps, la nuit, tout le monde dormait dans la même pièce parce que les enfants étaient terrorisés d'avoir chacun un lit dans une chambre isolée. Dans la journée, ils remontaient les lits dans les différentes pièces pour que ça ne se repère pas. Puis progressivement, un désir s'est créé. Ils ont pris deux pièces, trois, jusqu'au jour où ils ont eu suffisamment confiance en eux pour occuper tout l'espace. Le danger est qu'on leur donne une pièce, en disant : puisque c'est ça qu'ils veulent il ne faut pas leur en donner plus. Il faut des étapes entre un autobus et un logement de sept pièces . Le relogement correspond à un moment d'évolution, qu'il ne faudrait surtout pas figer, mais le système français ne prévoit rien entre un logement insalubre et un produit complètement fini. Il faudrait des financements adaptés à une perspective d'aménagement progressif. (Jean Van Puymbroeck).

- Dans le développement des quartiers, si on commence par mettre un coup de peinture et des éclairages sur un centre commercial, on met les commerçants en situation d'envisager la transformation de leur propre commerce alors que si on leur propose des modifications, ils ont peur.

Quel que soit le degré de culture des gens, une amorce par étapes manifeste qu'on les prend en considération, et ensuite ils sont prêts à envisager d'autres solutions qu'une simple amélioration. Dans les réhabilitations, un coup de peinture dans les cages d'escalier crée les conditions pour pouvoir ensuite réfléchir à des travaux plus sérieux (Micha Andreieff).

- De même avec les familles individuellement : on effectue d'abord une petite intervention pour pouvoir ensuite aborder les aménagements plus importants même s'ils paraissent plus urgents. Ce premier temps permet aux gens de croire qu'il va se passer quelque chose, les remobilise et les met en situation d'envisager autre chose (Jean-Marie Crabeil).

Habiter, c'est s'insérer quelque part et y créer des réseaux. L'expérience de Lille donne envie d'apprendre commen susciter des collaborations, une concertation pour que tout un quartier soit partie prenante du logement des plus démunis . (Cécile Vorms).

- Fives est un quartier assez homogène, avec toute une histoire de refus d'exclusion. Historiquement, un évènement a servi de catalyseur : un projet de rénovation et de passage d'une voie rapide. Les intervenants sociaux, de la CAF en particulier, ont fait tout un travail pour que les associations du quartier (l'une de jeunes squatters un peu en marge de la société, la deuxième de riverains genre employés-cadres et la troisième plus populaire) se mobilisent ensemble et sensibilisent les opérateurs chargés du tracé routier sur l'objectif fondamental que les opérations n'excluent pas les élements les plus défavorisés du quartier. A partir de là s'est approfondie une action collective de longue haleine qui se concrétise maintenant dans la recherche de relogements corrects et adaptés à chaque famille et le refus que même les hommes seuls ne soient exclus.

Le comité permanent de gestion et d'animation est devenu un lieu d'information, de négociation et de contre pouvoir. La concertation, à priori , était plutôt crainte par les responsables élus ou opérateurs, mais, expérience faite, tous la trouvent positive et souhaitent continuer.(Huguette Garsmeur)

- La grande différence entre Lille et Montpellier, semble-t'il, c'est l'exclusion . Sur le projet de relogement des habitants de la cité de transit où il y a surtout des gitans, la transparence est impossible : les résistances sont telles qu'un premier projet de la mairie a été abandonné, un deuxième terrain n'a pu être acquis à cause des réactions des riverains et s'il y a maintenant un projet de construction en cours c'est dans le secret le plus absolu. La demande des familles, c'était un relogement par groupes familiaux dans quatre quartiers différents mais

la Mairie, certaine de perdre les voix des quatre, a opté pour un projet unique. Comment peut-on obtenir l'accord des partenaires d'un quartier pour le relogement de familles très défavorisées ? (Chantal Blanc).

- Autant cela paraît possible, en travaillant avec les partenaires, de convaincre un quartier de ne pas accepter un projet préjudiciable aux plus défavorisés, autant il semble impossible de demander à un quartier de devenir le réceptacle des problèmes existants ailleurs (Jean Van Puymbroeck).
- A Bordeaux, dans un cas un peu comparable à Montpellier, le relogement de 17 familles, une conseillère Municipale a fait du porte à porte dans tout le quartier pour demander aux gens ce qu'ils reprochaient aux gitans et obtenir tout un changement des mentalités ; mais il faut de la ténacité et du courage politique (Francine de la Gorce)
- De l'expérience du développement social des quartiers ressort la demande, au delà de la réhabilitation des logements et des espaces publics, d'un changement d'image de marque des quartiers. Les gens demandent d'être connus pour autre chose que la réputation de leur quartier (Micha Andreiff).
- Il est important d'agir auprès des média pour faire respecter l'image des quartiers, exiger un droit de réponse au besoin . Tel est le rôle d'actions collectives de qualité, comme le Son et Lumière de la Cité Brillat-Savarin à Paris (Francine de la Gorce).

- Il y a ainsi toute une expérience à diffuser pour que les partenaires n'aient pas peur de se lancer. La Fédération des PACT a édité un recueil de fiches pratiques sur les procédures financières et techniques. Mais la façon de s'y prendre est plus intéressante encore que les moyens et il faudrait en imaginer une diffusion . En fait, toutes les actions innovantes se créent à la marge des procédures et progressivement la pratique fait que la loi doit suivre. (Micha Andreiff).

Conclusions - Pour action

- multiplier les interventions sur le parc ancien, en concertation avec les HLM premiers responsables, mais aussi avec les collectivités locales,

- diversifier les capacités d'accueil pour tenir compte des demandes réelles des familles et des isolés,

- permettre aux ménages très démunis financièrement et culturellement de se familiariser à l'habitat, si possible en y participant activement,

- bâtir des projets et des concertations permanentes avec ces familles. Les aider à en acquérir les moyens (références, informations, langage et rencontres),

- inclure cette connaissance et cette pédagogie dans la formation des architectes,

- refuser d'améliorer un quartier en en excluant les personnes les plus défavorisées,

- créer des dynamiques de quartier dans cet esprit,

- valoriser tout ce qui peut contribuer à une image positive des quartiers,

- diffuser les expériences et méthodes d'action.

ATELIER N° 4

Etablir des plans d'action interpartenaires pour mettre en place un service du public prioritaire
Animé par Loïc CHEVRANT-BRETON, Délégué Régional ATD Quart-Monde en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Avec la participation de :

Patrick BERG
Chef du Bureau des actions sociales à la Direction de la Construction - M.E.L.A.T.T.

Henri BONNAL
Chargé de Mission Fédération des Offices publics d' HLM

Pascal BRABANT
Attaché à l'Office HLM Interdépartemental Essonne-Val d' Oise- Yvelines

Daniel CARRE
Commission Logement FNARS
Dir.Adj. CHN à ROUEN

Claude CHAUDIERES
Directeur de projet
CREPA Habitat - UNFOHLM

Pascal CHEVALLIER
ATD Quart Monde -Institut de Recherches - PIERRELAYE

François CHOVET
Chargé d'Etude - Agence d'Urbanisme du District de RENNES
Geneviève LESEIGNEUR
Travailleur social dans un foyer de femmes en difficulté à CAEN

André FARRER
Directeur d'entreprise
ATD Quart Monde BEAUVAIS

Claude FERRAND
Volontaire ATD Quart-Monde
Secrétariat Général - MERYs/OISE

Georges GONTCHAROFF
Rédacteur en Chef, revue
" Correspondance Municipale"
Président de l'ADELS

Jean-Pierre HUBERT
Secrétaire Général adjoint de la Préfecture de la Seine St Denis

Pierre KAMOUH
Assistant Parlementaire de Guy MALANDAIN, député des Yvelines

Martine LECOMTE
Assistante Sociale à la Direction Prévention et Action Sociale TOURS

Catherine LEDOUX
Volontaire Compagnons Bâtisseurs COMPIEGNE
Didier ROBERT
Volontaire ATD Quart-Monde
MERY SUR OISE

Marie-Jeanne OXOTEGUY
ATD Quart-Monde
BAYONNE

Nathalie ROULEAU
ATD Quart Monde
TOURS

Loïc CHEVRANT BRETON:

A Marseille, la présence du Mouvement ATD Quart-Monde dans des cités très dégradées remonte à 1972 : des volontaires y ont habité pendant plusieurs années et leur partenariat était limité à la ville de Marseille et l'organisme HLM, mais cette action a débouché sur une opération portes ouvertes et une réhabilitation des lieux.

Depuis 5 ans, un syndicat Solidarités Familiales s'est créé autour de familles de différents quartiers menacées d'expulsion ou expulsées : il prend leur défense et essaye de trouver des solutions. Parallèlement se développent une action publique d'information et une action auprès des pouvoirs publics .. Nous connaissons actuellement 400 familles à Marseille et avons des contacts réguliers avec 150 d'entre elles dans une trentaine de lieux.

Pour créer une concertation locale, nous avons utilisé trois opportunités : le Conseil Régional, à l'occasion du démarrage du Plan, a lancé une vaste consultation qui a eu pour conséquence de rassembler un certain nombre d'organismes et d'associations, notamment sur les questions de lutte contre la pauvreté et de logement pour réfléchir ensemble; puis le Mouvement préparant le Rapport du Conseil Economique et Social, nous avons été amenés à faire des enquêtes auprès d'organismes HLM, de la Préfecture, de la Ville, en posant les questions de fond : constat de la grande pauvreté, moyens et solutions envisageables. Ceci nous a permis d'organiser une table ronde à la Maison Quart Monde autour de ces partenaires; enfin une augmentation massive d'expulsions et de non relogements de familles nous a poussés à réunir un groupe de travail avec la Préfecture, la ville de Marseille, des représentants d'organismes HLM, la Caisse d' Allocations Familiales avec l'objectif immédiat de reloger 20 familles en grande difficulté, en vue d'actions plus larges à moyen terme.

Le groupe s'est donné un an pour faire ce travail : ATD Quart Monde présentait les familles et les autres partenaires recevaient les demandes ; tous les deux mois il se réunissait et essayait de trouver une solution pour chacune.

Actuellement sur 20 familles, 6 ont été relogées , 8 sont en voie de l'être ; pour 6 familles le groupe n'a trouvé aucune solution pour l'instant . Tous les partenaires sont d'accord pour dire qu'un état de fait a été créé : des gens se sont réunis autour de familles pour

lesquelles, en principe, il n'y a pas de solution et pour lesquelles personne ne se réunit généralement. Nous avons rencontré, à ce sujet, une difficulté : au fur et à mesure que le groupe avançait, les responsables d'organismes HLM avaient du mal à ne pas revenir à leurs priorités : les familles en difficulté dans leur propre patrimoine ; cela se comprend mais le problème posé était celui des familles hors patrimoine, hors cité, en bidonville ou autre, et leur tendance était de l'évacuer.

Récemment, nous avons enfin ouvert la voie à quelque chose de permanent qui dépasse l'aspect expérimental du groupe : un groupe a été créé officiellement en mai dans le cadre du Conseil Départemental de l' Habitat , avec deux objectifs : traiter des questions d'ordre général liées au logement des plus défavorisés et obtenir le relogement précis de familles présentées par des travailleurs sociaux et des associations.

Débat:

- Toute la phase que vous avez décrite est vraiment indispensable pour pouvoir aller plus loin : il y a un temps nécessaire de concertation avec des partenaires pour arriver à se rencontrer, à s'identifier, à se comprendre, par exemple entre acteurs sociaux et organismes d'HLM. Dans les Yvelines, nous avons mis 2/3 mois au départ pour arriver à avoir le même discours, ensuite nous nous sommes aperçus que chacun connaissait les problèmes en fonction de l'activité qu'il conduisait et des populations qu'il côtoyait.

Le deuxième point important est d'arriver à définir concrètement des actions et à les mettre en oeuvre . Dans les Yvelines, nous voulions mettre en place une convention interpartenaires pour un plan d'action départemental, avec dix actions précises et limitées : vingt pavillons ici, dix acquisitions de maisons ailleurs, 5 logements transformés ... Par rapport aux organismes, le programme prévoit d'agir en trois volets : d'abord résoudre le problème de la solvabilité, problème essentiel par rapport au logement, puis l'offre d'un logement bien adapté par rapport aux familles qu'on va reloger, enfin voir quel type de suivi on va mettre en place (Claude Chaudières)

- En commission du CDH à Rouen, il était flagrant que chaque intervenant méconnaissait les moyens et les objectifs des autres . Dans un premier temps, en tant que centres d'hébergement, il nous a fallu rétablir une certaine vérité sur les populations accueillies qui étaient perçues comme des personnes vouées à ne jamais en sortir parce que trop désocialisées et démunies de moyens de réinsertion. Après ce premier pas indispensable nous avons pu faire avancer le relogement et l'accès en HLM. La concertation est très lente mais avance. Seules quelques

familles, sept ou huit sur cent cinquante cette année, nécessitent la mise en place d'une action de relogement particulière, achat de maisons à réhabiliter par telle collectivité locale pour les louer avec des loyers faibles ou un conventionnement à l' APL. Les autres dossiers débouchent grâce au fonds de garantie sur un logement normal (Daniel Carré).

Concertation sur les moyens de solvabilisation

- En Seine-St-Denis, nous nous sommes appuyés sur les financements" Précarité Pauvreté " pour mettre au point un complément, pour les familles les plus démunies , au système concordataire des CAF où les trois partenaires (famille, CAF et bailleur) prennent à leur compte chacun un tiers de la dette. En effet, nous avons constaté l'importance d'agir pour le maintien dans le logement pour éviter l'entrée des familles dans la spirale de la marginalisation : nous avons injecté des financements pour les familles incapables de suivre un plan de remboursement même à très long terme de leurs dettes locatives. Nous avons fait des commissions auxquelles participaient les assistantes sociales de secteur, interprètes des familles, la CAF et des structures associatives dont ATD Quart-Monde. Nous avons réussi à rétablir l'équilibre pour 350 familles, mais pas les cas les plus extrêmes.

Monsieur Zeller a attribué un million de plus pour cette opération, ce qui permet de traiter environ 250 dossiers supplémentaires et de mettre sur pied une structure nouvelle appelée " Collectif 93 " qui a présidé à l'élaboration du projet de " l'hôtel social 93 " et d'une troisième structure accueillant des gens complètement marginaux, isolés.

Les rapports de Monsieur Petrequin au Conseil Economique et Social et celui du Père Wresinski nous ont poussé à rechercher des solutions pour les familllles sans aucune ressource, en nous appuyant sur l'expérience des CAF et des Centres Communaux d'Action Sociale, en travaillant aussi avec le PACT-ARIM. Compte tenu de ce que l'Etat rembourse chaque année aux bailleurs et du coût social dramatique d'une famille expulsée, nous avons réfléchi avec tous les partenaires et les HLM à une formule qui utiliserait des logements vacants, en particulier les rez-de-chaussée pour créer dans des logements banalisés une sorte de structure de transit avec des financements du Ministère des Affaires Sociales ou de celui de l' Equipement : il s'agit de remettre des familles lourdes dans une situation qui leur permette de s'abstraire intellectuellement de leurs problèmes de logement, de pouvoir rechercher du travail, de pouvoir s'insérer socialement tout en évitant les ghettos avec l'accompagnement indispensable par les structures sociale.

Ce qui est important c'est qu'il y ait dans chaque commune du

département, grâce à des partenariats extrêmement variés, une espèce de ressources de logements permettant d'accueillir ces familles avec une réhabilitation légère. Les familles doivent être responsabilisées mais il faut trouver une structure relais, associative, permettant de garantir à la société HLM le paiement du loyer et le suivi social de la famille. (Jean-Pierre Hubert)

- Cette question de financement est le point d' achoppement du partenariat : les gens sont ensemble, autour d'une table ; ils ont résolu une bonne partie des problèmes en apportant qui la caution, qui le suivi social, qui le logement. Mais pour les plus défavorisés, qui demandent un type d'habitat particulier, style acquisition, nous n'avons pas les financements adaptés au type de réponse que nous savons devoir mettre en place (François Chovet).

- Ce partenariat sur les financements est important : au niveau HLM, on s'aperçoit qu'avec des financements traditionnels, on a beaucoup de difficultés pour monter des opérations d'habitat adapté et qu'il faut mobiliser tous les financements locaux et nationaux (CDC, 0,1%, etc...) complémentaires à ceux de l' Etat, pour arriver aux loyers bas qui sont nécessaires. (Claude Chaudières)

- Le logement des familles qui ont des problèmes de ressources exige que, au delà d'un travail solidaire de partage des tâches et responsabilités, on apporte de l'argent pour compléter au niveau local ce que l' Etat peut mettre. Cela vaut à la fois en matière de produit-logement et en matière de solvabilisation pour le paiement du loyer. Il semble que l'on ait plus avancé dans le domaine des investissements, car il y a plusieurs cas de figure où des partenaires se sont mis ensemble pour aboutir à des solutions de logements adaptés . En matière de fonctionnement, les rapports Petrequin et Wresinski proposent un fonds de solidarité logement. Actuellement, on s'oriente vers un système de développement et de généralisation de Compléments Locaux de Ressources. Il est trop tôt pour dire s'ils solvabilisent par rapport au logement et si les partenaires locaux les combinent avec des actions de relogement (Patrick Berg).

- Il semble, quand on parle de décloisonnement, qu'on a probablement minimisé la logique interne de chacun des partenaires : les élus, l'appareil d'Etat dans ses services centraux et extérieurs, les HLM, la CAF, les associations ont chacun une " logique de boutique ", des idéologies. En définitive, ce que nous appelons partenariat est un pari formidable sur la capacité de décloisonner ces logiques, en s'appuyant sur la bonne volonté de personnes dans des structures diverses . Cependant on est loin encore de la conversion d'institutions.(Georges Gontcharoff)

Et le partenariat avec les plus démunis ?

- Récemment un responsable administratif du Conseil Général du Territoire de Belfort nous disait : " Notre difficulté pour savoir comment mettre en place le dispositif d'allocation d'insertion c'est que nous n'avons pas de partenaire en face de nous, la population visée n'est pas organisée : on tâtonne, on a du mal à se confronter. Dans le domaine du logement, quelles expériences avons-nous d'une prise en compte des premiers intéressés, du partenariat avec les personnes concernées ? (Didier Robert).

-Dans une cité un peu à l'écart de Bayonne, nous connaissions au départ trois familles qui vivaient dans des logements très vétustes avec des installations véritablement dangereuses. L'Office n'avait fait aucune visite et aucune plainte des familles n'avait abouti. Nous avons reçu une somme de 50.000 Francs du Plan "Pauvreté-Précarité" permettant de rénover quelques appartements ; nous avons donc pensé aux familles que nous connaissions mais spontanément elles en ont parlé autour d'elles et la plupart de familles de la cité ont souhaité qu'on rénove leur logement. Des assistances sociales avaient aussi une réflexion dans ce sens, ce qui nous a poussés à organiser une table ronde avec les partenaires sociaux, l'office d'HLM et le PACT pour voir ce que l'on pouvait faire sur cette cité. Les familles ont été à l'initiative, donc inclues dans la concertation .(Marie-Jeanne Oxotéguy)

- Les gens ont des capacités, des idées propres, mais souvent pas les moyens de se mettre ensemble pour se faire entendre et réaliser. C'est important de pouvoir établir la concertation sur toute une mise en oeuvre de développement communautaire. Dans une cité de transit de la région- parisienne, il a fallu d'abord tout un temps pour rétablir la confiance entre les pouvoirs publics, les services et les habitants, mal connus et dont personne n'attendait plus rien.

La seule manière de lever ce malentendu est de réaliser des expériences réussies. Dans ce cas précis, les jeunes désoeuvrés qui habitaient les caves et créaient des problèmes ont construit un lieu de rencontre en plein coeur de la cité, où ils ont invité les adultes à venir parler des problèmes de la cité. La discussion a débouché sur une opération pour débarrasser les caves et désinfecter les logements un à un. Une véritable révolution : un travail collectif où la confiance et le dialogue ont été rétablis avec les responsables.

Vouloir le partenariat des personnes dans le domaine du logement touche à d'autres droits absolument fondamentaux, à l'aspect culturel, la scolarité, les problèmes des jeunes, l'emploi, la santé. Le milieu est important : certaines familles sont très enfoncées, d'autres moins, et si

on ne table pas sur des solidarités de voisinage et une expression collective, il n'y a ni participation ni concertation possibles, mais des consultations individuelles qui ne touchent que les plus dynamiques (Claude Ferrand).

- Ce travail collectif peut marcher dans le cadre d'une cité, d'un ilôt insalubre ou sensible comme à Stains où il y a une participation permanente de l'ensemble des gens, mais pour les familles lourdes isolées, que peut-on faire ? (Jean Pierre Hubert).

- A chaque problème correspond une méthode pédagogique originale de la participation. Depuis 1975-77, avec le groupe interministériel Habitat et Vie Sociale, puis la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, nous avons expérimenté des mécanismes parfaitement clairs d'animation sociale et de mobilisation des habitants sur une partie de la réhabilitation. Mais le logement n'est pas une denrée isolable par rapport à l'ensemble du développement local tel qu'il est pris à travers différentes procédures, type charte inter-communale. De même pour les familles dont nous parlons, le logement est un problème souvent central, mais il n'est qu'un des problèmes de leur vie quotidienne. Je ne crois pas qu'il puisse être traité séparément des autres. (Georges Gontcharoff).

- A Aix en Provence, les associations ont créé un collectif pour le logement des familles non logées et tout un travail a été fait en partenariat avec la DDASS, la CAF, la MSA. Quand il s'est trouvé devant un mur pour les familles sans salaire, celles-ci se sont constituées en association pour faire pression ensemble et être partenaires de leur relogement. Collectivement elles obtiennent des résultats. (Loic Chevran Breton).

- Nous, Compagnons Bâtisseurs , travaillons en milieu rural pour des familles propriétaires de logements très vétustes que nous les aidons à améliorer , en partageant leurs projets, la réflexion sur le chantier et les travaux, mais c'est le plus souvent une concertation individuelle. En ce moment, nous avons entrepris une opération avec l 'OPAC de l' Oise pour le relogement de familles en bidonville mais celui-ci n'entretient guère de concertation avec elles, ni avec les Compagnons (Catherine Ledoux) .

Quelle cohérence ?

- On constate un foisonnement fantastique d'initiatives de structures partenariales, mais encore très inégal. Le Conseil Economique et Social, dans le Rapport Wresinski, propose d'essayer d'institutionnaliser une porte à laquelle les familles exclues du logement soient sûres de pouvoir s'adresser et trouver une réponse : une cellule d'action regroupant tous les partenaires pour ouvrir aux plus démunis le droit au logement

(Didier Robert).

- Depuis déjà plusieurs années, le Ministère encourage la formation de dispositifs locaux pour compléter les systèmes d'aides nationales, trop massives, en essayant de trouver des solutions aux problèmes concrets, individuels. Par nature, ils débouchent sur des initiatives multiples et je ne crois pas que ce soit la meilleure solution que de vouloir les fédérer , ne serait-ce qu'en raison des différences géographiques.

Il existe actuellement dans tous les départements une structure de concertation inter-partenaires qui est le CDH, malheureusement trop lourde. Sa composition omet la participation des personnes en habitat précaire, c'est pourquoi la circulaire du 24 décembre 1986 propose d'inviter les associations caritatives représentant les plus démunis. Il faut absolument créer des sous commissions orientées vers la mise en place de plans de logement des plus démunis où les associations soient représentées (Patrick Berg).

Comment parvenir à un droit ?

- Vous avez raison de dire qu'on ne peut pas uniformiser les structures de dialogue : les situations locales et leurs traitements doivent être différents. Cependant il est tout de même gênant qu'à certains endroits se développent des structures parce que des gens comme ATD Quart Monde ont une volonté particulière et qu'à d'autres endroits où il y a aussi des besoins il ne se passe rien. C'est vrai que l' Etat est engagé financièrement de façon très lourde dans l'aide au logement et qu'il ne peut pas aller plus loin mais il peut prendre la responsabilité de réunir des gens dans des structures et faire confiance aux partenaires locaux pour trouver des solutions adaptées à la réalité (Pierre Kamouh).
- On ne peut pas se passer du dynamisme des partenaires entre eux localement mais on ne peut pas se passer non plus de l'impulsion du niveau national : sinon le droit d'avoir un toit et de ne pas être à la rue serait conditionné à la bonne volonté des partenaires à travailler ensemble (Didier Robert).
- Il me semble que nous travaillons dans les interstices des grands systèmes et que nous n'arrivons pas à faire la relation entre des réalisations limitées qui ont leur valeur et la pesée que nous essayons de faire à l'égard des grands systèmes pour qu'ils changent.

D'autre part, nous n'avons pas assez parlé de la décentralisation qui fait des élus locaux les premiers patrons de tout territoire donné. Ceux-ci doivent donc jouer les jeu et avoir la reponsabilité du partenariat, quitte à ce qu'on inscrive dans la législation un certain nombre de dispositions qui contraindraient les élus locaux à mener des instances obligatoires. C'était l'idée du Conseil Départemental du

Développement Social .

Il reste que l'échelon communal n'est pas le plus pertinent : l'échelle de développement social est soit celle du quartier, soit celle de l'agglomération et la difficulté vient de l'intercommunalité quand les élus communaux se renvoient les problèmes de l'un à l'autre et que la péréquation des finances locales devient une préoccupation incontournable. S'occuper de populations qui ne votent pas et qui sont de plus rejetées par une majorité locale, pas si silencieuse que ça, demande du courage politique.

Depuis la décentralisation, l'exécutif est au Conseil Général, et les enveloppes budgétaires se sont restreintes, donc le Préfet et ses services n'ont plus les moyens de relayer une volonté de l' Etat. Leur nouveau rôle est de savoir, avec un franc, mobiliser quatre francs localement par Gontcharoff).

- La conversion des institutions passe par la volonté des personnes et nous continuerons à travailler demain et à chercher des points d'appui dans les institutions . (Didier Robert).

Conclusions, pour action

- multiplier les concertations locales autour de l'objectif de loger les familles sans abri ;

- vouloir une concertation véritable avec les plus démunis sur les projets qui les concernent -d'où le rôle des associations et des actions collectives ;

- le temps de connaître les autres partenaires et de dépasser les "logiques de boutiques" est un premier investissement nécessaire ;

- chercher des points d'appui auprès des personnes motivées de chaque structure ;

- créer une cellule Solidarité-Logement dans chaque département

- cibler un public prioritaire et maintenir la volonté d'aboutir à son logement, y compris par un partenariat financier ;

- demander ensemble un système cohérent où les familles aient un interlocuteur mandaté et où leur droit ne dépende pas de hasards géographiques.

Atelier N° 5

"Soutenir et démultiplier les innovations du secteur associatif-Défricher de nouveaux terrains d'action pour les associations"

Animé par Claude CHIGOT, Directeur -Adjoint de l' association "Logement pour Tous"

Avec la participation de :

Jean-Marie ANGLADE
Volontaire ATD Quart Monde
MERY SUR OISE (95)

Dominique ARMAND
Compagnons Bâtisseurs
COMPIEGNE

Marie-Claude BUFFARD
Volontaire ATD Quart Monde
NOISY LE GRAND

Vincent COUROUBLE
Directeur de l'association "la Familloise" (60)

Pierre DEMERET
Délégué CIMADE Ile de France
Dir. Foyer International CIMADE
MASSY PALAISEAU

Michel LEFEBVRE
Secrétaire Général EMMAUS
Association - PARIS

Elisabeth RELANGE
Urbaniste
ATD Quart Monde - COGNAC

Monique MASSART
Présidente de l'association"un toit pour Tous"ATD Quart-Monde REIMS

Jean-Luc PENET
Délégué Régional ATD Quart-Monde
Nord-Pas de Calais

Myriam PEREZ-ABANADES
Assistante Sociale Centre
Protestant MONTPELLIER

Jacqueline PERRIN
ATD Quart Monde
NANTES

Mireille PRONO
Collectif Régional Innovation
Sociale Provence A.C.A.

Bernard QUARETTA
Vice-Président de la Fédération
Nationale des Associations dAccueil et de Réinsertion Sociale - PARIS

Jérôme VAN LANGERMEERSCH
Médecin pédiatre
ATD Quart Monde LILLE

Xavier André RICHTER
ATD Quart Monde Haguenau (68)

Claude CHIGOT :

- Logement pour Tous est une jeune association dans le prolongement d' EMMAUS HLM, qui agit actuellement à Paris et en proche banlieue pour essayer de trouver des réponses adaptées au problème des mal logés ou pas logés du tout. Sa spécificité est de créer des logements ou micro lieux de vie-habitat en visant toujours l'insertion grâce au logement, donc en évitant les ghettos. Le choix des habitants doit favoriser la rencontre de différents milieux sociaux et groupes ethniques dans des réalisations de taille réduite.

Notre tâche consiste à acquérir des terrains et des immeubles et les aménager, pour créer des logements de qualité à proximité des stations de métro, destinés à des personnes à faibles ressources. Nos loyers de sortie sont légèrement en dessous du loyer HLM, avec APL. Cela nous a amenés à créer une agence immobilière spécialisée, avec des professionnels, pour être à la pointe de la recherche et de la rapidité à maîtriser les occasions.

Nous constatons, d'une part, que les grandes opérations de rénovation écartent les populations défavorisées au profit de créations de bureaux ou de logements coûteux et nous voulons obtenir le maintien dans le quartier de populations d'origine peu fortunée. La méthode de travail consiste à repérer le réseau social d'un secteur, à entrer en relation avec les familles en difficulté de ce secteur et leur proposer des relogements de qualité, en petites unités avec salles de réunion et lieux d'animation communautaire. Nous avons ainsi terminé 50 logements dans le 11ème arrondissement.

D'autre part, nous voyons de plus en plus de familles avec de jeunes enfants, en chambres meublées, insalubres, surpeuplées, ce qui nous a poussés à créer une chaîne d'hôtels meublés à vocation sociale proposant des chambres meublées pour 1, 2 ou 3 ans, en attendant une autre solution. Ceci permet de développer un accompagnement social, un projet de travail, de formation etc...Notre objectif est la création de 600 chambres d'ici 1990.

"Logement pour tous" propose aussi à des associations de louer des logements pour y faire de la promotion sociale. Les familles sont proposées par la Préfecture, les services sociaux ou des associations. Nous n'avons pour le moment pas de crédits pour l'accompagnement social.

Ce travail nécessite un concours à la fois politique (Préfets, maires,

social.

Ce travail nécessite un concours à la fois politique (Préfets, maires, CEE) et financier: fondation Abbé Pierre, mécenat et subventions, car il faut beaucoup d'argent et d'énergie. Malgré tout, les résultats ne sont pas à l'échelle des besoins toujours plus grands.

Débat :

- " La Familloise " est une petite association loi 1901, fondée depuis 10 ans, qui emploie un salarié et demi, plus tout un réseau de soutien, pour prendre en charge des familles du milieu rural, en général propriétaires de maisons très inconfortables et dégradées. L'association propose de les réhabiliter avec elles. Nous avons ainsi aidé 150 familles en 10 ans avec lesquelles nous continuons un suivi amical. Les animateurs ont été formés par le PACT et les Compagnons Bâtisseurs et notre forme d'intervention répond bien au besoin à la fois d'améliorer son logement et de se promouvoir. Mais la difficulté est d'éclater : partout nous sentons d'autres demandes et l'association est restée à peu près unique.(Vincent Courouble)
- L'accompagnement personnalisé, en utilisant le support de choix qu'est le logement, est une piste très positive. Nous, associations, sommes souvent plus aptes à coller aux besoins car très près des personnes, plus souples que les structures et plus imaginatives. Mais il nous faut à tout prix sortir de l'anonymat, élargir, continuer d'innover, même à la limite de la légalité, et constituer en même temps un réseau relationnel et politique qui nous soutienne et veuille la reproduction de ce que nous innovons. (Claude Chigot).

Un accompagnement patient

- A Lille, nous avons trouvé indispensable de créer un groupe d'accueil pour soutenir les familles dans leurs démarches d'appropriation de leur habitat , de progression dans leur logement; ceci n'empêche pas des échecs : on n'arrive pas toujours à sortir les familles d'une certaine inertie, même en étant très proche (Jérôme Van Langermersch)
- C'est vrai. Je pense au relogement d'une famille d'une cité de Nanterre dans un 6 pièces. Depuis le début, elle vit dans des cartons, elle ressent le quartier comme hostile. Elle vient d'un quartier où elle faisait partie d'une communauté et aura certainement des difficultés à s'insérer, même à rester. Une personne fait le lien avec cette famille pour l'aider. Au début elle ne payait pas son loyer car elle n'en avait jamais eu. Petit à petit elle a mis 10 francs de côté dans une boîte à sucre jusqu'à régler

ses 300 francs par mois. (Claude Chigot)
- On doit non pas "faire pour" le gens mais "être avec" et c'est un investissement très important. Ne faudrait-il pas inventer des structures de solidarité ? des alliances proposant à des personnes relativement fortunées de s'engager pour que le relogement et l'insertion de telle famille réussissent, éventuellement de payer plus pour qu'elle paie moins ? une sorte de parrainage social ?

Dans la pratique, on ne peut avancer qu'en découvrant ce qu'il y a de positif dans ces familles et en le valorisant. (Elisabeth Relange)

La question est aussi celle d'un habitat correspondant aux besoins des personnes. Il y a un problème d'architecture, de promoteurs aussi. On va au suicide si on n'intéresse pas les promoteurs, les architectes, au projet. Il faut conceptualiser l'architecture pour que chacun puisse vivre dans les logements, diversifier les projets logement. C'est notre thème de recherche actuel à la FNARS. La concertation entre "techniciens" et "sociaux" est une nécessité absolue pour favoriser la création. Tout est affaire d'interdisciplinarité. (Bernard Quaretta)
- Architectes chez les Compagnons Bâtisseurs, en principe nous sommes à la fois très proches des personnes et compétents en tant que professionnels. (Dominique Armand)
- Au Petit Séminaire, cité PSR construite en 1960, et habitée par des familles d'origine maghrébine ou gitane, l'équipe de réhabilitation ne cherchait pas une promotion individualisée des familles mais la réhabilitation de toute une ambiance très difficile. Elle s'est appuyée dans l'action entreprise sur des personnages clés, chefs de clans, figures fortes de la population et a obtenu une motivation de tous les habitants pour l'entretien des espaces verts. Elle a créé une Régie de Quartier avec les jeunes, pour des travaux de peinture, de jardinage... Le résultat, au delà de la réhabilitation du bâti et de l'image du quartier, c'est la réhabilitation des personnes et des circuits sociaux (Mireille Prono).

Débloquer les accès au logement
- En 1986, ATD Quart Monde a fondé l'association "Un toit pour tous" avec le plan pauvreté-précarité, pour aider des jeunes couples sans logement à démarrer. C'est un besoin absolument évident et apparemment bloqué. La plupart vivent en surpeuplement chez leurs parents ou dans des véhicules ou caravanes au pied de leur immeuble. Ils n'ont pas de revenu mais démarrent des stages ou apprentissages et sans logement, ils n'auront aucune possibilité d'emploi stable ni d'insertion .

L'association a passé des conventions avec 3 organismes d' HLM et leur propose une garantie de loyer sur 2 ans. Les couples sont locataires à part entière. Les HLM réclamaient un suivi social systématique que nous avons refusé, mais nous passons des conventions individuelles avec les jeunes couples : nous nous engageons à les aider à présenter leur demande et les soutenir et eux à dire leurs problèmes. L'association assure un relais avec les HLM. (Monique Massart).

- Le profil même des mal logés est critère d'exclusion : on prend à la rigueur des familles solvables ayant 2 ans de résidence sur la commune. Il faudrait arriver à faire tomber les critères de domiciliation. Notre recherche devant tous ces blocages s'est orientée vers les logements individuels privés, avec une convention à 3 partenaires : la ville, le PACT et ATD Quart Monde. Nous avons cherché également à réduire le montant des charges en associant les locataires aux travaux. (Jean Luc Penet)

- C'est un domaine où , comme à d'autres endroits, en France, le Centre Social Protestant de Montpellier travaille beaucoup avec les centres d'hébergement, qui ont créé une mutuelle de relogement offrant une garantie de loyer et une caution, mais à des familles solvables avec un travail... Le Centre essaye de s'adapter aux besoins croissants, d'innover et gère un foyer pour hommes et un accueil temporaire en hôtel. (Mireille Prono)

- Dans l' Essonne, les Centres d'Hébergement ont mis sur pied un Collectif pour le relogement, qui verse les cautions et se porte garant. Celui-ci a passé une convention avec la Préfecture pour 10 relogements par mois dans le contingent prioritaire de logements sociaux. La DDASS a débloqué 400.000 francs pour le fonds de garantie .

Le logement social est bien sûr une piste pour l'intégration sociale des plus démunis par le logement, mais les opérations de réhabilitation offrent une alternative, en profitant de la nouvelle donne de la décentralisation pour agir auprès du maire, des commissions d'attribution, du Conseil Départemental de l'Habitat etc... Les fonds départementaux d'aide aux impayés sont aussi un moyen intéressant à employer et promouvoir.

Nous associations avons une responsabilité de combativité. C'est ainsi que le "Collectif pour le droit au logement" a pu s'opposer à des expulsions (au moment de la démolition de l' Ilôt Chalon). Ces réseaux de résistance sont absolument nécessaires.(Pierre Demeret)

- Haguenau est une petite ville de 30 000 habitants où il y a 300 demandes d' HLM en attente. Notre rôle est de crier au scandale devant

le manque de logement et susciter une politique dans ce domaine. Le maire dit " on relogera les familles dignes d'intérêt ". Pendant ce temps là 50 familles misérables vivent dans des conditions indécentes. Mais la Municipalité a fait construire la piscine la plus moderne de France. C'est vraiment une une question de choix politique (Frère Xavier André Richter).

- A Aix en Provence, pour le logement des familles non logées, les associations ont créé un Collectif (Secours Populaire, Secours Catholique, ASTI, ATD Quart Monde...) associant la DDASS, la DDISS, la MSA . Celui-ci a présenté à l'adjoint au maire chargé du logement, et président de l' OPHLM, 99 dossiers de familles en grande difficulté : la moitié n'avait pas de salaire et pour certaines 10 ans de démarches n'avaient servi à rien. Puis le Collectif a rencontré l' OPAC et LOGIREM. Une grande négociation a abouti à une réponse négative pour les gens non solvables : pas d'accès au fonds de garantie des impayés, pas de caution, pas de logement. Sous notre impulsion, les familles elles-mêmes se sont alors constituées en association pour être partenaires et faire pression, prendre en charge leur propre relogement. Elles ont obtenu de l' OPAC d'abord 10 logements transitoires qui ouvrent l'accès à un logement définitif, puis un terrain cédé par l'hôpital psychiatrique pour construire 5 logements et elles n'ont pas l'intention de s'arrêter là. (Mireille Prono).

- Nous avons toujours plusieurs combats à mener de front : la promotion sociale des familles, l'action de concertation et l'action interassociations pour lesquelles il n'y a pas de moyens financiers. (Mireille Prono)
- Il y a deux terrains de combat : le terrain institutionnel et celui du tissu social à refaire autour des plus pauvres : mettre les gens en oeuvre, les dynamiser, travailler ensemble . Et on ne peut laisser de côté ni l'un ni l'autre sans passer à côté de notre rôle. (Vincent Courouble)

Pour action :

-toute personne doit avoir accès à un logement de qualité, sécurité fondamentale et facteur-clef de promotion insertion ;

-les personnes ont droit à un partenariat pour que leur relogement

soit jumelé avec un accompagnement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation et du travail, jusqu'à leur autonomie ;

-les moyens sont à chercher chez les personnes elles-mêmes qui sont capables de se dynamiser ;

-les associations ont un rôle de démonstration, en montant des projets-pilotes, de ce qu'il est possible de faire et de reproduire sur d'autres terrains avec tous les laissés pour compte ;

-elles ont aussi à évaluer les projets pilotes et à les faire connaître ;

-elles ont un rôle d'innovation, dans la mise en évidence de ceux qui sont laissés pour compte et dans l'invention de nouvelles méthodes de solidarité, de partenariat, d'action collective, pour que les plus démunis aient non seulement droit à un logement mais droit de cité ;

-elles ont une responsabilité de pression sur les pouvoirs publics, pour que les institutions remplissent leur fonction de loger les familles dans le parc ordinaire.

TROISIEME PARTIE
SYNTHESE ET TABLE RONDE

Le débat est introduit par Bruno Couder, Délégué National du Mouvement ATD QUART MONDE et conclu par Francine de la Gorce, Vice-Présidente.
L'animation est conduite par Lucien Duquesne , Directeur des Editions Science et Service Quart Monde.

Avec la participation de :

Xavier BENOIST des	Directeur Adjoint de la Fédération Nationale PACT ARIM
Jean-Pierre DELALANDE	Député du Val d' Oise, Président du groupe parlementaire "Quart Monde" de l'Assemblée Nationale
Geneviève DELSOL	Représentant M. Pierre MEHAIGNERIE, Ministre de l' Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports
Bertrand FRAGONARD	Directeur de la Caisse Nationale des Allocations Familiales
Alain MAUGARD	Directeur de la Construction - Ministère de l' Equipement, du Logement, de l'aménagement du Territoire et des Transports
Simone NOAILLES	Adjointe au Maire de BORDEAUX, chargée des Affaires Sociales
Roland PIGNOL	Délégué Général de l'Union Nationale des Fédérations d' Oragnismes HLM
Pierre SARAGOUSSI	Responsable du projet social de la Caisse des Dépôts et Consignations

L'ordre chronologique des débats a été abandonné pour retrouver les thèmes essentiels de la discussion :
- la solidarité nationale
- les plus pauvres dans la politique nationale du Logement
- les ressources des familles sans abri
- l'accompagnement social
- la participation des familles et les relais associatifs.
- le rôle des partenaires locaux et les instances de concertation

La solidarité jusqu'où ?

Est-ce que cette année (Année Internationale du Logement des Sans Abris) sera une année marquante pour les sans abris, est-ce que notre action aura été jusqu'au bout de notre volonté ? Aurons-nous appliqué notre souhait de ne rejeter vraiment personne ? Aucun de ncus ne tire glcire d'opérations dans lesquelles 80 % des personnes ont été relogées et 20 % laissées pour compte. L' interrogaticn majeure, nctre défi, reste le devenir de ces derniers. Tels sont les propos de Bruno Couder pour lancer le débat.
Oui, ces laissés pour compte sont ceux qui nous rasssemblent et nous demandent d'aller jusqu'au bout de nos responsabilités, avec l' ambition, comme le disait le Père Joseph Wrésinski en ouverture, de donner un toit à tous ceux qui sont sans abri d'ici vingt cinq ans, voire plus rapidement en France. En écho, Olivier Philip, Préfet de Région, a affirmé sa volonté de réussir en Ile de France.
Pour aboutir, il faut que personne ne soit oublié, et seul l'Etat peut être le garant d'un tel engagement. Il doit prendre des responsabilités législatives et financières
Le gouvernement a regardé de très près le rapport du Conseil Economique et Social affirme, pour M. Mehaignerie, Geneviève Delsol . Jacques Chirac a nommé Adrien Zeller responsable des actions en faveur des plus démunis dans le cadre du futur plan Pauvreté-Précarité... Pour conduire ce plan Précarité-Pauvreté il est prévu de travailler de façon expérimentale dans dix départements... Une concertation sera lancée pour définir les actions à entreprendre et les conditions de leur mise en oeuvre.
Les propos des participants au colloque rejoignent très largement les reflexions menées à l'Assemblée Nationale, cela fait plaisir, affirme Jean-Pierre Delalande, qui rappelle qu'un intergroupe parlementaire tout à fait convaincu de la nécessité d'agir, a déposé une proposition de loi relative au logement de ces plus pauvres : définition d'un public prioritaire, création d'un fonds départemental pour le logement des

défavorisés, incitations fiscales aux communes et commission départementale "solidarité logement ", Il est temps de manifester une volonté politique nationale, estime Pierre Saragoussi, en créant une commission nationale et en étendant immédiatement à tout le territoire la création des commissions "solidarité-logement". Toute une frange de la population risque de basculer dans la pauvreté et il est de l'intérêt de tous d'éviter une société duale telle qu'elle peut apparaître par exemple, dans certains centres urbains britanniques.
Xavier Benoist partage cet avis : il faut à la fois créer une commission nationale et agir dans les départements et les communes.
Oui, la solidarité nationale en faveur des sans abri peut enfin voir le jour, affirme Alain Maugard, car le combat de la pauvreté commence à être culturellement assumé par la Nation et les responsables sont maintenant prêts à le prendre en compte. Il faut donc trouver des solutions, les officialiser sans honte ; effectivement la pauvreté est un des grands problèmes de ce pays.
Mais Simone Noailles jette une note plus pessimiste : La société duale est là, ce n'est pas la peine de rêver : à toutes les périodes de notre histoire, les plus pauvres sont encore devenus plus pauvres . Sauf à A.T.D. Quart Monde et dans des associations, je ne crois pas que les gens soient disposés à toute la patience et la ténacité nécessaire pour aider des familles du Quart Monde à s'en sortir peu à peu. Le cheminement des plus pauvres est lent, les problèmes sont inextricablement liés, et la situation économique n'incite guère à un partage avec les plus pauvres. Je dis qu'on ne s'en sortira que par le partage, et un partage qui va très loin ; généralement, ce n'est pas très apprécié. Cela nécessite beaucoup de travail, d'acharnement, et des hommes qui se battent pour faire entendre la voix de ceux qui ont moins, car on l'entend un petit peu mais on l'oublie vite.
Je suis convaincu, dit Bertrand Fragonard , que les problèmes de logement, comme les problèmes d'éducation, se règlent par la loi et par les prestations légales..., ce qui implique un redéploiement financier d'ampleur nationale.

Les plus pauvres dans la politique nationale du logement

Bruno Couder rappelle d'entrée que le Ministère de l'Equipement et du Logement et l'Union des HLM ont organisé à la mi-mai un colloque intéressant sur la création de logements adaptés. L'objet du présent colloque n'est donc pas de traiter de questions techniques et financières, même si les débats des groupes de travail ont bien précisé le rôle de logements "adaptés". Il constate l'accord des participants sur la

nécessité de disposer de logements qui correspondent aux besoins des sans abris, car au delà du problème d'abri, il y a une réalité de misère considérable.
Cependant, le refus du logement ghetto est également unanime. L'expérience d'associations telle qu'A.T.D. Quart Monde permet d'envisager deux pistes pour sortir de ce paradoxe : d'une part, l'accès à un logement adapté est un facteur de promotion sociale s'il permet d'accéder par la suite à un logement ordinaire, d'autre part il est possible et tout à fait souhaitable d'intégrer des logements adaptés au sein même des programmes de création d'habitat.
Geneviève Delsol rappelle que les logements adaptés ne sont pas des "logements au rabais" et que cent millions de francs supplémentaires ont été débloqués pour la construction de tels logements.
Il faut organiser un logement adapté dans lequel les familles puissent rester suffisamment longtemps pour se créer des habitudes, s'insérer dans le quartier, accéder à une éducation , précise Jean Pierre Delalande. Il faut procéder par étapes pour reloger des gens qui seraient dépaysés au départ dans un logement comme tout le monde.
Claude Nery, Directeur de la Société HLM Emmaüs, souligne qu'on ne peut envisager des logements adaptés que, accompagnés de toute une action sociale, et Simone Noailles présente en ce sens la première réalisation de logements adaptés à Bordeaux : le logement de huit familles préparé par tous les intervenants sociaux. Si ces familles sont d'accord pour avoir un logement, on leur proposera un accompagnement social et aux plus pauvres d'entre elles le minimum garanti de ressources de la ville. Nous allons expliquer aux familles que dès qu'elles auront retrouvé une certaine autonomie financière, elles pourront accéder désormais aux HLM. Une certaine partie du parc HLM le permet, pourtant il faudra l'autorité du maire, toute l'autorité du maire pour faire accepter cette désision. Les autres expériences que relate Simone Noailles manifestent qu'aucune solution n'est miraculeuse mais que chacune doit être adaptée aux cas particuliers.
Alain Maugard, pour sa part, est bien convaincu qu'un traitement adapté aux familles les plus pauvres est la seule voie, mais souligne qu'il reste essentiel de resituer leur problème du logement dans l'ensemble des problèmes du logement afin d'éviter de marginaliser ces familles en les assignant à demeure dans des logements dits adaptés.

Cette optique est reprise par Xavier Benoist qui affirme la conviction du PACT : qu'il convient de favoriser en premier lieu le parc social , qui seul ouvre des droits aux personnes. Mais le parc ancien privé le plus dévalorisé, refuge des familles très pauvres, doit également faire

l'objet d'une intervention volontariste pour remédier à l'insalubrité en assurant aux habitants leur maintien. Des associations PACT ARIM créent ainsi un parc de statut intermédiaire. Il apparaît absolument nécessaire d'établir très vite une charte de l'habitat adapté qui exclut les logements sous-normés aussi bien dans le tissu ancien qu'en construction neuve.

Roland Pignol souligne l'acquis de la dernière décennie : la très grande majorité du Mouvement HLM a appris l'interpartenariat . Les problèmes axuquels nous nous trouvons confrontés sont des probèmes de société que nous ne pouvons assumer que dans un jeu global . D'autre part, nous venons de réaffirmer l'attachement de notre mouvement au droit à l'habitat, et une telle motion n'est pas neutre. Dans ce but, je suis attaché à ce que le Mouvement HLM s'engage encore plus hardiment dans une politique de diversification du patrimoine de façon à pouvoir assumer sa mission sociale à la fois à travers le patrimoine qu'il a construit, et en aménageant celui qui existe dans ce pays (le plus important d' Europe par millier d'habitant).
M. Georges Gontcharof (rédacteur en chef de la revue Correspondance Municipale) se demande si les mesures prises par M. Pierre Mehaignerie pour le parc couvert par la loi de 1948 ne vont pas priver bon nombre de personnes d'un logement décent.
Pour Jean-Pierre Delalande, l'anachronisme de la loi de 1948 justifiait les mesures prises. Par contre, les pouvoirs publics doivent éviter les déséquilibres de marchés. Une nouvelle intervention législative dans le domaine du logement locatif privé est donc souhaitable.
Alain Maugard précise qu'il n'est pas satisfaisant de continuer à compter sur certains propriétaires privés pour assurer le logement social. Cela conduirait à une totale distorsion des lois du marché et de la vérité des prix. Inéluctablement le secteur HLM va loger de plus en plus de familles pauvres au risque de concentrer encore des poches de pauvreté. Or c'est dangereux car cela va dans le sens d'une société duale. Il est dès lors urgent de diversifier le patrimoine HLM, de le répartir mieux dans le tissus urbain, pour éviter d' aggraver encore la situation d'ici à quinze ans.
Si on utilisait massivement le parc HLM, reprend Roland Pignol , on ferait des contre-performances. Car on ne peut concentrer trop de familles en difficulté sans voir apparaître des problèmes nouveaux. Il faut diversifier les formules d'accueil.
Xavier Benoist souligne que le risque est le même dans une partie du parc privé, car certains bailleurs dans de nombreuses régions, se désintéressent totalement à l'heure actuelle de leur parc immobilier pour

lequel il faut imaginer et créer des dispositifs. Et Roland Pignol complète : en relais des propriétaires privés, les associations comme les PACT-ARIM, les collectivités locales et le mouvement HLM doivent ensemble assumer leur responsabilité sociale.
Nous faisons tout, conclut Alain Maugard, pour que le logement des familles en grande ou totale pauvreté soit partie intégrante (et publiquement assumée) des grands constats de la politique du logement. C'est la volonté de Pierre Méhaignerie et le sens de ses circulaires aux Préfets, Conseils Départementaux de l' Habitat et Directeurs Départementaux de l' Equipement.
Dans sa conclusion, Francine de la Gorce reprend une demande de Chantal Blanc, alliée d'A.T.D. à Montpellier : que l'on garantisse aux familles , quelles que soient leurs conditions précaires d' habitat, le droit à la domiciliation : c'est une des clés d'entrée dans les droits car un hôtel meublé, une baraque de bidonville ne sont actuellement pas reconnus comme domicile et privent leurs occupants de tout droit à des prestations et même à des secours tels que la prise en charge des frais d'enterrement, il faut le savoir. Dans le cadre de la préparation du rapport au CES, des associations ont demandé qu'une boîte postale puisse tenir lieu de domicile.

Les resscurces des familles sans abri ou l'accès au logement social

Comment les familles pauvres vont-elles payer leur lcgement ? Bruno Couder replace cette question lancinante dans le cadre des réflexions sur le minimum social garanti. Il constate que l'on demande unanimement que demeurent garanties de solvabilité l'APL et l'allocation logement, même en cas de surpeuplement ou d'insalubrité.
Bertrand Fragonard annonce que la CNAF lance une étude pour identifier les cent mille familles inscrites dans ses fichiers qui ont moins de 50 F par jour et par unité de consommation et qui ne touchent aucune aide au logement. Cela permettra en particulier de rétablir nombre d'entre elles dans leurs droits.
Bruno Couder précise le mécanisme de préallocation de logement proposée dans le rapport Wrésinski : il s'agit de verser à un fonds les allocations de logement auxquelles les personnes sans abri ou en habitat précaire pourraient prétendre si elles avaient un vrai logement. Cet argent capitalisé serait utilisable par la famille pour faire face aux dépenses d'un premier emménagement (caution, mobilier, travaux...).
Jean-Pierre Delaunay, directeur adjoint de la CAF d'Ille-et-Vilaine, rappelle l'importance des moyens financiers nécessaires en matière de

logement. Depuis 1978, une opération interpartenaires de dépannage des familles s'est progressivement développée en Ille et Vilaine. Elle touche actuellement 2000 ménages par an, ce qui représente dix millions de francs. Rassembler un tel financement permanent prend du temps. Jean-Pierre Delaunay évoque ensuite l'hypothèse d'une famille sans ressources : Faut-il lui attribuer un logement ouvrant droit à l' APL sans être assuré de la façon dont sera réglée la question du complément nécessaire? Cette question est longuement débattue localement notamment dans les offices H.L.M.

Tout commence , dit Alain Maugard,par la maîtrise du budget des aides au logement dont la masse augmente de trois à quatre milliards de francs par an; ce n'est qu'après cela qu'on peut trouver ce qu'il faut pour ceux qui en ont vraiment besoin et les servir en priorité.
Il faudra accepter d'expliquer politiquement qu'on va donner un peu moins aux classes moyennes, ou aux classes pauvres moyennes, et un peu plus aux vrais pauvres ; cependant il n'est pas possible d'envisager une sorte de droit automatique à une allocation, les risques d'abus et d'explosion budgétaire sont trop grands. Il faut travailler avec les gens de terrain, en particulier les associations afin de détecter les cas de réelle pauvreté et mieux cibler les aides. Ce travail d'intermédiation permettra de choisir les familles nécessitant une allocation de réinsertion sociale .
Bruno Couder montre à ce propos l'intérêt de la proposition de préallocation de logement: elle viserait uniquement le public prioritaire, dont la liste serait tenue par la commission solidarité logement. Elle serait perçue le jour du relogement, ce qui empêcherait la fraude. Enfin, elle impliquerait financièrement la collectivité et l'inciterait ainsi à trouver rapidement une solution de relogement ; les pauvres ne seraient plus seuls à payer le prix de leur non-accès à un logement digne de ce nom.
Roland Pignol rappelle ensuite la position du mouvement HLM : les aides au logement permettent d'aider les gens à payer le loyer, en laissant un taux d'effort à la charge des familles, sinon les enveloppes ne sont plus maîtrisables. Bien entendu, la solidarité nationale, la solidarité locale ne doivent pas s'arrêter là. Mais les aides sociales complémentaires doivent être comptabilisées comme telles, et non imputées au budget logement.
Claude Néry se dit également réticent à voir la préallocation logement prélevée sur le budget d'allocation logement. Il faut séparer l'aide au logement et au loyer de la promotion par le logement. Toute la vie familiale est impliquée par ces questions qui devraient donc relever des budgets d'aide sociale quitte à les redéployer en faveur du relogement et

de l'accompagnement social des plus pauvres.
Alain Maugard répond que les positions de MM. Pignol et Néry sont logiques : On peut certes considérer qu'il incombe au budget des Affaires Sociales de financer cet effort supplémentaire. Cependant, il ne faudrait pas ainsi renvoyer la balle de budget en budget, et s'il n'y a pas d'autres solutions, il ne serait pas spécialement choquant qu'on prenne les sommes nécessaires sur l'ensemble du budget du logement. Ce serait un symbole de l'effort de solidarité qui reste nécessaire.

L'accompagnement social

C'est l'investissement humain nécessaire pour que les plus pauvres puissent reprendre confiance, exercer leurs droits, exercer leurs responsabilités, rappelle Bruno Couder, un domaine encore trop peu exploré. Mais l'instauration d'un minimum social garanti pourrait libérer les travailleurs sociaux des tâches impératives de recherche d'argent pour les familles. On voit émerger un nouveau rôle pour les travaileurs sociaux, celui de garant des droits des plus pauvres. Cela alors même que le financement des nouvelles formes d'accompagnement social est très mal assuré.
Claude Néry fait remarquer que, depuis trente ans, les tentatives d'intégration des plus démunis dans les parcs de logement ont échoué : car on s'est contenté de reloger alors qu'il faut bâtir avec eux un projet qui nécessite un accompagnement social de tous les travailleurs sociaux. Les familles très pauvres , pense Jean-Pierre Delalande, doivent bénéficier d'un soutien suffisamment long pour payer leurs loyers; ce laps de temps permettra d'une conscientisation en matière d'hygiène, d'alphabétisation, d'emploi, de sorte qu'elles prennent conscience de l'effort légitime et normal de la collectivité.
Simone Noailles dit l'importance qu'elle attache à Bordeaux à l'accompagnement social et les difficultés qu'elle doit surmonter comme adjointe chargée des Affaires Sociales, pour mettre en place et assurer quotidiennement, en concertation avec les bailleurs sociaux , un suivi des familles cautionnées par la mairie.
Marie-Andrée Cantet , du Collectif Parisien pour le Relogement , rappelle que le financement de l'accompagnement social n'est pas du tout prévu. En France l'aide socio-éducative liée au logement concerne 5000 familles par an, avec 3500 Francs de subvention par famille , donc une enveloppe extrêmement faible. Des financements beaucoup plus importants sont dégagés pour les fonds de garantie dont les dépenses réelles sont moindres tandis que rien n'est prévu pour l'accompagnement social.

Bertrand Fragonard, directeur de la Caisse Nationale des Allocations Familiales, estime que sur ce point très précis, la réponse est celle des services publics : étant donné l'importance du budget des tutelles pour la CNAF, on doit pouvoir trouver des processus de travail qui permettent l'accompagnement social sans moyens supplémentaires. C'est également l'avis de Simone Noailles pour l'action sociale des départements dont les services peuvent améliorer considérablement leurs pratiques .
Il faut associer d'autres partenaires que les élus et les travailleurs sociaux, insiste Pierre Saragoussi , et miser sur les réseaux de quartier dans cet accompagnement, car l'illettrisme, le soutien scolaire, la recherche de petits boulots sont des problèmes décisifs où peuvent intervenir les instituteurs, les associations, les patrons du quartier .

La participation et la représentation des familles les plus démunies

Si l'on veut mener des projets pour le logement des personnes et des familles sans abri, reprend Bruno Couder, elles doivent en être partenaires : tous les ateliers ont exprimé cette conviction. La participation des personnes à la réhabilitation de leur logement, leurs actions collectives dans certains quartiers, l'invitation faite aux travailleurs sociaux voire aux huissiers ou organismes de prêt, de les rencontrer en groupe sur leur terrain, manifestent un courant naissant d'initiatives en ce domaine. Plus encore le consensus sur une méthode de travail qui s'appuie sur les dynamismes, les capacités, les attentes des plus démunis, donne le sentiment que nous avons franchi une étape déterminante.
Mais, dans les diverses instances, quelle est actuellement la participation des usagers, notamment les plus pauvres ? Geneviève Delsol dit l'importance qu'attache Pierre Méhaignerie à la participation des associations de scutien des plus pauvres dans les Conseils Départementaux de l'habitat. Jean-Pierre Delalande exprime le même souci de la part des collectivités locales : nous avons mis en place des plans de réhabilitation dans un grand nombre de communes et nous souhaitons beaucoup qu'ils soient étudiés avec les intéressés, avec les associations comme ATD Quart Monde, et qu'effectivement les familles participent à la réhabilitation de leur logement.
Loïc Chevran Breton, permanent régional ATD Quart Monde à Marseille, évoque son expérience de représentation des familles défavorisées : les associations ont un rôle d'intermédiaires à jouer, ensemble, vis-à-vis des décideurs. Mais cela demande du temps et un engagement permanent. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Conseil Régional a constitué une

cellule et chargé une personne permanente d'assurer cette concertation active. Ne pourrait-on inclure cette fonction dans des commissions départementales Solidarité Logement ?

Faut-Il créer une instance départementale chargée de relogement

Le rapport Wrésinski suggère qu'une commission "solidarité logement" soit créée dans chaque département. Cette commission, dans le cadre du Conseil Départemental de l'Habitat, devrait recenser les demandeurs prioritaires de logement, trouver des solutions et gérer le fonds "solidarité logement". L'échelon départemental semble le plus adapté.
Pour Bruno Couder une large concertation entre HLM, Préfecture, municipalités, associations et bailleurs privés est indispensable même s'il faut du temps. La nécessité d'impliquer les élus locaux, et l'émergence de collectifs d'associations solidaires des personnes exclues du logement ont été fortement soulignées, en particulier pour qu'aucune famille sans abri ne soit écartée du dispositif.

Nous sommes tout-à-fait d'accord pour impliquer les élus locaux, dit Geneviève Delsol qui rappelle , dans la circulaire du 24 décembre 1986, deux points essentiels : la mobilisation des Associations Départementales d'Information sur le Logement pour aider les demandeurs de logement HLM et l'extension des fonds départementaux d'impayés et de garantie
Jean-Pierre Delalande expose le projet de texte de loi préparé par l'intergroupe Quart Monde pour le droit au logement des plus démunis, qui envisage quatre mécanismes complémentaires :
- Recensement systématique de la population défavorisée ayant besoin d'être logée ou relogée dans la commune ou le département
- Création de fonds départementaux intervenant en tiers payant en faveur du logement des personnes et des familles les plus défavorisées : ces fonds seraient créés par association contractuelle de l'Etat, du département et des communes : La solidarité nationale implique l'action de l'Etat, tandis que les collectivités locales, plus proches du terrain, peuvent faire une politique très fine du logement.
- Incitation de l'ensemble des communes à augmenter leurs efforts en faveur du relogement des personnes défavorisées. Le déséquilibre entre des collectivités qui font des efforts et celles qui se désintéressent du problème est trop souvent à l'origine de formation des ghettos.
- Gestion de l'ensemble du problème des sans abri par une commission départementale. "Solidarité-Logement".

Alain Maugard pense qu'on ne peut laisser pour seuls les mécanismes du logement sinon tous les propriétaires bailleurs exclueront les personnes suspectées d'insolvabilité. Des commissions "solidarité-logement" sont nécessaires pour placer devant leurs responsabilités les partenaires de la politique du logement.

Pierre Saragoussi propose de créer une **commission nationale Pauvreté** calquée sur la commission nationale du Développement Social des Quartiers dotée d'un exécutif assurant un appui technique aux initiatives locales. Placée auprès du 1er Ministre , elle serait l'expression de la volonté des pouvoirs publics et de l'ensemble des organismes de lutter contre la pauvreté. Des relais au niveau départemental et plus encore communal permettrait la mise en oeuvre effective de plans locaux de lutte contre la pauvreté. Il importe en effet que la procédure soit généralisée sur l'ensemble du territoire et aux échelons d'action pertinents.
L'expérience du Développement Social des Quartiers a montré les bienfaits d'un politique, administratif et financier des initiatives départementales ou locales. Cette commission serait chargée d'une mission claire et d'objectifs précis, accompagnés de moyens appropriés: une loi de programmation et des ccntrats de plans . Les partenaires seraient ainsi assurés d'un développement pluriannuel , de pouvoir bénéficier d'un appui financier durable de la part de l'Etat qui doit dans ce domaine rester le garant de la solidarité nationale.
Roland Pignol approuve immédiatement l'idée d'un objectif prioritaire et de supports contractuels permettant aux professionnels d'inscrire leur action dans une volonté politique et un cadre législatif pluriannuel .
Dans l'expérience du Développement Social des Quartiers, les problèmes à régler étaient presque plus simples, parce qu'on pouvait les identifier et les localiser. Cependant, cette expérimentation nous a appris l'importance du partenariat, d'un engagement global, collectif, seule façon de faire vivre un " droit à l'habitat "
Claude Néry souhaite que l'action soit immédiatement engagée sur tout le territoire sous peine de favoriser des départements pilotes en retardant le développement de cette politique dans les autres départements et d'aggraver les difficultés régionales.

Simone Noailles souligne l'importance de l'échelon départemental, seul susceptible de contrebalancer les inégalités entre les communes, dont certaines fournissent un effort plus grand et doivent ainsi supporter les pauvres des autres.
Par sa description précise et vivante des prises de décision au Conseil

Général de la Gironde en matière de cautions, elle a permis à chacun de sentir l'importance et la difficulté de la concertation à engager entre tous les partenaires. Une volonté politique claire et une solide expérience sont nécessaires pour faire aboutir les dossiers des plus pauvres.
Simone Noailles souhaite aussi que son département soit pilote dans le cadre des expérimentations prévues dans le rapport Wrésinski, mais l'opération devra être lancée sur un nombre limitée de familles car on ne sait pas très bien à quoi l'on s'engage sur le plan financier.

Xavier Benoist précise le rôle des différents niveaux : les stratégies régionales sur des secteurs en crise démontrent aujourd'hui que c'est aux régions de traiter de façon pertinente les questions d'insalubrité massive . En Nord Pas-de-Calais, le traitement de l'ensemble du parc immobilier public et privé est à l'ordre du jour.
Le niveau départemental est tout indiqué pour constituer le lieu d'interface entre la programmation du logement et la programmation de l'action sociale, alors que la commune doit s'attacher plus particulièrement à des actions au plus près des besoins, sans oublier les services urbains qui sont extrêmement importants : il n'y aura pas de logements adaptés sans services urbains de qualité dans les zones d'habitat dégradé en particulier, où la situation est très critique.
Sans l'action concertée de l'Etat, du département et de la commune, les problèmes resteront insolubles.
Jean-Pierre Delaunay souligne la justesse de ce propos et Roland Pignol illustre l'importance de cette concertation par son expérience du mouvement HLM.

Pour Francine de la Gorce qui conclut , depuis 30 ans que le Mouvement se bat pour le droit au logement, les financements des HLM pour loger les plus pauvres, la responsabilité des communes reste problèmatique. Mais deux choses ont évolué : il y a trente ans, on assimilait l'être humain ou la famille à son mauvais habitat on parlait de "logement infra pour familles infra". Aujourd'hui, ce qui ressort de ce colloque, c'est que l'habitat dégradé est une injustice faite à l'homme : c'est l'habitat, quand il est vraiment trop dégradé, qui dégrade l'homme. D'autre part, les familles sont reconnues comme partenaires de leur habitat, depuis son aménagement jusqu'à la concertation. Ces deux évolutions semblent très remarquables et porteuses d'espoir pour les familles sans abri.

Enfin, le Mouvement ATD Quart Monde s"est toujours battu pour que toutes les instances se sentent concernées par les familles les plus les

plus démunies. Aujourd'hui, la nécessité d'une action globale a été reconnue par les responsables politiques, pour que tous les ministères assument leurs responsabilités dans la lutte contre la pauvreté et mettent en place, ensemble un programme-pilote dans dix départements, en attendant une loi-cadre et un programmme national comme le propose le rapport Wresinski au Conseil Economique et Social.

Liste des participants

Maître AMARD - Avocat - Paris

Micha ANDREIEFF, chargée de mission - Commission Nationale pour le Développement social des quartiers - Paris

Jean-Marie ANGLADE, volontaire ATD Quart Monde - Méry sur Oise

Dominique ARMAND, Compagnons Bâtisseurs - Picardie

Jean AYE, ATD Quart Monde - Saint-Maur

Jacques BARROT , Député de la Haute-Loire

Jean-Michel BELORGEY, Député de l' Allier

Xavier BENOIST, Directeur Adjoint de la Fédération Nationale des PACT-ARIM - Paris

Madame BENON, Directrice DDASS du Val d' Oise

Patrick BERG, Chef de Bureau des actions sociales, Direction de la Construction - Paris

Edouard BERLET, Chargé de la Sous-Direction de la programmation et des actions sociales, Direction de la Construction - Paris

Christian BERRY, Travailleur hospitalier - Val d' Oise

Véronique BERRIEN, Secrétariat des ONG pour l' AILSA - Paris

Chantal BLANC, Médecin responsable de l'équipe ATD QUART MONDE - Montpellier

Jean BLOCQUAUX, Attaché parlementaire de Georgina Dufoix, Collectif CREAI - Ile de France

Henri BONNAL, Chargé de mission Fédération des Offices Publics d' HLM- Paris

Sophie BORDON, Inspecteur AS. DDASS-Conseil Général - Val d' Oise

Jean BORKOWSKI, Attaché Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques - Paris

Toussaint BOUE, Administrateur Compagnons Bâtisseurs - Paris

Pascal BRABANT, Attaché OPHLM Interdéparmental Essonne, Val d'Oise - Yvelines

Marie-Claude BUFFARD, ATD QUART MONDE - Noisy-le-Grand

Anne CANCELLIERI, Présidente de l' Association Régionale des organismes d' HLM d'Ile de France

Marie André CANTET, Collectif Parisien pour le Relogement (FNARS) - Paris

Daniel CARRE, Directeur Adjoint O.H.N. (FNARS) - Rouen

Jean CAZIN, Administrateur HLM - Caen

Claude CHAUDIERES, Directeur de projet Union Nationale des Fédérations d'organismes HLM - Paris

Pascal CHEVALLIER, Institut de recherche et de formation aux relations humaines ATD Quart Monde - Pierrelaye

Loic CHEVRANT BRETON, Délégué Régional Provence Côte d' Azur ATD Quart Monde - Marseille

Claude CHIGOT, Directeur Général "Logement pour tous" - Paris

Huguette CHITROUTRE, Responsable de l'équipe ATD Quart Monde - Créteil

François CHOVET, Directeur de la Cité de Promotion Familiale ATD Quart Monde - Herblay

Michel de COLIGNY, Architecte- Créteil

Bruno COUDER, Délégué National ATD Quart Monde - Paris

Suzanne COUROUBLE, Administratrice de l'association " La Famillloise"
et
Vincent COUROUBLE, Directeur de l' Association " La Famillloise" ,
Marseille en Beauvaisis

Jean-Marie CRABEIL, Compagnons Bâtisseurs - Rennes

Jean-Pierre DELALANDE, Député du Val d' Oise

Jean-Pierre DELAUNEY, Directeur Adjoint de la Caisse d'Allocations Familiales d' Ille et Vilaine - Rennes

Geneviève DELSOL, Chargée de mission au Cabinet de M. Pierre Mehaignerie, ministre de l' Equipement , du logement, de l'aménagement du territoire et des transports - Paris

Pierre DEMERET, Délégué Cimade Ile de France, Directeur Foyer Cimade - Massy

Yves Charles DERIEN, Attaché OPHLM Essonne, Val d' Oise, Yvelines

Jean-Philippe DEVILLERS, Directeur du PACT du Val d' Oise

Jean-Pierre DUPORT, Président Agence Foncière et Technique de la Région Ile de France

Lucien DUQUESNE, Directeur des Editions Science et Service ATD Quart Monde- Paris

André FARRER, ATD Quart Monde- Beauvais

Daniel FAYARD, Volontaire ATD Quart Monde - Méry sur Oise

Claude FERRAND, Volontaire ATD Quart Monde - Pierrelaye

Gérard FONTAINE, Administrateur du PACT ARIM des Côtes du Nord - Saint Brieuc

Bertrand FRAGONARD, Directeur de la Caisse Nationale des Allocations Familiales - Paris

Huguette GARSMEUR, Assistante Sociale du secteur ATD Quart Monde - Lille

Georges GONTCHAROFF, Rédacteur en chef de " Correspondance Municipale "

Francine de LA GORCE, Vice Présidente ATD Quart Monde - Pierrelaye

Anne de GOUY, Directrice du Centre d' Hébergement - Meaux

Frédéric GOUYETTE, Caisse d' Allocations Familiales de la Région Parisienne, Service du Plan - Paris

François GUILLOT, Volontaire ATD Quart Monde - Reims

Marie Claire HAGOBIAN, Chef du Service logement , Mairie - Sarcelles

Geneviève HEBERT, ATD Quart Monde, L'Aigle

Jean-Pierre HUBERT, Secrétaire Général adjoint - Préfecture de Seine St Denis

Guy JANVIER, Chef du Bureau de la Famille, Ministère des Affaires Sociales - Vanves

Louis JOIN-LAMBERT, Directeur de l' Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines - Pierrelaye

Denyse JOUY, Magistrat - Responsable du Secrétariat Juridique ATD Quart Monde - Paris

Marie-Noëlle JUNIOT, Secours Catholique - Paris

Pierre KAMOUH, Assistant Parlementaire de Guy Malandain, député des Yvelines

Maud KERGENMEYER, Assistante Sociale " La Familloise " , Marseille en Beauvaisis

Pierre LAGNIER, Directeur Union Départementale des Associations Familiales du Val d' Oise

Martine LECOMTE, Direction de la Prévention et de l'Action sociale - Tours

Marie-France LECUIR, Députée - Ermont

Catherine LEDOUX, Compagnons Bâtisseurs de Picardie

Michel LEFEBVRE, Secrétaire Général d' EMMAUS Association - Paris

Françoise LEFEBVRE, Caisse Nationale d' Allocations Familiales - Paris

Hervé LEFORT, Chef de service à la Préfecture de Seine St Denis

Anne LEQUESNE, Conseillère en Economie sociale et familiale CAF - Paris

Marie-Christine LEROY, Chargée de mission Commission Nationale pour le Développement Social des quartiers- Paris

Geneviève LESEIGNEUR, Foyer pour femmes en difficulté - Caen

Bérengère LE SONNEUR, Volontaire ATD Quart Monde - Méry sur Oise

Annie LION, Secrétariat Général Conseil National de l' Habitat - Ministère ELATT - Paris

Gérard LOEZ, ATD Quart Monde - Lille

Nicole MAIDON, Conseillère Sociale OPHLM, ATD Quart Monde - Yvelines

Bernadette MARAUD, ATD Quart Monde - Gironde

Didier MARTIN, Chargé de mission, Caisse de dépôts et consignations - Paris

Olivier MARTINON, Chargé d'études Secrétariat Général pour les Affaires Régionales Rhône-Alpes - Lyon

Monique MASSART, Présidente " Un toit pour tous " ATD Quart Monde - Reims

Alain MAUGARD, Directeur de la Construction - Ministère de l'équipement, du logement , de l'aménagement du territoire et des transports - Paris

Christine MEIER, Responsable du service logement de la Préfecture du Val d' Oise

Jacques MERAUD, Inspecteur Général Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques - Paris

Henri MILLET , HLM EMAUS - Paris

Jean-Pierre MISPELON, Chargé de mission Habitat - Conseil Régional Nord Pas-de-Calais - Lille

Christian MONTAIGNE, Responsable social -CAL PACT - Roubaix

Béatrice MOUTON, Attachée Secrétariat G énéral - Préfecture des Yvelines - Versailles

Claude NERY, Directeur S.A. HLM EMMAUS , Président de la Commission Habitation au Comité Economique et Social d' Ile de France

Bernadette NGUYEN, Chargée d'études, Direction Régionale de l'équipement Ile de France

Simone NOAILLES, Adjointe au Maire, déléguée pour l'action sociale - Bordeaux

François NOISETTE, Direction départementale de l'équipement de la Nièvre

Madeleine OBRY, Responsable de la Permanence SDF Centre Communal d' Action Sociale de Paris

Marie-Jeanne OXOTEGUY, ATD Quart Monde - Pays Basque

Jean-Luc PENET, Délégué régional ATD Quart Monde Nord Pas de Calais - Lille

Paul-Etienne PEREZ, Administrateur PACT-ARIM- ATD Quart Monde - Angers

Myriam PEREZ-ABANADES, Assistante sociale Centre Social Protestant - Montpellier

Jacqueline PERRIN, ATD Quart Monde - Nantes

Daniel PETREQUIN, Président de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d' HLM - Paris

Olivier PHILIP, Préfet de la région d' Ile de France et du département de Paris

Roland PIGNOL, Délégué Général de l' Union Nationale des Fédérations d' HLM - Paris

Laure de PONCINS, Enseignante , Secrétariat Habitat ATD Quart Monde, Paris

Thérèse POTEKOV, Assistante Sociale CAL-PACT - Roubaix

Mireille PRONO, Collectif Régional d' Innnovation Sociale - Marseille

Bernard QUARETTA, Vice-Président de la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale - Paris

Elisabeth RELANGE , Urbaniste - ATD Quart Monde - Cognac

Xavier André RICHTER, ATD Quart Monde - Haguenau

Didier ROBERT, ATD Quart Monde - Méry-sur-oise

Marie-Laurence ROCAGEL, Chargée d'études - Direction de la Construction M.E.L.L.A.T.T. - Paris

Georges ROCHETTE, Agent de relations avec les locataires SA HLM "Effort Rémois" - Reims

Nathalie ROULEAU, ATD Quart Monde - St Martin le Beau

Hélène SAINTE MARIE, Secrétaire Générale du Conseil National de l' Habitat - M.E.L.L.A.T. - Paris

Elisabeth SANGUINETTI, Assistante Sociale - ATD Quart Monde - Paris

Pierre SARAGOUSSI, Responsable du projet social de la Caisse des Dépôts et Consignations - Paris

Gisèle STEVENARD, Député de Paris

Claude TAFFIN, Administrateur Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques - Paris

Denise THEBAULT, ATD Quart Monde - Tours

Yvonne TOLMAN-GUILLARD, Présidente du Comité Français pour les jeunes dans la rue - Paris

Jean-Claude TOUBON, Mission sociale - Union Nationale des Fédérations d'organismes HLM - Paris

Yvette VANDEN-ABEELE, ATD Quart Monde - Elbeuf

Jérôme VAN LANGERMEERSCH , Médecin pédiatre, ATD Quart Monde - Lille

Jean VAN PUYMBROECK, Secrétaire Général du PACT de Lille

Thierry VIARD, Directeur du Centre de Promotion Familial de Noisy le Grand

Lucien VOCHEL, ancien Préfet de la région d' Ile de France et du département de Paris

Cécile VORMS, Responsable du Secrétariat Habitat ATD Quart Monde - Paris

Christian WELSCHBILLIG, Chef de secteur S.A. HLM " L'effort Rémois" - Reims

Joseph WRESINSKI, Secrétaire Général ATD Quart Monde International - Pierrelaye

Frédérique XELOT, Rédactrice Revues HLM - Paris

Imprimerie ATD Quart Monde - Méry sur Oise -Janvier 1989

Institut de Recherche et de Formation
aux Relations Humaines
107, avenue du Général Leclerc
95480 Pierrelaye - Tél : (1) 30 37 11 11

ISBN : 2-904972-21-8 **Prix : 50 FF**