REGION BASSE - NORMANDIE

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

AVIS

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



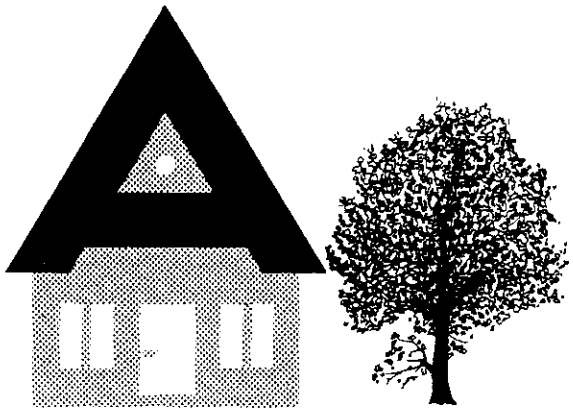
11 octobre 1990

REGION BASSE - NORMANDIE

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

AVIS

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



11 octobre 1990

Le comité Economique et Social de Basse-Normandie s'est réuni le jeudi 11 octobre 1990, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet notamment d'émettre un avis sur le rôle et l'action des associations dans le domaine de l'hébergement des plus démunis en Basse-Normandie.

Le COMITE ECONOMIQUE et SOCIAL de BASSE-NORMANDIE,

- Après avoir confié à la Commission n° 2 "Démographie - Emploi - Niveau de vie - Affaires sanitaires et sociales - Action culturelle - Jeunesse, sports et loisirs" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du rapport intitulé : "Le rôle et l'action des associations dans le domaine de l'hébergement des plus démunis en Basse-Normandie" ;

- Après avoir entendu l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé et amendé :

"-**Sans logement pas de travail, sans travail pas de revenus donc pas de logement**-. Ce double constat, dans son cynisme et son laconisme, traduit hélas bien la situation de précarité et de pauvreté à laquelle une frange croissante de la population se trouve aujourd'hui confrontée.

Si l'absence d'emploi et de ressources est la plus invoquée des causes de précarité et de pauvreté, il n'en demeure pas moins vrai que l'accès ou le maintien dans un logement constitue sans nul doute l'acte essentiel qui pourra éviter à certains une marginalisation définitive et permettra à d'autres d'entreprendre progressivement leur réinsertion dans la société.

Les difficultés rencontrées par les plus démunis en matière d'hébergement et de logement sont de plus en plus fréquentes et ne sont plus spécifiques aux seules grandes agglomérations et aux seules régions fortement urbanisées et peuplées ; elles affectent désormais aussi la Basse-Normandie à tel point que les Pouvoirs Publics mettent en oeuvre des procédures et des dispositifs d'aides dans le domaine du logement. Ainsi le Calvados, la Manche et l'Orne possèdent depuis plus ou moins longtemps des Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers (F.A.I.L.), des Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.), des Fonds d'Aide aux Accédants à la Propriété en Difficulté, des Commissions départementales de surendettement, et ventilent des crédits déconcentrés dans le cadre des Fonds "Pauvreté-Précarité" gérés par les Préfets. Le Conseil Général du Calvados a même entrepris un programme départemental spécial d'environ 500 logements. Enfin, pour mieux évaluer l'ampleur du problème posé et mieux déterminer les réponses à y apporter, chacun des trois départements bas-normands procède actuellement à une étude bilan-diagnostic pour connaître avec le plus de précision possible le public concerné et la nature des problèmes de logement et d'hébergement rencontrés.

Malgré son importance, ce dispositif institutionnel est complété, renforcé et parfois même animé par des associations. Le recours au mouvement associatif, principalement dans ses composantes caritatives, peut paraître surprenant dans un domaine aussi complexe et sensible. Il permet en particulier à l'Etat, dont c'est une mission essentielle, de transférer aux associations une partie des problèmes aigus posés par le logement et l'hébergement des plus démunis notamment en matière d'urgence.

Ce recours est d'ailleurs justifié par l'évolution des structures démographiques et sociales, par l'hétérogénéité des situations locales et aussi par la recherche par l'Etat en matière sociale d'un nouveau positionnement vis-à-vis des Collectivités Locales.

Ce recours correspond également à la vocation des associations caritatives : elles se sont toujours préoccupées du droit au logement face aux

situations des plus démunis et des plus défavorisés. De nombreuses personnalités issues de ce milieu, l'Abbé Pierre, Le Père Wrésinski, et d'autres, ont alerté et continuent d'interpeller l'opinion et les Pouvoirs Publics sur les situations dramatiques et intolérables de dénuement que vivent quotidiennement en particulier les exclus du logement.

Ce recours, enfin, a été authentifié par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du logement pour tous. Cette loi vise à instaurer un nouvel équilibre entre les élus, l'Etat, les organismes de logement et surtout les associations. Ces dernières deviennent partenaires à part entière notamment au plan de l'élaboration et de l'exécution des Plans Départementaux pour le logement des plus démunis, qui seront mis en application dans environ un an.

Avant donc que cette loi ne donne aux associations un rôle et des responsabilités plus grandes encore, il est apparu intéressant au Comité de se pencher sur les caractéristiques, les actions menées et les problèmes rencontrés en Basse-Normandie par celles-ci dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis.

Les CARACTERISTIQUES des ASSOCIATIONS et des STRUCTURES CONCERNEES

Rares sont les secteurs où les associations ont eu à prendre en compte en si peu de temps des problèmes aussi considérables que ceux posés par le logement et l'hébergement des plus démunis. De ce contexte résultent des caractéristiques très originales.

• La prise en compte par les associations des problèmes de logement se traduit par une véritable séparation des tâches : aux associations caritatives traditionnelles -Secours Catholique, Secours Populaire, Société Saint-Vincent-de-Paul...- le conseil, la conception de dossiers, l'orientation des plus démunis dans les arcanes administratives ; aux associations spécialisées -le Tremplin dans le Calvados, la Clarté dans l'Orne etc...-, la gestion de structures d'accueil et d'hébergement, le plus souvent d'urgence.

• Alors qu'elles mènent un même combat en faveur du logement des personnes en difficulté, les associations concernées affichent une grande autonomie, voire une grande indépendance les unes vis-à-vis des autres, limitant leurs relations mutuelles à la gestion quotidienne de leurs actions. Cette

situation s'avère dommageable et affaiblit les associations dans leur dialogue avec les Pouvoirs Publics. Toutefois, l'idée de constituer des structures communes de concertation et de décision prend forme. Ainsi, doit-on souligner la création en 1990 à Alençon d'une structure délibérative, l'A.T.R.E. (Accueil - Travail - Rencontre - Echange), regroupant 10 associations locales désirant agir dans le domaine du logement des plus démunis.

• Les structures d'accueil et d'hébergement des plus démunis sont de création récente et correspondent à la résurgence dans les années 1980 de graves problèmes de précarité et de pauvreté. Ainsi dans le Calvados, sur cinq foyers d'accueil d'urgence (le Relais, les 3A, le Tremplin à Caen, l'Etape et le Refuge à Lisieux), quatre ont été créés en 1985 et 1986(1). Dans l'Orne, une structure identique a été ouverte à Argentan en 1990. Dans la Manche, la création de structures est tout aussi récente mais revêt un aspect différent puisque ce sont principalement des C.H.R.S. (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) qui ont été ouverts entre 1981 et 1986(2). Institutions médico-sociales chargées essentiellement d'une mission de réinsertion, les C.H.R.S. interviennent pour certains d'entre eux néanmoins dans le domaine de l'hébergement d'urgence. C'est le cas par exemple du centre Louise Michel à Cherbourg et de la Verjusière à Coutances.

• Au plan géographique, la prise en compte par les associations des problèmes de logement et d'hébergement des plus démunis s'avère très contrastée. Seules les associations caritatives traditionnelles offrent un quadrillage satisfaisant du territoire régional. En revanche, la présence de structures d'accueil et d'hébergement permanentes se révèle très disparate. Aussi Caen, et à un degré moindre, Lisieux, Cherbourg, Alençon disposent de structures d'accueil susceptibles de répondre à tout ou partie des situations d'urgence en matière de logement. A l'inverse, des villes comme Vire, Flers, l'Aigle, Saint-Lô, Avranches présentent de préoccupantes carences ou ne disposent pas de structures permanentes même de faible capacité.

• L'apparition de problèmes aggravés de pauvreté et de précarité a conduit les associations oeuvrant dans le domaine du logement et de l'hébergement des plus démunis à se transformer profondément. Cette mutation se traduit par la prise en charge de missions de plus en plus permanentes et complexes : accueil, orientation des demandeurs, conception de dossiers administratifs, gestion de foyers... L'exemple de l'A.L.P.SI.D. (Association pour le Logement des Personnes en Situation de Détresse) illustre bien cette professionnalisation : outre la tenue d'un foyer -celui des 3A à Caen-, cette association gère un Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie et même un numéro vert "S.O.S. Logement".

(1) - Le Refuge dépendant de la Communauté du Pain de Vie a été ouvert à Lisieux en 1981.

(2) - Dans le Calvados et dans l'Orne ils l'ont été entre 1975 et 1980.

Cette recherche de la compétence et de la permanence, en réalité la prise en charge d'une véritable mission de service public, a nécessité l'engagement d'un nombre croissant de salariés pour renforcer le bénévolat traditionnel et irremplaçable ; cet engagement s'est d'ailleurs traduit par un gonflement considérable des budgets de fonctionnement.

L'ACTION des ASSOCIATIONS

L'intervention des associations dans les problèmes de logement des plus démunis se concrétise généralement par trois formes d'action : l'hébergement, l'aide administrative au logement et l'apurement de dettes.

• 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 d'actions qui seront entreprises ultérieurement en vue d'une réinsertion. Le tableau suivant fait sommairement le point des structures d'accueil d'urgence existant en Basse-Normandie et de leurs capacités d'accueil.

CALVADOS	
Foyer 3A à Caen	60 places
Foyer le Tremplin à Caen (hommes seulement)	12 places
Foyer le Relais à Caen (femmes avec ou sans enfants)	15 places
Asile de nuit à Caen (S.D.F.)	75 places (3)
Foyer l'Etape à Lisieux (femmes et couples)	10 places
Foyer le Refuge à Lisieux (hommes)	20 places
MANCHE	
Asile de nuit à Cherbourg (hommes)	20 places (4)
Foyer-Asile à Granville (tous publics)	15 places
ORNE	
Foyer le Rocher à Argentan (femmes avec ou sans enfants)	10 appartements

TABLEAU N° 1 - Les structures d'accueil d'urgence en Basse-Normandie

(3) - Cet asile était jusqu'en 1987 sous gestion associative. Il est aujourd'hui géré par le C.C.A.S. de Caen.

(4) - Cet asile de nuit sous gestion municipale va bientôt être pris en main par une association.

/...

D'autres structures prêtent leurs capacités d'accueil à l'hébergement d'urgence mais à titre plus ou moins exceptionnel. Il s'agit des C.H.R.S. au nombre de quatre dans le Calvados et de quatre également dans la Manche, le département de l'Orne ne disposant que de deux établissements de ce genre. Les Foyers de Jeunes Travailleurs quant à eux, sont spécialisés dans le logement des jeunes (1 700 lits en Basse-Normandie) et répondent au coup par coup aux situations d'urgence. Enfin les centres Emmaüs (deux dans le Calvados, deux dans la Manche, un dans l'Orne) accueillent temporairement des personnes en difficulté de logement.

• Toutes les associations exerçant des compétences dans le domaine du logement offrent une aide administrative au logement. Elles orientent et facilitent les démarches administratives, recherchent des logements provisoires auprès d'autres associations, ou dans des gîtes ou hôtels. Dans le cadre de cette mission, l'A.L.P.SI.D. occupe une place à part puisqu'elle gère dans le Calvados depuis 1985 un Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie dont le rôle est d'octroyer des garanties facilitant aussi l'accès au logement de personnes en difficulté. De même le P.A.C.T. - A.R.I.M. remplit un rôle d'assistance administrative et de conseil technique et financier auprès principalement des familles en difficulté de logement et des populations démunies, qu'elles soient propriétaires ou locataires. La fonction du P.A.C.T. - A.R.I.M. dans l'amélioration de l'habitat ancien privé s'avère de ce fait essentielle.

• La quasi-totalité des associations caritatives traditionnelles attribue au coup par coup des aides financières permettant l'apurement de dettes liées au logement et contribue de ce fait au maintien dans le logement. Cette action, limitée par la capacité financière restreinte des associations concernées, permet de compléter les dispositifs institutionnels (Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers, Commission départementale aux impayés E.D.F.-G.D.F.) et a surtout le mérite de présenter une mise en oeuvre rapide pour des dettes d'un faible montant.

Les DIFFICULTES RENCONTREES par les ASSOCIATIONS

L'exercice de missions aussi étendues n'est pas sans poser de réels problèmes aux associations concernées. Outre le sentiment d'une certaine ambiguité dans la place qui leur est assignée, elles rencontrent des difficultés pour répondre à la demande et financer leur fonctionnement.

• La prise en charge, à la demande parfois pressante des Pouvoirs Publics, de véritables missions de service public, et la professionali-

sation 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 essentiellement les porte-parole des plus pauvres ; c'est notamment la position prônée par le mouvement A.T.D. Quart-Monde. 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.

Cette confrontation permanente des associations aux problèmes du logement des plus démunis leur donne une connaissance approfondie de cette question et alimente leur réflexion. Fortes de cette expérience, elles considèrent et revendiquent une participation beaucoup plus grande 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 est réduite à la portion congrue pour ne pas dire à néant. De même, la participation des associations au fonctionnement des organismes H.L.M. est insignifiante. Enfin, 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.). Les structures de concertation ne seront efficaces que si le législateur reconnaît aux salariés : le droit d'absence, sans pertes de salaires et sans diminution de leurs droits sociaux, pour exercer leurs responsabilités dans les organismes paritaires où ils siègent.

• Depuis plusieurs années, les associations caritatives sont témoins d'une augmentation significative de la demande des plus démunis dans le domaine du logement. Concrétement, 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 deviennent totalement insuffisantes et 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, leur absence quasi-totale dans beaucoup de communes rurales, et la politique restrictive de la plupart des organismes H.L.M. en matière d'attribution engendrent 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 enfant(s).

• La situation financière naturellement délicate des associations a tendance à s'aggraver pour la simple raison que les services qu'elles rendent sont de plus en plus diversifiés et que le public qu'elles accueillent est de plus en plus nombreux.

Ces problèmes budgétaires touchent en priorité les associations gestionnaires de structures d'accueil. Cela se traduit par une impossibilité de répondre à l'augmentation de la demande ou par une durée d'accueil réduite : ouverture limitée à la nuit, voire fermetures estivales comme pour le foyer les 3A à Caen ou l'Etape à Lisieux. Les C.H.R.S., quant à eux, rencontrent des problèmes de moyens.

Les subventions attribuées par les Pouvoirs Publics, notamment par l'Etat sous forme de crédits "Pauvreté-Précarité", ont été, il est vrai, revues à la hausse depuis 1985-1986 mais insuffisamment. D'ailleurs, de manière assez inexplicable ces crédits ne sont pas tous consommés et font l'objet de reports d'années en années. En outre, il ne faudrait pas que l'entrée en vigueur du R.M.I. se traduise par un plafonnement, voire par une baisse, des aides attribuées aux associations. Ce dispositif n'a pas réduit la demande enregistrée par les associations, et d'autre part, il a suscité de nouveaux besoins notamment en termes de suivi social.

* * *

/...

En adoptant le 31 mai 1990 la loi relative à la mise en oeuvre du droit au logement, le Parlement a donc considérablement remanié le dispositif existant en matière de logement des plus démunis. Ce texte instaure en particulier un nouvel équilibre entre les élus, l'Etat, les organismes de logement et surtout les associations.

Ces dernières, après avoir vigoureusement défendu le projet de loi, souhaitent bien évidemment que le texte désormais adopté reçoive une application pleine et entière. Cela signifie qu'elles entendent être réellement associées à l'élaboration et à la mise en place des plans départementaux pour le logement des plus démunis ; elles entendent également bénéficier pleinement des fonds de solidarité pour étendre et garantir leurs actions auprès des personnes en difficulté de logement ; elles souhaitent enfin que le rôle d'incitation et de coordination du Préfet en matière d'attribution de logements sociaux soit effectif, et que l'accompagnement social indispensable en matière de logement, assuré par la puissance publique et les associations, soit renforcé et développé.

Si la responsabilité des Pouvoirs Publics dans la mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions demeure essentielle, il n'en reste pas moins que le mouvement associatif doit s'impliquer très activement dans ce processus ; il en va de sa crédibilité. Cette loi représente donc pour les associations un enjeu considérable.

Dans l'optique d'une efficacité accrue, les associations concernées devront, autant que faire se peut, renforcer leurs structures opérationnelles. Les dispositions contenues dans la loi du 31 mai 1990 en recèlent les possibilités en particulier par le biais du Fonds Départemental de Solidarité. Ce renforcement doit aussi passer par une priorité donnée à la formation du personnel et des bénévoles qui animent les associations tant le secteur du logement s'avère complexe.

Par ailleurs, la loi du 31 mai 1990 institue ou consacre un certain nombre de procédures relativement innovatrices dont notamment le bail à réhabilitation. Elle prévoit aussi pour les associations la faculté d'être garantie dans leurs opérations de location ou de sous-location, opérations appelées communément "baux glissants". Cette possibilité est essentielle. En sécurisant les associations, elle doit leur permettre de démultiplier leur activité dans le domaine du logement et accroître de ce fait l'offre de logements en faveur des plus modestes.

Enfin, il est éminemment souhaitable que le dialogue avec les autorités de l'Etat et du Département se déroule de manière efficace. A ce titre, la mise en place au niveau départemental d'une structure délibérative

regroupant l'ensemble des associations oeuvrant dans le domaine du logement des plus démunis serait la bienvenue. Ainsi, l'Etat et le Département auraient affaire aux représentants du mouvement associatif et non à une mosaïque d'entités dont les options et les actions ne sont pas toujours cohérentes".

- Après en avoir délibéré,

A D O P T E, à l'unanimité, l'avis de la Commission n° 2.

LE PRESIDENT,

Maurice DROULIN