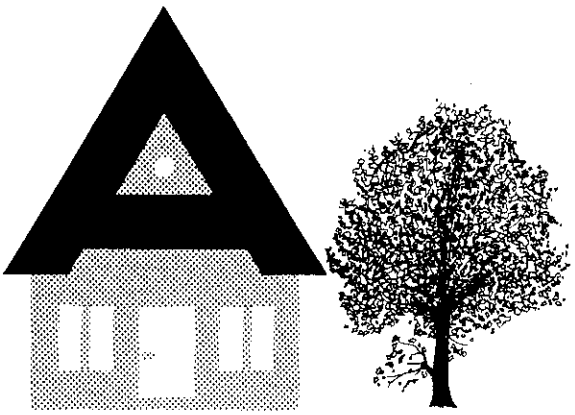
REGION BASSE - NORMANDIE

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

RAPPORT

LE ROLE ET LES ACTIONS DES ASSOCIATIONS DANS LE DOMAINE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS



Rapporteur M.A. CARTEL

11 octobre 1990

AVANT - PROPOS

Conformément à l'article 7 de la loi du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des Régions le Comité Economique et Social a usé de son droit d'autosaisine et a décidé d'examiner la situation en Basse-Normandie de l'hébergement et du logement des plus démunis, et d'y analyser le rôle et l'action des associations.

Dès 1989, le Comité avait retenu l'éventualité d'une autosaisine dans le domaine de la précarité et de la pauvreté. Il avait déjà abordé cette question sous l'angle des ressources avec une saisine sur l'évolution du chômage des 25-49 ans (19 mai 1988). Après un certain nombre de discussions, il a été jugé utile d'orienter la réflexion du Comité sur les questions d'hébergement et de logement des plus démunis, le logement (ou plutôt son absence) constituant avec l'emploi (et le manque de ressources lié à l'absence d'emploi stable) un facteur déterminant de précarité et de pauvreté.

Après quelques consultations préliminaires, la Commission n° 2 "Démographie - Emploi - Niveau de vie - Affaires sanitaires et sociales - Action culturelle - Jeunesse, sports et loisirs" du Comité a décidé de mettre en exergue le rôle tenu par les associations dans le domaine de l'hébergement et du logement des plus démunis tant il apparaît original et incontestable. Elle fit par ailleurs entériner par le Bureau du Comité Economique et Social le choix comme rapporteur de M. Alain CARTEL, membre de la Commission n° 2 et Président de l'U.R.I.O.P.S.S. (Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux de Basse-Normandie).

Pour mener à bien son travail, la Commission n° 2 a tenu trois réunions, l'une le 2 novembre 1989 à laquelle participait Mme PERNOT, vice-présidente de l'U.R.I.O.P.S.S., l'autre le 8 juin 1990 en présence de M. Bruno GROUES, Conseiller Technique à l'U.N.I.O.P.S.S. (Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux), la dernière le 4 octobre 1990 pour présenter le rapport et l'avis.

Parallèlement à ces réunions, un questionnaire différencié a été élaboré et adressé à l'ensemble des associations concernées par les problèmes de logement et d'hébergement ainsi qu'aux organismes H.L.M. et aux principaux Centres Communaux d'Action Sociale des trois départements bas-normands.

L'essentiel de l'activité de réflexion a été confié à un groupe de travail conduit par M. Alain CARTEL, et composé de Mme Lucienne SAUNIER, membre de la Commission n° 2, de MM. André LEMARCHAND, Président de la Commission n° 2, Jean BERTIN, Président de la Commission n° 3 et Georges FONTENIER, Vice-Président du Comité.

/...

Ce groupe de travail a tenu de nombreuses réunions, en l'occurrence le 13 novembre 1989 et les 15 janvier, 26 février, 20 mars, 26 mars, 11 et 13 juin 1990. Au cours de ces réunions ont été entendus l'ensemble des responsables des associations concernées par le problème du logement et de l'hébergement des plus démunis ainsi que quelques représentants de l'administration et des personnalités qualifiées.

Ont également été entendus ou ont prêté leur concours à ce travail, les représentants des administrations concernées (D.D.A.S.S, D.R.A.S.S., D.D.E., Préfectures et missions R.M.I.), des Collectivités Territoriales (Départements et Communes) et des acteurs institutionnels (notamment les C.A.F.).

Le groupe de travail s'est enfin réuni le 28 septembre 1990 pour rédiger le projet d'avis.

INTRODUCTION

En 1990, la possession ou l'occupation d'un logement devrait être, au sein d'une société moderne et solidaire, une réalité ne souffrant pas d'exception. A cet égard, les déclarations sur le logement pour tous jalonnent l'histoire de notre société, au moins depuis la dernière guerre mondiale. Ainsi, en 1948, la Déclaration Internationale des Droits de l'Homme rappelait dans son article 25 que "toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement et le logement...". En 1956 cette notion de droit à l'habitat avait été également reprise dans un avis formulé sur le logement des travailleurs à faibles revenus : "le droit à un logement... doit être considéré comme un droit fondamental de l'homme". En 1982 la loi Quillot, en 1989 la loi tendant à améliorer les rapports locatifs, et finalement la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement soulignaient aussi le caractère fondamental du logement.

L'accès ou le maintien dans un logement constitue, avec l'obtention d'un emploi, sans nul doute l'acte essentiel qui pourra éviter à certains une marginalisation définitive et permettre à d'autres d'entreprendre progressivement leur (ré)insertion dans la société. En effet, sans logement, sans domicile, il n'est pas possible de bénéficier de toute une série d'aides et de droits sociaux ; sans adresse, on ne peut prétendre à une embauche ou à une inscription auprès des services de l'A.N.P.E. ; on ne peut non plus bénéficier des A.S.S.E.D.I.C. ; les allocations familiales n'arrivent pas ou seulement après de longs délais de transferts ; sans domicile, pas d'inscription de demande de logement sur la commune -c'est illégal mais tout à fait courant- ni accès au Centre Communal d'Action Sociale. Même l'accès à l'école n'est pas automatique, certaines communes refusant d'accueillir à l'école primaire obligatoire des enfants qui habitent dans des campings. On ne peut enfin pas non plus s'inscrire sur les listes électorales : pas de logement, pas de citoyenneté ! Ainsi, la privation d'un logement digne de ce nom atteint l'être humain dans toutes ses dimensions. Le droit au logement est véritablement une composante des droits de l'homme.

Dès les années 1970, trois facteurs ont d'ailleurs laissé supposer que les problèmes de logement seraient résolus :

- une forte croissance économique permettant aux ménages de consacrer des sommes croissantes à leur habitat sans pour autant accroître notablement leur effort ;

- des taux nets de l'argent négatifs ou faiblement positifs rendant rentable l'investissement immobilier à finalité personnelle ou par des investisseurs institutionnels ;

- une inflation forte favorisant un amortissement rapide des annuités d'emprunt.

Ces trois phénomènes, joints à la perspective d'un ralentissement de la croissance démographique, ont conduit à la conception d'une certaine politique privilégiant un habitat locatif, social ou privé, amélioré et aux loyers en augmentation. Les ménages les plus démunis allaient être de moins en moins nombreux ce qui permettrait, par des aides à la personne adaptées, de leur assurer l'accès à ces loyers relativement élevés.

Mais les années 1980 ont vu surgir une situation totalement inversée :

- les taux d'intérêts nets de l'argent sont devenus largement positifs ;

- l'inflation réduite s'est traduite pour les investisseurs immobiliers par des difficultés à faire face aux remboursements d'emprunts, entraînant des drames en matière d'accession sociale à la propriété et engendrant également des difficultés pour les organismes H.L.M. ;

- des modifications sociologiques sont intervenues avec l'apparition d'un nombre considérable de familles monoparentales ;

- la crise économique a affecté profondément le revenu des ménages notamment en raison de la forte croissance du chômage, et des poches de pauvreté sont apparues.

Ainsi, de nombreux ménages ont été, et sont encore aujourd'hui, exclus ou menacés de l'être d'un logement décent. Comme le rappelait M. PETREQUIN en 1986(1) 10 % de la population française étaient mal logés ce qui correspondait à plus de 2 millions de ménages, soit 5,5 millions de personnes. Le Père WRESINSKI en 1987(2) estimait comme étant sans-abri, c'est-à-dire en habitat précaire, en centre d'hébergement ou sans-abri du tout environ 200 à 400 000 personnes. Il recensait par ailleurs 500 000 logements en état de surpeuplement grave et 400 000 logements insalubres.

Parmi le public concerné, on retrouve souvent des personnes âgées, des handicapés physiques ou mentaux, des femmes seules avec enfant(s), de très nombreux jeunes, des originaires des D.O.M.-T.O.M., des nomades, des familles nombreuses ou en difficulté, des personnes sans revenus fixes, des ménages privés de ressources en raison du chômage endémique qui sévit dans certaines couches de la population.

(1) - "Le logement des personnes à faibles revenus" - Conseil Economique et Social - 28 mai 1986.

(2) - "Grande Pauvreté et Précarité économique et sociale" - Conseil Economique et Social - 11 février 1987.

Beaucoup sont condamnés à des formules d'hébergement inadaptées. Ils sont alors contraints de se réfugier chez des parents ou des amis, en centre d'hébergement, dans des locaux inoccupés ou dans des caravanes, sous des abris de fortune ; certains sont réduits alors à l'errance. Accéder à un logement et y vivre dans la dignité constitue un objectif que certains mettront des années à atteindre tandis que d'autres n'y parviendront jamais. Beaucoup n'ont d'autre choix que de faire face quotidiennement aux conditions de vie inhumaines d'un taudis.

Le mauvais logement ou l'absence de logement est donc d'une certaine manière le symbole, le dénominateur commun de la précarité et de la pauvreté(3).

Mais ces problèmes de logement et d'hébergement des plus démunis ne sont-ils pas seulement spécifiques aux très grandes agglomérations ou aux régions fortement urbanisées et peuplées ? La Basse-Normandie est-elle vraiment concernée par ces phénomènes de détresse ? Les premières données recueillies en la matière incitent à penser que de telles situations se rencontrent dans notre région, à tel point d'ailleurs que des procédures d'aide ont été mises en place par les Pouvoirs Publics dans les trois départements et que des associations, pour la plupart caritatives, ont axé tout ou partie de leur activité sur ce problème.

Le recours au mouvement associatif, en particulier dans ses composantes caritatives, n'est pas étonnant. Le monde associatif s'est toujours préoccupé du droit au logement face aux situations des plus démunis et des plus défavorisés. Des associations de solidarité comme Emmaüs, le Secours Catholique, le Secours Populaire, et des mouvements comme A.T.D. Quart-Monde, par leur implantation locale, sont aux côtés des populations en difficulté, mieux armés pour l'écoute, l'orientation, l'information, l'aide à la mobilisation des populations.

(3) - Le Père WRESINSKI dans son rapport (déjà cité) rédigé en 1987 donnait la définition suivante de la précarité et de la pauvreté : "la précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assurer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible."

/...

D'autres réseaux associatifs se sont spécialisés dans la mise en oeuvre d'actions centrées sur l'hébergement, l'amélioration de l'habitat ou la gestion de logements pour des populations spécifiques : les P.A.C.T.-A.R.I.M., les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (C.H.R.S.), les foyers de jeunes travailleurs et les associations locales directement spécialisées dans le domaine du logement et de l'urgence en la matière.

Ce recours est d'ailleurs justifié par l'évolution des structures démographiques et sociales, par la mise en oeuvre d'un nouveau paysage institutionnel où l'Etat cherche un nouveau positionnement vis-à-vis des Collectivités Locales et enfin par l'hétérogénéité des situations locales.

Les associations en prenant en charge une partie des problèmes posés par les populations dites "à risques" soulagent les Pouvoirs Publics d'une mission pour laquelle ils ne manifestent pas un empressement démesuré.

Rares sont donc les domaines où le partenariat s'est développé à ce point et où les associations ont à remplir une quasi-mission de service public. En outre, à la veille de l'entrée en vigueur des plans départementaux pour le logement des plus démunis (vers la mi-1991), la Commission n° 2 du Comité Economique et Social a considéré qu'il était opportun d'examiner les conditions dans lesquelles cette collaboration s'était développée en Basse-Normandie.

L'action et le rôle des associations au plan régional dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis seront donc analysés dans ce rapport selon l'articulation suivante :

- les mécanismes institutionnels en matière de logement et d'hébergement des personnes démunies ;
- les caractéristiques des associations agissant dans ce domaine ;
- les missions qu'elles accomplissent ;
- les difficultés qu'elles rencontrent.

PREMIERE PARTIE

Les MECANISMES INSTITUTIONNELS MIS en OEUVRE en BASSE-NORMANDIE pour FAIRE FACE aux PROBLEMES de LOGEMENT

La prise en compte par les Pouvoirs Publics des questions d'hébergement et de logement des personnes en difficulté se traduit par la mise en jeu de responsabilités et de compétences variées et complexes exercées par des partenaires multiples : Etat, Départements, Communes, organismes H.L.M., collecteurs du 1 %, Caisses d'Allocations Familiales, associations... (l'ANNEXE N° 1 est consacrée à cette répartition des compétences).

Le rôle de l'Etat y est central. Bien que les lois de Décentralisation aient défini un nouveau contexte institutionnel, les compétences de l'Etat sont restées entières dans la maîtrise du financement du logement, dans la programmation des financements aidés, dans la définition de la réglementation et dans l'inspiration des grandes orientations. Il a conservé la pleine responsabilité des aides fiscales et sociales, des aides à la pierre et surtout des aides personnelles au logement. Il a également conservé l'hébergement des personnes en situation d'inadaptation sociale et le versement des prestations d'aide sociale aux personnes sans domicile. Globalement, son action dans le domaine de l'habitat et notamment en ce qui concerne le logement des plus démunis doit être de favoriser l'existence d'une offre adaptée et d'assurer la solvabilisation des ménages par rapport à cette offre.

En revanche, d'autres actions, et en particulier celles relatives aux dispositifs d'aide aux ménages en difficulté de logement, sont mises en oeuvre dans le cadre d'une collaboration avec les Collectivités Territoriales -la politique du logement initiée par l'Etat est étroitement liée à la politique d'action sociale conduite par le Département- ou avec les organismes H.L.M.(4). Cette collaboration répond à une nécessité. En effet, si les systèmes d'aides nationaux constituent l'élément essentiel de solvabilisation des ménages défavorisés, ils ne permettent pas de régler finement toutes les situations particulières. L'appréciation des situations individuelles par des autorités et des organismes locaux apparaît comme une des modalités d'action les plus adéquates en faveur des plus démunis.

Face à cette multiplicité des intervenants existe une autre multiplicité des moyens et des dispositifs mis en oeuvre dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis.

Au premier rang de ces moyens, il faut citer le parc de logements sociaux. Malgré son importance (plus de 3 millions de logements à vocation sociale dans le secteur public), il s'avère insuffisant pour répondre à la

(4) - Le 2 juin 1989 a été conclu un accord Etat/H.L.M. dont l'ambition, sur la base de contrats pluriannuels, est de donner aux habitants des H.L.M. des conditions et un cadre de vie correspondant à leurs aspirations.

demande et pour résoudre les problèmes permanents et croissants d'accès ou de maintien dans le logement, notamment pour les plus démunis.

Aussi a-t-on progressivement mis en place un dispositif relativement complet d'aides à la personne. Cependant, ces aides à la personne, malgré un bouclage progressif, se montrent insuffisantes, d'où l'émergence ces dernières années, de fonds locaux de solvabilisation : fonds d'aide au relogement et de garantie, fonds d'aide aux impayés de loyer, fonds d'aides aux accédants à la propriété en difficulté, fonds précarité-pauvreté.

Pour compléter ces mesures, il faut également citer le développement ces dix dernières années de centres d'accueil et d'hébergement dont le rôle a été par vocation ou par nécessité de répondre notamment aux situations d'urgence en matière de logement. Ces centres sont gérés, parfois par les Collectivités Locales (Département et C.C.A.S.) mais surtout par les associations caritatives.

Malgré ces moyens et ces fonds, paradoxalement les moins bien logés sont aussi les moins aidés et les problèmes d'hébergement et de logement ont eu plutôt tendance à s'accroître et à s'aggraver. Chaque dispositif mis en place atteignant rapidement ses limites ou s'avérant incomplet dans son domaine d'intervention, exige d'être renforcé à nouveau par un nouveau dispositif qui, lui-même, de par ses insuffisances s'expose au même enchaînement.

Pour tenter de mettre un terme à cette spirale infernale de l'échec, le Gouvernement a pris en juin 1988 des premières mesures en faveur du logement des plus démunis(5). D'une part, elles ont trait à l'amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers : 150 millions de francs supplémentaires ont été versés au Fonds Social Urbain (F.S.U.) et une enveloppe de 1 milliard de francs à 7 % a été mise à disposition de la Caisse des Dépôts et Consignations (C.D.C.) pour le financement d'opérations relatives aux quartiers d'habitat social. 250 millions de francs ont été consacrés au financement de travaux légers et d'entretien. 350 millions de francs supplémentaires (subvention P.A.L.U.L.O.S.) ont été affectés aux programmes de réhabilitation et 50 millions de francs supplémentaires aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (O.P.A.H.).

D'autre part, les mesures gouvernementales visaient le réaménagement de la dette des organismes H.L.M. pour leur permettre de modérer la hausse des loyers et d'accroître leur effort d'entretien.

(5) - Cf. communiqué conjoint du Ministère de l'Economie et des Finances et du Budget, et du Secrétariat d'Etat au Logement, en date du 9 juin 1988.

Parallèlement à cette action, le Parlement, sur proposition du Gouvernement, a voté deux textes qui pourraient apporter des réponses durables aux problèmes d'hébergement et de logement des plus démunis : la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.) en décembre 1988 (cf. ANNEXE N° 2) et la loi sur la mise en oeuvre du droit au logement en mai 1990.

A - Le LOGEMENT à VOCATION SOCIALE

Elément essentiel de réponse aux problèmes de logement des plus démunis, le logement locatif à vocation sociale a fait l'objet depuis 1950 d'importants efforts à la fois quantitatifs et qualitatifs. D'après une enquête réalisée en 1984 par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.), le parc locatif global représentait dans son ensemble 7 723 000 logements. Il se répartissait en quatre grands secteurs :

- 9 % relevant de la loi de 1948 ;
- 48 % du secteur privé ;
- 38 % du secteur H.L.M. ;
- 5 % du secteur social non H.L.M. (Société d'Economie Mixte).

Les deux derniers secteurs représentent environ 3,3 millions de logements. Toutefois, le parc privé constitue également pour partie un parc social de fait (en raison de la modicité des loyers, elle-même due à la quasi-absence d'éléments de confort) estimé en 1982 à 1,4 millions de logements(6).

De 1978 à 1984, seul le parc H.L.M. a continué de croître tandis que le parc locatif privé et celui dépendant de la loi de 1948 diminuaient fortement. En revanche, la vocation sociale et d'accueil des familles en difficulté reconnue au secteur H.L.M. (cf. ANNEXE N° 3) paraît actuellement remise en cause sous l'effet de cinq évolutions conjointes :

- la persistance d'un niveau de chômage élevé affectant les ressources des individus et des familles ;

- les mutations sociologiques se traduisant par l'augmentation du nombre des personnes seules et des familles monoparentales ;

- l'endettement des offices incitant ces derniers à modifier leurs règles de gestion et à faire passer l'équilibre financier (obligatoire pour les offices publics) avant les objectifs sociaux ;

(6) - Sur ce sujet, voir un excellent article de C. GREMION dans la revue Travaux Publics n° 94 -avril 1990- ainsi que le rapport de M. F. GEINDRE (26 octobre 1989) sur les conditions d'attribution du logement H.L.M..

/...

- la tendance de l'Etat à freiner jusqu'à une période récente sa participation financière ;

- la hausse de la demande de logements sociaux de la part des catégories nouvelles de population touchées par les difficultés au moment où les organismes ont fortement ralenti leur effort de construction.

Cette remise en cause globale se traduit pour les plus démunis par un dévoiement des règles d'attribution des logements, basées notamment sur un système de contingents qui donne à l'Etat, aux Collectivités Locales et au constructeur un droit de réservation sur les logements d'un programme. En principe ce système doit permettre aux entreprises de loger leurs salariés et en théorie aux préfectures et municipalités d'assurer une répartition équitable des logements sur leur territoire.

Dans ce cadre le Préfet joue un rôle essentiel vis-à-vis des plus démunis puisqu'il gère (en principe) un fichier des mal-logés à qui il doit trouver "en priorité" un logement. Ce fichier est constitué en particulier par des immigrés, des français des D.O.M.-T.O.M., des jeunes, des femmes seules avec enfant(s), des chômeurs, des titulaires du R.M.I., des handicapés, des travailleurs temporaires...

Ce public, pour qui se loger dans le secteur privé est généralement impossible, est victime de l'abandon quasi-généralisé par le Préfet de son pouvoir de réservation, et également des pratiques restrictives des municipalités, des offices et surtout des sociétés anonymes d'H.L.M. reposant sur des politiques sélectives, imposées il faut bien le reconnaître par la nécessité d'une gestion toujours plus rigoureuse.

a - Le logement locatif social en Basse-Normandie

Une description sommaire du parc de logements locatifs s'avère nécessaire à la compréhension des problèmes actuels de logement et d'hébergement que rencontrent en Basse-Normandie les plus démunis(7). Elle met en évidence certaines données essentielles : la concentration du parc dans le Calvados et notamment dans la région caennaise, l'insuffisance des logements de 1 et 2 pièces, le faible renouvellement du parc, la lenteur de la rotation des logements et le caractère présentement limité de la vacance.

(7) - Centre Régional d'Information Economique et de Concertation de la Construction et des Travaux Publics (C.R.I.E.C.) : le parc de logements locatifs sociaux en Basse-Normandie au 1er janvier 1989.

1) Localisation et implantation du parc

	CALVADOS	MANCHE	ORNE	BASSE-NORMANDIE
Résidences principales	206 157	163 900	104 573	474 630
%	*43,5*	*34,5*	*22,0*	*100*
Parc locatif	93 012	65 780	40 956	199 748
%	*44,6*	*32,9*	*20,5*	*100*
Parc locatif social	43 365	32 989	19 456	94 810
%	*44,7*	*34,5*	*20,5*	*100*
Logements locatifs sociaux pour 1 000 R.P.*	205	201	186	200

* R.P. : résidences principales.

TABLEAU N° 1 - Localisation et densité du parc
(Source : C.R.I.E.C.)

UNITES URBAINES	Logements locatifs sociaux	part dans la région	Logements sociaux pour 1 000 R.P.
1 CAEN	20 437	*21,6*	301
2 CHERBOURG	14 178	*15,0*	469
3 ALENCON	5 600	*5,9*	363
4 LISIEUX	4 490	*4,7*	417
5 SAINT-LO	4 462	*4,7*	445
6 ARGENTAN	3 553	*3,7*	580
7 FLERS	2 474	*2,6*	275
8 BAYEUX	2 201	*2,3*	370
9 VIRE	1 951	*2,1*	320
10 L'AIGLE	1 629	*1,7*	350
TOTAL	**60 975**	***64,3***	**367**
BASSE-NORMANDIE	**94 810**	***100***	**200**

TABLEAU N° 2 - Localisation du parc en Basse-Normandie
(Source : C.R.I.E.C. 1989)

/...

Les TABLEAUX N° 1 et 2 témoignent d'une concentration des logements sociaux tant dans le Calvados (45 % du parc total) qu'à Caen (21,6 % du parc total).

2) Age et rythme de construction

PERIODES	CALVADOS Nbre	%	MANCHE Nbre	%	ORNE Nbre	%	BASSE-NORMANDIE Nbre	%
avant 1948	1 834	*4,3*	156	*0,5*	81	*0,4*	2 071	*2,2*
48-67	14 893	*35,2*	10 833	*33,0*	8 084	*41,6*	33 860	*35,7*
68-74	11 703	*27,6*	7 653	*23,2*	5 235	*26,9*	24 591	*25,9*
75-82	9 955	*23,5*	8 335	*25,3*	5 177	*26,6*	23 467	*24,8*
84-88	3 980	*9,4*	5 962	*18,1*	879	*4,5*	10 821	*11,4*
TOTAL	**42 365**	***100***	**32 989**	***100***	**19 456**	***100***	**94 810**	***100***

TABLEAU N° 3 - Age de la construction en Basse-Normandie
(Source : C.R.I.E.C.)

Le TABLEAU N° 3 démontre que 38 % du parc de logement social ont été construits avant 1968. En outre, le rythme de construction a ralenti très nettement :

- 3 000 logements par an entre 1957 et 1967 ;
- 3 500 logements par an entre 1968 et 1974 ;
- 2 950 logements par an entre 1975 et 1982 ;
- 2 100 logements par an entre 1983 et 1986 ;
- 1 400 logements par an en 1987 ;
- 1 200 logements par an en 1988.

3) La taille des logements

	INDIVIDUELS Nbre	%	COLLECTIFS Nbre	%	ENSEMBLE Nbre	%
1 pièce	180	*0,7*	5 517	*7,9*	5 697	*6,0*
2 pièces	2 088	*8,3*	13 623	*19,5*	15 711	*16,6*
3 pièces	6 829	*27,2*	26 421	*37,9*	33 250	*35,1*
4 pièces	10 809	*43,1*	18 998	*27,2*	29 807	*31,4*
5 pièces et plus	5 183	*20,7*	5 162	*7,4*	10 345	*10,9*
TOTAL	**25 089**	***100***	**69 721**	***100***	**94 810**	***100***

TABLEAU N° 4 - Taille des logements
(Source : C.R.I.E.C.)

Le TABLEAU N° 4 met en lumière le nombre relativement peu important de logements collectifs de type F1 et F2 : 27,4 % du total, alors que la demande en leur faveur ne cesse de croître. En revanche, la Basse-Normandie est dotée d'une proportion de logements individuels très supérieure à la moyenne française : 26,5 % (en 1988) contre 9,5 % (en 1987).

Par ailleurs, les logements vacants sont de moins en moins nombreux : 1,4 % du parc dans le Calvados (0,8 % à Caen et 0 % à Bayeux, Honfleur et Dives), 1,8 % dans la Manche (2,0 % à Cherbourg, mais 0,5 % à Granville et 0 % à Coutances), 4,9 % dans l'Orne (11,7 % à Flers, 7,5 % à Alençon, mais 3,2 % à Argentan et 0,15 % à l'Aigle). Cette vacance, déjà faible dans l'absolu, incorpore de surcroît des logements non occupés pour cause de rénovation ou de trop grande vétusté.

Alors que la demande, notamment dans le Calvados, et en particulier à Caen s'amplifie, l'offre et le renouvellement du parc social s'avèrent insuffisants ; la conséquence de cet état de fait est une mobilité en baisse : ainsi le taux de rotation (rapport entre le nombre d'aménagements et le

parc existant au 1er janvier d'une année) s'établit à 13,8 % en 1988 (10,8 % dans le Calvados) contre 15,2 % en 1987 (13,1 % dans le Calvados).

4) Le parc conventionné

Le conventionnement s'avère être une mesure très importante car il donne accès à l'Allocation Personnalisée au Logement (A.P.L.), la plus solvabilisatrice des aides au logement. Comme le TABLEAU N° 5 le montre, au 1er janvier 1988 moins d'un logement sur deux était conventionné en Basse-Normandie. Cette proportion devrait rapidement évoluer car l'objectif est de parvenir en 1991 au bouclage total des aides au logement et donc de faire en sorte que tous les ménages occupant un logement dans le parc social bénéficient d'une aide au logement.

	Logements conventionnés		
DEPARTEMENTS	**INDIVIDUELS**	**COLLECTIFS**	**TOTAL**
CALVADOS *(%/parc total)*	8 834 *(83,6)*	15 167 *(47,7)*	24 001 *(56,7)*
MANCHE *(%/parc total)*	6 114 *(58,2)*	7 781 *(34,6)*	13 895 *(42,1)*
ORNE *(%/parc total)*	1 173 *(29,2)*	4 347 *(28,2)*	5 520 *(28,4)*
BASSE-NORMANDIE ***(%/parc total)***	**16 121** ***(64,3)***	**27 295** ***(39,1)***	**43 416** ***(45,8)***

TABLEAU N° 5 - Le logement conventionné en Basse-Normandie au 1er janvier 1988
(Source : C.R.I.E.C.)

b - Les opérations d'amélioration de l'habitat

Ces opérations, mises en oeuvre depuis les années 1980, concernent tout autant le parc public que le parc privé. Elles produisent des effets positifs en matière sociale, soit en rendant la vie quotidienne des habitants des grands ensembles plus agréable (opérations de Développement

Social des Quartiers, D.S.Q.), soit en améliorant la qualité de l'habitat du parc privé au profit du confort des occupants qu'ils soient propriétaires-occupants ou locataires (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat).

1) Les opérations de Développement Social des Quartiers

Au cours des années 1980 est apparue la nécessité de mettre en place des dispositifs d'une certaine ampleur pour remédier aux difficultés générées par les politiques antérieures du logement. Il s'agissait de traiter les problèmes d'urbanisme mais aussi d'éducation, de cohabitation, d'emploi posés par les grands quartiers d'habitat social dégradés construits entre 1950 et 1960. Le premier dispositif institutionnel traduisant cette volonté fut la procédure Habitat et Vie Sociale (H.V.S.) coordonnée à partir de 1977 par un groupe interministériel constitué au niveau national puis rattaché au Fonds d'Aménagement Urbain (F.A.U.) en 1980. A ce dispositif initial, sera substituée dès 1982 la politique de D.S.Q. qui, avec des objectifs équivalents, introduira une décentralisation plus poussée des décisions à l'échelon régional et une contractualisation des actions sur ces questions au sein des Contrats de Plan Etat-Région.

Au plan régional, 6 opérations D.S.Q. sont inscrites au 2ème Contrat de Plan Etat-Région :

- Caen (Grâce de Dieu) ;
- Hérouville-Saint-Clair (Quartier du Val) ;
- Cherbourg (Quartier des Provinces) ;
- Saint-Lô (Val Saint-Jean) ;
- Alençon (Perseigne) ;
- Flers (ensemble du parc social de la commune).

Les crédits prévus dans ce Contrat pour ces opérations sont de 2,5 millions de francs par an et par partenaire (Région, Etat et Collectivités concernées).

2) Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat

Il s'agit d'une procédure qui permet dans un périmètre urbain limité de susciter des opérations de réhabilitation de logements de la part des propriétaires-occupants ou des propriétaires-bailleurs moyennant des aides de l'Etat et de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.) auxquelles participent la Région et les Collectivités Locales. Les O.P.A.H. ont été doublées par des Programmes d'Intérêt Général (P.I.G.).

Dans le Calvados, 7 opérations sont en cours de réalisation : Trouville-sur-Mer, Caen (Saint-Pierre-Ecuyère), Ouistreham, Côte de Nacre, cantons de Vassy, de Trévières, de Balleroy et de Bayeux. Les crédits engagés par l'A.N.A.H. sont d'environ 9 millions de francs par an.

Dans la Manche, 6 opérations sont menées : S.I.V.O.M. du Marais du Cotentin, Granville (quartier de la Houle et du Calvaire), cantons de Cerisy-la-Salle, de Villedieu-les-Poëles, de Tessy-sur-Vire et de Bréhal. Les crédits engagés par l'A.N.A.H. atteignent pratiquement 10 millions de francs.

Dans l'Orne, 2 importantes opérations ont lieu : S.I.V.O.M. de la région d'Andaines et canton de Mortagne, pour des crédits engagés par l'A.N.A.H. en 1990 d'un montant supérieur à 3 millions de francs.

Enfin, il faut signaler la mise en oeuvre dans le Calvados pour une durée d'un an (1990-1991) d'un programme d'intérêt général visant à permettre l'accueil et le maintien des populations les plus défavorisées dans des logements autonomes et décents. Ce programme ouvre droit à des subventions de l'A.N.A.H. et au conventionnement.

B - Les AIDES à la PERSONNE

Si les aides à la pierre avaient pour finalité la création de logements, les aides à la personne (les allocations logement) sont l'outil principal d'adaptation aux revenus des plus démunis ; cette complémentarité s'avère fondamentale et nécessaire.

Il existe actuellement deux types d'aide au logement : l'allocation logement (A.L.) et l'allocation personnalisée au logement (A.P.L.). L'allocation logement est de loin la plus ancienne : elle était versée par les Caisse d'Allocations Familiales (C.A.F.) jusqu'en 1970 aux seuls bénéficiaires des prestations familiales. A cette époque, elle a été étendue à de nouvelles catégories de population -jeunes, personnes âgées, handicapés- sous forme d'allocation logement sociale (financée par les entreprises et l'Etat).

La loi de 1977 a posé le principe d'une nouvelle aide personnalisée au logement -A.P.L.- nettement plus solvabilisatrice que l'allocation logement, ouverte à tous les ménages entrant dans des logements neufs construits avec l'aide de l'Etat en locatif (P.L.A.) ou en accession (P.A.P. et prêts conventionnés) ou habitant dans les logements du patrimoine social réhabilités avec une aide budgétaire (P.A.L.U.L.O.S.).

Par le biais de passations de conventions entre l'Etat et chaque organisme H.L.M., tout le parc social devrait être conventionné d'ici la fin 1990 (dans les faits en 1991). Ainsi tous les locataires du secteur public

/...

(H.L.M. gérées par des offices, des S.A., des S.E.M.) auront droit à l'A.P.L. (excluant de ce fait l'A.L.) et les organismes bailleurs H.L.M. bénéficieront du tiers payant. En contrepartie de la passation de telles couvertures, les organismes bailleurs s'engagent en outre à mettre en oeuvre une politique sociale d'attribution plus hardie. Ainsi d'ici 18 mois, l'A.L. disparaîtra du secteur locatif public et ne subsistera plus que dans le parc privé.

a - L'allocation logement en Basse-Normandie

DEPARTEMENT		BENEFICIAIRES 1988	BENEFICIAIRES 1989	MONTANTS VERSES 1988	MONTANTS VERSES 1989
CALVADOS	Familiale	12 761	10 515	123,3	N.C.
	Sociale	10 556	10 042	83,3	N.C.
	Personnes âgées	5 638	5 070	42,3	N.C.
	Personnes infirmes	1 528	1 403	14,0	N.C.
	Jeunes travailleurs	3 215	3 080	25,5	N.C.
	Chômeurs	185	206	1,5	N.C.
	R.M.I.	-	283	-	N.C.
	TOTAL	23 327	20 557	206,6	N.C.
MANCHE	Familiale	10 233	9 593	N.C.	N.C.
	Sociale	8 639	8 681	N.C.	N.C.
	Personnes âgées	4 700	4 462	N.C.	N.C.
	Personnes infirmes	1 709	1 724	N.C.	N.C.
	Jeunes travailleurs	2 131	2 226	N.C.	N.C.
	Chômeurs	99	122	N.C.	N.C.
	R.M.I.	-	107	N.C.	N.C.
	TOTAL	18 872	18 274	N.C.	N.C.
ORNE	Familiale	7 114	6 753	63,3	64,1
	Sociale	5 571	5 655	41,4	44,5
	Personnes âgées	2 964	2 911	21,5	21,8
	Personnes infirmes	1 226	1 289	9,1	11,3
	Jeunes travailleurs	1 308	1 251	10,3	9,9
	Chômeurs	73	97	0,5	0,9
	R.M.I.	-	107	-	0,6
	TOTAL	12 685	12 408	104,7	108,6

TABLEAU N° 6 - L'allocation logement en Basse-Normandie
(source : C.R.I.E.C..)

/...

Le TABLEAU N° 6 témoigne d'une baisse de 6,6 % du nombre d'allocataires particulièrement sensible dans le Calvados en raison du mouvement important en faveur du conventionnement. Au total en 1989, 51 239 ménages percevaient en Basse-Normandie l'allocation logement pour un montant non connu, mais certainement avoisinant les 400 millions de francs.

b - L'aide personnalisée au logement en Basse-Normandie

DEPARTEMENT		BENEFICIAIRES 1988	BENEFICIAIRES 1989	MONTANTS VERSES 1988	MONTANTS VERSES 1989
CALVADOS	Accession	10 807	10 752	135,2	139,7
	Location	17 813	22 111	167,3	212,6
	A	15 957	17 340	165,8	188,4
	2A	1 794	3 966	1,5	21,4
	2B	62	805	-	3,1
	TOTAL	28 620	32 863	302,5	352,3
MANCHE	Accession	8 941	8 811	107,4	N.C.
	Location	8 529	9 368	86,1	N.C.
	A	8 528	9 034	85,9	N.C.
	2A	-	2	-	N.C.
	2B	1	332	0,2	N.C.
	TOTAL	17 470	18 179	107,4	N.C.
ORNE	Accession	4 739	4 690	52,2	55,1
	Location	3 587	4 188	41,6	45,4
	A	3 587	4 175	41,6	45,4
	2A	-	1	-	-
	2B	-	12	-	-
	TOTAL	8 326	8 878	93,8	100,5

TABLEAU N° 7 - L'aide personnalisée au logement en Basse-Normandie
(source : C.R.I.E.C..)

Contrairement à l'A.L., l'A.P.L. connaît une montée en puissance tout à fait explicable par le processus accru de conventionnement du

parc social. Aussi entre 1988 et 1989, l'A.P.L. a crû de 10,1 % en effectif, notamment dans le Calvados où le parc est conventionné au 1er semestre 1990 à 80 % de ses capacités.

C - Les FONDS de SOLIDARITE

L'attribution d'aides au logement se révèle dans la pratique insuffisante. En effet, le bouclage des aides à la personne ne concerne pas encore toutes les catégories les plus défavorisées. Peuvent actuellement bénéficier des aides au logement les catégories suivantes :

- les ménages qui occupent des logements conventionnés ouvrant droit à l'A.P.L. ;
- les familles et les jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de cinq ans, éligibles à l'allocation de logement familiale ;
- les personnes qui sont éligibles à l'allocation de logement social (personnes âgées de + de 65 ans, handicapés, jeunes travailleurs de moins de 25 ans, chômeurs de longue durée et bénéficiaires du R.M.I.).

Les ménages qui n'appartiennent à aucune de ces catégories et qui n'occupent pas un logement conventionné sont donc exclus et il s'agit souvent des plus pauvres parmi les pauvres.

Afin de compenser ces imperfections à l'accès ou au maintien dans le logement ont été progressivement mis en oeuvre des dispositifs de soutien faisant appel à des fonds aux financements diversifiés.

a - Caractéristiques générales de ces fonds

1) Les Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer (F.A.I.L.)

Ces fonds d'aide réunissent Etat (35 % de participation à la création du fonds), bailleurs, C.A.F., Mutualité Sociale Agricole (M.S.A.), Départements, Communes et sont institués par convention. Ils ont pour but de permettre aux locataires de faire face à leurs charges locatives et donc de se maintenir dans leurs logements. Ils ont été institués en 1982 dans le parc social et en 1984 dans le parc privé ; ils attribuent des prêts aux ménages auteurs d'impayés de loyers et éventuellement apurent tout ou partie de la dette par l'octroi d'une subvention. Ils sont assez répandus pour ce qui concerne le parc social (95 départements en étaient dotés fin 1989) mais peu en ce qui concerne

le parc privé. En outre, leur compétence peut ne pas s'exercer sur l'ensemble du département, notamment dans le cas d'une commune ou d'un organisme H.L.M. non signataire. Peu ont utilisé la possibilité d'attribuer des subventions.

2) Les Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.)

Ces fonds ont pour vocation de faciliter l'accès au logement des ménages à revenus modestes ou ne bénéficiant pas d'un a priori favorable des bailleurs (familles monoparentales, titulaires d'un emploi précaire...). La naissance de ces fonds doit beaucoup aux réponses élaborées par les associations caritatives. Ces fonds sont à l'heure actuelle peu développés, car facultatifs jusqu'au vote de la loi Besson du 31 mai 1990. Ces fonds permettent de se porter caution des locataires ou de prendre en charge tout ou partie des dépôts de garantie. En outre, leurs possibilités d'action dépendent largement de l'état du marché locatif. La plupart d'entre eux ne concerne encore que le parc social.

Ce dispositif se couple généralement avec celui des "baux glissants" (ou sous-location), développé sur la base de l'article 80 de la loi Quillot du 22 juin 1982 permettant à des organismes H.L.M. de louer des logements à des associations déclarées, ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion. Cette formule pose des problèmes financiers aux associations qui s'engagent à leurs risques et périls à couvrir les éventuels impayés.

3) Les Fonds d'Aide aux Accédants à la Propriété en Difficulté (F.A.A.P.D.)

La désinflation survenue depuis 1984 a parfois entraîné de graves difficultés financières pour les ménages accédant à la propriété, bénéficiaires de prêts P.A.P. souscrits antérieurement à 1985 à des taux élevés. Les difficultés vont parfois jusqu'à la vente judiciaire à vil prix des logements acquis. Depuis 1988, l'Etat incite à la mise en place de fonds locaux d'aide aux accédants en difficulté auxquels participent l'Etat (pour 40 %), les Collectivités Locales et les établissements prêteurs. Sont pris en compte les prêts P.A.P. conclus entre juillet 1981 et décembre 1984.

Deux types d'actions sont essentiellement visés : soit prise en charge temporaire des arriérés de remboursement sans pénalité ni intérêt, soit prise en charge d'une partie des mensualisations de remboursement de prêts P.A.P., sous forme d'aides non remboursables aux accédants qui, après complément d'A.P.L., conservent un taux d'effort supérieur à 37 % de leur revenu, hors prestations familiales.

Le fonctionnement des F.A.I.L. et des F.A.A.P.D. est étroitement lié à celui de la Section des Aides Publiques au Logement (S.A.P.L.). Institué dans chaque département et confié à la Direction Départementale de l'Equipement (D.D.E.), cet organisme est saisi par le bailleur ou l'organisme prêteur en cas d'impayé de loyer ou de remboursement de prêt. La section décide, après enquête sociale, de la suspension ou du maintien des aides au logement.

4) Les Fonds Précarité-Pauvreté

Le programme de lutte contre les situations de pauvreté décidé par le Gouvernement en janvier 1983 a conduit à la mise en oeuvre de "plans d'urgence" chaque année depuis l'hiver 1984-1985. Ont été ainsi assurés :

- l'hébergement d'urgence (places supplémentaires dans des centres et des asiles improvisés) ;
- le maintien dans leur logement des personnes en danger d'expulsion ;
- l'aide alimentaire ;
- la coordination par une instance mise en place dans chaque département.

Dans le cadre du plan d'action contre la pauvreté et la précarité, l'Etat met également en place un dispositif pour éviter les coupures de gaz et d'électricité à l'encontre des ménages en difficulté pendant la période hivernale. Cette mesure se traduit par la signature d'une convention entre l'Etat et E.D.F.-G.D.F. dans chaque département (circulaire du 30 octobre 1985). Les dossiers sont préparés par E.D.F.-G.D.F. et soumis à une commission administrative.

b - Le dispositif mis en place en Basse-Normandie

La réponse départementale à ces dispositifs est variable et traduit en partie le degré d'acuité des problèmes de logement et d'hébergement rencontrés dans chacun des départements bas-normands.

1) Le département du Calvados

- Les fonds relatifs à l'accès et au maintien dans le logement

. Le Calvados est doté depuis 1983 d'un F.A.I.L., en l'occurrence l'Association Départementale pour une Action Préventive des Impayés de Loyers (A.D.A.PR.I.L.). Jusqu'en 1990, l'A.D.A.PR.I.L. n'accordait que des prêts à des locataires en difficulté du secteur H.L.M. et soulageait de ce fait la

la trésorerie des offices. Depuis le 1er janvier 1990, l'A.D.A.PR.I.L. a étendu son domaine d'intervention au secteur privé locatif(8), et octroie en tant que de besoin des subventions. En contrepartie de ces charges nouvelles, l'Etat s'est engagé à apporter des crédits supplémentaires.

Les ressources de l'A.D.A.PR.I.L. furent de 1 650 000 francs en 1989 et 381 dossiers de prêt ont été traîtés.

Depuis 1983, année de la création de ce fonds, plus d'un millier de dossiers a été examiné.

. Créée en décembre 1984, l'Association pour le Logement des Personnes en Situation de Détresse (A.L.P.SI.D.) remplit la fonction assignée aux Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.). Le budget de cette association est principalement alimenté par l'Etat mais aussi par le Conseil Général, par la C.A.F. et par quelques communes. Elle accorde des garanties pour les logements des secteurs publics et privés et attribue des dépôts de garantie pour les logements du secteur privé.

L'attribution des garanties est décidée en commission de présélection. Ainsi 382 dossiers en 1988 et 319 en 1989 ont été pris en compte. Le domaine de compétence de l'A.L.P.SI.D. s'étend à l'ensemble du département du Calvados.

. La Commission d'Aide aux Accédants à la Propriété en Difficulté (C.A.A.P.D.) a été mise en place en 1988 (instituée par une circulaire de la même année). Elle concerne les dossiers présentés par des accédants titulaires d'un prêt P.A.P. contracté entre juillet 1981 et décembre 1984. La Commission accorde des prêts sans intérêt et/ou des subventions afin de permettre aux débiteurs de mieux maîtriser le remboursement de leur dette.

Depuis sa mise en place la Commission a accordé 74 prêts et 45 subventions.

. Le Comité Départemental d'Aide au Logement (C.O.D.A.L.) mis en place depuis 1983 intervient sur les prêts P.A.P. (à l'exclusion de ceux conclus entre juillet 1981 et décembre 1984) et les prêts complémentaires. Ce Comité, financé par le Conseil Général, accorde des prêts sans intérêt et/ou des subventions afin de permettre aux débiteurs de mieux maîtriser le remboursement de leur dette. En 1989, le Comité a traité plus de 300 dossiers.

Par ailleurs d'autres dossiers de surendettement liés au logement peuvent être traités par la Commission de Surendettement mise en place récemment auprès de la Banque de France.

(8) - Auparavant du ressort du Comité Départemental d'Aide au Logement (C.O.D.A.L.).

Enfin, l'U.D.A.F. du Calvados a ouvert un Service d'Etude et de Conseil aux Accédants à la Propriété (S.E.C.A.P.).

- Les fonds Précarité-Pauvreté

Campagnes / Actions	**DOTATION TOTALE** (Francs)	**FOYERS d'ACCUEIL** (Francs)	**AIDE au LOGEMENT** (Francs)
Campagne 1986-1987	2 275 731	700 000	350 000
Campagne 1987-1988	3 046 009	1 016 000	350 000
Campagne 1988-1989	3 104 110	1 129 000	365 000

TABLEAU N° 8 - Fonds Précarité-Pauvreté pour le département du Calvados

CENTRE	DOTATION	DOSSIERS EXAMINES	ACCEPTES	%	REFUSES	%	CREDITS ENGAGES	%	AIDE MOY/DOSSI
CAEN	270 101,00	334	301	*90,12*	33	*9,88*	210 011,00	*77,75*	697,71
BAYEUX	48 000,00	94	75	*79,79*	19	*20,21*	48 370,00	*100,77*	644,93
LISIEUX	52 000,00	71	46	*64,79*	25	*35,21*	51 104,00	*98,28*	1 110,96
VIRE	62 000,00	104	100	*96,15*	4	*3,85*	62 000,00	*100,00*	620,00
TOTAL	**432 101,00**	**603**	**522**	***86,57***	**81**	***13,43***	**371 485,00**	***85,97***	**711,66**

TABLEAU N° 9 - Dossiers examinés par la Commission Départementale des impayés E.D.F.-G.D.F. (Calvados)
(Source : Préfecture du Calvados)

Dans le Calvados une partie non négligeable des Fonds Précarité-Pauvreté est affectée aux problèmes de logement. Ainsi sur une dotation de 3 100 000 francs pour la campagne 1988-1989, 1 130 000 francs ont été attribués aux foyers d'accueil, 365 000 francs à l'A.L.P.SI.D. et 330 000 francs aux impayés E.D.F.-G.D.F. (voir TABLEAUX N° 8 et 9). Concernant ce dernier point les Commissions d'arrondissement examinent les

les dossiers. Sur les 522 dossiers acceptés, 304 étaient issus en 1989 de l'arrondissement de Caen.

Enfin, il convient de signaler que le département du Calvados mène depuis 1970 une politique active et originale en matière de logement des personnes dotées de ressources modestes.

Ainsi dès 1970 est entrepris un Programme Départemental Spécial de logement en liaison avec la S.A.H.L.M. du Calvados aboutissant à la construction de 175 logements relativement disséminés sauf à Vire (40) et à Caen (20 à Couvrechef). A partir de 1975, ce programme est poursuivi avec l'O.P.A.C. et aboutit à la réalisation de 300 logements.

Depuis 1987, ce programme a évolué vers l'acquisition-amélioration en secteur diffus, le Département apportant en particulier sa garantie pour le paiement des loyers et les réparations éventuellement nécessaires après les changements de locataires.

Le Département du Calvados accorde également aux familles avec enfants sa garantie en matière de logement (après examen du dossier) sur les fonds du budget départemental d'Aide Sociale à l'Enfance.

2) Le département de la Manche

La mise en place de dispositifs de solidarité ayant trait au logement est relativement récente dans le département de la Manche.

. Le Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers (F.A.I.L.) a été mis en oeuvre en 1988 mais n'accordait que des prêts. Il a été étendu en 1990 à l'attribution de subventions. Son domaine de compétence concerne l'ensemble du département. Toutefois, il ne concerne pas encore l'habitat privé. Le gestionnaire de ce fonds est la C.A.F. de la Manche ; l'ensemble des partenaires habituels (Etat, Département, C.A.F., M.S.A., Communes les plus importantes) contribue à alimenter ce fonds.

. Le Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.) a été mis en application début 1990. Il est géré par la C.A.F. et doté de crédits d'Etat et départementaux. Il octroie des garanties uniquement pour l'accès au locatif social (H.L.M.) et concerne l'ensemble du département. Le secteur privé est, là aussi, exclu du domaine de compétence de ce fonds.

. Le Fonds d'Aide aux Accédants à la Propriété en Difficulté (F.A.A.P.D.) n'est pas encore opérationnel mais doit être mis en place

incessamment d'autant que les textes excluent sa création après 1990. Le gestionnaire en sera la C.A.F.. Il traitera l'ensemble des dossiers ayant trait aux endettements liés aux prêts P.A.P. (y compris pour la période allant de juillet 1981 à décembre 1984) et aux prêts complémentaires.

. Le Fonds de Précarité-Pauvreté géré par le Préfet de la Manche permet comme dans les autres départements de financer des actions dans le domaine du logement ainsi que l'indique le TABLEAU N° 10 :

Campagnes / Actions	**DOTATION TOTALE** (Francs)	**AIDES aux ASSOCIATIONS** (Francs)	**E.D.F. G.D.F.** (Francs)	**SECOURS EXCEPTIONNELS** (Francs)
Campagne 1986-1987	1 122 000	98 000	282 000	196 000
Campagne 1987-1988	1 276 000	325 000	300 000	313 000
Campagne 1988-1989	1 396 000	616 000	375 000	196 000

TABLEAU N° 10 - Fonds Précarité-Pauvreté pour le département de la Manche

3) Le département de l'Orne

Le département de l'Orne dispose pour faciliter le maintien ou l'accès au logement des plus démunis des dispositifs classiques : F.A.I.L., F.A.R.G., F.A.A.P.D..

. Le Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers (F.A.I.L) a été créé en juillet 1984. Il regroupe les partenaires habituels (Etat, Département, U.D.A.F., C.A.F., M.S.A., organismes H.L.M.) et est géré par l'Association Départementale pour l'Action Sociale (A.D.P.A.S.). Ce fonds attribue des subventions et des prêts à destination des locataires des secteurs privés et publics et ce sur l'ensemble du département. Les bailleurs privés sont astreints à une participation de 500 francs pour l'apurement de dettes inférieures à 7 000 francs et de 1 000 francs pour les dettes d'un montant supérieur. 700 dossiers étaient en cours de remboursement au 31 décembre 1989(9).

(9) - Le nombre de dossiers est élevé car il tient compte de la durée de remboursement des prêts accordés aux locataires en difficulté, durée généralement supérieure à un an.

/...

. Un Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.) vient d'être mis en place (1er janvier 1990). Il prend en charge la caution et éventuellement les 1 ou 2 premiers loyers. Dans l'hypothèse où le ménage demandeur pourra bénéficier de l'Action Socio-Educative liée au Logement (A.S.E.L.)(10) la garantie sera étendue à une durée de 6 mois.

Ces deux fonds, F.A.I.L. et F.A.R.G., sont tous deux gérés par l'A.D.P.A.S..

Le F.A.A.P.D. a été mis en place, conformément aux textes, en 1989. Les dossiers de prêts P.A.P. autres que ceux relatifs à la période allant de juillet 1981 à décembre 1984 sont confiés à la Commission Départementale de Surendettement, dont le secrétariat est assuré par la Banque de France.

. Le Fonds de Précarité-Pauvreté géré par le Préfet de l'Orne est analysé dans le TABLEAU N° 11 :

Campagnes / Actions	**DOTATION TOTALE** (Francs)	**HEBERGEMENT ACCUEIL d'URGENCE** (Francs)	**LOGEMENT ou RELOGEMENT** (Francs)	**E.D.F. G.D.F.** (Francs)
Campagne 1986-1987	1 614 000	30 000	560 000	780 000
Campagne 1987-1988	1 363 000	30 000	475 000	800 000
Campagne 1988-1989	984 000	40 000	260 000	645 000

TABLEAU N° 11 - Fonds Précarité-Pauvreté pour le département de l'Orne

(10) - L'Action Socio-Educative liée au Logement est une aide "coup de poing" accordée pendant une courte période (6 mois renouvelable, maximum 1 an) visant à éviter l'enlisement total des familles. Elle permet d'améliorer la crédibilité des ménages par rapport aux bailleurs et de limiter les risques financiers des fonds de garantie. Cependant, ce fonds ne permet de prendre en charge que 5 000 familles par an, et encore, les crédits doivent être réduits de 30 % en 1990.

/...

D - La LOI du 31 MAI 1990

La loi du 31 mai 1990 couronne le dispositif législatif et réglementaire relatif au logement et à l'hébergement des plus démunis (détaillé en ANNEXE N° 4). D'une certaine manière, cette loi vient compléter celle de décembre 1988 sur le Revenu Minimum d'Insertion qui instituait une amorce de solvabilité des individus ou des familles, et qui mettait en place un volet logement se traduisant actuellement par le développement d'opérations "bilans/ diagnostics" dans ce domaine.

La loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement reconsidère le dispositif général pour l'ajuster aux contraintes de l'insertion ou de l'accès au logement des plus modestes. Cette loi s'organise autour de trois grandes parties.

a - Les plans départementaux pour le logement des plus démunis

Il devront être élaborés dans un délai d'un an après la promulgation de la loi. Ils seront le résultat d'une concertation approfondie entre tous les partenaires habituels y compris les associations. Le plan départemental instituera un fonds de solidarité (aides financières, mesures d'accompagnement social, garantie financière). Ces plans départementaux font l'objet du décret d'application n° 90-794 du 7 juillet 1990.

b - L'accroissement de l'offre de logements

Outre le renforcement du rôle d'accueil des plus démunis déjà joué par le parc social, seront développés pour favoriser l'offre de logements, des ajustements fiscaux, juridiques (baux à réhabilitation) et de nouvelles modalités d'attribution des logements sociaux.

c - Les conditions d'attribution des aides personnelles au logement

De nouvelles catégories de personnes auront accès à l'Aide Personnalisée au Logement, et le droit de l'expulsion et l'accueil des gens du voyage ont été remaniés.

* * *

/...

Au delà de l'acte politique que représente cette loi, elle vise à instaurer un nouvel équilibre entre les élus, l'Etat, les organismes de de logement et surtout les associations. Désormais ces dernières deviennent partenaires à part entière notamment au plan de l'élaboration et de l'exécution du plan départemental pour le logement des plus démunis, ce dernier ayant un an pour être arrêté (après la promulgation de la loi du 31 mai 1990).

Avant donc que les effets de cette loi ne se fassent sentir, il est intéressant de se pencher sur l'action et le rôle que les associations mènent au plan régional dans le domaine du logement des plus démunis.

DEUXIEME PARTIE

Les CARACTERISTIQUES des ASSOCIATIONS et des STRUCTURES INTERVENANT dans l'HEBERGEMENT et le LOGEMENT des PLUS DEMUNIS

Les associations et les structures impliquées dans l'hébergement et le logement des plus démunis présentent, soit individuellement, soit prises dans leur ensemble, des caractéristiques originales sur lesquelles il convient de s'attarder. Pour découvrir et mieux connaître ce dispositif, le Comité Economique et Social de Basse-Normandie a réalisé un questionnaire qui a été adressé à la quasi-totalité des organismes impliqués dans ce domaine (cf. ANNEXE N° 5). Adaptés à leurs destinataires (association caritative généraliste ou structure spécialisée dans l'hébergement et/ou dans le logement des personnes en difficulté), ces questionnaires ont abordé les thèmes suivants : caractéristiques de la structure, services rendus, public accueilli, difficultés rencontrées, liens avec les pouvoirs publics, réflexions d'ordre général.

Le Comité s'est attaché à réunir le maximum de réponses. Cette recherche de l'exhaustivité a été grandement facilitée par les organismes interrogés, très coopératifs et montrant une grande disponibilité.

De cette enquête menée auprès d'une cinquantaine d'entités, quatre caractéristiques générales sont apparues :

- le caractère récent des structures concernées ;
- une répartition géographique sensible à l'urbanisation mais incompléte ;
- une organisation associative originale et duale ;
- une professionalisation accrue.

A - Le CARACTERE RECENT des STRUCTURES

Les problèmes de logement et/ou d'hébergement des plus démunis ont toujours existé avec plus ou moins d'acuité suivant les périodes. La plupart des observateurs s'accorde à reconnaître que ce phénomène, critique, a resurgi avec force autour des années 1980.

La Basse-Normandie n'a pas échappé à cette évolution. A cet égard, l'analyse des dates de création des différentes structures révèle deux périodes distinctes : d'une part la mise en place de C.H.R.S., généralement avant 1982, et d'autre part l'ouverture de foyers, de structures adaptées pour faire face à l'urgence, notamment dans la capitale régionale ou dans de grandes localités (à l'échelle de la Basse-Normandie bien sûr).

a - La mise en place des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (C.H.R.S.)

Les premiers C.H.R.S. ont été mis en place en France aux alentours des années 1950 pour répondre aux problèmes de réinsertion sociale de certaines populations spécifiques : anciennes prostituées, vagabonds, anciens détenus, indigents sortant d'établissements de soins, etc.... La loi du 19 novembre 1974, en étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires éprouvant notamment des difficultés pour mener une vie normale en raison de conditions défectueuses de logement, a occasionné le développement des C.H.R.S..

Ainsi, en Basse-Normandie, tous les C.H.R.S., sauf un, ont été créés avant 1982 :

Calvados		
C.H.R.S.	Maison familiale de Gavrus	1973(11)
C.H.R.S.	Revivre à Caen	1974
C.H.R.S.	Fares à Caen	1975
C.H.R.S.	Abri à Caen	1979
Manche		
C.H.R.S.	Louise Michel à Cherbourg	1982
C.H.R.S.	La Verjusière à Coutances	1984(12)
C.H.R.S.	Villa Myriam à Saint-Lô	1981
C.H.R.S.	Le C.A.P. à Equeurdreville	1986
Orne		
C.H.R.S.	La Clarté à Alençon	1975
C.H.R.S.	Jean Rhodain à Alençon	1978

Malgré leur fonction prioritaire de réinsertion sociale, ces centres ont progressivement été contraints par la conjoncture à la prise en compte épisodique de personnes en difficulté éprouvant en particulier des problèmes urgents de logement. Tous les C.H.R.S. ne se sont pas prêtés à cette évolution mais pratiquement tous depuis 1985 ont été confrontés à ces situations.

(11) - En 1973, l'établissement de Gavrus n'était pas à proprement parler un C.H.R.S. car les textes ne permettaient pas aux C.H.R.S. d'accueillir, comme à Gavrus, des frateries accompagnées de leur famille. Le vote de la loi LENOIR (15.06.76), prévoyant l'extension de l'aide sociale à ce type d'accueil pour les familles avec une action éducative, a permis à cet établissement de la banlieue de Caen d'accéder presque immédiatement au statut de C.H.R.S..

(12) - Créé en 1974, cet établissement n'est devenu C.H.R.S. qu'en 1984.

Cette évolution a aussi frappé les foyers de jeunes travailleurs, au nombre d'une vingtaine en Basse-Normandie, qui doivent de plus en plus prendre en considération les problèmes de logement posés aux jeunes.

b - La création des centres d'accueil

C'est notamment à partir de 1985 qu'ont été créés, en particulier dans le département du Calvados, des centres d'accueil et d'hébergement dont la spécificité était surtout de répondre à l'urgence et au caractère dramatique des situations de personnes, hommes, femmes, couples, et adolescents sans ressource et sans toit. L'attribution par les Préfets de chaque département de crédits dits de "pauvreté-précarité" a facilité la création de tels foyers ou la prise en compte de ces difficultés par les associations caritatives.

L'énumération suivante illustre ce mouvement de création de foyers :

Calvados		
Foyer	le Relais à Caen	1985
Foyer	3A à Caen	1985
Foyer	le Tremplin à Caen	1985
Foyer	l'Etape à Lisieux	1986
Foyer	le Refuge à Lisieux	1981
Manche		
Foyer-Asile de nuit à Cherbourg		1977
Foyer-Asile de nuit à Granville		1985
Orne		
Foyer	le Rocher à Argentan	1990

Dans la Manche et dans l'Orne les créations de structures ont été moins nombreuses mais les institutions déjà en place (associations caritatives généralistes, C.H.R.S., foyers-asiles) ont enregistré une nette augmentation de la demande, à tel titre que le foyer-asile de nuit de Cherbourg va, pour mieux répondre à cette évolution, passer de la tutelle du Centre Communal d'Action Sociale (C.C.A.S.) à celle d'une association loi 1901.

Ce bref développement appelle trois observations :

- d'une part, l'émergence incontestable au plan régio-

nal et notamment caennais d'un réél problème de logement et d'hébergement des plus démunis ;

- d'autre part, l'écoute attentive par les associations caritatives des mutations sociologiques qui agitent notre région ;

- enfin, la capacité du milieu associatif à répondre rapidement à la demande d'accueil.

B - Une REPARTITION GEOGRAPHIQUE SENSIBLE à l'URBANISATION

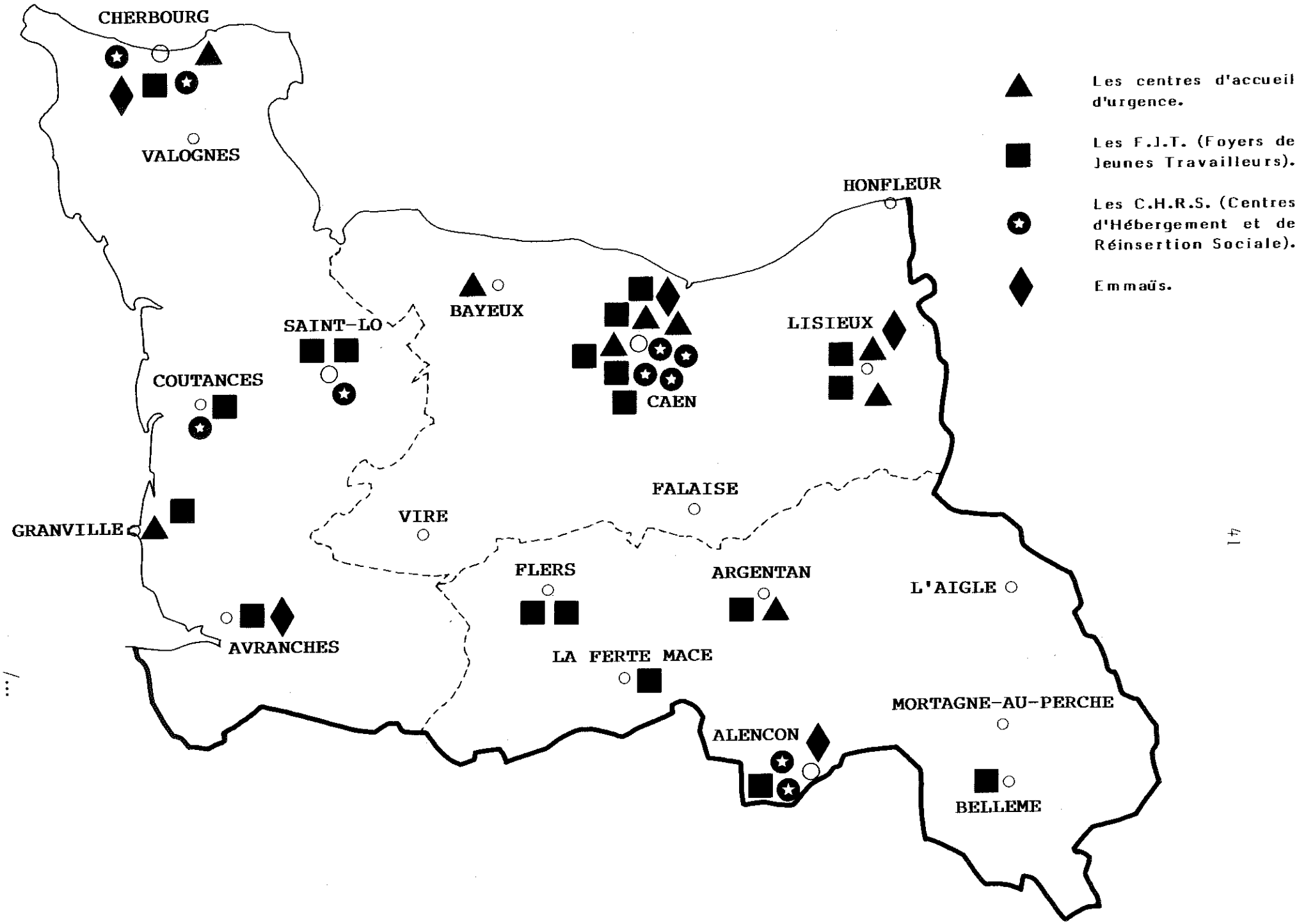
Trois types de structures sont concernés à des degrés différents par l'hébergement des personnes en difficulté de logement : les foyers d'accueil d'urgence, les C.H.R.S., et les Foyers de Jeunes Travailleurs (F.J.T.). La CARTE N° 1 donne un aperçu de la répartition de ces structures qui peuvent accueillir en urgence, à titre permanent ou exceptionnel, des personnes en difficulté de logement. A cet égard, dans un souci d'exhaustivité, ont été inclus à cette cartographie deux foyers d'accueil d'urgence ne possédant pas le statut associatif. Il s'agit de l'asile de la rue du Marais à Caen, spécialisé dans l'accueil des sans-domicile-fixe, S.D.F., (notamment des clochards), anciennement géré par une association et passé depuis 1987 sous tutelle municipale, et de l'asile de Cherbourg, actuellement géré par la municipalité.

Par ailleurs, d'autres structures d'accueil ne figurent pas sur cette cartographie, soit parce qu'elle ne relèvent pas du mouvement associatif, soit parce que l'accueil se limite très généralement aux personnes de passage. Il s'agit des hospices, hôpitaux et établissements écclésiastiques.

A partir de cette carte, plusieurs observations peuvent être faites :

- L'agglomération caennaise est de loin celle qui présente le plus de structures d'accueil. En effet, on y recense trois centres d'accueil d'urgence (les foyers le Tremplin, le Relais, les 3A, le foyer de la rue du Marais occupant une place particulière), cinq F.J.T. (sans compter les foyers à vocation proche mais sans statut F.J.T.) et quatre C.H.R.S.. Il faut y ajouter deux établissements dont l'accueil n'est pas la finalité mais qui sont amenés à jouer un rôle dans ce domaine : l'hôtel maternel du département et le foyer monoparental d'Hérouville-Saint-Clair (Cf. ANNEXE N° 6). En outre certaines associations possédent des capacités d'accueil très spécifiques et particulières comme l'Association pour les Réfugiés dans le Calvados (A.R.CAL.) qui dispose de cinq appartements.

/...


CHERBOURG
VALOGNES
HONFLEUR
BAYEUX
SAINT-LO
LISIEUX
COUTANCES
CAEN
FALAISE
VIRE
GRANVILLE
FLERS
ARGENTAN
L'AIGLE
AVRANCHES
LA FERTE MACE
MORTAGNE-AU-PERCHE
ALENCON
BELLEME
Les centres d'accueil d'urgence.
Les F.J.T. (Foyers de Jeunes Travailleurs).
Les C.H.R.S. (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale).
Emmaüs.

Le nombre de structures présentes sur l'agglomération caennaise témoigne de l'importance de celle-ci d'autant que pour les plus démunis, Caen fait un peu office de "miroir aux alouettes" ;

- Lisieux et le Pays d'Auge connaissent des problèmes sociaux et économiques indéniables. Il n'est donc pas surprenant de voir se développer dans cette zone un réseau de structures d'accueil ;

- En revanche, le Sud-Ouest du département du Calvados et une grande partie de l'Orne présentent en la matière une carence qui n'est pas en rapport avec les situations de pauvreté et de détresse rencontrées dans ces secteurs géographiques ;

- Le département de la Manche bénéficierait d'une meilleure couverture si le Sud-Manche présentait des structures plus nombreuses ;

- Dans ce contexte, les centres Emmaüs jouent un rôle original puisqu'ils répondent en matière d'hébergement aux situations d'urgence, mais l'accueil prolongé dans ces structures est lié à l'observation de trois règles essentielles : Travail - Accueil - Service. Les trois départements sont dotés de telles institutions : le Calvados à Tailleville avec une antenne à Saint-Philibert-des-Champs, la Manche à Equeurdreville et Avranches, et l'Orne à Alençon ;

- La faiblesse ou souvent l'absence de structures d'accueil, même légères, dans un nombre non négligeable de villes de moyenne importance est de nature à aggraver la situation dans laquelle se trouvent les personnes en difficulté d'hébergement ou de logement. Cette absence ou cette insuffisance de capacité d'accueil incite les personnes ou les familles concernées à migrer vers d'autres villes disposant de foyers ou de logements disponibles, entraînant de ce fait pour ces communes d'accueil des problèmes sociaux supplémentaires ;

- Enfin, le milieu rural présente une absence quasi-totale de structures d'accueil. Cela est normal en raison de la faible densité démographique le caractérisant. Les situations de difficulté en matière de logement ne sont pas ressenties de la même manière en milieu rural : c'est plus l'insalubrité, l'inconfort, le surpeuplement que l'absence de logement qui y sont remarquables, comme le laissent d'ailleurs entendre les responsables d'associations ou de services sociaux.

C - Une ORGANISATION ASSOCIATIVE ORIGINALE

A priori, la répartition des tâches entre les associations

dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis ne semble pas procéder d'une stratégie prédéterminée et semble plutôt due au hasard des circonstances et des volontés qui marquent tant la vie des associations que l'évolution de la société.

Pourtant, l'examen attentif des réponses apportées aux questionnaires adressés par le Comité Economique et Social de Basse-Normandie à l'ensemble des structures associatives concernées ainsi que les entretiens réalisés auprès des responsables caritatifs a révélé un secteur certes complexe, organisé sinon hiérarchisé, mais certainement dynamique au sens où il évolue constamment avec pour seul objectif de répondre avec le plus d'efficacité possible aux situations souvent dramatiques auxquelles il est confronté.

Ainsi sont apparues au Comité une certaine répartition des tâches et une certaine verticalité dans l'organisation.

a - La dualité des tâches

La prise en compte par les associations caritatives des problèmes de logement des plus démunis se traduit par l'accomplissement de deux types d'actions bien distinctes : d'une part, la fourniture de services divers ayant trait au logement, et d'autre part l'accueil et l'hébergement des intéressés. Dans le premier cas, il s'agit pour les associations caritatives de rendre des prestations ne nécessitant obligatoirement pas une spécialisation et une compétence approfondie ; dans le deuxième cas, il s'agit à l'inverse d'offrir une prestation très "professionnelle" nécessitant un engagement, une gestion et des moyens très importants.

• La fourniture de services ayant trait au logement, tels la mise en relation avec les services administratifs compétents (services sociaux du Département, de la C.A.F., de la M.S.A.) la conception et/ou le dépôt de dossier auprès des organismes H.L.M. ou de bailleurs privés, l'octroi d'aides pécuniaires ou l'apurement de dettes ayant trait au logement, l'amélioration et la gestion de logement (avec les P.A.C.T.), la recherche de place dans des foyers d'accueil, toute cette gamme de services est offerte généralement par l'ensemble des grandes associations caritatives et leurs antennes locales. Ainsi, le Secours Catholique, Aide à Toute Détresse - Quart - Monde, la Société Saint-Vincent-de-Paul, le Secours Populaire, la Croix Rouge Française accomplissent quotidiennement à travers leurs permanents et leurs bénévoles ces tâches. Il ne faut pas non plus passer sous silence l'action menée par des associations caritatives locales qui avec leurs moyens rendent des prestations semblables. Aussi, dans toutes les villes bas-normandes de moyenne importance les personnes en difficulté de logement peuvent bénéficier de ce type de service.

• En revanche, l'examen des réponses apportées aux questionnaires en ce qui concerne les structures d'accueil, d'hébergement et de réinsertion sociale, quelles qu'elles soient, C.H.R.S., F.J.T., foyers d'urgence, a révélé une mosaïque d'associations, généralement indépendantes les unes des autres. Ainsi, les vingt F.J.T., les dix C.H.R.S. et la dizaine de foyers d'accueil que recelle la Basse-Normandie présentent presque tous la particularité d'être très distincts les uns des autres.

Cet état de fait s'explique par ailleurs par les nécessités et les exigences considérables qu'implique la gestion de telles structures. Leur fonctionnement journalier et leurs capacités à répondre aux sollicitations seraient entravées par l'existence d'échelons multiples et par la longueur du processus décisionnel. La gestion de ces entités requiert une grande rapidité d'intervention et une grande spécialisation. C'est pourquoi, l'extrême majorité de ces structures présente cette autonomie, voire cette indépendance. A cet égard, une association à Caen s'est même spécialisée dans la gestion de centres d'accueil : il s'agit de l'association "le Tremplin" qui dirige deux foyers, le Tremplin et le Relais.

Pour autant, il ne faut pas considérer que ces associations très spécifiques vivent en marge des grandes associations caritatives. D'ailleurs certains de ces foyers ont été créés ou suscités par ces dernières. A ce titre, le Secours Catholique, en particulier dans le Calvados est l'instigateur de foyers d'accueil d'urgence tel le Tremplin, le Relais à Caen et l'Etape à Lisieux. La Société Saint-Vincent-de-Paul gère également un asile de nuit à Granville. Le C.H.R.S. "la Clarté" à Alençon dépend d'une congrégation (la congrégation des Soeurs de Marie-Joseph).

b - Verticalité et autonomie des associations concernées

L'organisation des associations agissant dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis et les rapports qu'elles ont entre elles peuvent être traduits par deux concepts :

- verticalité dans leur organisation ;
- autonomie dans leurs relations mutuelles.

Cette notion de verticalité dans l'organisation interne de ces associations vaut pour les associations caritatives de grande dimension tels le Secours Catholique, la Croix Rouge Française, la Société Saint-Vincent-de-Paul, le Secours Populaire, etc.... Ces associations s'avèrent très hiérarchisées dans leur fonctionnement.

Ainsi le Secours Catholique, même si son organisation de base est départementale, s'inscrit dans une articulation internationale,

nationale, voire régionale par le biais d'un délégué régional. Au plan local existent des équipes ou des antennes : 25 dans le Calvados, pratiquement une par canton dans la Manche ainsi que 7 permanences d'accueil dans les plus grandes villes de ce département. Toutefois la marge de manoeuvre dont dispose chaque entité locale est considérable sauf en ce qui concerne les secours pécuniers où la commission diocésaine est appelée à décider à partir d'un certain montant (1 000 F).

La Société Saint-Vincent-de-Paul présente des structures comparables avec l'implantation d'antennes locales -13 antennes dans le Calvados dont 7 dans l'agglomération caennaise-. Il en va de même du Secours Populaire avec 13 antennes dont 6 dans l'agglomération caennaise.

Il convient de noter que pratiquement toutes les associations caritatives importantes ont choisi le département comme échelon privilégié de décision et de détermination des actions à entreprendre. Ce choix est tout à fait justifié dans la mesure où les questions sociales relèvent désormais de la compétence du Conseil Général.

Cette organisation vaut aussi pour l'ensemble des C.H.R.S. représentés au sein de la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale (F.N.A.R.S)(13) et très souvent regroupés aux niveaux départemental, régional et national.

Compte tenu de la dimension de ces associations, cette organisation verticale s'impose. Néanmoins, elle se double d'une grande autonomie, voire d'une grande indépendance des associations caritatives les unes vis-à-vis des autres, et ce quelle que soit leur importance respective. En effet, qu'il s'agisse de grandes associations (Secours Catholique, Société de Saint-Vincent-de-Paul, Secours Populaire) ou d'associations caritatives spécialisées gestionnaires par exemple d'un foyer, leurs rapports mutuels restent généralement ponctuels, et limités à des questions pratiques et quotidiennes. Cet état de fait donne même parfois l'impression d'une concurrence dont les effets en termes d'émulation n'apparaissent pas évidents. Cette autonomie se traduit sur le terrain, soit par des chevauchements, soit par des absences dont les plus démunis sont soit bénéficiaires soit victimes.

Néanmoins quelques instances non délibératives regroupent ces associations. Ainsi dans la Manche existe-t-il un collectif des centres d'hébergement. De même, dans le Calvados, l'ensemble des associations d'obédience chrétienne est regroupé sous l'égide de la Fédération diocésaine des oeuvres sanitaires et sociales. Ainsi, les C.H.R.S., par exemple dans le Calvados, ont mis en place une "Commission logement" en vue de favoriser la passation de conventions de partenariat avec les acteurs institutionnels du logement (offices H.L.M. notamment).

(13) - Dans le Calvados l'A.L.P.SI.D. et l'association "le Tremplin" adhèrent aussi à la F.N.A.R.S..

/...

Il faut également citer le fonctionnement régulier d'une Commission Pauvreté-Précarité animée par l'Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (U.R.I.O.P.S.S.) de Basse-Normandie où sont abordées et débattues toutes les questions d'ordre général intéressant les associations caritatives.

Les relations entre associations dans le domaine du logement ont donc surtout tendance à se limiter à des relations ponctuelles ou épisodiques ou entre organismes de même nature (C.H.R.S.) ou de même obédience (de confession chrétienne). Ainsi les départements du Calvados et de la Manche ne disposent, au plan des associations caritatives, d'aucune instance commune à fonction délibérative. Cet état de fait produit certainement des effets négatifs, notamment au niveau des relations que les associations sont de plus en plus amenées à avoir avec les Pouvoirs Publics.

c - L'amorce de relations structurelles

Il semble néanmoins qu'en la matière on assiste aujourd'hui à une mutation. Un certain nombre d'instances ou d'opportunités incite les associations concernées à se rapprocher les unes des autres. Plusieurs exemples étayent ce point de vue.

• Ce fut tout d'abord la constitution en 1986 d'un collectif de réflexion calvadosien sur le logement des personnes défavorisées. L'idée de la constitution de ce collectif fut émise et mise en oeuvre par les responsables de l'association l'Abri. Plusieurs rencontres furent organisées et réunirent les représentants des organismes d'accueil et d'hébergement, de suivi des jeunes, des services d'aides au logement et d'autres partenaires tels les associations caritatives, la C.A.F., les U.D.A.F., le P.A.C.T.-A.R.I.M..... Ce collectif fonctionna durant six mois et tenta de dégager le profil des populations concernées par les problèmes de logement et de relogement, de mettre en exergue les difficultés rencontrées tant par les personnes démunies que par les associations, et enfin de soumettre aux Pouvoirs Publics un certain nombre de doléances.

• Il faut également mettre en avant le travail réalisé par l'A.L.P.SI.D. dans le Calvados. Cette association remplit les fonctions d'un F.A.R.G., c'est-à-dire qu'elle octroie, après examen, des garanties et verse des dépôts de garantie au profit de bailleurs publics et privés. L'intérêt de cette association est qu'elle réunit au sein de son Conseil d'Administration pratiquement l'ensemble des représentants des associations caritatives départementales exerçant des compétences d'une manière ponctuelle ou permanente dans le domaine du logement et de l'hébergement des personnes en difficulté.

• Dans une optique similaire, on peut retenir l'intérêt croissant des associations caritatives calvadosiennes pour le service Coordination-Accueil-Orientation (C.A.O.) mis en place en 1990 par l'association Revivre (elle-même gestionnaire d'un C.H.R.S.). Il s'agit de faciliter l'orientation des personnes sans domicile fixe vers les instances d'accueil les plus adaptées à leur profil et de déclencher un processus d'insertion. Au cours du 1er semestre 1990, 300 personnes avaient été adressées tant par les travailleurs sociaux que par les associations à cette instance.

• Enfin, il faut particulièrement insister sur la structure mise en place en 1990 dans le département de l'Orne. Cette structure l'A.T.R.E. (Accueil-Travail-Rencontre-Echange), regroupe 10 associations caritatives ornaises présentes à Alençon et associe à son action le C.C.A.S. de la Commune. Le Conseil d'Administration de cette association peut prendre des décisions qui s'imposent aux associations la composant. L'un des objectifs de l'A.T.R.E. est de faire des propositions dans le domaine du logement des plus démunis et d'aboutir en liaison avec les Pouvoirs Publics à la mise en place de dispositifs opérationnels.

Ce type de structure délibérative horizontale est encore trop peu répandu au plan départemental et régional, mais il semble qu'insensiblement les relations des associations évoluent vers une plus grande efficacité notamment par la confrontation des opinions et par la mise en place de structures communes dotées de pouvoirs de décisions. Il est fort probable que la crédibilité et l'efficacité des associations seraient renforcées si elles présentaient, dans des domaines aussi difficiles que ceux du logement et de l'hébergement, un front uni de proposition et d'action.

D - Une PROFESSIONNALISATION ACCRUE

L'accueil et l'orientation des personnes en difficulté, tâches auxquelles sont rompues les associations caritatives, ont connu ces dernières années une profonde mutation. Jusqu'aux années 1970, il s'agissait le plus souvent d'octroyer des secours en tous genres (nourriture, vêtements, combustibles, bons divers...) et d'apporter un réconfort moral aux personnes en détresse. Puis la volonté de donner aux individus et aux familles une dignité matérielle sinon morale ainsi que la prospérité croissante de la société a incité les gouvernants successifs à renforcer les dispositifs sociaux institutionnels : aides à la famille, accès aux soins, indemnisation du chômage, accès au logement...

Ce renforcement, incontestable et justifié dans son prin-

cipe, des dispositifs sociaux de solidarité a produit deux effets auprès des associations caritatives :

- il a tout d'abord, et contre toute attente, élargi leur "clientèle", car en octroyant des droits sociaux plus larges, on a étendu d'une certaine manière le domaine de compétence des institutions caritatives. On a donc créé ainsi une augmentation quantitative des demandeurs, ces derniers s'adressant plus volontiers aux organisations caritatives connues et reconnues localement qu'aux antennes et guichets des institutions administratives (assistantes sociales de secteur, dispensaires, antennes des organismes H.L.M.) quand ils sont ouverts (vacances, fin de semaine, nuit...) ;

- le deuxième effet induit est d'ordre qualitatif. Ce renforcement du dispositif social s'est accompagné d'un accroissement de sa complexité au plan réglementaire et a donc imposé aux associations caritatives d'améliorer leurs connaissances des arcanes administratives, au moins pour orienter correctement les demandeurs vers celles-ci (et pas seulement les renvoyer vers les assistantes sociales de secteur comme on a tendance à le croire), sinon pour aider à la constitution de dossiers complexes permettant la reconnaissance ou l'accès à des droits sociaux auxquels les intéressés ont droit.

Bien entendu, et nul ne pourrait le nier, cette augmentation de la demande a été notoirement amplifiée par la croissance depuis le début de la crise économique des situations individuelles et familiales de pauvreté et de précarité.

Aussi l'évolution sociale et économique s'est traduite pour les associations caritatives par un surcroît de travail et par l'obligation de faire preuve de compétences toujours plus grandes. On assiste donc à une professionnalisation croissante des associations caritatives, qu'elles soient traditionnelles ou spécialisées.

Cette opinion est corroborée par un certain nombre de facteurs :

- l'accomplissement d'une véritable mission de service public ;
- la prise en charge de missions nouvelles ;
- la permanence croissante des services rendus.

a - L'accomplissement d'une véritable mission de service public

L'action des associations caritatives dans le domaine du

logement des plus démunis est multiple et se traduit notamment par l'accueil et l'hébergement des personnes en détresse et des sans-logis. Le fait que des personnes ou des familles se trouvent sans abri est parfois la conséquence d'une situation de rupture de nature familiale ou professionnelle, mais ces situations dommageables proviennent aussi de l'incapacité de l'Etat à offrir des logements en nombre suffisant ou des capacités d'accueil d'urgence immédiatement disponibles. Cette action d'urgence est en principe du ressort des Pouvoirs Publics et en particulier de l'Etat.

Pour de multiples raisons, les unes objectives (variabilité de la demande, disponibilité plus grande du personnel en milieu associatif, inadaptation des textes à visées uniformisantes aux situations locales spécifiques, trop grande rigidité des règles administratives de gestion), les autres mesquines (volonté de limiter les dépenses consacrées à ce type d'intervention), l'Etat et les Collectivités Territoriales font donc désormais de plus en plus appel au mouvement associatif pour suppléer leurs propres carences en ce domaine. Cette défaillance des Pouvoirs Publics a donc conduit les associations, à la demande le plus souvent de l'Etat et des Collectivités, à ouvrir des centres d'accueil ou à assumer des missions plus complexes encore.

Depuis 1985, l'Etat consacre donc une partie non négligeable de ses crédits "Pauvreté-Précarité" aux associations agissant dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis, ces crédits étant directement affectés à des associations gestionnaires de centres d'accueil, ou attribués à des associations intervenant entre autres au niveau des problèmes de logement rencontrés par les personnes en difficulté.

Ainsi dans le département du Calvados 700 000 F ont été accordés aux centres d'hébergement en 1986-1987, 1 016 000 F en 1987-1988 et 1 129 000 F en 1988-1989. Plus précisément, le foyer le Tremplin tirait plus de 50 % de ses recettes de ce type de financement en 1988, mais 45 % en 1989. La Communauté du Pain de vie a reçu à ce titre jusqu'à 120 000 F en 1984-1985 mais les crédits alloués ont particulièrement diminué puisqu'aujourd'hui cette association perçoit moins de 20 000 F. Le foyer l'Etape à Lisieux tire 33 % de ses recettes de cette forme de financement. Tous les foyers d'accueil qui remplissent une fonction permanente d'urgence dépendent donc de crédits dont l'octroi peut être considéré comme aléatoire tant pour la durée que pour le montant.

Dans le département de la Manche, une politique identique a été adoptée. Le C.H.R.S. la Verjusière à Coutances bénéficie de crédits "Pauvreté-Précarité" accordés par l'Etat, la Société Saint-Vincent-de- Paul à Granville bénéficie elle aussi de subventions, notamment pour la gestion de son asile de nuit.

Cette mission d'accueil est à ce point accomplie avec efficacité par les associations caritatives que l'Etat et les Collectivités Territoriales incitent les associations à augmenter leurs capacités d'accueil ou à prendre en charge de nouvelles structures.

b - La permanence croissante des services rendus

L'ensemble des associations agissant dans le domaine du logement tente de rendre avec le maximum d'efficacité un nombre sans cesse croissant de services aux plus démunis. Cette efficacité passe par la recherche de la permanence des prestations offertes. Cette volonté est illustrée sur le terrain par l'ouverture d'antennes dans les villes les plus importantes et dans la plupart des quartiers ou des communes de l'agglomération caennaise. Dans cet ordre d'idée, de plus en plus de foyers d'accueil ouvrent 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Cette évolution est bien sûr suscitée par la conscience caritative des associations face à des situations individuelles ou familiales dramatiques mais aussi par les Pouvoirs Publics dont les demandes en la matière se font pressantes.

Plusieurs foyers proposent désormais des capacités d'accueil permanentes. C'est le cas du foyer le Tremplin et du foyer le Relais à Caen. D'autres structures à Granville, Cherbourg (asiles de nuit notamment), les foyers de la rue du Marais et 3A à Caen, l'Etape à Lisieux ferment temporairement leurs portes, soit le jour, soit pendant l'été comme pour l'Etape, les 3A et le foyer de la rue du Marais. Pourtant toutes ces structures, pour répondre à une demande en augmentation, cherchent à accroître leur durée d'ouverture.

La recherche de la permanence dans l'ouverture des structures d'accueil ou dans le conseil (création en 1990 par l'A.L.P.SI.D. d'un numéro vert "S.O.S. Logement Sans Abri") ainsi que la volonté d'offrir en outre un certain accompagnement social s'est traduite pour les associations par l'engagement de salariés permanents en nombre croissant alors qu'à l'origine ces structures basaient l'essentiel de leur fonctionnement sur le bénévolat. Ce n'est cependant pas le cas des C.H.R.S. qui depuis longtemps ont eu à leur disposition un encadrement important de travailleurs sociaux indispensables pour mener à bien leur délicate mission de réinsertion.

Ainsi les associations caritatives traditionnelles ou spécialisées emploient pour la gestion de structures d'accueil de plus en plus de salariés à temps plein ou partiel, travailleurs sociaux ou salariés de droit

commun. Les données suivantes illustrent cette tendance :

Foyers

Le Relais à Caen	5 salariés
Le Tremplin à Caen	4 salariés
L'A.L.P.S.I.D. (y.c. le foyer 3A) à Caen	8 salariés et 3 T.U.C.
L'Etape à Lisieux	2,5 salariés
La Communauté du Pain de Vie à Sommervieu (14)	2 salariés
Le Rocher à Argentan	2 C.E.S.(*)

(*)Contrat Emploi Solidarité

C.H.R.S.(14)

Gavrus (Calvados)	25 salariés
Revivre à Caen	18 salariés
Fares à Caen	15 salariés
L'Abri à Caen	6,5 salariés
Louise Michel à Cherbourg	9 salariés
La Verjusière à Coutances	4 salariés
La Villa Myriam à Saint-Lô	10 salariés
Le C.A.P. à Equeurdreville	4,5 salariés
La Clarté à Alençon	6 salariés
Jean Rhodain à Alençon	10,5 salariés

le nombre de salariés employés par les C.H.R.S. peut paraître important. Il est justifié par la mission de réinsertion confiée aux C.H.R.S., mission qui nécessite un encadrement important.

Cette professionnalisation (déjà acquise pour les C.H.R.S.), nécessaire pour répondre aux besoins urgents d'une population en détresse, impose en contrepartie aux associations gestionnaires une permanente recherche de subventions ou pour les C.H.R.S. de difficiles redéploiements d'activités.

c - L'accomplissement de missions nouvelles

Face à l'augmentation du nombre des situations de précarité et de pauvreté notamment dans le domaine du logement, les Pouvoirs Publics incitent régulièrement les associations caritatives à étendre leurs capacités d'accueil. C'est le cas de l'association A.L.P.SI.D. a qui le Préfet du Calvados demandait début 1990 d'augmenter la capacité d'accueil de son foyer des 3A et d'étendre sa période d'ouverture à l'année entière. C'est aussi le cas

(14) - Exprimés en postes de travail.

de l'association l'Etape à Lisieux que la municipalité incitait début 1990 à mettre en place en collaboration avec le C.C.A.S. une structure nouvelle d'hébergement et de réinsertion ; c'est enfin le cas à Cherbourg où la municipalité aurait l'intention de confier la gestion de l'asile de nuit à une association afin de mieux faire face à la demande.

Mais la confiance manifestée par les Pouvoirs Publics vis-à-vis des associations ne se limite pas à la prise en charge de structures d'accueil mais s'étend à d'autres types de mission.

Depuis 1984, l'A.L.P.SI.D. est chargée de l'animation et de la gestion du Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.) dans le Calvados. Cette association n'est pas une association-écran, émanation directe des services de l'Etat et du Département mais bien une association caritative réellement opérationnelle et efficace. Le fait d'ailleurs de confier à une association loi 1901 la gestion d'un tel service est exceptionnel en France, les autres F.A.R.G. étant souvent confiés aux C.A.F. notamment.

Enfin, cette même association s'est vue confier la mise en place dans le Calvados d'un numéro téléphonique vert "S.O.S. Logement Sans Abri" destiné aux personnes ayant soit des dettes de loyer, soit étant sur le point d'être expulsées, soit logées dans des logements insalubres.

* * *

Le fait donc de remplir des missions ressortant normalement de la compétence des Pouvoirs Publics et de les effectuer à la satisfaction générale est bien le signe incontestable de la professionnalisation de ce secteur associatif. D'ailleurs la capacité des associations à participer à la mise en oeuvre du droit au logement a été reconnue par la loi BESSON du 31 mai 1990 puisqu'elles seront désormais associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans départementaux d'action pour le logement de personnes défavorisées.

TROISIEME PARTIE

L'ACTION des ASSOCIATIONS dans le DOMAINE du LOGEMENT des PLUS DEMUNIS

Le rôle joué et les réponses apportées par les associations (caritatives, structures spécialisées,...) aux problèmes croissants d'hébergement et de logement rencontrés par les plus démunis s'avèrent essentiels. Rapidement, c'est-à-dire en quelques années, les associations ont su pallier en partie les carences et les imperfections institutionnelles de plus en plus criantes en ce domaine. Ainsi, elles ont su apporter progressivement des réponses, notamment en matière d'urgence, et mettre en place une organisation pour répondre au mieux de leurs possibilités aux besoins exprimés par les plus démunis.

L'intervention des associations est motivée par de multiples raisons et se concrétise généralement par deux formes d'action : l'accueil et la prestation de services liés au logement, ces deux types d'intervention n'étant pas exclusifs l'un de l'autre.

L'accueil dans des structures adaptées répond soit à une demande d'hébergement pure et simple, soit à une situation plus complexe de détresse au sein de laquelle l'hébergement est le support des actions qui seront entreprises ultérieurement en vue d'une réinsertion.

Dans l'extrême majorité des cas l'hébergement répond à une situation d'urgence d'origine matérielle (pas de toit pour passer la nuit, expulsion) ou/et d'origine familiale (situation de crise ou de rupture familiale). La réponse à ces situations dramatiques, parfois très soudaines, est très généralement confiée aux associations caritatives qui gèrent des foyers dits d'accueil d'urgence et parfois aux institutions plus complexes dans leur fonctionnement que sont les C.H.R.S..

Par ailleurs, les associations caritatives rendent également des prestations liées aux problèmes de logements rencontrés par les personnes en difficulté. Ces services sont très larges : orientation, conception de dossier, interventions, démarches administratives diverses, apurement de dettes quand ce n'est pas gestion d'un service généralement confié à des institutions sociales traditionnelles. Ces prestations dans le domaine du logement traduisent parfois l'urgence et la détresse rencontrées par des personnes, mais aussi des situations moins dramatiques. A cet égard, les associations servent d'intermédiaires auprès des administrations et des institutions pour des problèmes posés à des personnes disposant déjà d'un logement et désirant en obtenir un autre pour des raisons liées au confort, à la surface, à la localisation, ou pour l'améliorer.

L'ensemble de ces opérations ayant trait à l'accès, à l'amélioration ou au maintien dans le logement se traduit donc approximativement par une division des tâches entre les institutions administratives et les associations.

La résolution des situations routinières échoit le plus souvent aux institutions administratives et l'urgence plus traditionnellement aux associations. Il ne faut pas s'offusquer de ce partage apparemment disproportionné des responsabilités ; il correspond à la vocation des associations et notamment des associations caritatives qui est de soulager les personnes en difficulté. D'ailleurs, en l'absence d'urgence réelle, les associations caritatives cherchent la plupart du temps à orienter les demandeurs vers les services administratifs -assistantes sociales de secteur, Caisse d'Allocations Familiales...- compétents en la matière.

Aussi, l'action des associations en matière de logement et d'hébergement est double : d'une part, une mission d'assistance aux sans-logis, et d'autre part, une mission de conseil et d'orientation, l'urgence étant souvent le dénominateur commun de l'intervention des associations.

A - L'ACCUEIL

Ainsi que cela a été évoqué précédemment, l'accueil dispensé par les associations caritatives revêt des formes et des finalités parfois bien distinctes. Il peut être d'urgence et n'a pour but essentiel que d'offrir un hébergement, le plus souvent bref. Il peut être aussi effectué dans une optique d'insertion sociale ; alors il n'est pas en soi une fin mais un moyen d'insertion. Généralement ces formes d'hébergement dont les finalités sont différentes sont mises en oeuvre par des structures, elles aussi, tout à fait différentes. Toutefois, les compétences ne sont pas partagées de manière stricte et des établissements répondent aux deux objectifs.

a - L'accueil d'urgence

Une dizaine de structures proposent en Basse-Normandie un accueil d'urgence aux personnes en difficulté. L'énumération suivante donne un aperçu de leur localisation et de leur capacité d'accueil respectives :

Calvados

Foyer 3A à Caen	60 places
Le Tremplin à Caen	12 places
Le Relais à Caen	15 places
Asile de nuit à Caen	75 places
L'Etape à Lisieux	10 places
Communauté du Pain de Vie à Lisieux	20 places

Manche

Foyer asile de nuit à Cherbourg	20 places
Asile de nuit à Granville	15 places

/...

Orne

Le Rocher à Argentan — 10 logements

b - Les autres structures concernées

D'autres structures en Basse-Normandie se prêtent à l'accueil de personnes en difficulté de logement. Il s'agit généralement de C.H.R.S. ou de F.J.T.. L'hébergement d'urgence pratiqué par les C.H.R.S. est tributaire de leur vocation prioritaire de réinsertion. Par ailleurs, cette mission d'accueil d'urgence est très souvent contrariée par une difficile rotation des capacités d'hébergement. En outre, certains C.H.R.S. ne réservent statutairement qu'une part modeste de leur capacité à l'accueil d'urgence et en limite la durée très strictement. Ces établissements sont les suivants (avec leurs capacités d'accueil totales) :

Calvados

C.H.R.S. de Gavrus (aggl. de Caen)	15 appartements
C.H.R.S. Fares à Caen	50 lits
C.H.R.S. l'Abri à Caen	9 lits
C.H.R.S. Revivre à Caen	31 lits
Communauté du Pain de Vie à Sommervieu	30 lits (dont 8 pour l'urgence)

Manche(15)

C.H.R.S. La Verjusière à Coutances	15 lits
C.H.R.S. Louise Michel à Cherbourg	30 lits (dont 3 pour l'urgence)

Orne

C.H.R.S. Jean Rhodain à Alençon	17 lits
C.H.R.S. La Clarté à Alençon	18 lits

Il faut ajouter à cette liste, les centres Emmaüs au nombre de cinq en Basse-Normandie (2 dans le Calvados, 2 dans la Manche et 1 dans l'Orne) qui accueillent temporairement des personnes sans-logis.

Enfin, il faut évoquer ici le rôle joué par les F.J.T.. Il n'est pas dans leur vocation de répondre à des situations d'urgence rencontrées par des jeunes de moins de 25 ans en difficulté. Cependant, tous les F.J.T. de Basse-Normandie (voir TABLEAU N° 8) sont confrontés à des demandes provenant de C.C.A.S., de foyers d'accueil, de travailleurs sociaux, de C.H.R.S., ou encore à l'évolution négative de la situation matérielle de leurs résidents. Certains admettent même ces éventualités comme une partie intégrante de

(15) - Les deux autres C.H.R.S. : C.A.P. à Equeurdreville et Villa Myriam à Saint-Lô excluent toute action d'urgence en matière d'hébergement.

leurs missions. Quelques F.J.T. accueillent d'ailleurs temporairement des personnes de plus de 25 ans. Ainsi l'accueil de jeunes personnes en difficulté est chose courante dans ces établissements sans toutefois être institutionnellement reconnu.

*
* *

CALVADOS		
- Foyer du Père Sanson	Caen	99 lits
- Foyer OASIS	Caen	147 lits
- Foyer Notre Dame	Caen	64 lits
- Foyer Robert Reme	Caen	114 lits
- Foyer Cité 2000	Hérouville	204 lits
- Foyer Lexovien	Lisieux	97 lits
- Résidence Glatigny	Lisieux	110 lits
TOTAL		**835 lits**
MANCHE		
- F.J.T.	Coutances	102 lits
- F.J.T.	Granville	89 lits
- F.J.T.	Avranches	42 lits
- F.J.T.	Cherbourg	170 lits
- Foyer aux 4 vents	Saint-Lô	59 lits
- F.J.T.	Saint-Lô	136 lits
TOTAL		**598 lits**
ORNE		
- Foyer Sophie	Alençon	83 lits
- Maison de la Famille et des Jeunes	Bellême	16 lits
- F.J.T.	Flers	70 lits
- Le Clair Logis	Flers	37 lits
- F.J.T.	La Ferté-Macé	27 lits
- F.J.T.	Argentan	40 lits
TOTAL		**273 lits**
BASSE-NORMANDIE		**1 706 lits**

TABLEAU N° 12 - Les Foyers d'hébergement de jeunes en Basse-Normandie (y compris capacité) - décembre 1989

/...

Cette énumération de structures susceptibles d'accueillir des personnes en difficulté de logement doit être agrémentée de quelques observations :

- au plan spatial, la répartition des structures d'accueil et des places s'opére au profit des grandes agglomérations comme Caen et Cherbourg. En revanche, certaines villes présentent une absence totale d'équipement de ce type ; c'est le cas de la zone de Vire-Condé-sur-Noireau-Flers et d'Avranches notamment ;

- pour autant, la présence de structures d'accueil, même en nombre apparemment important, ne signifie pas que les problèmes de détresse en matière de logement des plus démunis ou des personnes en difficulté sont réglés. L'exemple de l'agglomération caennaise est, à cet égard, révélateur. Tous les types de structures y sont présents, spécialisés ou non dans l'accueil d'urgence, affichant même des capacités d'accueil importantes (60 lits au foyer les 3A), et pourtant tous souffrent ou presque d'une saturation constante. En effet, l'agglomération caennaise incarne pour beaucoup de personnes en difficulté l'ultime recours : perspective de travail pour le chômeur, existence de services sociaux susceptibles de prendre en charge, éloignement et anonymat protecteurs procurés par la grande ville. Cette attirance et cette concentration des personnes en difficulté est pour Caen une réalité qui aboutit à saturer en permanence toutes les structures d'accueil ;

- deux facteurs supplémentaires viennent aggraver ces insuffisances. D'une part, certaines structures d'accueil sont fermées en période estivale (foyer 3A à Caen, l'Etape à Lisieux) et d'autre part, chaque structure n'accueille en général qu'une catégorie déterminée de personnes (femmes seules, hommes seuls, femmes avec enfants, couples, sans domicile fixe...). Cette sélection, motivée par des raisons tout à fait justifiées (lutte contre la promiscuité et tous ses aléas) renforce l'incapacité des structures à répondre à l'ensemble de la demande.

c - Le public admis dans les structures

Trois tableaux ont été dressés à raison d'un par département pour présenter succinctement le public admis dans les différentes structures d'accueil répertoriées. Faute d'éléments statistiques suffisants et surtout uniformisés, ces données n'ont qu'une valeur indicative. Ces tableaux rassemblent des renseignements sur la nature des personnes accueillies (hommes, femmes, couples, avec ou sans enfants, sans domicile fixe, détenus) sur l'âge moyen de celles-ci, la durée moyenne de leur séjour, leur origine géographique prédominante et le nombre total de personnes hébergées durant l'année 1989. Ces données ont été réunies à partir des questionnaires et des entretiens opérés auprès des responsables de structures d'accueil.

Par ailleurs est annexé à ce rapport un extrait des conclusions tirées en 1986 par le collectif de réflexion sur le logement des

CALVADOS	H	F	Ménages	Avec enfants	S.D.F.	Anciens détenus	Age moyen		Durée moyenne de séjour		Origine géographique majoritaire	Nombre d'hébergés en 1989
							< 30 ans	> 30 ans	< 1 mois	> 1 mois(1)		
Gavrus C.H.R.S. Caen	X	X	X	X			X		Oui pour accueil d'urgence	X	Calvados	20 adultes 20 enfants
Fares C.H.R.S. Caen		X		X			X	X	Oui pour accueil d'urgence	X	Calvados	89 entrées
Abri C.H.R.S. Caen		X					X		Oui pour accueil d'urgence	X	Calvados	21 entrées
Revivre C.H.R.S. Caen	X					X	X		Oui pour accueil d'urgence	X	Calvados	109 entrées
Le Relais Caen		X		X			X		X		Calvados	200 adultes 70 enfants
3 A Caen	X		X	X	X	X		X	X		Calvados	356
Asile de nuit Caen	X				X		X	X		X	Calvados	N.C.
Le Tremplin Caen	X				X		X			X	Calvados	180 entrées
L'étape Lisieux		X	X	X			X	X		X	Calvados Pays d'Auge	750 nuitées
Le Refuge Lisieux	X				X		X	X	X		hors Calvados	N.C.
Communauté du pain de vie Sommervieu	X	X	X	X	X		X		variable	variable	hors Calvados	111

(1) - La durée des séjours est souvent amplifiée par la difficulté de trouver un logement.

TABLEAU N° 13 - Les structures d'accueil dans le département du Calvados

/...

MANCHE	H	F	Ménages	Avec enfants	S.D.F.	Anciens détenus	Age moyen		Durée moyenne de séjour		Origine géographique majoritaire	Nombre d'hébergés en 1989
							< 30 ans	> 30 ans	< 1 mois	> 1 mois		
Louise Michel C.H.R.S. Cherbourg		X		X			X	X	Oui pour accueil d'urgence	X	Nord-Cotentin	75 femmes 160 enfants
Centre d'héb. asile de nuit C.C.A.S. Cherbourg	X	à titre exceptionnel			X		X	mais 20 % de + 50 ans	X	X	Manche	100 à 120 entrées
La Verjusière C.H.R.S. Coutances	X	X	X	X			X		X		Manche (pour 40 %)	45 adultes(1) 40 enfants (en urgence)
Le C.A.P. C.H.R.S. Equeurdreville	X						X			X	Nord-Cotentin	40 personnes
Asile de Nuit Conférence St-Vincent de Paul Granville	X	X	X	X	X	X	X		X	X	Sud-Manche	+ 1 500 nuitées
Villa Myriam C.H.R.S. St-Lô		X	X	X			X			X	Centre Manche	100 à 130 personnes

(1) - En 1988 la Verjusière avait accueilli 330 hommes, 51 femmes et 40 enfants.

TABLEAU N° 14 - Les structures d'accueil dans le département de la Manche

.../

ORNE	H	F	Ménages	Avec enfants	S.D.F.	Anciens détenus	Age moyen		Durée moyenne de séjour		Origine géographique majoritaire	Nombre d'hébergés en 1989
							< 30 ans	> 30 ans	< 1 mois	> 1 mois		
La Clarté C.H.R.S. Alençon		X		exceptionnellement			X			X	Orne	59 entrées
Foyer J. Rhodain C.H.R.S. Alençon	X				X	X	X			X	Orne et départements limitrophes	68 entrées
Foyer le Rocher Argentan		X		X			X			X	Orne	10 personnes (3 mois)

TABLEAU N° 15 - Les structures d'accueil dans le département de l'Orne

/...

personnes défavorisées, animé par les représentants des diverses associations gérant notamment des structures d'accueil dans le Calvados. Ces conclusions mettaient en outre en exergue les caractéristiques des populations concernées par ces problèmes et leurs difficultés quant à l'attribution d'un logement (cf. ANNEXE N° 7).

1) Les motifs d'accueil

L'absence d'hébergement ou de logement n'est pas la raison unique, voire essentielle, qui motive la demande d'accueil auprès des structures compétentes. Très souvent, la demande est faite pour faire face ou ne plus subir des difficultés familiales ou affectives. En particulier ces difficultés sont très souvent rencontrées par des femmes, seules ou avec enfants, victimes de violences. Face à une situation de crise ou de rupture, le foyer d'accueil constitue un renfort ou une protection, notamment pour des personnes battues. Là est toute l'ambiguité qui préside au fonctionnement de ces institutions. Le logement ou l'hébergement qu'elles dispensent n'est pas une fin en soi mais plutôt le préalable nécessaire à la mise en oeuvre d'une procédure d'insertion ou de réinsertion. D'ailleurs, la grande majorité des personnes accueillies dans ces structures (qu'elles soient d'urgence ou de réinsertion) présente de multiples difficultés (affectives, de santé, de travail...) parmi lesquelles le problème du logement n'est qu'un élément. Il faut bien sûr mettre à part le cas des sans domicile fixe, des "routards", pour qui le foyer constitue le plus souvent une étape(16).

A titre d'exemple, sur 81 motifs d'admission en 1988 au foyer la Clarté à Alençon, 19 figuraient dans la rubrique "sans logement et sans ressources". En revanche, 54 relevaient de la rupture avec le conjoint ou avec la famille.

La demande d'accueil peut être spontanée mais la plupart du temps elle est provoquée par les services sociaux (de la C.A.F., de la M.S.A., du Département), par les services de Police ou de Gendarmerie et du Ministère de la Justice (Comité de probation, Centre de détention), et bien sûr par les associations caritatives. A cet égard, des personnes hébergées "tournent" de foyer en foyer, soit d'elles-mêmes, soit à la demande des structures concernées afin de libérer une place et de permettre l'accueil d'une personne dont la situation présente une urgence certaine.

2) L'origine des accueillis

La majorité des accueillis est originaire du département d'implantation de la structure et environ 60 à 75 % sont originaires de la Basse-Normandie. Les foyers implantés à Caen drainent évidemment une

(16) - Encore que la mise en place de structure d'accompagnement plus étoffée dans ces foyers pourrait faciliter la réinsertion des S.D.F..

/...

population plus cosmopolite : hors région et étrangers ; ainsi le foyer le Relais accueille 8 % d'étrangers, le foyer 3A, 12,6 %. En outre, certaines structures sont plus "connues" des routards et accueillent donc une proportion plus importante de personnes d'origine extra-régionale ; c'est notamment le cas de la Communauté du Pain de Vie à Sommervieu (Calvados).

3) La durée de l'accueil

Chaque foyer ou presque dispose de règles quant à la durée maximale de l'accueil ; le foyer 3A affiche une durée d'accueil de 1 mois, le Tremplin de 2 mois, l'Etape de 1 mois, la Communauté du Pain de Vie à Sommervieu de 8 jours (pour les accueils d'urgence), le C.H.R.S. Louise Michel à Cherbourg de 3 nuits (toujours pour l'urgence), etc.... Ces règles subissent souvent des exceptions notoires pour des raisons évidentes : faute de possibilité d'hébergement dans un autre foyer, faute de logement chez un bailleur public ou privé, faute de ressources, il n'est pas possible de jeter à la rue la personne accueillie et la durée de séjour dépasse les limites préalablement fixées.

Par ailleurs, la durée de l'accueil dépend, même en urgence, de la qualité et de la quantité des prestations servies à l'accueilli. Si l'accueil ne se limite qu'à l'hébergement, il est plus facile de faire respecter les règles relatives à la durée maximale d'accueil. En revanche, si un processus d'orientation, voire d'accompagnement social, même léger, est mis en oeuvre, le séjour sera plus long.

A titre d'exemple voici quelles sont les durées de séjour enregistrées dans certaines des structures concernées :

- Au foyer 3A à Caen : 48 % moins de 15 jours, 15 % de 15 jours à 1 mois, 16 % de 1 mois à 2 mois, le maximum enregistré étant de 4 mois ;

- La Verjusière (C.H.R.S. sous gestion du C.C.A.S. de Coutances), de 1 à 3 jours, 57 %, de 4 à 7 jours, 14 %, 1 semaine, 15 %, 3 semaines et plus, 14 %.

4) Le public accueilli

Les 3 tableaux illustrant ces développements mettent tout d'abord en évidence la spécialisation des C.H.R.S., notamment à Caen où chacun accueille une catégorie déterminée de public : Gavrus, les familles, l'Abri, les femmes seules, Fares, les femmes avec enfants et Revivre, les

hommes seuls et les anciens détenus. La plupart des C.H.R.S. n'accueille les cas urgents qu'accessoirement sauf Louise Michel à Cherbourg et la Verjusière à Coutances qui réservent une part de leur activité à ce type de situation.

En revanche, les foyers d'accueil d'urgence et autres structures apparaissent dans l'ensemble plus ouverts à toutes les catégories de publics, encore que les risques inhérents à la promiscuité limitent ces vocations généralistes.

Le public concerné est généralement jeune. 44 % des personnes accueillies (femmes) au foyer le Relais à Caen ont moins de 25 ans, 63 % ont moins de 35 ans ; à la Verjusière à Coutances 49 % ont moins de 25 ans. L'âge moyen des résidents en 1989 au foyer les 3A est de 31 ans (70 % ont moins de 40 ans).

Des problèmes de saturation sont ressentis soit en fonction de la localisation géographique, c'est le cas des établissements de l'agglomération caennaise(17), soit en fonction de la spécialisation, c'est le cas de l'agglomération cherbourgeoise qui ne dispose pas de structures pour femmes seules adultes.

Ces situations de saturation illustrent la progression des demandes d'hébergement et donc l'aggravation des situations sociales et économiques individuelles. Ce constat est corroboré par certaines statistiques communiquées par des structures d'accueil.

	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre de demandes	241	227	342	484	550
Nombre d'hébergés	157	153	183	186	199
Nombre d'enfants	77	67	70	77	71

TABLEAU N° 16
(Source : Foyer le Relais (Caen))

(17) - Sauf pour le foyer-asile de nuit de la rue du Marais où le taux de vacance est actuellement très important, voire choquant quand on connaît l'état de saturation des autres structures.

/...

Le foyer des 3A a déjà refusé en 1989 92 demandes d'admission, notamment faute de places disponibles.

5) Le départ de la structure d'accueil

La fin du séjour en structure d'accueil suppose en principe qu'une solution a été trouvée à la plupart des problèmes posés à la personne accueillie. Dans les faits, ce sont souvent des problèmes de relogement qui retardent le départ des intéressés. Les bailleurs privés ou publics ne se bousculent généralement pas pour louer un appartement aux personnes concernées. Les autres foyers sont souvent saturés ou ne peuvent accueillir telle ou telle catégorie d'individu en fonction de leur spécialisation. On assiste donc à des prolongements de séjours qui ne font qu'aggraver la saturation de la majorité des structures. De surcroît, ce maintien en structure d'accueil produit des conséquences négatives sur le processus d'insertion et réduit parfois à néant les progrès antérieurement et difficilement réalisés.

B - Les AUTRES SERVICES RENDUS dans le DOMAINE du LOGEMENT

Les associations ne gèrent pas toutes des foyers ou des structures d'accueil, mais elles offrent cependant toutes aux personnes en difficulté divers services ayant trait au logement. Deux types de services sont rendus, l'un courant en ce qui concerne les démarches relatives à l'obtention de logement ou d'hébergement, l'autre plus exceptionnel en ce qui concerne l'apurement des dettes. Enfin, il faut évoquer l'action menée dans le domaine de l'aide au relogement joué par l'A.L.P.SI.D. dans le Calvados et plus généralement celle des P.A.C.T.-A.R.I.M..

a - L'aide administrative au relogement

Ce service est absolument vital car rendu à des personnes très souvent peu familiarisées à la complexité des demandes auprès des administrations, C.C.A.S., C.A.F. ou offices H.L.M. ou encore des bailleurs privés. Toutes les associations, spécialisées ou non dans l'accueil, prennent plus ou moins en charge ces démarches et mettent en oeuvre leur réseau relationnel pour trouver au moins à titre provisoire un hébergement, soit auprès d'un office H.L.M., soit dans un hôtel ou un gîte rural.

En règle générale, quand une association ne dispense pas un tel service, elle oriente systématiquement les demandeurs vers les organismes associatifs ou administratifs compétents.

b - L'apurement des dettes

L'un des obstacles les plus régulièrement rencontrés à l'obtention d'un relogement ou au maintien dans le logement est l'existence de dettes. Des dispositifs institutionnels couvrent progressivement le territoire régional mais ne couvrent cependant pas toutes les formes de dettes qu'elles soient de loyers (tous les bailleurs ne peuvent adhérer ou n'adhèrent pas délibérément aux F.A.I.L.) ou connexes (eau, gaz, électricité, encore que pour cette dernière forme d'impayé des commissions présidées par le Préfet examinent les créances individuellement).

La quasi-totalité des associations caritatives "généralistes" -Secours Catholique, Secours Populaire, Croix Rouge, Société Saint-Vincent-de-Paul- octroie au coup par coup des aides facilitant l'apurement de ces dettes. En revanche, concernant les associations gestionnaires de structures d'accueil, la situation est plus partagée : certaines associations gestionnaires de foyer, en fonction de leur éthique et surtout de leurs disponibilités financières, accordent des aides au coup par coup (la Verjusière, l'Etape, le Relais...), d'autres refusent (le Tremplin, la Communauté du Pain de Vie, les 3A), le C.H.R.S. Louise Michel à Cherbourg utilisant un système d'aides remboursables.

c - L'A.L.P.SI.D.

L'Association pour le Relogement des Personnes en Situation de Détresse (A.L.P.SI.D.) occupe une place originale sur l'échiquier des associations oeuvrant dans le domaine du logement. Cette association gère pour le compte des Pouvoirs Publics le Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.) du Calvados depuis 1985. Cette association créée fin 1984 l'a été à une période où il était encore possible de trouver des possibilités de logement en secteur social. La difficulté pour accéder résidait dans les ressources des personnes concernées. Il fallait donc garantir le loyer desdites personnes. A la demande du Préfet du Calvados, l'A.L.P.SI.D. a donc pris en charge ce fonds d'aide au relogement et de garantie et a étendu progressivement sa garantie du secteur public au secteur privé (le plus souvent sous forme de dépôt de garantie). Le remboursement de cette garantie ou de ce dépôt est assuré plus ou moins partiellement par les intéressés ; les impayés sont donc courants.

Pour fonctionner, l'A.L.P.SI.D. reçoit annuellement environ 800 000 F de subvention dont 80 % sont versés par l'Etat, le reste

provenant du Conseil Général du Calvados, de la C.A.F. et de certaines Communes et des remboursements individuels.

Le bilan d'actitivé de l'A.L.P.SI.D. est le suivant :

1988	1989	
207 (90)	117 (50)	personnes relogées en parc H.L.M. (*dossiers pris en compte*)
175 (113)	202 (102)	personnes relogées dans le parc privé (*dossiers pris en compte*)
382	319	personnes relogées (*garanties et dépôts de garantie confondus*)

Le problème essentiel rencontré par cette association n'est pas d'ordre financier mais plutôt dans la faculté de trouver des logements (H.L.M. surtout) disponibles.

d - Les P.A.C.T.- A.R.I.M.

De nature associative, les P.A.C.T. (Préserver-Améliorer-Conserver-Transformer, à l'origine Protection-Action Contre les Taudis) sont présents dans les trois départements bas-normands. Ils remplissent un rôle d'assistance administrative et de conseil technique et financier auprès principalement des familles en difficulté de logement qu'elles soient propriétaires ou locataires, et des populations à finalité sociale. Concrètement, ils passent des contrats de prestation de services avec l'adhérent.

Leur action est démultipliée au niveau régional par les A.R.I.M. (Association de Restauration Immobilière) qui agissent dans le cadre de la réhabilitation du patrimoine privé. L'A.R.I.M. pose des conventions de prestation de service dans le cadre d'opérations programmées avec les Collectivités.

Les P.A.C.T.-A.R.I.M. emploient plus d'une trentaine de personnes à temps plein d'un niveau de compétence élevé.

En 1989 le P.A.C.T. du Calvados a mené des prestations concernant 237 logements entraînant 7 millions de francs de travaux. Celui de la Manche, 266 logements pour 6 millions de francs, et celui de l'Orne, 56 logements pour un million de francs ; la majorité des prestations a été accomplie au profit de personnes âgées.

QUATRIEME PARTIE

Les DIFFICULTES RENCONTREES par les ASSOCIATIONS dans le DOMAINE du LOGEMENT et de l'HEBERGEMENT des PLUS DEMUNIS

Depuis de nombreuses années, les associations ont joué et jouent, tant au plan national qu'au plan régional, un rôle croissant dans la prise en compte des plus démunis dans les politiques de l'habitat. Cette implication progressive, voulue et admise par les associations, est cependant marquée par des difficultés, voire des réticences ou des ambiguïtés quant à la place qu'elles occupent.

A - L'ENGAGEMENT PRUDENT des ASSOCIATIONS dans le DOMAINE du LOGEMENT

Bien que la prise de conscience par les Pouvoirs Publics du problème du logement des plus démunis ait été déclenchée par les associations, ces dernières hésitent cependant à s'investir pleinement dans ce domaine. Certes, certaines d'entre elles ont franchi le rubicon et se sont véritablement spécialisées dans cette direction : c'est le cas du P.A.C.T.-A.R.I.M. de Basse-Normandie, de l'A.L.P.SI.D., de l'association le Tremplin dans le Calvados et des autres associations gestionnaires de structures d'accueil.

En revanche, presque toutes les autres associations caritatives qui, d'une manière journalière ont à connaître du problème du logement, hésitent à s'aventurer dans ce secteur et limitent leurs interventions à un rôle de conseil et surtout d'orientation vers les services et les structures compétentes. Plusieurs raisons motivent cette attitude.

Tout d'abord, le secteur du logement, et notamment celui des plus démunis, exige un engagement de tous instants et surtout une forte technicité tant les compétences et les procédures deviennent complexes et se superposent les unes aux autres.

Ensuite, cette spécialisation exige de la part des bénévoles animant l'association l'obtention d'un niveau de compétence impliquant souvent une formation spécifique, ou l'embauche de salariés. Cette deuxième exigence se traduit par la nécessité d'une augmentation des ressources de l'association ce que seules des subventions peuvent permettre tant les fonds propres des associations sont généralement insuffisants. Cette mutation n'est pas toujours possible ou n'est pas toujours acceptée. C'est le cas par exemple de l'association l'Etape (Lisieux) à laquelle il était proposé la prise en charge d'une structure d'hébergement et de réinsertion par la municipalité de Lisieux.

Enfin certains des dispositifs proposés aux associations pour agir dans le domaine du logement comportent des risques non négligeables.

/...

C'est le cas des baux glissants, procédure organisée par l'article 80 de l'ex-loi QUILLOT, aujourd'hui article 442-8-1 à 3 du code de la construction et de l'habitation. Ce texte offre aux associations la possibilité de sous-louer des logements. Le bailleur et le sous-locataire sont, l'un garanti des loyers, l'autre du maintien dans les lieux, l'association bénéficiant de la garantie financière d'une collectivité locale en cas de défaillance. Ce système est dans la pratique une véritable épée de Damoclès puisque beaucoup d'associations l'utilisent sans garantie des Collectivités Territoriales, ces dernières refusant de l'accorder. En outre, ce système incite les associations à ne sous-louer qu'aux personnes présentant quelques garanties au détriment encore une fois des plus démunis.

Dans le même ordre d'idée, la possibilité ouverte par la loi du 31 mai 1990 aux associations de passer des baux à réhabilitation implique de la part de celles-ci d'avoir une grande confiance dans la stabilité de leurs ressources financières et dans la pérénnité même de leur structure, cette possibilité législative ne valant que par la durée de l'association qui y recourt.

B - Le SENTIMENT d'une CERTAINE AMBIGUÏTE dans la PLACE ASSIGNEE aux ASSOCIATIONS

Au plan national, la place occupée par le mouvement associatif dans le domaine du logement des plus démunis est incontestée. Il est associé à la réflexion gouvernementale et tenu au courant des grandes orientations. Le Ministère du Logement les réunit régulièrement et la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement légitimise et consacre les associations en qualité de partenaire à part entière dans l'élaboration et la mise en oeuvre des plans départementaux pour le logement des plus démunis, ou comme promoteur ou gestionnaire de logements sociaux.

Au plan régional, le sentiment d'un certain nombre de responsables d'associations demeure en revanche assez mitigé quant à la place qu'ils occupent.

La prise en charge à la demande parfois pressante des Pouvoirs Publics, de véritables missions de service public, et la professionalisation subséquente des associations, leur posent pratiquement des problèmes "existentiels". Ainsi le rôle originel de relais des associations caritatives évolue de plus en plus vers celui de structure opérationnelle alors que nombre de responsables associatifs, bénévoles, considèrent qu'avant de gérer, ils doivent être et rester avant tout les porte-parole des plus pauvres. La participation croissante des responsables associatifs à la gestion des problèmes de logement

des plus démunis amène ceux-ci à se demander s'il ne s'agit pas plus d'un transfert de charges des Pouvoirs Publics vers le mouvement associatif que d'une véritable gestion partenariale des risques. Ils se demandent également si l'efficacité des associations, en confortant ce transfert de charges, ne contribue pas à une certaine déresponsabilisation des organismes institutionnels et des Pouvoirs Publics en la matière.

Cette gestion quotidienne, cette confrontation permanente des associations concernées aux problèmes du logement des plus démunis leur donnent une connaissance approfondie de cette question et alimentent leur réflexion. Fortes de cette connaissance, les associations considèrent et revendiquent une participation beaucoup plus étroite à la réflexion et à la préparation des décisions dans ce domaine.

Or à l'heure actuelle, la participation des associations dans les trois départements aux instances de réflexion et de décision s'avère très limitée. Ainsi leur appartenance aux Conseils Départementaux de l'Habitat qu'il s'agisse de l'assemblée plénière ou des commissions (dont celles relatives aux aides publiques au logement) est réduite à la portion congrue pour ne pas dire à néant.

Dans le cadre du mouvement H.L.M., la participation des associations caritatives est très faible. Cependant, la commission d'attribution d'un des plus importants offices de Basse-Normandie, en l'occurrence de l'O.P.A.C. du Calvados, est présidée par un responsable caritatif.

De même, le mouvement caritatif est peu associé au fonctionnement des diverses commissions ayant à traiter les problèmes d'impayés qu'il s'agisse de loyers ou de charges (E.D.F.-G.D.F. en particulier) ou des problèmes de relogement (sauf dans le Calvados avec l'A.L.P.SI.D.).

Ces sentiments mitigés sont amplifiés par les difficultés auxquelles sont confrontées les associations pour renouveler et surtout pour accroître le montant des subventions nécessaires au fonctionnement de leurs structures.

Cependant, la situation évolue. La présence des associations dans la plupart des instances mises en place dans le cadre du R.M.I. (Comité Départemental d'Insertion, Commissions Locales d'Insertion) est un fait acquis. Elles considèrent que la manière dont seront mis en oeuvre et élaborés les plans départementaux prévus dans la loi du 31 mai 1990 aura valeur de test.

/...

C - Les DIFFICULTES FINANCIERES des ASSOCIATIONS

Evoquer ici les difficultés financières des associations n'a rien d'original. Cependant, la situation financière délicate des associations a tendance à s'aggraver pour la simple raison que les services qu'elles rendent et que le public qu'elles accueillent sont de plus en plus importants.

Ces problèmes budgétaires touchent en priorité les associations gestionnaires de structures d'accueil. Pour toutes ces associations, cette situation leur interdit d'augmenter leurs capacités d'accueil alors que la demande se fait de plus en plus pressante. Pour d'autres, cela se traduit par des durées d'accueil réduites à la nuit ou des fermetures estivales (Foyers 3A à Caen, l'Etape à Lisieux).

Par ailleurs l'étroitesse des budgets de fonctionnement des associations concernées leur interdit pratiquement de procéder sinon à la rénovation du moins à une amélioration significative des structures d'accueil. A ce sujet, la visite de certains lieux d'hébergement est édifiante.

Les subventions attribuées par les Pouvoirs Publics, notamment par l'Etat sous forme de crédits "Pauvreté-Précarité" ont, il est vrai, cependant été revues à la hausse depuis 1985-1986, mais pas suffisamment pour répondre à l'augmentation de la demande tant en termes de public concerné que de structures créées.

A cet égard, il convient de signaler que malgré les besoins pressants des associations, tous les crédits ne sont pas consommés ! Ainsi constate-t-on des reports d'une année sur l'autre pouvant atteindre 25 % du montant total : 338 000 F de report en 1988-1989 dans le département de la Manche sur une somme totale de 1 396 000 F, et 202 000 F pour l'exercice 1989-1990.

En outre, l'entrée en vigueur du Revenu Minimum d'Insertion a conduit en particulier l'Etat à considérer que les besoins des associations caritatives devraient de ce fait diminuer. Aussi dans la Manche et dans l'Orne les crédits Pauvreté-Précarité ont-ils significativement baissé (respectivement de 41,5 % dans la Manche et de 28 % dans l'Orne) et sont restés stables dans le Calvados (+ 2 %). Pourtant, dans les faits, l'introduction du R.M.I. n'a pas diminué la demande et a plutôt engendré une mutation des services et des missions que les associations rendent ou voudraient rendre, notamment en matière de tutelle et de suivi social. En effet, l'attribution d'une somme forfaitaire pendant quelques mois ne résoud pas comme par enchantement les problèmes posés antérieurement à son bénéficiaire. D'une certaine manière

l'octroi du R.M.I. a fait surgir de nouveaux problèmes : nécessité de gestion des sommes ainsi versées, apparition de modifications comportementales aggravées (alcoolisme, refus du travail...). Pour les associations, le R.M.I. est incontestablement un progrès, notamment vers la solvabilisation des personnes et des ménages, mais cette procédure exige pour être pleinement efficace la mise en place d'un véritable suivi social, au demeurant lourd et coûteux à organiser.

Les problèmes financiers existent aussi pour les structures placées directement sous la tutelle de l'Etat comme les C.H.R.S.. Depuis plusieurs années, ces organismes sont obligés de recourir à de constants redéploiements de leurs activités pour s'adapter à l'évolution permanente des besoins du public et des missions qu'ils doivent remplir. Depuis 1985, l'évolution des budgets réels accordés à ces institutions médico-sociales est la plupart du temps inférieure aux besoins exprimés par ces structures.

Un dernier exemple des difficultés financières auxquelles sont confrontées les associations est illustré par l'A.L.P.SI.D., organisme d'aide au relogement et de garantie du Calvados qui n'est pas contre-garanti par les collectivités. De ce fait cet organisme limite ses prises de risque pour assurer la continuité de son action ; ainsi, pour ce qui concerne le secteur privé, la garantie ne peut jouer au-delà d'un an.

D - L'IMPOSSIBILITE de REPONDRE à la DEMANDE

Depuis plusieurs années, les associations caritatives sont témoins d'un accroissement significatif de la demande des plus démunis dans le domaine du logement. Cette évolution trouve ses origines dans de multiples facteurs déjà évoqués dans ce rapport : éclatement de la cellule familiale, aggravation de la crise économique pour les plus pauvres, logements sociaux disponibles en nette diminution, inadaptation des logements. Concrètement, des individus et des familles en nombre croissant n'ont plus la possibilité d'accéder à un logement adapté à leurs ressources et à leurs besoins.

Cette situation de crise est très durement ressentie dans certaines villes de Basse-Normandie. C'est le cas à Caen mais aussi à Cherbourg, Argentan et Saint-Lô. Dans ce contexte de crise et de pénurie, les associations doivent alors jouer un rôle de "tampon". Mais elles constatent que leurs démarches pour faciliter l'accès des plus démunis au logement s'avèrent

de plus en plus infructueuses. En outre, leurs propres capacités d'accueil ne permettent plus de pallier, même provisoirement, les effets de cette pénurie de logements sociaux. Toutefois, ce ne sont pas les capacités d'accueil des associations caritatives qui sont insuffisantes mais bien l'offre de logements sociaux adaptés. L'augmentation du nombre de places disponibles dans les foyers et autres structures identiques ne serait qu'un pis-aller et ne résoudrait en rien les problèmes actuellement posés.

L'insuffisance quantitative et qualitative de logements sociaux engendre donc une saturation progressive des structures d'accueil. Cette saturation est amplifiée par l'absence totale de structures adaptées dans certaines zones de la Basse-Normandie, notamment dans le sud de la région, et par l'absence dans quelques villes de moyenne importance de structures adaptées à certains types de public : pas d'accueil pour femmes seules sur Cherbourg, insuffisance criante de structures sur tout le territoire régional pour les foyers monoparentaux et les couples avec ou sans enfant(s) ainsi que pour les femmes seules victimes de violence.

Cette incapacité à répondre à la demande de logement produit des conséquences très dommageables pour les populations intéressées. Elle favorise par exemple la multiplication des conditions d'hébergement précaire (taudis, caves, squatts, surpopulation dans les appartements qui engendrent des violences de toute sorte) ainsi que certaines formes de délinquance ou d'altération du comportement (alcoolisme) sans compter les problèmes de santé dus à l'habitat insalubre.

Si l'insuffisance de logements sociaux provoque la saturation des structures d'accueil, elle engendre également un allongement des durées de séjour au sein de ces structures. Ainsi et en particulier dans les C.H.R.S. où la durée de séjour est généralement limitée dans le temps, des personnes, voire des familles séjournent jusqu'à un an et plus. Cette prolongation produit des effets très négatifs et amoindrit le travail de réinsertion accompli par l'équipe éducative.

Ces différents problèmes d'insuffisance de logements sociaux adaptés et de saturation des structures d'accueil ne vont pas être résolus immédiatement compte tenu de la lenteur avec laquelle se concrétise sur le terrain les dispositions prises par le Gouvernement en faveur d'une relance du logement social et en raison de l'émergence progressive d'une véritable couche sociale de démunis.

E - Les DIFFICULTES d'INSERTION des PLUS DEMUNIS

S'il est vrai que l'obtention d'un logement est un facteur

essentiel d'insertion, il n'en reste pas moins que les associations éprouvent deux difficultés majeures pour conforter leurs actions dans ce domaine : d'une part permettre aux intéressés de pérenniser leurs ressources, c'est-à-dire leur trouver un emploi, et d'autre part assurer à leur profit pendant un certain temps un suivi social en matière de logement.

"Sans logement, pas de travail, sans travail, pas de revenus donc pas de logement". C'est à cette implacable logique que se heurtent souvent les plus démunis. C'est pourquoi les associations considèrent que la réussite du travail de réinsertion auquel elles se livrent à des degrés différents est conditionnée par l'obtention d'un logement et d'un emploi.

En matière de ressources, le R.M.I. ne peut constituer une fin en soi, non plus que les stages proposés çà et là dans le cadre d'opérations diverses de réinsertion car on sait que la grande majorité de ces stages ne débouche pas sur un emploi. Le point de départ de ces personnes est tel qu'à l'issue d'une formation leur niveau "d'employabilité" demeure faible. Le problème se situe selon les responsables caritatifs dans la diminution très forte du nombre de postes de travail à faible ou très faible qualification (sauf pour des emplois très temporaires). Ceci pose le problème de l'initiative de la création à terme d'emplois susceptibles de procurer une occupation et des revenus aux personnes concernées : entreprises privées, collectivités locales, Etat, associations à but social ?

Par ailleurs l'obtention d'un logement n'est rien si elle n'est confortée en la matière par l'exercice d'un suivi social. Faute d'un accompagnement dans ce domaine, les possibilités d'aboutir à un échec (problèmes de voisinage, impayés de loyer et dettes afférentes, expulsion) sont réelles. La plupart des associations concernées tentent, dans la mesure de leurs faibles moyens, de réaliser ce suivi. Faute de capacités suffisantes en personnel, cela leur est difficile sinon impossible. Pourtant cette forme d'encadrement social est un facteur positif qui sécurise les bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, et les incite à louer des logements aux plus démunis. Quelques expériences sont tentées dans ce sens en Basse-Normandie. Ainsi le C.H.R.S. Revivre a signé une convention avec l' A.L.P.SI.D. et sous-loue cinq appartements à des résidents sortant de cet établissement, et assure un suivi très sérieux. La délégation départementale des C.H.R.S. du Calvados négocie actuellement avec des organismes H.L.M. pour obtenir par convention la mise à disposition de plusieurs logements en contrepartie d'un suivi social dans le domaine du logement qu'ils assureraient.

* * *

Enfin, quatre dernières préoccupations ont été évoquées par les responsables des associations :

- la difficulté de cerner l'ampleur du problème du

/...

logement des plus démunis en milieu rural et la nature de la réponse à y apporter ;

- la nécessité croissante d'organiser une formation des responsables bénévoles des associations caritatives face aux problèmes de logement afin d'améliorer l'efficacité des associations dans ce domaine ;

- la nécessité de doter rapidement l'ensemble des organismes H.L.M. de cellules d'assistance sociale très opérationnelles ;

- un certain pessimisme quant à l'évolution de la situation, la tendance actuelle -chômage, manque de logement et de personnel social- semblant difficile à inverser.