PÔLE DE RESSOURCES
DÉPARTEMENTAL

Ville et Développement Social

Journée professionnelle

Le bailleur social, acteur de la politique de la ville et de la lutte contre l'exclusion

8, place de France
95200 Sarcelles
tél. 01 34 04 12 12
fax. 01 34 04 12 13
e.mail : poleressources.95@wanadoo.fr

ACTES

19 octobre 1999

SOMMAIRE

Un processus de préparation actif et partenarial p.3

Les étapes et les modalités de mobilisation des différents acteurs p.4

L'élaboration des contenus de la journée p.4

Une journée professionnelle axée sur la rencontre des métiers et l'ouverture d'un dialogue renouvelé p.5

PLÉNIÈRE

Introduction p.6

Bailleur social : une mission en pleine transformation et fortement réglementée p.7
Les évolutions des locataires des HLM et du métier p.7
Les contraintes p.8
La mission de service public p.10

Travail social et logement : des pratiques en évolution constante p.12
Une implication qui date de deux décennies p.12
Les pratiques sociales et les acteurs du logement p.13
L'évolution des pratiques sociales au regard de la loi de lutte contre les exclusions p.13

Chef de projet : le logement, un axe fort constitutif de sa mission transversale p.15
La mission p.15
Le logement, une préoccupation incontournable p.16
L'indispensable partenariat avec les bailleurs p.16

Débat avec les participants p.18

ATELIERS

L'impayé, de sa prévention à son traitement
Atelier 1 . . . . . .p.22
Atelier 2 . . . . . .p.24

L'accès au logement des publics spécifiques et la question de la mixité sociale
Atelier 3 . . . . . .p.26
Atelier 4 . . . . . .p.28

La gestion urbaine de proximité
Atelier 5 . . . . . .p.30
Atelier 6 . . . . . .p.32

PLÉNIÈRE

Quelques réactions aux ateliers p.34
Prévention et traitement des impayés : des résultats positifs à renforcer p.34
Publics spécifiques : harmoniser les lectures, adapter localement les réponses p.34
Mixité sociale : diversifier l'offre de logements p.35
Gestion urbaine de proximité : un enjeu de contractualisation et de coopération locale p.35

Une mise en action territorialisée p.37

Le processus d'évaluation de la journée du 19 octobre et ses résultats p.38

La mise en perspectives des suites à donner au niveau local p.39

C'est lors des réunions du comité d'orientation du Pôle de ressources, qu'est apparue la nécessité d'organiser une journée de travail sur la contribution du bailleur social à la politique de la ville et à la lutte contre l'exclusion.

Celle-ci est née d'un constat partagé entre les trois acteurs : chefs de projet des contrats de ville, travailleurs sociaux et bailleurs, d'une difficulté grandissante à coopérer. En effet, alors que les bailleurs sociaux sont des acteurs incontournables de la gestion sociale et urbaine des quartiers et que tous se rejoignaient sur l'impérative nécessité d'instaurer et / ou de renforcer les partenariats d'objectifs ou d'action pour une mise en cohérence des interventions sur les sites, la méconnaissance réciproque des différents intervenants créait une succession d'obstacles au développement de telles démarches.

D'une part, les bailleurs sociaux s'estimaient méconnus des travailleurs sociaux, donc incompris dans leurs choix stratégiques et leurs modes de fonctionnement, et jugeaient par ailleurs les services sociaux trop peu engagés dans l'accompagnement des locataires en difficulté. D'autre part, les travailleurs sociaux percevaient les bailleurs comme insuffisamment investis dans la lutte contre l'exclusion et perdaient confiance dans les possibilités de travail en commun. Enfin, les chefs de projet s'interrogeant sur la gestion urbaine de proximité et l'accès au logement des populations actuellement exclues, se demandaient comment développer des modalités de partenariat plus construites avec les bailleurs sociaux impliqués dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

C'est donc à partir de ces différents constats que s'est élaboré le principe d'une journée professionnelle sur le thème : « le bailleur social, acteur de la politique de la ville et de la lutte contre l'exclusion » ; celle-ci ayant pour objectifs de créer un premier espace d'échange sur les missions des uns et des autres, de manière à développer une connaissance réciproque et à amorcer à partir de là, le désir de prolonger le travail par des ateliers territorialisés.
Sachant que cette journée n'a pas été conçue seulement comme un rendez-vous ponctuel de réflexion, mais bien comme l'engagement d'un processus d'action commune, une dynamique partenariale s'est mise en place, visant tant la préparation que le déroulement même de la journée, son évaluation et la mise en perspective d'une suite à donner à cette première étape.

C'est l'ensemble de ce processus engagé – et non seulement les actes de la journée – que cette publication a pour objet de capitaliser.

Un processus de préparation actif et partenarial

par Christine Bulot, directrice du pôle de ressources départemental ville et développement social

LES ÉTAPES ET LES MODALITÉS DE MOBILISATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

Un groupe de travail s'est d'abord constitué, impliquant une dizaine de personnes : chefs de projet DSU, directeurs d'organismes ou de sociétés d'HLM et responsables de circonscription sociale, aux côtés du Pôle de ressources départemental. Celui-ci s'est fixé pour objectifs : l'approfondissement des problématiques mises à la réflexion et au débat lors de la journée départementale et la mobilisation de l'ensemble des autres acteurs.

Le groupe initial s'est ensuite élargi à plus d'une vingtaine, lorsque le moment est venu de préparer plus en détail les différents temps de la journée.

Dans ce processus de mobilisation, il faut noter que les principaux bailleurs du Val d'Oise ont été actifs, que les représentantes des circonscriptions sociales présentes ont joué un rôle très fort de mobilisation de leur hiérarchie d'une part et de leurs équipes de terrain d'autre part, qu'en outre la plupart des chefs de projet des contrats de ville ont contribué à un moment ou à un autre au déroulement de la journée.

Enfin, les communes, par le biais des services municipaux du logement ou des affaires sociales, ainsi que les services de l'Etat concernés et les associations d'insertion par le logement ont été invités, et participé en nombre significatif à la rencontre.

L'ÉLABORATION DES CONTENUS DE LA JOURNÉE

Le temps de rencontre en plénière s'est fondé sur la volonté de donner la parole aux trois grandes familles de métiers en présence, afin de permettre à chacune d'elle d'exposer ses missions, ses contraintes et ses principales attentes vis-à-vis des autres.

Quant aux ateliers, il s'est agi plutôt d'entrer dans le vif du débat sur les pratiques des uns et des autres et les perspectives de rencontres, au travers de l'identification de questions communes à travailler, à partir de trois entrées :

- **l'impayé de loyer de sa prévention à son traitement,**
  Sachant que les procédures réglementaires induisent des délais de traitement assez longs, comment gérer ce temps dans de bonnes conditions ? A quel moment les travailleurs sociaux et les bailleurs se rencontrent-ils dans tout ce processus ?
  Comment, pour le bailleur, trouver le bon interlocuteur dans les services sociaux et réciproquement ? Quelles informations les uns et les autres peuvent-ils partager ? Et jusqu'où ?
  Entre les demandes parfois contradictoires émises en direction du travailleur social, par la famille, l'Etat et le bailleur social, comment celui-ci conserve-t-il sa mission d'aide ?
  Comment dans toute la complexité des procédures, permettre à la famille de rester vraiment actrice de sa situation ?

- **l'accès au logement des publics spécifiques et la question de la mixité sociale,**
  La mixité sociale, de quoi s'agit-il ?
  Lorsqu'il n'y a pas de proposition de logement, quelles alternatives ? Comment gérer les délais d'attente souvent très longs entre le dépôt de la demande et l'offre de logement ?
  Face à la tendance à la stigmatisation de certaines familles en situation de précarité, comment mieux cibler les besoins d'accompagnement social ?

- **la gestion urbaine de proximité,**
  La gestion urbaine de proximité, de quoi s'agit-il ?
  Dans un projet global de gestion de quartier, comment définir la place et les limites des interventions de chacun des acteurs ? Comment fixer le cadre du « bon fonctionnement » d'un quartier ?
  Quel est l'enjeu de la proximité ? Pour un bailleur ? Pour une commune ? Pour un chef de projet ? …
  Comment mieux associer les habitants dans ces processus de travail partenarial ?

Une journée professionnelle axée sur la rencontre des métiers et l'ouverture d'un dialogue renouvelé

INTRODUCTION

par Patrick-Yves Mathieu, *consultant, animateur de la journée*

Les métiers, leur évolution, les modes d'intervention, et les logiques d'acteurs constitueront le fil rouge de cette journée professionnelle.

À chaque acteur sa logique, sa culture : nous n'intervenons pas tous de la même manière, nous n'avons pas tous les mêmes comportements. Cela s'illustre notamment dans le type de discours employé par les uns et par les autres : un travailleur social ne parle pas comme un directeur d'organisme HLM, un administratif ou un haut fonctionnaire ne parle pas comme un élu… L'analyse de la réalité, le projet peuvent être différents. Un acteur qui n'a pas de lecture qui lui soit propre, n'est pas un acteur. Si je n'ai pas de vision du local, de mon action, et si je n'adopte pas une démarche pour arriver à des objectifs, à une ébauche de stratégie, je ne suis pas un acteur, je suis un « agi ».

C'est donc bien par rapport à nos cultures d'acteurs que nous allons réfléchir, sachant que, nous ne sommes pas, vous n'êtes pas des travailleurs indépendants et que vous avez un employeur. Il y a un cadrage, des orientations.

Bailleur social : une mission en pleine transformation et fortement réglementée

- LES ÉVOLUTIONS DES LOCATAIRES DES HLM ET DU MÉTIER
- LES CONTRAINTES
- LA MISSION DE SERVICE PUBLIC

LES ÉVOLUTIONS DES LOCATAIRES DES HLM ET DU MÉTIER

par Jean-Claude Cuvelier, *directeur du Logis social*

Le métier de bailleur social a fortement évolué au cours de ces 30 dernières années. Il n'a plus rien à voir aujourd'hui avec celui que nous exercions dans les années 60.

Une évolution des caractéristiques des locataires

D'abord, nos locataires ont changé. Auparavant, leur parcours était assez linéaire : période de formation, d'activité puis de retraite. On se mariait, on avait des enfants, les enfants partaient. La population était finalement assez prévisible et homogène.

Les évolutions sociales ont entraîné une mosaïque de modes de vie avec des parcours chaotiques, des itinéraires professionnels ponctués de périodes de chômage, de petits boulots, de retour, puis de perte à nouveau d'emploi. Par ailleurs, les parcours familiaux sont aussi erratiques et chaotiques. L'autre caractéristique essentielle est la paupérisation constante des locataires et leur précarisation.

Second phénomène : en raison de l'augmentation considérable de l'espérance de vie, la population a beaucoup vieilli. Aujourd'hui, entre les chômeurs et les retraités, la population du parc HLM est devenue majoritairement inactive. Elle reste sur les sites, à résidence, ce qui n'était évidemment pas le cas il y a quelques décennies. On ne gère pas de la même façon une population qui reste sur place et une population qui part le matin pour revenir le soir.

De la gestion technique à la gestion de l'habitat

Notre rapport aux locataires a aussi considérablement évolué. Nous sommes passés de la gestion du logement à celle de l'habitat – donc du locataire à l'habitant – puis à celle de co-gestionnaire de la ville. Il y a 30 ans, le bailleur s'occupait essentiellement du logement et de sa gestion technique. Petit à petit, celle-ci s'est élargie aux parties communes, aux espaces verts. De même, nous avons pris conscience que les relations du quartier avec la ville, avec les transports, avec l'école, avec les commerces, étaient incontournables.

Par conséquent, elles sont devenues une dimension nouvelle et importante de notre activité. Parallèlement, la prise en compte des situations sociales et économiques des locataires a amené nombre de bailleurs à s'intéresser à leurs parcours individuels et familiaux, et à développer par exemple des cellules d'insertion par l'économique ou de l'aide aux devoirs, même si le rapport technique au logement reste une de nos missions essentielles.

De constructeur, notre métier a évolué vers une logique plus gestionnaire, à la fois de bâti et de services aux locataires.

Bailleurs et politique de la ville : une légitimité à établir

Quant à la politique de la ville, parmi tous les partenaires présents, les bailleurs sont peut-être les seuls à devoir établir leur légitimité à intervenir dans ce cadre. Il va de soi qu'un chargé de mission ville a une légitimité évidente à travailler sur ces questions, tout comme les travailleurs sociaux. Nous, organismes d'HLM, portons trop souvent cette image d'avoir à assurer uniquement des problèmes techniques.

Patrick-Yves Mathieu :
Le logement est un élément clé de la construction de la ville, comment pouvez-vous dire aujourd'hui que les bailleurs doivent faire reconnaître, établir leur légitimité à intervenir dans la politique de la ville ? Il n'est pas possible de faire fi de la programmation de l'habitat, de la gestion urbaine de proximité, du peuplement, de la vie de quartier. Les bailleurs semblent être de ce point de vue des partenaires incontournables…

Jean-Claude Cuvelier :
Oui, c'est vrai. Mais il existe aussi des espaces de vide, d'autres où les acteurs agissent un peu en ordre dispersé, dans lesquels les bailleurs détiennent des éléments pour conforter le ciment entre tous les intervenants.

Des de malentendus à lever

Pour conclure, il me semble que trois types de malentendus existent, sur lesquels nous sommes régulièrement interpellés par les travailleurs sociaux :

- vous avez l'impression que notre politique de peuplement et sa mise en œuvre sont à la fois obscures et aléatoires. Nous sommes pris dans un jeu de contraintes. Nous avons des équilibres difficiles à tenir entre les commandes de nos locataires et la commande publique.
- vous estimez que nous pratiquons des loyers trop chers, inadaptés à nos clientèles. Là encore, le loyer est un jeu de contraintes, que nous ne décrétons pas tout seuls.
- vous jugez sévèrement notre gestion des impayés de loyer. Il est bien évident que lorsqu'au bout de longues années de travail social, nous aboutissons à une expulsion, c'est forcément un échec et un moment tragique. Mais en fait c'est vraiment rare, et tout a généralement été entrepris pour ne pas en arriver là. En réalité, si régulièrement 20 % des locataires ne sont pas en règle avec le loyer, malgré tout, à la fin de l'année, je ne perds pas plus de 1% de la masse financière des loyers.

LES CONTRAINTES

par Serge Abily, directeur de la Société Anonyme d'HLM du Val d'Oise

« L'essentiel du patrimoine de la Société Anonyme HLM du Val d'Oise (SAVO) est situé sur une dizaine de communes du Val d'Oise. Cette société anonyme est née d'une initiative de collectivités locales dont il reste une trace dans l'actionnariat, même si aujourd'hui les collecteurs de la participation des employeurs sont majoritaires.

Attributions : des contraintes inévitables

Nos contraintes de métier concernant les attributions sont les mêmes quelle que soit la nature de nos organismes, de nos entreprises, qu'elles soient à caractère public ou privé :

- Des contraintes réglementaires liées aux dispositions légales et à des dispositions contractuelles. Il est bien évident que si nous tenons tous à ce que la décision finale d'attribution nous appartienne, celle-ci s'opère dans le cadre d'une « liberté surveillée » par les textes de loi. Ces textes sont complétés et déclinés au niveau local par différents dispositifs : règlement départemental d'attribution, plan départemental d'actions pour les plus démunis, chartes d'attribution communales, ou bientôt intercommunales.

- Des contraintes économiques : nous sommes tous des entreprises, avec des équilibres budgétaires et des objectifs « commerciaux », à assurer.

- Des contraintes sociales enfin. Dans la désignation du candidat, nous devons tenir compte des politiques locales, des besoins exprimés par certains de nos partenaires tels que les collecteurs… Ainsi, les décisions prises en commission d'attribution ne sont pas aussi simples qu'il y paraît.

Au final, notre pouvoir décisionnel en matière d'attribution est proche de zéro.

Parce que notre patrimoine est sous contingent : 30 % pour l'État (Préfecture), 20 % en général pour les collectivités locales (qui nous apportent la garantie des emprunts), et 50 % réservés – dans les SA – aux collecteurs de la participation des employeurs.

Certes, dans la pratique, nous « récupérons » l'attribution directe d'un certain nombre de logements, mais il s'agit des secteurs « tendus » où des difficultés d'attribution et des problèmes de vacance existent.

Cherté des loyers : des coûts incompressibles

Actuellement, nos loyers sont chers par rapport à la possibilité contributive des ménages. C'est un problème de fond dans le logement social. Pourquoi sont-ils chers ? En Ile-de-France, nous ne savons pas produire des logements en deçà d'un coût d'environ 8 à 9000F du m^2 de surface habitable. Construire dans la région parisienne implique des coûts de foncier élevés. En outre, la qualité technique du logement social s'est largement améliorée : l'architecture, la durabilité, le confort ont un coût, d'autant plus que nous sommes en période de déflation, avec des taux d'intérêts forts.

Si nous avons du mal à loger les personnes en difficulté, notre souhait est de préserver la qualité de logement et de ne pas retomber dans certains errements du passé : faire du logement spécifique de moindre qualité pour les plus démunis. Où s'arrêterait-on ? N'y aurait-il pas risque de ghettoïsation ? Un tel choix ne remettrait-il pas en cause l'intégration des populations en difficulté par le biais du logement ?

Expulsions : les prévenir ensemble pour les éviter

Concernant les expulsions, la principale mission de nos agents chargés du service clients dans nos centres de gestion locative, est justement d'anticiper les difficultés que peuvent connaître les locataires, dès le premier incident de paiement. Mais en cas de contentieux lié à un impayé important, le partenariat entre les différents acteurs est indispensable. Or la multiplication des intervenants, des procédures, des dispositifs rend cette coordination complexe. Cela entraîne souvent des pertes en ligne, du temps perdu pour parer à des situations qui se dégradent très vite. Les nouveaux loyers, les processus de paupérisation sont tels, qu'un dérapage de 2 mois peut être catastrophique pour certaines familles.

LA MISSION DE SERVICE PUBLIC

par Martine Flamant, *directrice de l'Office Public Intercommunal d'Argenteuil - Bezons*

L'Office intercommunal d'HLM Argenteuil-Bezons (OPIAB) est né en 1923, à l'initiative des élus locaux. Son parc est aujourd'hui composé de plus de 12000 logements répartis sur Argenteuil, Bezons et Montigny.

Quelques chiffres...

51 % du parc a été construit avant 1970, dont 14 % avant 1960 ; 21 % entre 1970 et 1985 ; et presque 28 % depuis. 97 % des logements sont collectifs et 3 % des logements individuels.

L'office intercommunal construisait plus de 300 logements par an en 1994. En 1998, seuls 98 logements ont été créés. Parallèlement, les demandes de location ne font qu'augmenter : près de 4 000 à Argenteuil, 700 à Bezons, et plus de 400 à Montigny.

Notre établissement compte 270 salariés dont 105 agents de proximité (essentiellement des gardiens), une régie composée de 22 personnes et 143 employés administratifs et techniques.

Quant à la composition du parc et de ses locataires, en 1996, plus de 4 000 d'entre eux bénéficiaient de l'APL, soit 37 %. Le montant moyen de l'allocation était de 1037 F. Fin 1999, 40 % des locataires bénéficient de cette APL mais pour un montant moyen moindre : 960 F.

Toujours en 1996, 3 % de nos locataires bénéficiaient du RMI. Plus de 8 % des familles étaient monoparentales et près de 8 % avaient 3 enfants et plus.

Récemment nous avons réalisé un bilan sur les entrants de 1998 : 5 % de ceux-ci percevaient moins de 3000 F de ressources par mois, 12 % entre 3 et 5000 F, 18 % entre 5 et 7 000F. Ces chiffres attestent de la faiblesse de revenus des locataires du logement social.

La mission de service public...

Dans sa gestion au quotidien, l'office compte 3 représentants des locataires au sein de son conseil d'administration. Cette présence témoigne d'une volonté d'association et de gestion différente, de transparence avec les locataires.

Notre établissement est conduit à porter une attention toute particulière à la politique de peuplement et au suivi des impayés. Concernant le peuplement, la commission d'attribution cherche à respecter au mieux les équilibres de demandeurs de logements inscrits sur les différents fichiers. Quant aux impayés, la volonté de notre office est de faire en sorte que les locataires bénéficient au maximum de l'ensemble des dispositifs sociaux. Notre mission aux uns et aux autres, n'est-elle pas de « faire la ville », de produire du logement pour toutes les catégories de population et d'apporter aux habitants une qualité de vie qu'ils sont légitimement en droit d'attendre ?

La mission de service public s'exerce aussi dans la création d'habitat spécifique. Par exemple, l'office a construit un foyer de jeunes travailleurs de plus de 150 chambres, situé dans le périmètre du grand projet urbain. Nous avons également créé une résidence bleue, qui permet d'assurer un hébergement d'urgence et une MAPAD* sur Bezons. Enfin, nous développons un travail quotidien avec des associations chargées de soutenir l'accès au logement de populations spécifiques, telles que ISBA* et le CLLAJ*.

L'OPIAB contribue également à la vie du quartier, par le maintien du commerce local (attribution de 350 baux commerciaux), par le soutien actif à la vie associative (aide directe aux activités ou mise à

disposition de locaux à taux préférentiels) et par des actions d'insertion par l'économique (chantiers - écoles, chantiers d'insertion en partenariat avec des entreprises).

Enfin, il est acteur de la politique de la ville, dans le cadre du GPU* où il intervient notamment sur les espaces extérieurs ou les aménagements urbains et participe, en tant que maître d'ouvrage ou maître d'œuvre, à des projets spécifiques tels que l'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage, la résorption de l'habitat insalubre…

…Prise dans des contraintes financières

Les comptes doivent être équilibrés. Ceci peut paraître une évidence pour certains et une contradiction pour d'autres. C'est pourtant la réalité : les seules ressources que touchent les bailleurs – qu'il s'agisse d'offices publics, de SA* ou de SEM* – sont les loyers. Il n'y en a pas d'autres. Contrairement aux idées reçues, les organismes HLM ne sont pas subventionnés.

Savez-vous que 55 % du montant d'un loyer revient aux banques pour rembourser les prêts en cours et 10 % à l'État pour le paiement du foncier bâti ?
Savez-vous que la vacance de logements, d'environ 3 % au niveau national, et 5 à 7 % sur certains sites, est supportée intégralement par les bailleurs ?

Face à de telles contraintes, bon nombre d'offices se trouvent dans des situations financières catastrophiques. À Argenteuil - Bezons, nous avons dû signer en 1996, un protocole d'accord avec les pouvoirs publics dans le cadre d'un plan de redressement, mettant fortement à contribution les collectivités locales.

Dans ce contexte, il faut ajouter que la situation des offices publics est particulièrement alarmante. Pour exemple, alors qu'une SA telle que le Logis social du Val d'Oise dispose de 40 millions de francs pour gérer 5 000 logements, l'office d'Argenteuil – Bezons n'a que 2 millions pour 12 000 logements. C'est ce qui explique le recours, de plus en plus fréquent, par les bailleurs, au financement PALULOS*, la réhabilitation devenant le moyen pour entretenir le patrimoine.

SIGLES

MAPAD : Maison d'Accueil pour Personnes Âgées Dépendantes

ISBA : Immobilière Sociale du Bassin d'Argenteuil

CLLAJ : Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes

GPU : Grand Projet Urbain

SA : Société Anonyme

SEM : Société d'Économie Mixte

PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale

Travail social et logement : des pratiques en évolution constante

par Jacques Bordone, *directeur de l'Action sociale et de l'insertion, DGAS*

- UNE IMPLICATION QUI DATE DE DEUX DÉCENNIES
- LES PRATIQUES SOCIALES ET LES ACTEURS DU LOGEMENT
- L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES SOCIALES AU REGARD DE LA LOI DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

« Je voudrais introduire mon propos par quelques constats.

Il n'existe pas, en tant que tel, de marché libre du logement. La demande est aidée (APL…), l'offre l'est également (prêt à taux 0…). Par conséquent, les acteurs publics que nous sommes, ont toute légitimité à être au centre de la question du logement. En effet, de tous les biens de consommation incontournables, le logement est de loin le plus cher, ce qui le rend très particulier et ne permet pas de s'en remettre uniquement au marché libre.

Le logement a une valeur culturelle et affective. Ainsi, au moment de la constitution d'un dossier FSL, ce qui est demandé au travailleur social va bien au-delà d'une instruction financière. Il doit être aussi psychologue.

Qu'il s'agisse du service social, des bailleurs, des CCAS, aucun acteur ne peut porter seul « la misère du monde », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Bourdieu. Le travail en commun et en réseau est indispensable.

Depuis un siècle, une succession de lois consacrées au logement ont entraîné une superposition de textes et une complexification de la législation. Ainsi, les travailleurs sociaux se doivent d'être très pointus sur le plan juridique, alors qu'ils ont déjà à assumer un travail relationnel très complexe. En effet, par leur présence sur le terrain, ils sont confrontés à la misère, de plus en plus fréquemment, parfois même avec une certaine violence.

UNE IMPLICATION QUI DATE DE DEUX DÉCENNIES

Les travailleurs sociaux interviennent depuis longtemps sur la question du logement. Cette implication s'est illustrée au fil du temps au travers de différentes lois : 1975 (soutien à l'autonomie des personnes en difficulté), 1988 (RMI), 1990 (loi Besson : plan départemental d'action pour le logement, FSL, maintien dans les lieux et accès au logement), 1998 (lutte contre les exclusions), et différents dispositifs (FAJ*, FARG*, FSL*).

Cette irruption du travail social dans le logement depuis 20 ans comporte des points positifs, notamment la loi Besson, qui a assuré la continuité d'un principe constitutionnel de 1946, « la Nation assure à l'individu les conditions nécessaires à son développement ».

Par contre, ces deux décennies de pratiques ont créé une sorte de sédimentation des interventions et des modes législatifs, qui place le travailleur social à l'interface entre la famille, le bailleur et, dans la phase expulsion, le sous-préfet et le juge.

Si le FSL ne peut être remis en cause, c'est une procédure qui génère un travail administratif considérable. Celui-ci s'exerce inévitablement au détriment du contact humain et de l'accompagnement social.

LES PRATIQUES SOCIALES ET LES ACTEURS DU LOGEMENT

À propos des pratiques de nos services et des relations avec les bailleurs, les débuts du FSL ont été marqués d'une certaine ambiguïté pour les travailleurs sociaux, qui ne le percevaient que comme une manne financière pour les bailleurs. Aujourd'hui, bien que la révolution culturelle se soit produite, et que cette perception ne soit plus vraiment d'actualité, dans la mémoire collective des professionnels, quelque chose de cet ordre-là demeure. C'est important de l'avoir en tête : l'histoire d'une profession, très structurée sur ses bases déontologiques, ne peut être ignorée.

Un autre questionnement porté par les travailleurs sociaux concerne les critères d'attribution des logements pratiqués par les bailleurs, qu'ils jugent très sélectifs.
Or les bailleurs prennent-ils vraiment des risques en acceptant de loger une femme allocataire de l'API*, ou un bénéficiaire du RMI* ? On a le sentiment parfois que le bailleur a tendance à déléguer son rapport direct à la famille aux circonscriptions d'actions sociales, pour éviter des confrontations humainement difficiles.

Les contraintes des commissions d'attribution ont déjà été abordées. N'oublions pas cependant qu'elles ont aussi du pouvoir et que s'y exercent des jeux et alliances d'acteurs complexes, entre le maire légitimé par l'onction démocratique, le bailleur légitimé par ses compétences techniques, et l'État garant de la solidarité nationale. Mais il est vrai que les bailleurs sont confrontés à une contradiction fondamentale : leur mission sociale et leur obligation de présenter des comptes administratifs équilibrés devant un conseil d'administration.

Au-delà des bailleurs, certaines associations intervenant dans le secteur du logement et de l'action sociale ré-interrogent nos pratiques. Parce qu'au-delà d'une prestation, elles développent un projet de transformation sociale, elles portent un potentiel de réflexion qui nous fait bouger et parfois vaciller.

Dans le même ordre d'idée, la démarche portée par le Conseil général du Val d'Oise en matière de politique de la ville, à travers les Contrats de Développement Urbain, puis récemment les CIVIQ* suscite un bouleversement culturel, dans le positionnement des services sociaux.

L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES SOCIALES AU REGARD DE LA LOI DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

La loi de lutte contre les exclusions entraîne des modifications fondamentales dans les pratiques de travail social. Tout d'abord, l'irruption du juge dans les processus d'expulsion amène les travailleurs sociaux à approfondir la question du secret professionnel.

Jusqu'à présent, une forme d'arrangement entre le sous-préfet et les responsables de circonscription d'action sociale existait. On savait jusqu'où aller. Dorénavant, à partir du moment où le juge intervient, pour le bien de la famille selon le législateur, les informations transmises par les travailleurs sociaux au sous-préfet, le seront de façon automatique au juge. Le travail social ayant la plupart du temps un rôle d'avocat de la famille, sa position ne devient-elle pas intenable psychologiquement s'il doit en même temps être « l'informateur » du juge ?

Cette même loi crée un travail supplémentaire considérable pour les services sociaux dans la mesure où ils sont saisis systématiquement pour réaliser les enquêtes sociales préalables aux expulsions.

Par contre, l'un des points positifs de cette loi est qu'elle prévoit l'attribution d'un numéro unique d'enregistrement des demandes de logement (article 56). Celui-ci a pour objectif de supprimer la multiplicité des circuits et des numéros d'inscription, ce qui évite aux différents acteurs de se renvoyer le traitement du dossier au détriment de l'usager.

Pour conclure, il me semble que dans le contexte actuel, trois types de positionnement s'offrent au travailleur social pour comprendre et accompagner les compétences logement.

- celui de gestionnaire : le travailleur social est garant de la cohésion sociale, ni plus ni moins, mais se pose la question des moyens,
- celui de contestataire : le travailleur social refuse d'être l'auxiliaire de la justice et se fait chambre d'écho des exclus. Institutionnellement, la position n'est pas tenable,
- celui de médiateur : cela me semble être la voie de l'équilibre entre les deux scénarios.

SIGLES

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

FARG : Fonds d'Aide au Relogement de Garantie

FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

API : Allocation Parent Isolé

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

CIVIQ : Contrat d'Initiative Ville Qualité

Chef de projet : le logement, un axe fort constitutif de sa mission transversale

par Pierre Oberto, *président de l'Association des chefs de projets DSU du Val d'Oise*

- LA MISSION
- LE LOGEMENT, UNE PRÉOCCUPATION INCONTOURNABLE
- L'INDISPENSABLE PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS

LA MISSION

Le métier de chef de projet est relativement nouveau. Il est né avec le démarrage de la politique de la ville au début des années 80. Ses missions ont déjà beaucoup évolué entre les premières procédures : habitat et vie sociale (HVS), développement social des quartiers (DSQ), conventions ville habitat, et actuellement : contrats de ville.

Le chef de projet est un peu un agent double. Double, dans le sens où sa mission relève en même temps de la collectivité locale et de l'État, qui sont l'un et l'autre ses commanditaires au travers du contrat de ville qu'il est chargé de mettre en œuvre.

A ce titre, le chef de projet doit être à l'écoute de la demande sociale des quartiers et a une autre mission qui consiste à questionner et porter ces demandes auprès des administrations et des institutions, pour tenter de susciter des changements, de faire que cette demande des populations soit mieux prise en compte. En ce sens, le chef de projet est vraiment un catalyseur. Il est à l'interface entre les habitants, les élus et les institutions.

Le contrat de ville, signé entre l'État et la collectivité locale est la base qui l'autorise à opérer. En fait, il n'est pas l'exécutant d'un programme, mais plutôt celui qui contribue à donner un sens, celui qui accompagne la définition des actions et leur mise en œuvre. Le chef de projet n'occupe pas une place centrale. Il est plutôt en retrait, en position d'écouter, d'aider à programmer et à faire.

Il avance à partir de la confiance qu'il développe avec les habitants et avec les différents acteurs locaux. Il a une mission transversale. Il doit donc travailler avec plusieurs services municipaux et différents partenaires, notamment les bailleurs, les autres services publics, les associations… Jusqu'à présent, les collectivités locales ont encore de la difficulté à travailler en transversalité. Son rôle n'est donc pas simple mais il dispose aussi d'une marge de manœuvre pour faire remonter effectivement les difficultés des quartiers.

Une contradiction existe cependant fortement dans la politique de la ville. Depuis le début, elle a été construite pour accompagner l'adaptation des institutions, qui fréquemment étaient en grande difficulté par rapport à ces quartiers, et avec une ambition : permettre aux habitants de devenir acteurs. Or, ce dernier volet n'a pas souvent été pris en considération.

Quant au positionnement du chef de projet, il se heurte à un problème de statut. Aujourd'hui, les situations sont très diverses selon les villes. Le chef de projet peut passer du statut de contractuel, à celui de fonctionnaire ou de salarié du secteur associatif. Notre association revendique le maintien du co-financement et du co-mandatement État / collectivité locale. En effet, ce double positionnement permet de conserver un plus grand recul au moment de l'instruction des dossiers ou de l'élaboration des projets. Or, de plus en plus, le chef de projet devient un agent au seul service de la Municipalité, et cela complexifie parfois sa mission.

LE LOGEMENT, UNE PRÉOCCUPATION INCONTOURNABLE

Quelles sont nos attentes au regard des thèmes soulevés aujourd'hui ? Au fur et à mesure des évolutions de la politique de la ville, la façon d'aborder les questions a évolué. Aujourd'hui, l'accès aux droits des personnes les plus en difficulté est devenu une préoccupation centrale, et dans ce cadre, l'accès au logement des jeunes. A travers le travail des missions locales, est apparu de façon cruciale le problème des dé-cohabitations familiales, ainsi que celui des jeunes en situation d'hébergement précaire ou vivant dans des squats. Mais la difficulté d'accès au logement est également importante pour les adultes qui ne sont plus salariés. Est-ce que les bailleurs sociaux peuvent loger des personnes non salariées ? Est-ce qu'ils en ont la volonté ?

Et puis, par rapport aux personnes âgées vieillissantes, comment peuvent-elles trouver leur place au sein des quartiers où elles ont leurs racines, si les appartements ne correspondent plus à leurs besoins, compte-tenu de leur baisse de mobilité ?

Le logement est vraiment devenu un maillon essentiel pour pouvoir construire des réponses par rapport à des parcours d'insertion sociale et professionnelle. Concernant le marché du logement, nous devons donc inventer des modalités d'action qui soient davantage partenariales. Ceci est valable à l'échelle communale, intercommunale, mais également départementale, voire régionale.

L'INDISPENSABLE PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS

En dehors de l'accès au logement, ce qui nous interroge aussi souvent, c'est ce qui a été soulevé par Monsieur Cuvelier tout à l'heure : le fait que le logeur soit devenu un intervenant social. Il l'est devenu dans la mesure où il peut, notamment par le biais des fonds qu'il déploie pour soutenir l'initiative des habitants, apporter des réponses à la volonté d'une association de s'implanter dans un site, ou au souhait d'un groupe de mener une action à l'intérieur d'un quartier.

L'exigence que nous percevons dans cet axe là, pour que cela puisse vraiment avoir un sens, c'est la nécessité absolue que ce travail soit fait en partenariat. Nous nous sommes aperçus ça et là que parfois un groupe de jeunes peut faire pression pour avoir un local, pour avoir une subvention et que si cela n'est pas discuté collectivement, des actions finissent par être labellisées « bailleur social » ou « commune » sans qu'il y ait vraiment de cohérence. Cela peut produire des situations où finalement la subvention et le prêt du local deviennent des manières d'acheter la paix sociale.

Nous devons donc dans ces cas-là, vraiment réfléchir à la façon d'aborder ce type de demande et aux conditions d'un travail en commun. Aucun acteur ne peut apporter seul les réponses. Et cela est vrai tant pour les bailleurs que pour les collectivités locales.

Pour conclure, je voudrais dire que l'association des chefs de projet est née au début des années 90, en raison de la diversité des parcours de chacun d'entre nous. Son objectif était de développer un espace d'échange de savoirs et de savoir-faire. Et puis, nous avons essayé de travailler sur des problématiques particulières, telle que l'évaluation des contrats de ville ou une réflexion sur nos connaissances des communautés africaines. C'est une association qui regroupe onze des douze villes en contrat de ville du département et qui se veut être un lieu de réflexion et de construction d'outils pour pouvoir mieux répondre aux problèmes posés dans les villes.

Débat avec les participants

➤ **Emma Mousavi, Agent de développement local à Pontoise**

Vous bailleurs, parlez d'équilibre de peuplement, qu'entendez-vous par là ? Comment parvenez-vous à garder cet équilibre ?

➤ **M. Fenateux, Vice-président d'une SA d'HLM**

En ce qui concerne les attributions, comment « mixer » vraiment les populations ?

➤ **Jean Arnoult, Maire-adjoint, Argenteuil, président de la commission d'attribution de l'Office HLM**

Je pense que le logement est la compétence de l'État. Il impose des conférences communales ou intercommunales. Il impose des bassins d'habitat dans le cadre du plan départemental d'actions. Il désigne les interlocuteurs locaux. En matière de logement, par-delà les problèmes de financement, l'État dispose d'un pouvoir important. Il cherche à le développer depuis peu, au nom de la solidarité, concernant les propositions de logement aux familles en fonction du fichier départemental.

À propos des commissions d'attribution, je crois qu'elles ont pleins pouvoirs. Le maire d'une commune, le bureau du logement de la Préfecture peuvent proposer une candidature. La commission d'attribution est alors souveraine et peut dire oui ou non à cette proposition. La seule limite à ce pouvoir concerne les collecteurs du 1 % dans la mesure où ils disposent d'une arme financière redoutable. Si leurs candidats ne sont pas logés, ils peuvent stopper leurs financements. Le préfet et le maire disposent d'un contingent de réservations.

En fonction des organismes HLM et ce indépendamment de leur statut, les politiques et les pratiques d'attribution sont totalement différentes. Cette situation est à maintenir parce que la commission d'attribution représente quelque part l'expression du droit de propriété des constructeurs de ces logements qui en sont responsables et doivent les entretenir. Mais la question des populations se pose aussi car toute attribution de logement a des répercussions sur la vie locale : fréquentation des écoles, des crèches… Le logement entraîne un coût social, que les collectivités locales doivent prendre en compte, non seulement en matière d'attribution mais aussi dans le cadre de constructions neuves. Pourquoi et pour quel type de population construit-on, en fonction de quelle composition familiale ?

➤ **Serge Abily, SAVO**

Les organismes d'HLM tiennent effectivement au droit de désignation des commissions d'attribution, qui sont de leur prérogative. Ils en portent la responsabilité. Mais ces commissions doivent prendre en compte un certain nombre de contraintes économiques, et de peuplement, notamment.

➤ **Monique Gigly, travailleur social, IDL 95***

Notre association est mandatée pour aider, dans leurs recherches de logement, des personnes bénéficiant du RMI ou autres prestations sociales. Nous sommes confrontés au problème de l'attribution. Celui-ci est d'autant plus fort aujourd'hui avec des dispositifs qui s'entrechoquent. Par exemple, on ne sait pas vraiment comment la conférence de logement fonctionne, quels sont ses critères d'attribution, pourquoi les demandes de ménages dont la situation nous semble correspondre à l'objectif de cette conférence, sont-elles refusées. Ce problème est renforcé lorsque, par exemple, sur une commune, un bailleur détient 80 % du parc social, et fait blocage. Nous sommes prêts à travailler en partenariat, mais pour quels résultats ?

Nous nous interrogeons aussi sur la légitimité des diagnostics que l'on produit, alors que le service social du bailleur effectue de son côté un diagnostic différent, et au final, refuse l'attribution. Là encore, comment travailler ensemble ?

➤ **Jean-Claude Cuvelier, Logis social**

Ce partenariat existe déjà sous diverses formes. C'est le cas dans les commissions FSL. Ce sont des espaces de débat et de partenariat sur les impayés de loyer et l'accès au logement. Nous parvenons à marier nos cultures, à comprendre nos problématiques réciproques et à produire des diagnostics sur les ARG* assez semblables.*

Par ailleurs, une assistante sociale est salariée du Logis social. Elle est reconnue comme interlocutrice habilitée à travailler avec les autres intervenants. Les commissions d'impayés de loyer réunissent l'ensemble des travailleurs sociaux d'un même site. Ils se rencontrent, échangent, et décident de celui d'entre eux qui est le plus habilité à traiter la situation.

➤ **Martine Flamant, OPHLM Argenteuil-Bezons**

Concernant les équilibres de peuplement et la mixité sociale, nous abordons là des questions qui ne sont plus seulement de l'ordre de la gestion mais qui touchent à des orientations politiques. Pour ma part, en tant que gestionnaire de patrimoine, je tiens à affirmer que le droit au logement devrait être un droit pour tous : peu importe l'origine ethnique, les convictions philosophiques du demandeur de logement… C'est ce vers quoi nous tendons tous, acteurs du logement. Attention à ne pas faire d'amalgames. Ce n'est pas parce que je suis d'origine algérienne que je vais obligatoirement créer des problèmes. Ce n'est pas parce que j'ai des difficultés financières que je ne vais pas payer mon loyer et créer des dysfonctionnements.

Le logement social a une mauvaise connotation aujourd'hui, pour des raisons multiples et complexes. Celle-ci tient à la construction de barres et de tours dans les années 1960. Elle tient aussi à l'image véhiculée par les médias sur la banlieue et le logement social. Elle tient encore aux conséquences de politiques passées essentiellement ciblées sur l'accession à la propriété, comme seule réponse aux besoins en matière d'habitat.

Des notions comme les ghettos, la mixité sont à manipuler avec beaucoup de précautions. Si je travaillais comme coopérante à l'étranger, je souhaiterais vivre avec d'autres coopérants, ce qui ne signifierait pas pour autant un enfermement. Ceci doit nous interpeller. Mais il est vrai que la mauvaise connotation du logement social provoque des réactions de locataires, souvent injustifiées. Lorsque l'OPIAB propose un programme de logements, il nous est souvent reproché d'« amener de la racaille ». Je m'inscris en faux contre cela. De plus, le logement social a prouvé au cours de ces 40 dernières années, qu'il était certainement la production la plus intéressante et novatrice d'un point de vue architectural, technique, (normes phoniques…) et de confort.

Par contre, des déséquilibres se sont créés entre les communes concernant le logement social. Certaines ont construit beaucoup, d'autres non. Le véritable enjeu pour parvenir à loger les ménages est peut-être une obligation de construction répartie sur tous les territoires.

➤ **Patrick-Yves Mathieu**

Inciter les communes à accueillir plus de logements sociaux, mieux les répartir, c'était normalement les objectifs de la LOV. Cette loi n'a peut-être pas apporté les effets attendus.*

➤ **Jean Arnoult, Maire-adjoint, Argenteuil, président de la commission d'attribution de l'Office HLM**

Aujourd'hui, lorsqu'un élu local propose de construire du logement HLM dans un quartier, il se heurte à de nombreuses réticences. Au-delà de son image, le logement social est perçu comme source possible de nuisances de tous ordres. On a à faire, d'un côté, à des habitants qui ne veulent plus que les choses évoluent, parce qu'ils sont dans une situation de crise et, de l'autre, à des populations qui recherchent désespérément des logements là où il y en a. On ne peut plus faire face à cette situation. Aujourd'hui, sur Argenteuil, nous avons pris la décision de ne quasiment plus construire de logements sociaux, car ils représentent déjà environ 35 % de l'habitat local. L'équilibre actuel est satisfaisant, nous arrêtons donc de construire. En tout état de cause, si le rythme de construction de l'OPIAB – de 300 logements par an – s'était poursuivi, nous aurions accentué gravement les difficultés financières de l'office HLM. C'est un financement structurellement déficitaire. En même temps, plus nous construisons, plus le nombre de demandeurs de logements augmente. C'est une question sans fin.

Enfin, je tiens à préciser qu'il est plus difficile de loger aujourd'hui un célibataire avec 6 000 F par mois dans un appartement neuf qu'un bénéficiaire du RMI. En effet, le salarié qui touche 6000 F par mois n'a pas droit à l'APL et ne peut donc accéder qu'au parc locatif ancien. Ceci pose une question politique.

➤ **Emma Mousavi, Agent de développement local à Pontoise**

Existe-t-il une coordination entre les bailleurs sociaux pour gérer les parcs de logements dans différentes villes ?

➤ **Frédérique Durand, Responsable d'action sociale, Ville de Cergy**

Concernant le logement adapté, je voudrais souligner que l'offre est très restreinte sur certaines communes. Par ailleurs, existe-t-il des échanges entre bailleurs, afin de mieux adapter l'offre aux situations des familles ?

➤ **Jean-Claude Cuvelier, Logis social**

Les bailleurs ont une tradition plutôt individualiste, ils sont indépendants les uns des autres, ils peuvent être en « compétition ». Pourtant, même si leurs statuts sont différents, je ne pense pas qu'il y ait de différences si importantes dans les politiques sociales adoptées.

L'inter-organisme est émergent. Du point de vue de la production de logements, de la gestion, ou de l'échange entre nos parcs, nous devons mener des actions concertées. Nous intervenons sur les mêmes territoires, avec leurs problématiques sociales, urbaines. Sans réponses coordonnées, nous n'avancerons pas. C'est une des raisons de la nécessité de notre intervention dans la politique de la ville.

La coordination inter-bailleurs existe déjà sur quelques territoires, à Argenteuil notamment dans le cadre du GPU, mais aussi à Cergy. 20 bailleurs sont présents sur cette ville, ils vont se rencontrer pour tenter d'apporter des réponses coordonnées à des problématiques communes.

➤ **Marie-Josée Matevay, Travailleuse sociale à l'Office HLM, Argenteuil Bezons**

Dans le cadre des modifications de la loi de lutte contre les exclusions, désormais les travailleurs sociaux sont saisis dès l'assignation et les locataires peuvent saisir le FSL aussitôt. Or, la condition actuelle pour en bénéficier est 6 mois de reprise de loyer courant, ce qui est une contradiction avec les orientations nationales. Qu'en est-il dans le Val d'Oise de la saisine du FSL, alors que les règles du jeu ne sont toujours pas transformées ?

➤ **Jacques Bordone, DGAS**

C'est vrai que les FSL et leurs conditions d'accès sont hétérogènes d'un département à l'autre. 6 mois de reprise s'appliquent dans le Val d'Oise alors que ce sont 3 mois dans un département voisin. Cela pose des problèmes d'égalité de traitement devant le service public et d'équité des citoyens. La réponse est tellement cruciale qu'elle a été prévue par la loi mais non encore mise en œuvre. Un règlement national viendra bientôt harmoniser les conditions d'accès au FSL.

➤ **M. Fenateux, Vice-président d'une SA d'HLM**

Je voudrais juste préciser que, dans le Val d'Oise, si 42 % de l'habitat concerne le secteur locatif – dont 22 à 23 % en HLM –, 58 % de l'habitat principal est en accession à la propriété. C'est une donnée à prendre en compte.

Christine Bulot, Directrice du pôle de ressources

Au moment où s'élaborent les futurs contrats de ville, la question de la gestion urbaine de proximité a été peu abordée jusqu'à présent. Cela me paraît être un enjeu important, auquel beaucoup les chefs de projet sont sensibilisés, et qu'il sera utile d'approfondir dans le cadre des ateliers.

➤ **Pierre Oberto, Association des chefs de projets DSU du val d'Oise**

Au-delà de notre travail sur le logement social, nous avons le souci de mettre en place des actions par rapport aux copropriétés dégradées. Ce sera une question cruciale pour les prochains contrats de ville. Des communes ont bâti beaucoup de logements en copropriété. Des populations ayant accédé à celles-ci grâce à des plans de financement complexes se retrouvent parfois dans des situations précaires à la suite d'évènements familiaux ou de ruptures professionnelles. Ces situations doivent être prises en compte.
Autre question liée à ces copropriétés : la perte de valeur attractive de certains centres anciens, devenus insalubres, ont suscité l'émergence de problèmes sociaux graves, du développement d'une économie souterraine (toxicomanie, marchands de sommeil…).

Dans le cadre des contrats de ville, une réflexion globale est à opérer, et le partenariat entre acteurs à améliorer. En effet si celui-ci existe déjà, la pratique révèle des dysfonctionnements. Le rôle du chef de projet est bien d'interpeller les uns et les autres pour donner une cohérence entre les interventions. L'élaboration des futurs contrats de ville doit nous permettre d'identifier, d'analyser ces dysfonctionnements, et de définir où et quand la politique de la ville doit intervenir. En effet, elle est là pour apporter un plus et non pas se substituer à des actions de droit commun, et répondre aux difficultés des habitants.

➤ **Jacques Bordone, DGAS**

Puisque le fil rouge de la journée porte sur les métiers, arrêtons-nous sur cette question. À partir du rapport Dubedout (1983), de nouveaux métiers se sont développés : agent d'insertion, de développement, chef de projet, animateur local.
Qui recruter sur ces nouveaux métiers ? Il pourrait être tentant de ne pas embaucher de travailleurs sociaux pour plusieurs raisons. La très forte revendication déontologique de la profession est parfois complexe à gérer pour les commanditaires. De plus, le niveau de formation apparaît souvent insuffisant alors que le coût employeur demeure élevé.
Pourtant beaucoup de travailleurs sociaux ont complété utilement leur formation par un cursus universitaire (psychologie, administration économique et sociale, développement local…). Cette conjonction du travail social et d'une formation conceptuelle peut permettre, par l'accès des travailleurs sociaux à ces nouveaux métiers, de répondre aux questions urbaines, cruciales aujourd'hui, et d'instiller une dose de déontologie dans ces nouvelles professions.

SIGLES

IDL 95 : Inter-associations droit au logement pour tous du val d'Oise

ARG : Aide au relogement et Garantie

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

RESTITUTION ATELIER N° 1

L'impayé, de sa prévention à son traitement

animé par Jean-Pierre Leblond, directeur de l'OPDHLM du Val d'Oise ; Marie-Anne Jamin, chef de projet, Bezons ;
Catherine Michelot, responsable de la circonscription d'action sociale d'Argenteuil

Le témoignage

Catherine Michelot, responsable de la circonscription d'action sociale d'Argenteuil

Concernant les impayés, la fonction du service social est d'évaluer et de proposer des aides aux ménages concernés.

La loi contre les exclusions a renforcé fortement le rôle des travailleurs sociaux, notamment au moment de l'assignation liée au jugement d'expulsion. En effet, avant toute décision, l'avis du service social est requis. La commission d'expulsion est réunie. Elle permet de développer un travail en commun entre les différents intervenants. Mais une première difficulté pour le service social doit être signalée : il est désormais impliqué à tous les niveaux. Or, le nombre d'enquêtes liées à ces situations d'impayés a tellement augmenté, que la question du suivi et de l'accompagnement des familles est de plus en plus cruciale. En très peu de temps, les chiffres concernant les procédures d'expulsion ont doublé. Comment dans ces conditions pouvoir vraiment aider les locataires en difficulté ?

Autre difficulté : le schéma des procédures est très précis et définit en détail les rôles des bailleurs et des circonscriptions d'action sociale, mais les espaces de travail en commun restent très limités. Les uns et les autres se croisent inévitablement au moment de l'examen des dossiers d'expulsion, mais paradoxalement, dans tout le dédale de la procédure, il n'existe pas d'obligation de se rencontrer avant. Ainsi, il peut arriver que les démarches engagées par l'un et l'autre, au lieu d'être complémentaires, deviennent contradictoires.

Concernant l'évaluation demandée aux travailleurs sociaux par les sous-préfets, il y a une forme de paradoxe, qui les met parfois en porte-à-faux vis-à-vis de la population. Comment et jusqu'où les travailleurs sociaux peuvent-ils aller ? Sont-ils vraiment là dans une fonction d'aide ?
Et la famille dans tout ça ? Souvent elle est très peu informée de l'évolution de la procédure. Dans ce cas, où et comment peut-elle être actrice de sa situation ?

La complexification des procédures a provoqué une augmentation considérable du travail pour les services sociaux et parallèlement une difficulté de plus en plus grande pour le locataire à s'y retrouver. La multiplicité des interlocuteurs impliqués fait souvent perdre le fil au locataire, qui n'a plus de référent précis. Cela suppose de beaucoup expliquer, rassurer, accompagner…

D'autres contradictions sont aussi à noter : le travail réalisé par les bailleurs avec les locataires en difficulté est de plus en plus personnalisé.

Il vise notamment à négocier des plans d'apurement dans des conditions tenables pour le locataire et qui permettent de régler progressivement la situation. Mais parallèlement, l'intervention du trésor public (c'est le cas pour les offices publics) vient souvent contredire les accords pris entre le bailleur et le locataire. Cela provoque alors des situations complètement insupportables et incompréhensibles pour les locataires.

Comment régler la question du surnombre de dossiers à suivre ? Et proposer un véritable travail d'aide aux locataires qui rencontrent des difficultés ? Car il n'y a pas que la question de l'impayé à prendre en compte. Il faudrait pouvoir travailler plus largement et plus en profondeur sur les conditions de vie. Faire que les locataires puissent mieux vivre dans leur logement, leur quartier, leur environnement. Cela renvoie à la gestion locative dans son ensemble, à la gestion urbaine de proximité…

Concernant le travail de prévention, avant les procédures d'expulsion, les commissions d'impayés ne sont pas une obligation formelle dans les textes. Elles sont organisées à la bonne volonté des bailleurs et des services sociaux. Or, il faudrait pouvoir mesurer l'impact du travail réalisé, quantifier les résultats. Est-ce que cela permet de réduire les expulsions ? Est-ce que cela a un impact sur la manière dont les locataires entrent en contact avec leurs interlocuteurs ? Appréhendent leur logement ? Qu'est ce que les familles perçoivent de tous ces dispositifs ? Comment voient-ils le rôle des travailleurs sociaux dans tout ça ?

Se pose aussi la question du respect de la vie privée des personnes. Lorsque l'on évoque le secret professionnel partagé, sur quel objectif se base-t-on ? Jusqu'où est-il possible de partager ? Pour atteindre quel objectif ?

Mais est-ce qu'il n'y a pas là aussi une opportunité pour aller vers des évolutions de pratiques professionnelles ? Pour aller davantage au-devant des familles en difficulté et faire de la prévention ? Un grand nombre de familles ne réagissent pas lorsqu'elles se sentent effondrées sous les difficultés, la visite à domicile est peut-être à réinventer, comme outil pour les aider à se relever et à se remettre en mouvement.

Dès le moment des attributions, un travail de prévention pourrait se développer et intégrer la contrainte de gestion du temps. L'accueil des nouveaux habitants pourrait être une entrée qui permettrait d'aider les locataires à mieux connaître leur environnement (le voisinage, les équipements existants…) et à s'y intégrer plus aisément.

RESTITUTION ATELIER

N° 2

L'impayé, de sa prévention à son traitement

animé par Michel Delacroix, chef de projet, Goussainville ; Jean-Claude Cuvelier, directeur du Logis social ;
Patricia Joannin, responsable de la circonscription d'action sociale du Vexin

Le témoignage

Jean-Claude Cuvelier, Directeur du Logis social

Le Logis social est une SA HLM, dont l'ensemble du patrimoine se situe dans le Val d'Oise. Le personnel de l'organisme comprend une assistante sociale. Concernant la prévention et le traitement des impayés, si la loi est la même pour tous, les pratiques diffèrent selon les sociétés HLM.

Ainsi, au Logis social, une démarche se met en place dès le premier impayé. L'organisme notifie au locataire le non-paiement du loyer. Au second impayé, l'assistante sociale du Logis social invite, par courrier, le locataire à prendre contact avec elle. Lors de la rencontre, des solutions sont rapidement trouvées : accord de délais de paiement, plan d'apurement… Cependant, si le destinataire ne réagit pas au courrier, une procédure de commandement de payer s'engage, et la SDAPL Session Départementale est saisie pour proposer un plan d'apurement.

La phase judiciaire ne s'engage que si le locataire ne répond pas à ce « commandement à payer ». Il est informé par la commission départementale de l'engagement du contentieux et est convoqué à une audience en vue de la résiliation de son bail. Cette audience permet généralement de trouver un accord avec le locataire. Par contre, en cas d'absence, il risque l'expulsion.

Par ailleurs, la commission d'impayé de loyer examine les situations des familles. Si celles-ci sont bien connues du bailleur social, c'est lui qui est le plus à même d'assurer le suivi. Dans le cas contraire, la commission désigne un travailleur social. Si une solution n'est pas trouvée, le jugement d'expulsion est signifié et a lieu, la force publique étant réquisitionnée pour le mettre en œuvre. La signification à la famille de la réquisition peut la faire bouger. Il arrive également que le sous-préfet refuse de faire intervenir la force publique et, dans ce cas, prend en charge le retard de paiement du loyer.

De l'impayé à l'expulsion, un temps très important s'écoule. Il permet d'engager un travail en profondeur avec la famille. Si elle est de bonne foi, une solution est généralement trouvée. L'impayé est souvent symptomatique de problèmes plus larges, les bailleurs ne peuvent travailler seuls sur cette question, un partenariat est indispensable.

La notion de temps est indispensable à prendre en compte dans la prévention de l'impayé. Or, certains courriers adressés à des familles par des bailleurs comportent des mots très durs, qui s'appuient sur la menace d'expulsion.

Concernant les commissions d'impayés, comment informe-t-on les familles ? Les commissions réunissent des travailleurs sociaux, les familles n'en sont généralement pas informées. Or, il serait important de les impliquer davantage. Des expériences commencent à être développées en ce sens dans certaines villes mais c'est loin d'être le cas partout. Pourtant, l'information est la base permettant au locataire d'être acteur de sa situation.

Un problème déontologique se pose également : certaines familles n'ont absolument pas envie que leur situation soit connue de tout le monde, au sein des commissions. Qu'une famille décide de parler de sa situation dans le cadre d'une relation de confiance, est une chose. Qu'un ensemble de personnes parlent de sa situation sans qu'elle le sache, en est une autre.

Comment la famille peut-elle s'y retrouver ? Quelle perception peut-elle avoir de tout ça ? Quel mode de communication inventer ensemble ? Quel accompagnement mettre en place ?

Le comptable d'un office est le comptable public. Cela pose des problèmes spécifiques. Le trésor public peut intervenir directement en saisissant des ressources. Parfois cette démarche est faite brutalement, sans prise en compte des négociations qui se développent avec la famille (par exemple, pour un plan d'apurement). C'est une vraie difficulté qui demande à être travaillée avec le trésor public.

Dans le Val d'Oise, il existe aussi une autre contrainte : l'impossibilité d'intervenir sur des impayés précoces en raison des critères du FSL qui exigent que la reprise de loyer soit de 6 mois.

Entre le traitement d'un impayé précoce et une intervention contentieuse lourde, il ne se passe apparemment pas grand chose. Le travail social semble « endormi ». Tout le monde se réveille au moment où la situation se gâte. Il faudrait pouvoir travailler le plus en amont possible pour prévenir les situations de crise plus grave.

Il est important que la famille soit responsabilisée, qu'elle présente elle-même son plan d'apurement, qu'elle puisse s'adresser directement au bailleur. L'accompagnement qui lui est proposé ne doit pas l'empêcher d'être actrice de sa situation. Elle ne doit pas être cantonnée à un rôle de spectatrice. Cela pose la question de la méthode, du comment faire, du rôle dévolu à l'accompagnant.

Permettre à la famille de se réapproprier sa position d'acteur commence par la tenue du logement. Or, quand des locataires se heurtent à des problèmes techniques et interpellent les bailleurs plusieurs fois sans résultat, ils se découragent. Certes, pour les bailleurs, l'incapacité à intervenir tient souvent à des raisons financières. Mais, mieux vaut une réponse, même négative du bailleur, motivant l'impossibilité d'intervenir, plutôt qu'une absence de réponse. D'autant que les réclamations portées par les familles sont souvent un signe d'appropriation du logement.

Peut-on demander aux familles d'être actrices quand les acteurs institutionnels ne sont pas capables de tenir leurs propres engagements ? Si les bailleurs, les travailleurs sociaux, les services municipaux, la poste, etc. ne rendent pas le service qu'ils doivent rendre, comment exiger des familles d'être actrices ? Par contre, si le locataire prend des engagements et qu'il ne les tient pas, il s'expose… Si les familles n'ont plus les moyens de payer leur loyer, le bailleur a obligation d'engager la procédure d'expulsion, ne serait-ce que pour être indemnisé par l'Etat.

Certaines situations d'impayés sont liées à l'inadaptation de la taille des logements par rapport à l'évolution de la situation du locataire. Or, dans ces cas-là, il n'est pas forcément évident d'obtenir des échanges, alors que ceux-ci pourraient permettre de résoudre les problèmes. La règle de certains bailleurs est de ne pas faire d'échanges de logements en cas d'impayés. Ce qui est une vraie contradiction.
Cette règle n'est pas systématique. Le bailleur n'a pas intérêt à maintenir une personne dans un logement qu'elle ne peut pas payer. La difficulté est surtout de trouver le logement adapté. L'idée que le FSL puisse prendre en charge le résiduel de loyer en cas d'échange progresse, mais ceci est encore très nouveau.
À ce jour, les échanges sont encore complexes à mettre en œuvre car ils induisent 3 niveaux de contraintes : les logiques inter-bailleurs, intercommunales et inter-réservataires.

Aujourd'hui, la majeure partie du travail des assistantes sociales est liée au logement. A Eragny, depuis un an, des réunions régulières regroupent bailleurs, CAF, services sociaux, communes… Cela produit du consensus, favorisant différents niveaux d'information à la famille : information sur l'existence des services à sa disposition pour qu'elle puisse elle-même choisir son interlocuteur, travail d'accompagnement individualisé et parallèlement travail collectif porté par les différents partenaires pour sensibiliser les habitants aux droits et devoirs des locataires.

Un travail à partir d'études de cas, réalisé il y a quelques années, avait permis d'étudier les modalités d'une meilleure collaboration entre intervenants sociaux. Ce type de démarche pourrait être repris pour voir comment il est possible de travailler mieux avec les familles et tenter d'inventer de nouveaux modes de faire.

N° 3

L'accès au logement des publics spécifiques et la question de la mixité sociale

animé par Patrice Rialland, responsable d'exploitation à la SCIC ; Joël Gracia, chef de projet, Saint-Gratien ;
Michèle Rety, responsable de la circonscription d'action sociale de Cergy

Le témoignage

Michèle Rety, responsable de la circonscription d'action sociale de Cergy

Michèle Rety ouvre l'atelier en présentant les missions du service social départemental : chargé de soutenir les personnes pour qu'elles retrouvent leur autonomie, le SSD doit accueillir, écouter et orienter les publics en difficulté. Rappelant que le SSD ne dispose d'aucune compétence concernant les attributions, elle souligne le rôle d'accompagnement des travailleurs sociaux pour un accès au logement.

Elle illustre ensuite les nombreuses difficultés rencontrées par certaines familles pour accéder à un logement en raison de leurs situations particulières : bénéficiaires du RMI, sorties de CHRS, jeunes débutant dans leur vie d'adulte, personnes en contrat de travail à durée déterminée, familles nombreuses.

A partir de là, elle introduit le débat, à travers une question principale : comment mieux articuler l'intervention du SSD et des autres partenaires du logement afin d'apporter des réponses plus adaptées à la demande des publics en difficulté ?

Le groupe – composé de 25 personnes, mais seulement 3 bailleurs – a repris et approfondi un certain nombre de constats soulevés par le témoignage de Michèle Rety :

- Une difficulté rencontrée notamment par les travailleurs sociaux dans leur mission d'accompagnement social : le non-accès au logement peut bloquer les processus d'insertion. Par exemple, pour les personnes bénéficiaires du RMI : la notion même de contrat passé entre la personne et les institutions est difficile à tenir et mettre en œuvre, lorsque l'engagement institutionnel en matière de logement n'est pas tenu. Même si l'insertion peut s'appréhender sous les angles liés à l'emploi ou la culture, le non-accès au logement devient rapidement problématique et démotivant pour des personnes qui se sont pourtant mobilisées et ont déployé beaucoup d'énergie.

- Une méconnaissance des procédures d'accès au logement, du fonctionnement des commissions d'attribution, et de leurs critères induit un travail beaucoup plus difficile dans la fonction de médiation du travailleur social entre les familles et les institutions (bailleurs, collectivités locales…). Des refus d'attribution de logements peuvent même mettre à mal la crédibilité du travailleur social vis-à-vis de la personne qu'elle suit.

- Il existe parfois un décalage entre les bailleurs qui orientent des personnes vers les services sociaux pour la mobilisation de dispositifs liés à l'accès au logement et les difficultés effectivement évaluées par les travailleurs sociaux. Les bailleurs ont tendance à réclamer toujours plus de garanties.

- Les demandes des personnes en difficulté sont d'ordre différent et les réponses doivent être adaptées à chaque situation. Ainsi, si des bénéficiaires du RMI ont besoin d'un accompagnement social profond, d'autres n'ont besoin que d'un coup de pouce pour un accès au logement. De même un bénéficiaire du RMI peut être autonome dans son logement. Or, bien souvent on ne propose qu'un hébergement en CHRS, qui d'une part n'est pas adapté à la personne, et d'autre part sature les possibilités d'accueil pour les personnes qui en auraient véritablement besoin.

- Les refus d'attribution des commissions ne sont pas toujours compris, surtout lorsque le motif économique est souligné. De nombreuses personnes sont logées dans le parc privé, au-dessus de leurs moyens, et ne peuvent pourtant accéder à un logement social. De même, plusieurs travailleurs sociaux se sont interrogés sur le type et les emplacements de logements proposés pour les publics spécifiques (mauvais état, vétusté, non-accès à certains logements HLM), d'où le sentiment d'une discrimination financière, voire d'une « ghettoïsation ».
  Selon un bailleur, il ne s'agit pas d'une ghettoïsation, ni d'un refus délibéré, cependant les modes de financement des différents programmes de construction entraînent ensuite des coûts de loyers différents en fonction des logements.

Parmi les interpellations, une s'est imposée fortement en direction des bailleurs : les travailleurs sociaux s'interrogent sur leur rôle de médiation entre demandeurs et bailleurs. Est-ce un frein ou un atout ? Peut-il entraîner un problème dans l'attribution d'un logement ? Cela a été dit plusieurs fois dans l'atelier. L'un des questionnements était le suivant : l'intervention du travail social en accompagnement des personnes est-elle vécue comme la manifestation de difficultés familiales, d'où le risque induit de frein à l'accès au logement, ou est-elle perçue comme une dynamique positive mise en place par l'usager pour résoudre ses difficultés ?

Plusieurs propositions ont été mentionnées, pour un meilleur partenariat entre les différents acteurs :

- travailler sur la notion de risques partagés,

- être informé sur les procédures d'attribution et la gestion des contingents,

- échanger sur les critères d'évaluation.

RESTITUTION ATELIER

N° 4

L'accès au logement des publics spécifiques et la question de la mixité sociale

animé par Nathalie Ledon, chef de projet, Garges-lès-Gonesse ; Denis Bonnetin, directeur général de la PFIF ;
Véronique Ducasse, responsable de la circonscription d'action sociale de l'Hautil

Le témoignage

Véronique Ducasse, responsable de la circonscription d'action sociale de l'Hautil

Le Service Social Départemental (SSD) du Conseil général se répartit sur le terrain en 20 circonscriptions d'action sociale. Le SSD a une fonction d'accueil, d'orientation et d'accompagnement social. En matière de logement, il intervient sur l'accès et le maintien. Il instruit les demandes, mais la recherche de logement ne lui incombe pas. Si le service social cherche à construire avec l'usager un projet global d'insertion, la dynamique est souvent cassée à cause de difficultés d'accès au logement. Comment gérer une attente trop longue ?

Véronique Ducasse illustre ses propos à partir de trois situations.

Une jeune femme, bénéficiaire du RMI, effectue une demande de logement en bonne et due forme, elle vit en structure d'hébergement. Le bailleur social demande des garanties. Malgré l'accompagnement social entamé (le travailleur social est garant dans le domaine de l'impayé de loyer), la jeune femme ne parvient pas à accéder au logement. Le bailleur social est ressenti comme un obstacle à l'accès au logement.

Un couple, dont le mari est en CDI et gagne 8000 F par mois, sollicite un logement plus grand. Malgré les ressources du couple, le bailleur demande que le FSL octroie une garantie. Quelle collaboration entre travailleurs sociaux et bailleurs ?

Une personne bénéficiaire du RMI, dynamique dans ses démarches d'insertion, souhaite accéder à un logement social. Le bailleur demande qu'un bail glissant s'applique, que la personne ne soit pas locataire en titre. Les démarches auprès d'associations gérant des baux glissants ont été positives à 10 reprises. Que justifie cette demande de garantie maximale de la part du bailleur ? Une personne bénéficiaire du RMI est-elle forcément une personne à risques ?

L'atelier n°4 sur l'accès au logement des publics en difficulté et la mixité sociale a produit plus d'échanges de situations auxquelles sont confrontés les professionnels que de recherches de solutions.

Le logement, a-t-il été rappelé, est un facteur clé dans un parcours d'insertion global, que tentent de construire les personnes ou les familles avec les travailleurs sociaux.

Le logement est également un moyen de prévention, ainsi que l'a souligné une assistante sociale, prévention de la maltraitance notamment, pour des familles sans cesse en transition d'une structure d'hébergement temporaire à une autre.

Sans logement, les processus d'insertion sont freinés, voire bloqués.
Or de nombreux exemples cités décrivent les difficultés d'accès au logement des personnes et mettent en évidence les incompréhensions, voire les ressentiments face à l'attitude des bailleurs.

Une responsable de mission locale rappelle que si l'hébergement est intégré dans le programme TRACE pour l'aide à l'insertion des jeunes, les bailleurs exigent des garanties très importantes, même pour des jeunes en contrat à durée indéterminée.

Les travailleurs sociaux sont nombreux à se poser la question de l'utilité de leur accompagnement social, voire du FSL, face à des attitudes qu'ils jugent très fermées de la part des bailleurs. A quoi servent les dispositifs si des garanties supplémentaires sont toujours demandées ?

Un autre sentiment a été exprimé : la personne en situation précaire se trouve confrontée à des difficultés insolubles. D'une part, le bailleur souhaite une insertion professionelle de la personne pour lui proposer un logement autonome. D'autre part, l'accès à un logement est souvent un préalable pour que l'individu puisse s'insérer professionnellement. Comment peut-elle s'en sortir ? Quels objectifs définissent les uns et les autres par rapport à l'insertion ?

Un débat contradictoire se développe sur la question de la mixité sociale et de la concentration des populations défavorisées sur les quartiers en difficulté. S'il existe une offre de logement dans ces quartiers, les bailleurs y ont parfois des logiques de peuplement et d'équilibre qui se heurtent à l'accès au logement de populations en situation précaire. Si chacun convient que la mixité est nécessaire, une interrogation subsiste : pourquoi les bailleurs maintiennent-ils des logements vacants alors qu'il y a des gens qui souhaiteraient disposer d'un logement ?

Aborder cette problématique de la mixité sociale pose la question des déséquilibres entre les villes, en matière d'offre de logements sociaux, et celle des échelles d'intervention et de coopération : la ville, l'intercommunalité, l'agglomération ?

Dernier point évoqué lors de l'atelier : le rôle de l'État, régulateur notamment vis-à-vis des communes. A-t-il réellement un pouvoir, joue-t-il réellement son rôle sur l'aménagement du territoire face à la volonté communale ?
Plusieurs propositions sont formulées :

- créer des instances de rencontres entre tous les acteurs pour discuter, échanger et rechercher des solutions adaptées,
- créer ou renforcer le travail avec les bailleurs privés. Le rôle du Pact-Arim est rappelé : celui-ci tente de convaincre les bailleurs privés pour qu'ils proposent des loyers identiques à ceux des bailleurs publics (un programme social thématique permet à des propriétaires d'obtenir des subventions pour rénover, réhabiliter le logement et louer à des populations en difficulté). Les exemples réussis sont à l'heure actuelle peu nombreux pour permettre une diversification de l'accueil des populations en difficulté.

RESTITUTION ATELIER N° 5

La gestion urbaine de proximité

animé par Alain Montagu, chargé de mission gestion sociale et urbaine, SA HLM « Les 3 F » ; Sylvie Brassecasse, responsable de la circonscription d'action sociale de Saint-Ouen l'Aumône ; Jean-Michel Pascal, chef de projet DSU de Gonesse

Le témoignage

Alain Montagu, Chargé de mission gestion sociale et urbaine, SA HLM « Les 3 F »

La Société Anonyme Immobilière les 3 F gère un parc de 120000 logements en France, dont 95000 en Ile-de-France, (12000 dans le Val d'Oise avec 40% des logements sont classés en zone urbaine sensible).
Après avoir construit, et pour une part réhabilité les logements et les bâtiments, l'enjeu se situe aujourd'hui dans la « gestion des quartiers », notamment dits « sensibles ». Les spécificités de ces quartiers imposent une gestion adaptée et une stratégie globale du bailleur pour pouvoir utiliser divers leviers : réhabilitation, management des équipes de proximité, stratégie patrimoniale, développement social urbain…

Cette nouvelle approche implique une adaptation de l'exercice du métier du bailleur. Les 3F se sont dotés d'outils d'observation (observatoire de la violence), de suivi des sites (grille d'évolution des sites). La SA HLM accorde un effort particulier à l'appui aux personnels de proximité, en termes de recrutement, de formation, de soutien, et de mobilisation. Des personnes-ressources (service de gestion urbaine et sociale, communication) sont présentes pour épauler les équipes locales face aux difficulté du terrain. La hiérarchie est impliquée dans le processus. Cette gestion a des incidences sur la politique d'attribution, patrimoniale et sur la gestion locative.

Concernant la gestion urbaine de proximité, les 3F mettent actuellement en œuvre deux projets. Le premier vise à responsabiliser les locataires – dans le cadre d'une réhabilitation – au maintien de la qualité du patrimoine et des espaces extérieurs, ainsi qu'à les faire participer au projet de requalification. Le second se concrétisera sous la forme d'un lieu de rencontre, créé avec l'amicale des locataires (accompagnement scolaire, ateliers d'arts plastiques, permanences de services publics, relais avec les institutions). L'objectif de la démarche sera de dynamiser la vie sociale, et de recréer des espaces de dialogue afin d'aborder les soucis du quotidien, mais aussi d'appréhender les problèmes de fond des quartiers (sentiment d'insécurité, relations entre habitants).

Si cet atelier n'a réuni que peu de personnes, une grande diversité d'acteurs était représentée : bailleurs, professionnels de la politique de la ville, travailleurs sociaux, responsable de territoire d'action sociale de la CAF…

Le groupe s'attache dans un premier temps à définir la gestion urbaine de proximité. Celle, citée par un bailleur et issue d'une note de cadrage de l'Union nationale des HLM est débattue, puis « validée » : La gestion urbaine de proximité a pour objectif de générer une démarche partenariale susceptible d'améliorer la qualité de vie des habitants, tant au quotidien que sur le long terme.

Trois constats sont dressés au cours de cet atelier :

- Dans certains cas, les bailleurs se sentent contraints de « prendre les choses en main ». Selon eux, les priorités des autres acteurs locaux ne seraient pas les mêmes.
- La notion de temps d'action est différente selon les acteurs. Ce temps sera différent selon qu'il s'agisse d'un bailleur, dans le cadre d'une réhabilitation au niveau du bâti, d'un travailleur social qui doit instruire un dossier ou assurer un accompagnement social, ou d'un habitant qui, lui, est confronté à des préoccupations quotidiennes, d'entretien par exemple. Un bailleur social rappelle que ces notions de temps ne doivent pas être mises en opposition et que, par exemple, la gestion urbaine de proximité ne doit pas se limiter aux questions d'entretien, de propreté, mais s'inscrire dans un processus plus large de requalification.
- La gestion urbaine de proximité entraîne obligatoirement une adaptation de l'organisation des structures (bailleurs ou autres). On ne peut initier ce type de démarche, solliciter les habitants sans repenser les modes de fonctionnement, de gestion des structures et de formation de personnels de proximité.

Une interpellation est formulée clairement envers les bailleurs : même s'ils disposent des outils pour œuvrer sur la gestion urbaine de proximité, il est primordial qu'ils s'appuient sur les richesses locales partenariales, sachant que toute action provoque des réactions auprès de la population et, parfois, des interférences avec des actions menées par les différents acteurs locaux. De même, la gestion urbaine de proximité dépasse les seules compétences du bailleur, d'où nécessité d'un partenariat.

Le groupe se réapproprie une expression d'un bailleur, qui souligne que la gestion urbaine de proximité n'a toute sa pertinence que si le bailleur est irréprochable sur son métier de base. Cette remarque doit s'appliquer à tous les corps de métiers : police, travailleurs sociaux, services municipaux…

La place des habitants dans la gestion urbaine de proximité est abordée, sous forme d'interrogations : comment les associer aux processus de décision, avec quels relais, quels soutiens ? Une assistante sociale insiste également sur le fait que la participation des habitants, au-delà de la gestion urbaine de proximité doit être effective dans le cadre d'opérations d'envergure, de type réhabilitation.

Autre remarque, soulevée par une responsable de circonscription : lors du traitement des impayés de loyers, on ne prend pas toujours en compte des éléments de type fenêtres qui ferment mal, la robineterie qui fuit…

Les échanges de cet atelier débouchent sur plusieurs propositions :

- envisager au travers des dispositifs existants une prise en compte de la dimension gestion urbaine de proximité dans l'évaluation des situations :
  - dans le dispositif d'accès au logement,
  - au-delà de la problématique de l'impayé, le maintien dans les lieux doit pouvoir prendre en compte le maintien dans le quartier, dans l'environnement.

  N'y-a-t-il pas une ouverture à travers les dispositifs existants, pour traiter, en dehors de la problématique impayé, d'autres problématiques autour de la manière d'habiter ?
- Le travailleur social ne doit pas être cantonné dans une gestion individuelle des situations, il doit prendre en compte et travailler sur l'inscription du locataire dans son environnement. Sa pratique de travail en réseau doit lui permettre également de se mobiliser sur des actions collectives, d'aider au montage et d'accompagner ce type de projets.

En conclusion, un enjeu est souligné : réfléchir sur des interventions les plus larges possibles sans perdre le contact avec le terrain, sans oublier d'intervenir de traiter aussi le problème le plus petit soit-il : articuler la logique de gestion quotidienne avec d'autres de plus grande ampleur (requalification urbaine).

La gestion urbaine de proximité

animé par Anne Defrenne, chef de projet, Persan ; Sylvie Angerand, responsable de la circonscription d'action sociale, Sannois ; Martine Flamant, directrice de l'Office Intercommunal d'HLM Argenteuil-Bezons

Le témoignage

Anne Defrenne, chef de projet de contrat de ville, Persan

La gestion urbaine est une préoccupation forte sur Persan, puisque, depuis début 1999, l'ensemble des acteurs qui interviennent sur le quartier « Le Village », se réunissent, avec l'appui d'un bureau d'études, afin de réaliser un diagnostic sur les besoins de gestion (collecte et entretien des encombrants, entretien des espaces verts, stationnement sauvage…) et de définir une méthode de travail collective. A partir de cette expérience, Anne Defrenne définit plusieurs principes directeurs, concernant le diagnostic et la méthode.

Concernant le diagnostic :

- ***la gestion urbaine, c'est regarder le fonctionnement du quartier,*** *de manière continue. Un observatoire permanent a été créé, afin de recueillir les observations issues de circuits traditionnels (services municipaux, personnels de proximité…) ou autres (par le biais d'un comité de gestion).*

Concernant la méthode :

- ***la gestion urbaine, c'est comprendre le fonctionnement d'un quartier****, dans l'ensemble de ses composantes : sociales, éducatives, économiques (attribution de logements, absence d'accueil petite enfance, déplacement des personnes âgées…). Elle dépasse donc largement la seule organisation de prestations techniques (réparer, tondre, ramasser les papiers…). Ainsi, une multitude d'acteurs sont concernés et sont présents dans le comité de gestion : gestionnaires de logements, services sociaux, école, équipements et structures de quartier et de proximité, institutions et habitants afin de les associer à la décision (par le biais d'amicales des locataires),*
- ***la gestion urbaine n'a pas pour vocation de définir un projet social global*** *: si elle doit permettre d'identifier un certain nombre de dysfonctionnements ou d'attentes, certains d'entre eux devront être relayés vers d'autres instances ou groupes de travail, de réflexion et décision.*
- ***Un principe essentiel :*** *l'action. Au-delà de l'observation et la réflexion, l'action est indispensable. À Persan, elle est centrale dans le schéma de fonctionnement élaboré.*

Tout comme pour l'atelier n°5, la première partie de l'atelier porte sur une tentative de définition du concept de gestion urbaine de proximité.

L'expérience de Persan met en évidence que celle-ci est autant un contenu (ce qui entre ou pas dans son champ) qu'un processus de travail. Ainsi, si elle recouvre le geste technique (de réparation, d'aménagement…), elle se situe également dans une dynamique d'information, de travail sur les comportements.
L'intervention ne concerne donc pas uniquement les cages d'escalier, les espaces verts, mais elle doit aussi s'inscrire dans les écoles, les centres de loisirs…

L'expérience de chacun des participants et l'échange de l'atelier permettent de pointer plusieurs constats :

- pourquoi, aujourd'hui, parle-t-on autant de gestion urbaine de proximité ? Intervient-elle en réparation de dysfonctionnements provoqués par des acteurs qui n'ont pas exercé convenablement leurs missions de base ? Cherche-t-on à définir un concept nouveau, alors qu'on le pratique depuis longtemps ?

- la gestion urbaine ne peut se concevoir sans un partenariat, à améliorer, et sans se poser la question du rôle et des compétences de chacun.

- la participation des habitants est indispensable. Le débat est fort sur ce point : faire pour ou/et avec les habitants ? Quel est l'intérêt, quelles sont les limites d'une démocratie locale… ? Des exemples et questionnements sont cités par le groupe :
  - travail avec les amicales de locataires au sein de conseils de quartier pour une meilleure gestion d'un quartier à Ermont,
  - évolution des structures d'accueil public vers des lieux d'écoute de la demande des habitants, mise en œuvre d'un processus visant à mobiliser les habitants à partir de préoccupations quotidiennes pour les entraîner vers des problématiques plus larges à Sarcelles,
  - comment concilier attentes d'habitants et choix politiques d'intérêt général (Argenteuil) ?

- la seule réponse technique n'est pas suffisante pour prendre en compte une demande. Et puis, faut-il forcément répondre à tout ? Il est nécessaire de rester prudent pour éviter de générer des logiques d'assistanat.

L'atelier comprenant plusieurs intervenants sociaux de circonscriptions, l'articulation entre travail social et gestion urbaine de proximité est débattue, à partir d'une interrogation simple : « en quoi la collecte des ordures ménagères me concerne-t-elle dans mon travail quotidien d'assistante sociale ? ». Une chef de projet souligne également les paradoxes entre le travail quotidien des métiers spécifiques (comme assistante sociale) et les partenariats à mettre en œuvre sur des projets et problèmes transversaux.
De même, les difficultés d'une gestion urbaine de proximité sur des sites où sont présents plusieurs bailleurs est une préoccupation importante et se pose dans le cadre de l'élaboration des futurs contrats de ville. La mutualisation des approches inter-organismes sera un enjeu sur les sites importants, de nouveaux moyens contractualisés seront à créer. La situation du Grand Projet Urbain d'Argentueil, où sont présents 8 bailleurs qui éprouvent des difficultés à travailler ensemble en est une illustration concrète.

Le groupe formule quelques interpellations et conditions pour la mise en œuvre d'une gestion urbaine de proximité performante :

- les difficultés financières pèsent lourdement sur les manquements à la gestion urbaine de proximité,

- la réussite de la gestion urbaine est étroitement liée aux comportements humains. Ainsi, si sa réussite n'est jamais acquise, le processus engagé fonctionne à partir d'une alchimie complexe et riche, basée sur un projet et une volonté politique, des institutions compétentes et mobilisées, des habitants,

- la nécessité d'un travail plus important entre bailleurs, intervenant sur un même site, pour favoriser une gestion urbaine de qualité.

Quelques réactions aux ateliers

par Jean-Paul Guislain, *conseiller à la mission du développement urbain et social, UNFOHLM*

- PRÉVENTION ET TRAITEMENT DES IMPAYÉS : DES RÉSULTATS POSITIFS À RENFORCER
- PUBLICS SPÉCIFIQUES : HARMONISER LES LECTURES, ADAPTER LOCALEMENT LES RÉPONSES
- MIXITÉ SOCIALE : DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENTS
- GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ : UN ENJEU DE CONTRACTUALISATION ET DE COOPÉRATION LOCALE

« En toile de fond de nos échanges aujourd'hui : l'actualité des négociations qui s'engagent sur les nouveaux contrats de ville. Du Plan Local de l'Habitat (PLH) aux programmes spécifiques d'accueil des plus démunis, en passant par tout un maquis de procédures réputées complémentaires, nous assistons à une succession de stratifications, qui rend souvent difficile l'action commune. Espérons que les contrats de ville permettront de développer une plus grande cohérence entre les interventions.

PRÉVENTION ET TRAITEMENT DES IMPAYÉS : DES RÉSULTATS POSITIFS À RENFORCER

Notons à ce jour la qualité des résultats : si l'on se fie aux comptes consolidés des offices et des SA d'HLM au plan national, nous sommes passés de 3,2 % d'impayés (de plus de 2 mois) à 1 % dans un contexte de paupérisation croissante, ces dix dernières années. Mais, tout cela est terriblement fragile. Cette qualité est le fruit de la coopération entre bailleurs, équipes de travail social, départements, collectivités territoriales, CAF… L'APL a également eu un rôle solvabilisateur. Cependant, malgré ces résultats positifs, l'effort de partenariat et de prévention ne doit pas être relâché puisque la précarité de la situation de nombreuses familles reste d'actualité.

PUBLICS SPÉCIFIQUES : HARMONISER LES LECTURES, ADAPTER LOCALEMENT LES RÉPONSES

La question de la prévention de l'impayé rejoint le thème de l'accueil des publics spécifiques. Le lien entre ces deux volets d'action renvoie à la politique contractuelle, dans la mesure où elle induit la mise en place de politiques territoriales de l'habitat.

Si les orientations sont définies dans le cadre des conférences communales ou intercommunales du logement, des PLH, le contrat de ville est une bonne occasion de soutenir une évolution vers plus de proximité de décision et de mise en œuvre des moyens : l'action collective des uns et des autres est ici réunie. Cela est valable tant sur le plan de l'accueil que de la mixité sociale, de la prévention des impayés, de l'organisation fine territoriale des conditions d'accueil et d'accompagnement des familles.

Mais qu'entend-on par public spécifique ? S'agit-il de familles potentiellement ou réellement en difficulté ? S'agit-il de personnes ou de familles qui ont besoin d'un soutien pour accéder au logement ? La notion de publics spécifiques ne se limite pas aux seules questions d'argent. Un public peut être spécifique dans sa structuration familiale, dans son manque de repères sociaux, dans son parcours… Les lectures de ces difficultés peuvent être décalées entre l'organisme HLM et le travailleur social. Sans affirmer que la lecture du bailleur prédomine, il est vrai que c'est au travailleur social de mesurer l'écart qu'il doit combler, la confiance qu'il doit gagner, et les moyens d'accompagnement qu'il doit structurer autour de la famille, pour que l'accueil soit librement consenti par le bailleur, et non pas issu de la contrainte.

Rien n'est pire pour résoudre le problème d'accueil des personnes les plus démunies que les décrets, les « coups de gueule » ou les ordres. Ce n'est pas parce qu'une personne sera logée qu'elle sera intégrée. Son intégration par le logement ne s'arrête sûrement pas à la remise des clés.

Il nous semble par ailleurs que l'accueil des plus démunis ne doit pas concerner uniquement le parc social public, mais également le parc social privé (loi Meyer, conventions avec l'ANAH).

MIXITÉ SOCIALE : DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENTS

Quant à la production de mixité sociale, les conditions de sa mise en œuvre sont d'abord liées à l'état de tension des marchés de l'habitat, c'est plus difficile en Ile-de-France que dans d'autres régions.

Ensuite, produire de la mixité sociale implique de créer une offre alternative de logements sociaux, mieux répartie sur l'ensemble des territoires. C'est essentiel. La politique de la ville y contribue. L'approche intercommunale doit favoriser un meilleur équilibre entre collectivités locales.

En Rhône – Alpes, par exemple, l'objectif de mixité sociale a été traité dans le contrat de plan État – Région, puisque c'est au niveau régional que se contractualisent notamment les moyens de l'action foncière. L'emboîtement de plusieurs acteurs : collectivités territoriales, bailleurs sociaux… et de contrats à différents niveaux, commence à produire une offre locative sociale diversifiée, mêlant habitat ancien et récent, et ce, à une échelle plus large que les quartiers d'habitat social actuels.
Mais parviendrons-nous réellement à restaurer cette « mythique » mixité sociale ? Notons que des quartiers populaires peuvent rester populaires sans avoir à subir une stigmatisation systématique. Cependant, objectivement, les conditions d'accueil et d'intégration des populations en difficulté sont loin d'y être optimales à ce jour. Produire une offre nouvelle et alternative permettra de donner son sens aux notions d'accueil des publics spécifiques et de meilleure mixité sociale.

GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ : UN ENJEU DE CONTRACTUALISATION ET DE COOPÉRATION LOCALE

Les propos des ateliers sur ce thème montrent que tous les acteurs présents aujourd'hui œuvrent pour que la politique de la ville d'aujourd'hui et de demain soit plus efficiente, dans son objet : intégrer les quartiers à la ville, permettre l'insertion et l'intégration des personnes et des familles qui vivent dans ces quartiers… Si chacun emploie un vocabulaire propre, tous parlent bien d'intégration à la ville.

La gestion urbaine de proximité est un chantier qui s'ouvre comme un enjeu de contractualisation, de coopération locale sans qu'il soit pré-formaté par une procédure écrite, définissant des contenus trop précisément.
La note de cadrage élaborée conjointement par la DIV*, la DGUHC* et l'Union nationale des HLM a été écrite dans un esprit qui n'est pas normatif.

Elle propose d'ouvrir ces chantiers et espaces de coopération avec les habitants en impliquant trois partenaires : État, collectivités territoriales (ville, agglomération, département) et bailleurs sociaux. Cette coopération est primordiale car la gestion des services de proximité rendus aux habitants, n'est pas le seul fait des services du bailleur ou de la collectivité locale.
L'exemple de la sécurité l'illustre bien : la demande de sécurité des habitants d'un quartier ne se satisfait pas du fonctionnement d'un seul service, mais suppose des interventions croisées.

Il a été dit cet après-midi que *« faire de la gestion urbaine de proximité implique d'être au préalable irréprochable sur son métier de base »*. Mais aucun bailleur, aucun service public ne vous dira qu'il n'est pas irréprochable sur son métier de base. Il me semble donc que la gestion urbaine de proximité doit permettre de revisiter ce côté irréprochable.
Ce n'est pas la juxtaposition « d'irréprochabilités » des différents acteurs qui va constituer une réponse pertinente à une demande des habitants pour une équité d'accès aux services entre un quartier d'habitat social et le reste de la ville… L'enjeu, au niveau des institutions, se situe surtout dans la remise en cause de leurs organisations internes. Les contrats de ville ont favorisé le travail en réseau, et initié les formations mutualisées, de personnels de proximité par exemple.
Travailler en réseau dans un jeu institutionnel croisé, dans un partage de responsabilités entre les uns et les autres, passe bien notamment par des dispositifs et des offres de formations internes mutualisées entre les différents personnels.

Ces remarques s'appliquent bien sûr également au réseau HLM, dont la multiplicité des intervenants et des organismes est complexe, d'où la difficulté du travail inter-organismes, qui est pourtant essentielle. Monsieur Delebarre, président de l'UNFOHLM et ancien Ministre de la ville insiste depuis longtemps sur la nécessité de passer à l'acte en matière d'inter-organismes. Si cette démarche ne se concrétise pas, si les moyens des bailleurs ne se mutualisent pas, des collectivités territoriales chercheront d'autres opérateurs de gestion urbaine que les organismes HLM, ou l'État se verra dans l'obligation d'imposer des logiques de regroupement.

Sur les quartiers nord de Marseille, ou sur l'agglomération lyonnaise, l'inter-organismes HLM se développe. Les bailleurs se rassemblent, ne parlent que d'une seule voix dans leurs rapports à la collectivité territoriale, à l'État. Ils mettent en place des dispositifs de gestion ou de formation mutualisées, pour leurs personnels de proximité, y compris dans l'apprentissage de la médiation et du traitement des troubles de voisinage. Ils mutualisent leurs services de propreté et d'astreinte le week-end. Voilà un exemple d'inter-organismes décliné dans le champ de la gestion de proximité.

Si le chantier est immense pour les organismes HLM, il n'est pas plus ardu à relever que celui concernant les collectivités locales et, bien davantage, les services publics d'État.

SIGLES

PLH : Plan Local de l'Habitat

APL : Allocation Personnalisée Logement

UNFOHLM : Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville

DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, la Construction et l'Habitat

Une mise en action territorialisée

par Christine Bulot, directrice du pôle de ressources départemental ville et développement social

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DE LA JOURNÉE DU 19 OCTOBRE ET SES RÉSULTATS

Afin de poursuivre la dynamique d'élaboration partagée mise en œuvre lors de la préparation puis du déroulement de la journée, une démarche d'évaluation de ses résultats a été lancée dans le but de construire collectivement les suites à y donner.

Celle-ci a d'abord pris la forme d'un questionnaire d'évaluation adressé à un échantillon de 50 participants et a été suivie d'une réunion de bilan. Puis, la réflexion s'est poursuivie dans le cadre du comité d'orientation du Pôle.

Le questionnaire d'évaluation de la journée a donné lieu à 25 réponses (à noter : ces 25 réponses étaient pour plusieurs d'entre elles le fruit d'une réflexion collective), émanant tant de travailleurs sociaux, de chefs de projet, de bailleurs, de responsables de services municipaux que d'intervenants associatifs. La réunion de bilan a regroupé des animateurs d'ateliers ou intervenants des plénières. Le résultat de cette évaluation a mis en lumière l'impact positif joué par la journée en matière de connaissance réciproque des acteurs.

Par contre, en raison de la présence des bailleurs, souvent limitée aux seules directions générales, les perspectives concrètes d'action ont eu de la difficulté à s'exprimer. Une demande très forte a donc surgi visant à constituer des ateliers territoriaux pour approfondir localement les thèmes abordés et renforcer les coopérations entre acteurs notamment sur deux axes :

- la gestion urbaine de proximité, notamment la prise en compte de l'entretien des espaces publics et le suivi des petits dysfonctionnements techniques, mais également des problématiques de voisinage et de cohabitations intergénérationnelles,
- l'accès au logement des jeunes et des populations les plus démunies.

Une préoccupation transversale portée par les intervenants sociaux s'est aussi fortement exprimée : une meilleure prise en compte dans les pratiques d'accompagnement des locataires, de la « position d'acteur » de ceux-ci. Pour tenter d'avancer sur ce point, des ateliers d'études de cas sont proposés. Ceux-ci pourront permettre d'approfondir la notion d'accompagnement social et les modalités d'intervention des différents acteurs dans ce cadre.

D'autres préoccupations telles que le lien entre écoles et bailleurs sociaux ont aussi surgi, qui rejoignent le travail qui devrait prochainement se développer sur l'ouverture de l'école à la ville.

Le comité d'orientation du Pôle de ressources a pu reprendre ces différentes questions. Ce qui a permis de préciser les sites à partir desquels initier des ateliers territoriaux.

LA MISE EN PERSPECTIVES DES SUITES À DONNER AU NIVEAU LOCAL

Par-delà les négociations engagées entre les différents acteurs et niveaux de décision départementaux visant à structurer un plan départemental d'accès au logement des plus démunis, par-delà les orientations liées à la programmation de l'habitat qui se définissent dans le cadre des nouvelles contractualisations engagées liées à la politique de la ville, trois ateliers territoriaux sont en cours d'élaboration et devront donner lieu à des démarches de coopération entre les différents acteurs de terrain.

L'un sur la zone centre du Val d'Oise porterait plus spécifiquement sur la gestion urbaine de proximité.

Un autre se structurerait sur le secteur du SAN de Cergy et aborderait plus spécifiquement la gestion des relations de voisinage, des relations intergénérationnelles et en particulier la question de la place des jeunes dans l'espace public.

Enfin un troisième est d'ores-et-déjà en place sur la zone est du Val d'Oise. Il porte sur l'accès au logement des jeunes et des populations les plus démunies. Il réunit les villes concernées, les services sociaux, les bailleurs, les missions locales, les services de l'Etat et des associations œuvrant en matière de prévention et d'insertion par le logement.