

ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE
RENNES

Option Personnes en Difficulté Sociale

Date du Jury : **2001**

**LOGER LES JEUNES DEFAVORISES EN S'INSCRIVANT
DANS UNE LOGIQUE DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

CORNU Véronique

INTRODUCTION	4
<u>1^{ER} PARTIE - LES JEUNES ET L'ACCÈS AU LOGEMENT : CONSTATS ET REPRÉSENTATIONS.</u>	8
<u>1.1 - Des jeunes défavorisés par rapport à l'accès au logement :</u>	8
<u>1.1.1 - Les jeunes et leur logement : Données de cadrage.</u>	8
<u>1.1.2 - Un dénominateur commun : l'absence de garantie de revenus.</u>	10
<u>1.1.3 - L'impact des représentations de la jeunesse face à l'accès au logement.</u>	11
<u>1.2 - Des dispositifs partiellement adaptés:</u>	12
<u>1.2.1 - Les textes et dispositifs publics facilitant l'accès au logement des personnes défavorisées :</u>	12
<u>1.2.2 - Les difficultés de la mise en œuvre du droit au logement :</u>	14
<u>1.2.3 - Politique de la Ville et dynamiques de développement local : deux leviers possibles pour favoriser la mise en œuvre du « Droit au logement ».</u>	19
<u>1.3 - Le CLLAJ 45 au service des jeunes demandeurs de logement: Présentation de l'association et éléments de diagnostic.</u>	21
<u>1.3.1 - La création de l'association dans le cadre de la circulaire du 29 juin 1990 :</u>	22
<u>1.3.2 - Evolution des missions et présentation de l'établissement. aujourd'hui :</u>	23
<u>1.3.3 - Eléments de bilan après 10 années d'activité :</u>	26
<u>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE :</u>	29
<u>PARTIE 2 – RÉPONDRE AUX BESOINS : UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE, UNE STRATÉGIE ASSOCIATIVE.</u>	30
<u>2.1 - L'inscription progressive de l'association dans une dynamique de changement :</u>	31
<u>2.1.1 - La refonte des statuts et le renouvellement des membres du Conseil d'Administration.</u>	32
<u>2.1.2 - L'implication du personnel salarié :</u>	32
<u>2.2 - L'identification des besoins des usagers:</u>	36
<u>2.2.1 - Quantifier et qualifier les besoins :</u>	36
<u>2.2.2 - Une approche partenariale du diagnostic des besoins sur la Communauté de Communes.</u>	40
<u>2.2.3 - Les souhaits des usagers face aux contraintes réglementaires :</u>	

	43
<u>2.3 - Définition des axes stratégiques du projet associatif et mise en œuvre du projet de changement:</u>	47
<u>2.3.1 - Des principes d'action:</u>	47
<u>2.3.2 - Une méthode au service du projet:</u>	49
<u>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE :</u>	53
<u>PARTIE 3 – LA MISE EN ŒUVRE D’UNE GAMME DE RÉPONSES ADAPTÉES DANS LE CADRE D’UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL : L’EXEMPLE DU PROGRAMME SOCIAL THÉMATIQUE (PST) DE L’AGGLOMÉRATION ORLÉANAISE.</u>	54
<u>3.1 – Un habitat adapté aux besoins des jeunes.</u>	55
<u>3.1.1 Une offre de logement diversifiée, de qualité, peu onéreuse :</u>	56
<u>3.1.2 La fonction de médiation sociale, clé de voûte du système d’accompagnement:</u>	58
<u>3.1.3 La mixité des publics : un atout.</u>	60
<u>3.1.4 Des modalités d’accès facilitées :</u>	61
<u>3.2 Un mode de production inscrit dans une dynamique de développement local :</u>	61
<u>3.2.1 Un groupement de partenaires spécialisés dans le domaine de l’habitat.</u>	62
<u>3.2.2 Un projet qui vise la coopération des acteurs locaux:</u>	65
<u>3.2.3 Le développement du parc privé social, un enjeu des politiques publiques :</u>	67
<u>3.3 La réalisation du projet :</u>	68
<u>3.3.1 Une mission d’information en direction des bailleurs privés.</u>	68
<u>3.3.2 L’intervention auprès des ménages.</u>	69
<u>3.3.3 Eléments techniques et financiers.</u>	69
<u>3.3.4 Effets produits sur l’organisation interne.</u>	70
<u>CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE :</u>	72
CONCLUSION GENERALE	81
BIBLIOGRAPHIE	83
ANNEXES	85

LISTE DES SIGLES UTILISES

ALT :	Allocation Logement Temporaire
APL :	Aide Personnalisée au Logement
ASL :	Accompagnement Social lié au Logement
CAF :	Caisse d'Allocation Familiales
CDD :	Contrat à Durée Déterminée
CDI :	Contrat à Durée Indéterminée
CHRS :	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
CIL :	Comité Interprofessionnel du Logement
CROUS :	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
ETP :	Equivalent Temps Plein
FAJ :	Fonds d'Aide aux Jeunes
FJT :	Foyer de Jeunes Travailleurs
FONJEP :	Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire
FSL :	Fonds Solidarité Logement
HLM :	Habitations à Loyer Modéré
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
OPAH :	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPHLM :	Office Public d'Habitations à Loyer Modéré
PST :	Programme Social Thématique
RMI :	Revenu Minimum d'Insertion
TRACE :	Trajet d'Accès à l'Emploi pour les jeunes
UFJT :	Union nationale des Foyers et services pour Jeunes Travailleurs
UNIOPSS :	Union Nationale des Institutions et Organismes Privés Sanitaires et Sociales

INTRODUCTION :

Les jeunes connaissent aujourd'hui des difficultés qui ont des répercussions directes sur leur parcours résidentiel. La précarité des emplois liée à une mobilité professionnelle accrue, redéfinit de nouveaux modes « d'habiter » qui reposent en premier lieu sur la capacité du jeune à assumer financièrement et socialement cette première étape de vie. Or, lorsque les antécédents familiaux perturbent l'entrée dans la vie active, ou lorsque l'absence de solidarités ne permet pas l'accès à un logement librement choisi, différents mécanismes d'exclusion peuvent apparaître. Il est par exemple difficile de trouver un emploi sans disposer d'une adresse fixe. Et indiquer son adresse, c'est aussi fournir des informations qui situent socialement l'individu. Ainsi, au delà du caractère fonctionnel du logement, avoir un « chez-soi » permet d'avoir un espace d'intimité autant que de reconnaissance sociale¹.

Selon une enquête de l'UNIOPSS réalisée en 1996, la proportion des jeunes mal ou non logés est relativement faible en regard des 12,9 millions de jeunes de 15 à 29 ans. Cependant, si l'on considère que 600 000 jeunes sont identifiés comme étant en situation de précarité, dont environ 100 000 seraient en situation d'errance, on comprend pourquoi la politique publique du logement social favorise aujourd'hui la mise en cohérence des interventions sociales relatives à l'accompagnement des ménages avec celles permettant de produire de nouveaux types de logements.

La situation est en effet encore très insatisfaisante du point de vue de l'offre comme des dispositifs d'aides. Le traitement par filière, implicite dans la Loi Besson, répond à la segmentation des publics, tantôt identifiés comme étant en situation « d'urgence », tantôt « à faibles ressources ». A chaque situation correspond un type d'offre d'habitat, alors que la situation des jeunes n'est pas aussi linéaire. Cette hyper-technicité de secteur de l'habitat social, comme s'il pouvait répondre aux multiples facettes de la pauvreté, complexifie donc davantage l'accès au logement des jeunes. De ce fait, on ne sait parfois plus si c'est le fait d'être « jeune » qui pose difficulté, ou si ce sont les dispositifs qui, en raison de leur inadaptation, rendent difficile l'accès au logement.

C'est pourquoi, les méthodes d'intervention proposées dans le cadre du développement social local répondent bien aux problématiques du logement des jeunes, car « elles permettent de croiser des logiques d'innovation ou de résolution de problèmes, à des dynamiques sociales redonnant une place centrale aux acteurs »². Et même si la formulation était différente en 1990 lorsque les Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) ont été créés, l'intention était la même : « Favoriser un regroupement d'acteurs locaux permettant la prise en compte des besoins en matière de logement des jeunes ».

¹ A.SAUVAGE « Les Habitants , de nouveaux acteurs sociaux » Ed. L'HARMATTAN. P 142.

Créé dès 1991, le CLLAJ du Loiret, dont j'assure la direction depuis 11 ans, s'est donné pour mission « d'accueillir, d'informer et d'orienter » tous les jeunes en recherche de logement. De cette fonction généraliste sont nés deux services :

- la « Bourse du Logement » qui permet de consulter des offres de logement dans le parc privé et de bénéficier d'une mise en relation personnalisée avec les bailleurs ;
- le service d'accompagnement social lié au logement, proposant un suivi contractualisé aux jeunes les plus en difficulté.

Depuis 1996, l'association s'est engagée dans la gestion d'une gamme de logements offrant la possibilité d'un accueil très temporaire³ ou transitoire⁴ à des jeunes en situation d'insertion sociale et professionnelle.

Aujourd'hui, les compétences du CLLAJ sont reconnues dans le champ de la politique de la ville. Les financements octroyés à l'association sont stabilisés depuis quelques années, et permettraient sans doute à l'association de s'engager dans différents projets d'envergure. Cependant, une réflexion profonde quant au devenir du projet associatif s'impose. En effet, si les sollicitations adressées à l'association sont nombreuses et intéressantes, elles concernent de façon très ciblée les jeunes les plus éloignés de l'accès au logement de droit commun.

Consciente des besoins, mais réticente à l'idée de se spécialiser en direction d'un public dont les attentes sont en définitive difficile à qualifier, l'association a d'abord souhaité réaliser un diagnostic des besoins à l'échelle de la communauté de communes de l'agglomération Orléanaise (OPAH). Cette analyse, permettant d'approfondir notre connaissance des jeunes non logés, indique que l'on est face à des demandes qui ne relèvent ni de l'accueil en Foyer de Jeunes Travailleurs (FJT), ni d'un accompagnement en Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS). La tension existant sur le marché locatif public et privé, ainsi que les réticences des bailleurs à l'égard de la population jeune créent donc les conditions de la mise en œuvre de nouvelles réponses que le CLLAJ souhaite plus particulièrement développer dans le parc ancien.

En effet, l'engagement d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sur l'agglomération a donné l'occasion à l'association de se positionner en faveur de la réhabilitation de logements en centre-ville. La mise en œuvre de ce projet appelé Programme Social Thématique (PST), illustre une nouvelle façon de travailler en interne comme avec nos partenaires. Elle témoigne de l'aboutissement d'une réflexion qui permet aujourd'hui au CLLAJ de se situer, de façon volontaire, sur des actions départementales.

² Dictionnaire critique de l'action sociale. Définition du développement social local, P 128.

³ Durée de séjour inférieure à 6 mois.

⁴ Durée de séjour inférieure à 18 mois.

Le conseil d'administration m'a confié la responsabilité de conduire cette démarche, en m'appuyant dans un premier temps sur la réalisation d'un diagnostic externe et interne, permettant aux salariés comme au Conseil d'Administration de formuler les premières hypothèses du projet de changement (Partie I). Une enquête des besoins des usagers, réalisée de façon partenariale et impliquant la parole des jeunes, a permis de confirmer les axes stratégiques du projet associatif (Partie II), en donnant les bases nécessaires à l'implication du CLLAJ dans la mise en œuvre du Programme Social Thématique. (Partie III).

1^{er} Partie - Les jeunes et l'accès au logement : constats et représentations.

Cette première partie présentera tout d'abord les données de cadrage identifiant la population ciblée, ainsi que ses besoins. Dans un second temps, la question du développement social local sera abordée comme un élément de réponse possible à l'inadaptation partielle des dispositifs. Enfin, dans un troisième temps, j'aborderai à travers l'évolution des missions de l'association, ainsi que de la fonction de direction, la question de la conduite du changement.

1.1 - Des jeunes défavorisés par rapport à l'accès au logement :

D'une manière générale, les dispositifs d'insertion considèrent les jeunes comme une catégorie de population spécifique. Ils bénéficient en effet, depuis quelques années, de dispositifs élaborés en fonction de leurs besoins (Fonds d'Aide aux Jeunes, programme TRACE), répondant en partie aux effets de la précarité économique, dont les jeunes sont la première cible⁵. Mais en matière d'accès au logement, « les difficultés rencontrées par les jeunes sont diverses, comme l'est la jeunesse qui ne forme pas une catégorie homogène »⁶. Or, l'inadaptation des aides classiques (Allocations Logement) et l'absence de garantie de ressources⁷, liée à une entrée plus tardive sur le marché du travail, expliquent en partie que si la décohabitation parentale est repoussée, c'est davantage par contrainte que par choix.

1.1.1 - Les jeunes et leur logement : Données de cadrage.

Une récente enquête de la FAPIL⁸ portant sur plus de 5 000 jeunes identifiés dans le réseau associatif de l'insertion ou de la jeunesse, a permis de dresser une photographie d'un public très diversifié. Elle n'est pas forcément le reflet exact des jeunes demandeurs de logement en France, quoique les conclusions soient assez proches des enquêtes réalisées par l'Union Nationale des HLM par exemple, mais rassemble les éléments constitutifs d'une représentation des jeunes

⁵ Le Monde - Dossiers et Documents « L'exclusion en France » Octobre 2000 p3

⁶ ANIL – « Des aides pour les jeunes à la recherche d'un logement » Septembre 1999.

⁷ Le RMI n'est octroyé, sauf cas particulier qu'à partir de 25 ans.

⁸ Enquête FAPIL réalisée en 1999 - Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement.

sollicitant la médiation d'une association (enquête réalisée auprès de Foyers de Jeunes Travailleurs, de CLLAJ et de CHRS (Centres d'Hébergement et de réadaptation sociale). Par ailleurs, le rapport du Conseil National de l'Habitat sur le Logement des Jeunes, publié en Février 2001⁹, énonce différents indicateurs sur l'évolution des besoins des jeunes en matière d'habitat..

Le départ du domicile familial :

Tandis que les jeunes identifiés comme pouvant bénéficier de solidarités familiales quittent de plus en plus tardivement leur domicile d'origine (parents, famille), les jeunes isolés sont repérés avec un âge précoce au sein des associations. En effet, au moment de la formulation de la demande de logement, environ 35 % des jeunes demandeurs de logement ont moins de 21 ans, 75 % d'entre eux ayant moins de 25 ans.

L'entrée dans la vie active :

Les jeunes accèdent à un emploi stable de plus en plus tard, après 27 ans pour environ 30 % d'entre eux »¹⁰. La succession d'emplois précaires ou de périodes de stages après la fin de la scolarité est une donnée aujourd'hui très courante. Avoir un travail ne signifie donc plus aujourd'hui être stabilisé, ni socialement, ni financièrement. Cette tendance, qui touche de plus en plus la population féminine, s'accroît depuis quelques années, avec le renforcement de l'intérim et des contrats à durée déterminée. Or, si cette situation semble subie pour un certain nombre de jeunes, O.Galland dans un ouvrage consacré aux jeunes accueillis en Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT)¹¹ explique que «entre l'enfance et l'âge adulte, un certain nombre de comportements paraissent aujourd'hui relever du choix de ce que l'on pourrait appeler des modes de vie flexibles . Ces comportements se caractériseraient par la prolongation plus ou moins délibérée de l'inaffectation professionnelle, matrimoniale et résidentielle /.../ ». En tout état de cause, ces phénomènes d'indétermination accrue des jeunes au sortir de l'école remettent assez largement en cause les conceptions traditionnelles du rôle de la famille et des rapports entre générations.

La mobilité professionnelle :

Alors que la mobilité des jeunes se traduisait autrefois par le départ du domicile familial en raison d'une embauche, le plus souvent en ville et dans un emploi stable, les trajectoires sont aujourd'hui différentes. La mobilité est présente d'un emploi à l'autre dans une même ville, au sein d'une même entreprise dans une ville différente, ou dans deux villes et deux entreprises distinctes.

⁹ Conseil National de l'Habitat – Le Logement des Jeunes ». Rapport publié en Février 2001 sous la Présidence de Michel Mouillart.

¹⁰ D'après un ensemble d'études parues dans « Economie et Statistiques », n° 337-338, 2000.

¹¹ O.Galland, M.V Louis « Jeunes en transit. » Ed. Les éditions ouvrières. P186.

Parfois, la mobilité est constatée alors même que l'emploi n'est pas encore assuré. Ces formes de mobilités expliquent la fréquence des déménagements chez les jeunes comme le confirme une étude de l'INSEE de Mai 1999 notant que sur un intervalle de quatre années (de 92 à 96), 62 % des ménages de moins de 35 ans ont changé au moins une fois de logement, contre 27 % au delà de 35 ans.

Enfin, certains parcours de formation, notamment pour les apprentis, nécessitent d'être mobile entre le lieu de formation et le lieu d'apprentissage, se situant chacun dans deux villes différentes. Ceci implique la nécessité de disposer de deux logements lorsque la famille ne réside ni dans l'une, ni dans l'autre ville.

Le type de logement¹².

Au niveau national, le parc privé ancien constitue le parc principal d'accueil des jeunes. Cela s'explique par le caractère souvent moins onéreux des loyers, au détriment d'un confort moindre des logements. Ces données sont confirmées au niveau local par une enquête¹³ de la Direction départementale de l'Équipement, indiquant qu'en 1990, sur 5 800 jeunes occupant un logement autonome, 4000 louaient un logement du parc privé.

Concernant le parc HLM, les jeunes de 18 à 25 ans ne représentent que 10,5 % des locataires HLM au niveau national. Pour prendre l'exemple de l'agglomération Orléanaise, les données statistiques des organismes HLM¹⁴ nous indiquent qu'environ 20 % des demandes déposées auprès des organismes émanent de jeunes de moins de 25 ans. Mais la pénurie de logements¹⁵ est importante, et les demandes des familles souvent traitées en priorité.

1.1.2 - Un dénominateur commun : l'absence de garantie de revenus.

Il ressort de l'enquête emploi de l'INSEE qu'en 1999, 80 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans se trouvent dans une situation d'isolement et d'absence de ressources. L'Observatoire National de la Pauvreté¹⁶ relève par ailleurs que « les jeunes sont peu nombreux à être bénéficiaires des minimas sociaux et ne vont pas spontanément rencontrer les services sociaux. /.../ De ce fait, ils sont absents des Commissions d'Actions Sociales d'Urgence. Celles-ci les orientent systématiquement vers les Missions Locales ».

Ainsi, en terme de revenus, les jeunes qui ne sont ni bénéficiaires du RMI ni en situation d'emploi, vivent principalement des allocations de stage (de 2 002F à 4 200F par mois, voire moins lorsqu'ils

¹² Hors Résidences Universitaires.

¹³ Source. Enquête DDE Loiret 1990 sur le parc locatif.

¹⁴ Bilans sociaux des quatre principaux bailleurs sociaux de l'agglomération Orléanaise.

¹⁵ Environ 3000 demandes de logements seraient en instance sur l'agglomération.

¹⁶ Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté –sous la direction de M.T Joint Lambert -2001

sont mineurs en contrat de qualification ou d'apprentissage : 1 700 à 3 000 Fen moyenne). Sans garantie de ressource s'ils ne disposent pas d'un emploi stable (CDI, Emploi Jeune, CDD longue durée ...), des mesures nouvelles ont permis de compenser l'absence d'un véritable revenu de substitution tel que le RMI, notamment avec la création du FAJ (Fonds d'Aide aux Jeunes). Mais ces mesures ne permettent pas véritablement de mettre les bailleurs en confiance. Car finalement, ce n'est pas tant le faible montant des revenus qui fait le plus obstacle à l'accès au logement, que l'absence de caractère durable des ressources. Ainsi, sans le soutien de la famille, l'accès au logement des jeunes reste difficile en raison même de la faiblesse ou du caractère aléatoire des revenus des jeunes. Et cette situation, comme en atteste l'Observatoire National de la Pauvreté, place les jeunes dans une situation de dépendance de plus en plus difficile.

1.1.3 - L'impact des représentations de la jeunesse face à l'accès au logement.

Pour un bailleur, la catégorie qui offre le maximum de garanties est sans conteste celle des salariés et en particulier, celle des fonctionnaires. Or, les jeunes, débutant dans la vie active, à défaut d'avoir des justificatifs en leur nom sont loin de présenter les conditions requises à la sécurisation d'un bailleur.

Les représentations négatives des propriétaires à l'égard des jeunes demandeurs de logement isolés sont nombreuses . Il peut s'agir de « critères objectifs » tels que l'absence de travail ou le travail précaire entraînant des ressources faibles ou instables. Il peut également s'agir de critères déclenchant la méfiance du propriétaire, comme l'absence de liquidités permettant le paiement immédiat de la caution.

Les associations, en charge de l'accompagnement des jeunes savent aussi, par expérience, que de nombreux freins à l'accès au logement relèvent purement et simplement de critères subjectifs liés aux représentations que les propriétaires se font du candidat locataire idéal, qui va user de son logement « en bon père de famille ». Ainsi, le « look » joue une importance aussi déterminante que pour l'octroi d'un emploi, alors que le locataire vivra finalement dans son logement comme bon lui semble, contrairement aux exigences que peut avoir un employeur vis à vis de son employé. La présence de chiens, ou la visite du logement avec des amis, pèse également souvent dans les refus qu'expriment les propriétaires à l'égard des jeunes. Enfin, les discriminations raciales sont indéniablement présentes lors du choix d'un candidat locataire, et concernent autant, voire davantage, les jeunes que les familles.

1.2 - Des dispositifs partiellement adaptés:

La politique publique du logement en faveur des personnes défavorisées a globalement imposé son thème comme essentiel au sein des débats politiques au cours de cette dernière décennie. Elle s'applique comme une réponse à une des questions de fond de ce qu'il est convenu d'appeler « la fracture sociale » : celle des sans-abri et des mal logés. Pourtant, en opérant une lecture critique des dispositifs, beaucoup de points pourraient être abordés tant il est évident que lorsque l'on traite du logement social, c'est aux causes mêmes de la pauvreté qu'il faudrait s'attaquer. La pénurie de logements sociaux et l'inégale répartition de ceux-ci au sein du département, le caractère onéreux des nouvelles constructions, la difficulté à actionner dans l'urgence les différentes aides alors qu'une opportunité se présente, sont autant de faits qui démontrent les limites du système.

Car, il faut bien reconnaître qu'entre les politiques sectorielles, celles concernant l'hébergement d'urgence par exemple, et les politiques catégorielles concernant par exemple les jeunes en difficulté, les passerelles sont peu nombreuses. Ainsi, en dehors du parc spécifique des Foyers de Jeunes Travailleurs et du dispositif LOCAPASS récemment promu par le gouvernement, il n'existe pas d'aides spécifiques en faveur des jeunes demandeurs de logement. Sans doute cela ne se justifie pas, comme le souligne le rapport du CNH¹⁷ car « les inégalités et les difficultés rencontrées sont sensiblement les mêmes, qu'il s'agisse d'un jeune ménage ou d'un ménage à faibles revenus ou en risque d'exclusion ». Cependant, des améliorations seraient sans doute à apporter si l'on en juge par la multiplicité et la complexité des dispositifs.

1.2.1 - Les textes et dispositifs publics facilitant l'accès au logement des personnes défavorisées :

De nombreux ouvrages, publiés sur la question du droit au logement ou de l'évolution des politiques publiques en matière d'habitat social et de politique de la ville, font un état des lieux exhaustif des aspects réglementaires liés à ces thématiques¹⁸. Je ne citerai donc ici que les points clé nous permettant de faire le lien avec la question du Logement des Jeunes, aujourd'hui.

L'émergence progressive du droit au logement :

Grâce à la loi Siegfried du 30 Novembre 1894, qui a instauré le premier financement public du logement social relevant auparavant de l'initiative du patronat social ou de collectifs ouvriers,

¹⁷ Conseil National de l'Habitat – Rapport cité plus haut.

¹⁸ Voir notamment UNIOPSS « Le Logement : outils, procédures, démarches. » Juin 1998 et Supplément ASH « Le logement des personnes défavorisées » Mars 2000.

plusieurs textes de lois, entre 1912 (Loi Bonnevey) et 1946 (Préambule de la constitution) ont permis la création des premières HBM (Habitations à Bon Marché). Au lendemain de l'après-guerre, l'appel de l'abbé Pierre, les nécessités de la reconstruction et l'intervention accrue des autorités gouvernementales conduisent à une seconde vague de mesures, avec notamment la loi de 1948 qui ouvre la liberté de fixation des loyers par les propriétaires. Mais ce n'est qu'en 1951, alors que les reconstructions d'après-guerre nécessitaient un effort particulier, que la naissance des HLM (Habitations à Loyers Modérés) a véritablement représenté la production d'un parc de logements sociaux destiné à un public disposant de faibles ressources. Avant la crise économique de 1973, la rotation dans le parc HLM était suffisante, et permettait aux locataires un accueil en logement peu onéreux avant d'envisager l'accession à la propriété. Les effets de la crise vont entraîner la création de programmes spécifiques pour les plus démunis telles que les cités d'urgence ou de transit, tandis que les Foyers de Jeunes travailleurs, créés peu de temps auparavant, ont permis de répondre à l'arrivée en ville de jeunes ouvriers. Deux grandes lois méritent ensuite d'être citées, leurs effets étant encore en vigueur actuellement. Il s'agit de la Loi Barre (3 Janvier 1977) qui donne priorité de l'aide à la personne sur l'aide à la pierre, et la Loi Quillot (22 juin 1982) « relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ». Cette dernière loi précise dans son article 1 que « Le droit à l'habitat est un droit fondamental », reprenant les termes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.¹⁹

La Loi Besson du 31 Mai 1990.

Louis Besson avait déjà été signataire de la Loi dite « Mermaz/Malandin » (6 Juillet 1989) mentionnant le « droit au logement » en tant que « droit fondamental », mais c'est véritablement la Loi du 31 Mai 1990, dite « Loi Besson » visant la mise en œuvre du droit au logement, qui a entraîné la publication de nombreux textes rendant opérationnel le premier article de la loi du 31 Mai 1990 :

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

Le Plan Départemental d'action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), représente l'outil principal de la Loi Besson, avec le Fonds de solidarité Logement (FSL)^{Annexe1}.

La Loi du 29 Juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions :

La loi « tend à garantir sur l'ensemble du territoire, l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». Ainsi, considérant la population des jeunes en difficultés d'une part, et la population des mal logés d'autre part, la « loi exclusion » apporte un certain nombre d'améliorations et vient utilement compléter les textes précédemment adoptés, tout en les mettant en cohérence les uns avec les autres. Le volet

¹⁹ Article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour le logement /.../ ».

^{Annexe1} Voir présentation en annexe.

« Logement » de la loi comprend 3 titres traitant de l'accès aux droits, de la prévention des expulsions et des institutions sociales. On constate que le rôle des associations est renforcé (Art.31), notamment concernant leur présence obligatoire (mais souvent à titre consultatif) au sein des commissions traitant de la mise en œuvre du droit au logement.

Par ailleurs, il est institué à compter du 1^{er} Janvier 1999, « une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants /.../ » (Art. 51), ainsi « qu'un droit de réquisition, exercé par le Préfet, pour les locaux vacants depuis plus de 18 mois » (Art 52).

Enfin, plusieurs articles concernent la réglementation de l'attribution des logements sociaux. Ces textes ont été complétés par de nombreux rapports relatifs à la Politique de la Ville et au Logement très social. ^{Annexe2}

Les aides au logement :

En complément de *l'aide personnalisée au logement et des allocations de logements sociales* qui relèvent du code de la sécurité sociale et qui permettent d'apporter une aide pour financer une partie du loyer, c'est surtout le dispositif Locapass qui favorise l'accès au logement des jeunes.

Les aides « LOCAPASS » du 1% logement.

S'adressant spécifiquement aux jeunes de moins de trente ans en recherche d'emploi ou en situation d'emploi précaire jusqu'au premier contrat à durée indéterminée, le dispositif Locapass, financé par le 1% patronal, permet de financer le dépôt de garantie sous forme de prêt à 0%. Par ailleurs, pour encourager la location de logements au profit des jeunes, une garantie pour le paiement du loyer et des charges peut être accordée aux propriétaires par les organismes collecteurs du 1% logement. Les étudiants sont exclus du dispositif.

Malgré ces aides « la part du revenu consacrée au logement par les jeunes de moins de 30 ans (taux d'effort), et surtout par les moins de 25 ans, reste supérieure à celle des ménages plus âgés »²⁰.

1.2.2 - Les difficultés de la mise en œuvre du droit au logement :

Illustration de la « galère » administrative :

Citons pour exemple un jeune, orienté par la Mission Locale, qui démarre un stage d'insertion professionnelle avec un revenu de 300 Euros environ assuré pendant 3 mois sous condition d'assiduité. Convenons que ce jeune habite à une trentaine de kilomètres du lieu de stage et que

^{Annexe2} Liste des rapports .

²⁰ Portrait social « Les Jeunes » INSEE 2000

les moyens de transports n'étant pas adaptés, il serait souhaitable qu'il trouve un logement sur Orléans. Précisons enfin que ce jeune ne présente aucune difficulté de nature à l'orienter vers une structure de type Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).

Compte tenu des délais d'attente auprès des organismes HLM, ce jeune souhaitant son indépendance va se tourner vers le parc privé, en sollicitant une aide du Fonds de Solidarité Logement (FSL) pour financer le dépôt de garantie, soit avec le premier mois de loyer : 1000 Euros. Il est noté que sa rémunération est équivalente au montant du loyer, et l'Allocation Logement (ALS) ne sera versée qu'à partir du second mois d'entrée dans le logement, payable à terme échu. La commission locale du FSL considère alors que ce jeune ne relève pas de sa compétence.

Ainsi, les travailleurs sociaux ayant identifié le problème le réorienteront vers le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ). Malheureusement, ce jeune ne présente pas les caractéristiques des jeunes inscrits prioritairement au programme TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi). Jusqu'alors, il a fait preuve d'une grande autonomie et souhaite juste réaliser ce stage qui lui ouvrira peut-être les portes d'une entreprise.

En définitive, une solution sera trouvée auprès d'un Foyer de Jeunes Travailleurs qui, par chance, nous a fait part d'un désistement. A défaut, une disponibilité en logements temporaires²¹ du CLLAJ prioritairement réservés aux jeunes nécessitant un accompagnement, aurait peut-être pu être trouvée avec l'accord de la DDASS. Sinon, ...

Cet exemple, à peine caricatural, illustre d'une part, le fait que sans autonomie financière durable, les jeunes sont contraints de s'adresser à de multiples guichets, faisant valoir soit leur statut de « moins de 25 ans », soit leur statut de demandeur de logement. Dans le pire des cas, nous aurons à faire à un «jeune » « demandeur de logement » qui finira par être « en difficulté », permettant l'ouverture de nouvelles possibilités. Mais parfois, les dispositifs sont tellement saturés que du simple coup de pouce qui n'aura pas été donné à temps, on déploie quelques mois plus tard, la panoplie complète des aides que les travailleurs sociaux s'évertuent à mettre en cohérence les unes avec les autres.

Une offre de logements insuffisante et qui ne répond pas à tous les besoins :

L'hébergement d'urgence est assuré par les CHRS (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale), ou dans des logements gérés en Allocation Logement Temporaire (ALT)^{Annexe 1} par des associations spécialisées. En situation d'insertion professionnelle, avec un parcours permettant d'assumer le paiement d'un loyer et les charges de la vie courante²², les jeunes peuvent être

²¹ Gestion de logements grâce à l'ALT (Allocation Logement Temporaire) permettant, grâce au financement quasi intégral du montant du loyer, l'accueil en urgence de population très démunies.

^{Annexe 1} Présentation en annexe

²² L'équivalent RMI soit 2500F Mens. environ est généralement retenu comme seuil minimum d'autonomie financière.

orientés vers les FJT ou vers des solutions d'hébergement de type «chambres meublées ». En général, avec un revenu relativement aléatoire ou faible, l'orientation proposée se fera dans une structure d'hébergement transitoire. Si un accompagnement social s'avère nécessaire, une orientation en résidence sociale pourra être proposée, ou auprès d'un organisme conventionné.

Puis, lorsque la situation se stabilise permettant d'envisager la signature d'un bail, ce sont alors différentes formules, accompagnées ou non d'aides financières (FSL ou CIL ²³) qui peuvent se mettre en place : studios dans le parc privé, logements HLM, résidences ...

De cette manière, on peut considérer qu'un « parcours résidentiel », quasiment pensé « à la carte » en fonction des capacités d'autonomie et financières du jeune, peut être proposé. La réalité n'est malheureusement pas aussi simple. Le manque d'opérateurs, lié au caractère très fluctuant des besoins, rend la construction de réponses à l'échelle d'une agglomération comme celle d'Orléans, ou d'un département comme le Loiret, relativement complexe.

En effet, en terme d'occupation, les FJT comme les CHRS disposent d'une capacité inférieure aux ratios constatés sur des départements de taille comparable. Les listes d'attente témoignent d'un manque de places, tant au niveau de l'agglomération Orléanaise que du reste du département. Ce constat est également vérifié pour les dispositifs d'urgence. En 2000, 60 % des nuitées d'urgence ont concerné des jeunes de moins de 25 ans.

L'admission en CHRS à la suite de nuitées d'hôtel dépend des disponibilités en foyer, mais également du taux d'occupation au moment de la demande réalisé par des jeunes de moins de 25 ans. Or, en 1999 et 2000, plus de 50 % de la population accueillie était des jeunes en grande difficulté. Et bien qu'il y ait eu d'autres demandes de formulées, les directeurs d'établissement n'ont pas donné suite considérant que l'équilibre de peuplement aurait été mis à mal si ce seuil avait été dépassé.

Enfin, concernant l'offre de logements en HLM, il existe une pénurie de petits logements sur l'ensemble du département, tandis qu'il manque au sein de l'agglomération Orléanaise des logements pouvant accueillir des grandes familles (T6-T7), ainsi que des logements sociaux dans certaines villes périphériques.

Un traitement par filière :

Si l'on observe la gamme de logement proposée à un jeune de l'hébergement d'urgence, à l'accès au logement de droit commun, non pas dans un principe de linéarité mais de possibilités, on remarque que les possibilités de sortie des CHRS sont souvent tellement limitées qu'elles empêchent l'entrée de nouveaux bénéficiaires. Ainsi, ceux qui devraient « sortir » attendent l'entrée dans un logement classique en recherchant une solution transitoire, tandis que ceux qui

²³ Aides au paiement de la caution et du premier loyer – Garantie de Paiement de loyers : CIL : Comité interprofessionnel du logement ,FSL : Fonds de Solidarité Logement – Action du dispositif BESSON.

devraient entrer en CHRS, font la même démarche en amont, c'est-à-dire qu'ils sont en position d'attente en général dans une chambre d'hôtel. Une nouvelle catégorie de demandeurs apparaît donc au regard des listes d'attente permettant d'accéder à un logement transitoire .

Les effets pervers de la logique de filière, expliqués dans le livre « Loger les personnes défavorisées »²⁴, se caractérisent de la manière suivante: « Dans une logique de filières déterminées d'abord par la nature de l'offre, le traitement de la demande s'opère dans des circuits spécialisés et spécifiques qui ne sont accessibles qu'avec la médiation de travailleurs sociaux ou d'associations spécialisées. /.../ Dans un tel traitement par filière, les populations sont redécoupées en catégories, en cibles sociales plus restreintes, plus faciles à identifier et à traiter dans le cadre d'approches sectorielles. Autant qu'il y a de catégories identifiées du côté de l'offre. Plus grave, c'est l'absence de solutions qui conduit à la création d'une nouvelle catégorie. »

Le développement inégal des réponses à l'échelle d'un territoire :

En s'appuyant sur l'exemple du département du Loiret, les services existant dans l'agglomération Orléanaise représentent plus de 70% des possibilités d'accueil dans le parc de logements temporaires ou en CHRS. L'accès au logement locatif social reste peu accessible pour les jeunes dans les bassins d'habitat de Montargis, de Pithiviers ou de Gien²⁵. Le foyer de jeunes travailleurs de Montargis ayant fermé ses portes il y a une quinzaine d'années, il ne reste plus qu'un FJT sur Gien qui est en grande difficulté financière. Pithiviers, bien qu'ayant une Mission Locale permettant l'accompagnement professionnel de nombreux jeunes, ne dispose d'aucune structure d'accueil.

Cette présentation de la réalité du Loiret illustre ce qui existe en de nombreux endroits, c'est à dire la concentration en un pôle central de différentes offres de services²⁶, déjà saturées par les demandes locales, et contraignant donc les jeunes des secteurs plus ruraux à rester chez eux ... Et ce phénomène est particulièrement accentué lorsque le marché locatif est tendu, ce qui est le cas de l'agglomération Orléanaise.

L'accompagnement social : une réponse à la précarité des revenus ?

L'exemple cité plus haut illustre la grande complexité des systèmes d'aides, et accessoirement les multiples clés d'accès dont les jeunes peuvent parfois « jouer » pour cumuler différents avantages. Ce phénomène créant ainsi de nouvelles inégalités entre les « débrouillards », les as du « système D », et ceux qui restent en marge de l'accès aux droits.

Concernant par exemple les aides du FAJ, elles ne sont accordées généralement que pour trois mois éventuellement renouvelables, pour un montant moyen de 1300 F par mois (données 1999).

²⁴ « Loger les personnes défavorisées » sous la direction de René Ballain et Francine Benguigui. Ed La documentation Française - Mai 1995 p 106

²⁵ Ceci est d'ailleurs davantage du au manque de petits types de logements qu'à un refus d'accueil des jeunes.

²⁶ L'offre de Services est plus large que l'offre de logement. Elle inclut par exemple les service d'accueil et d'accompagnement.

D'ailleurs, pour Claudine Padiou, directeur scientifique de l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS)²⁷, « Les jeunes les plus marginalisés ne sont que très peu concernés par ce dispositif qui octroie avant tout une aide de dépannage, mais ne peut répondre à lui seul aux besoins d'intégration sociale des jeunes en rupture /../ ». C'est ainsi que nous avons parfois affaire à des jeunes qui frappent à de multiples portes, et se laisseront finalement peut-être tenter par un commerce illégal permettant d'obtenir rapidement des profits substantiels. C'est pourquoi l'hypothèse de la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans, s'apparentant fortement à un « RMI Jeunes » a été discutée au Parlement, pour être finalement rejetée, comme l'a annoncé Mr le Premier Ministre à la dernière Conférence de la Famille. Différents effets d'annonce²⁸ largement rapportés dans la presse Nationale et dans différentes revues sociales, avaient pourtant laissé entrevoir une amélioration des conditions de vie des jeunes les plus en difficulté, c'est à dire ceux qui ne peuvent prétendre à l'assurance chômage, n'ayant pas travaillé 4 mois au cours des 8 derniers mois. En définitive, la priorité a été donnée aux dispositifs visant à « accompagner » et non à « assister » les jeunes.

Et c'est le dispositif TRACE, qui permet aujourd'hui de renforcer l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, en offrant la possibilité d'un soutien financier pendant les 18 mois du parcours d'insertion. Concernant le logement, des mesures d'accompagnement²⁹, financées par le FSL dans le cadre du Plan Départemental Logement, permettent, en instaurant un suivi contractualisé de faire « avancer » le dossier de demande de logement. Mais, malgré ces dispositifs d'accompagnement, qui soutiennent les plus démunis, on comprend souvent le sentiment qu'éprouve la plupart des jeunes: être inscrit dans un cercle vicieux exprimé par la triste ritournelle « pas d'emploi, pas de ressources, pas de logement donc, pas d'emploi etc... »

C'est pourquoi, on peut parfois se demander si les jeunes dits « en difficulté », ne sont pas plutôt des jeunes confrontés à des dispositifs « en souffrance ». Et du point de vue des opérateurs, on peut d'ores et déjà constater qu'il est difficile de concevoir des réponses sans tenir compte des paramètres concernant les jeunes, mais également des dispositifs locaux et de ceux qui les actionnent.

²⁷ Le Journal de l'Action Sociale – « L'observatoire National de la pauvreté en ordre de marche » -Février 2001.

²⁸ Rapport du Commissariat Général au Plan en Février 2001, Rapport de Marisol Touraine sur la précarité , Conseil National des Politiques de lutte contre l'exclusion –CNLE-

²⁹ Mesures d'Accompagnement Social liées au logement (ASL)

1.2.3 - Politique de la Ville et dynamiques de développement local : deux leviers possibles pour favoriser la mise en œuvre du « Droit au logement ».

Faire vivre l'« arsenal » de mesures réglementaires que nous venons de présenter, face aux multiples besoins des jeunes c'est, entre autres enjeux, passer d'une logique de service à une logique de territoire. Cela implique la participation de divers acteurs : habitants d'un quartier ou d'une cité, usagers d'un service, professionnels, bénévoles... Les élus doivent également jouer un rôle déterminant dans la démarche. Car la mise en œuvre du droit au logement, c'est avant toute chose une démarche partagée.

Comment, en effet, imaginer la construction d'une résidence sociale présentant un projet pédagogique particulier (par exemple, l'accueil de très jeunes femmes avec enfant(s)), sans l'assentiment des représentants des pouvoirs publics, aussi bien au niveau de l'Etat, qu'au niveau du Conseil Général ?

Comment construire le projet sans penser à sa localisation, et aux partenaires « bailleurs publics » en charge de la construction ou de la réhabilitation d'un site pré-existant ? Comment, enfin, structurer des réponses cohérentes, en faisant fi des compétences locales permettant d'offrir des services adaptés aux besoins des usagers (services de PMI et d'aide sociale, d'accompagnement scolaire etc...) ?

Considérant que la Politique de la Ville est une politique publique en direction des quartiers en difficulté, mais également des populations en difficulté au sein de la ville, il apparaît que la question des jeunes défavorisés face à l'accès au logement relève de la Politique de la Ville.

Ce postulat permet de vérifier deux choses. D'une part, la nécessité de penser l'élaboration de réponses de façon partenariale, et d'autre part de prendre en compte un territoire donné.

Les Contrats de Ville qui sont des programmes d'actions conjoints entre l'Etat et les Collectivités Locales ne permettent pas toujours pour autant la résolution des problèmes rencontrés par les habitants d'un quartier. Car la mise en œuvre d'une démarche partenariale ne se décrète pas. Elle procède d'un juste équilibre entre action individuelle et collective, mais également entre l'intérêt de promouvoir le lien social à travers des initiatives locales (réseaux d'entraide, entreprise d'insertion ..), et la sauvegarde des prérogatives publiques. Ainsi, dès les années 90, alors que la démarche de développement social local n'en était encore qu'au stade embryonnaire, on assiste aujourd'hui à une évolution tout à fait significative de ce mouvement. En effet, « ce que l'on vise par le développement social, c'est le maintien actif dans notre société des populations fragilisées, non seulement par la précarité matérielle, mais aussi par l'âge, la différence culturelle, etc... Il ne s'agit pas d'accompagner seulement par la voie d'actions collectives les familles en situation de précarité

mais de s'appuyer sur l'ensemble des forces vives d'un territoire pour en renforcer la cohésion. »
Extrait du Journal de l'Action Sociale³⁰ .

³⁰ Le Journal de l'Action Sociale – Hors Série – Dossier compilant des articles du JAS de 98-99-2000 –p7

Les Comités locaux pour le Logement Autonomes des Jeunes (CLLAJ) en tant qu'acteurs du développement local :

Dès les années 80, en complément des services offerts par les Foyers de Jeunes Travailleurs sont apparues les premières Mutuelles pour le logement des Jeunes. Six villes ont expérimenté ce dispositif permettant aux jeunes d'obtenir un prêt personnel à un taux modique, ainsi qu'un accompagnement personnalisé à la démarche de recherche de logement. Ce furent ces premières expériences qui ont permis de faire naître la notion de « Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes ».

Parallèlement, et en particulier depuis la publication du rapport SCHWARTZ en 1981, « l'insertion des jeunes » n'a cessée d'être une préoccupation majeure des Politiques Nationales. Cependant, il n'est pas encore question de parler véritablement d'accès à l'autonomie, mais plutôt d'accès à l'emploi comme vecteur d'une éventuelle indépendance. Les Foyers de Jeunes Travailleurs et les Missions Locales, confrontés à l'accueil d'une nouvelle population, non plus uniquement en mobilité professionnelle mais que l'on qualifierait plus volontiers aujourd'hui comme étant en « rupture », ont favorisé la création des CLLAJ (Comité locaux pour le logement Autonome des Jeunes). Rejoints par le FAS (Fonds d'Action Sociale pour l'aide aux immigrés et leur famille) et la DIJ (Délégation interministérielle à la Jeunesse), un collectif interministériel, composé des Ministères des Affaires Sociales, du Logement et de la Jeunesse et des Sports, a permis la diffusion d'une circulaire en 1988 (N°88.16). Cette circulaire, complétée dans ses objectifs par celle du 29.06.90 (N°383), affirme la nécessité de donner les moyens aux jeunes d'être « accueillis, informés, orientés en matière d'accès à un logement autonome » et officialise l'appellation des « Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes ». Dans ce contexte, une soixantaine de CLLAJ en France travaillent aujourd'hui à la construction de nouvelles réponses pour les jeunes.

Le partenariat important qui est souvent à l'origine de la création des CLLAJ, et la diversité même des signataires de la circulaire, dont les représentants sont souvent présents au sein du Contrat de Ville, est un premier indicateur qui permet de dire que les CLLAJ sont des outils au service d'une démarche de développement local.

1.3 - Le CLLAJ 45 au service des jeunes demandeurs de logement: Présentation de l'association et éléments de diagnostic.

Plutôt que de créer un opérateur de plus, l'esprit de la circulaire du 29 Juin 1990 créant les CLLAJ est plutôt de promouvoir un outil qui puisse produire du lien. Ainsi, de nombreux partenaires locaux souhaitaient que soit créé un « guichet unique » pour répondre à la demande en logement des jeunes, à la fois pour servir d'observatoire permettant de fournir des indicateurs chiffrés sur l'état

de la demande, mais également pour renseigner les jeunes sur les différentes possibilités d'accueil dans le Loiret. Créer du lien, signifiait également « favoriser l'émergence de constats communs à différents partenaires ». Il n'était alors pas question pour le CLLAJ de s'engager dans la création d'une nouvelle offre.

Cependant la pénurie de logements accessibles aux jeunes en difficulté était telle en 1990, que le CLLAJ servit finalement de support à la création d'une nouvelle gamme de logements. Celle-ci se caractérise par la mise à disposition de logements en centre ville dans le parc privé pour des jeunes relativement autonomes, mais également par la gestion d'appartements destinés à des jeunes en difficulté. Le service d'accueil et d'information reste la première « vitrine » du CLLAJ, de façon à garder une approche relativement neutre face aux demandes multiples des jeunes. Ainsi, sans être ressenti comme un CHRS alors que l'association gère des logements de même nature (ALT, Sous-Location), sans être non plus identifiés comme un FJT bien que nous accueillions, pour partie, des jeunes ayant un profil identique, le CLLAJ représente une alternative aux solutions préexistantes dans le Loiret. Les missions du CLLAJ s'étendent en effet sur tout le Département et peuvent aller jusqu'à la réalisation de projets créant véritablement une nouvelle offre de logements, tel que le soutien à la réhabilitation de logements anciens.

1.3.1 - La création de l'association dans le cadre de la circulaire du 29 juin 1990 :

Créer une association, même sous l'impulsion d'une circulaire Interministérielle, n'est pas un acte anodin, et les partenaires rassemblés en Assemblée Générale constitutive ont, à la lecture des débats, exprimé sincèrement leur désarroi face à la situation de « jeunes sans soutien », « qu'il fallait aider par des moyens appropriés »³¹. Une enquête préalable à la constitution de l'association avait bien été réalisée, mais très sommairement, et ne pouvait en rien servir de base à la définition du projet associatif. En fait, la question centrale était : « Il faut loger les jeunes sans logement, c'est à dire ceux qui ne sont ni dans les FJT, ni dans les CHRS, qui galèrent dehors, ou qui ont des stages de temps en temps mais sans perspective.... » Pour autant, les statuts de 1991 mentionnent : « Accueillir, informer, orienter les jeunes en situation de recherche de logements » en référence à la circulaire de 1990.

Ce manque de clarté dans la définition des objectifs initiaux a engendré de nombreux malentendus. Mais, je n'en ai pris conscience de ma place de Directrice, que quelques temps plus tard. En effet, quelques mois après mon recrutement, le constat du manque et de la précarité des ressources des jeunes s'est imposé comme une réalité incontournable. Trouver des logements sans qu'une allocation compensatrice à l'absence de revenus des jeunes soit mise en place, s'est inéluctablement avéré impossible. Annoncer cette impuissance, alors que les attentes étaient centrées sur la résolution des situations des jeunes « dehors », a généré de l'insatisfaction. Et

³¹ Extrait du Procès Verbal de l'Assemblée générale constitutive.

créer dans le même temps un « Espace Logement » d'accueil et d'information, bien que nécessaire, est apparu comme quelque peu futile.

1.3.2 - Evolution des missions et présentation de l'établissement, aujourd'hui :

D'une mission généraliste centrée sur l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes de moins de 25 ans, le CLLAJ a développé progressivement une gamme de services qui se sont organisés dans le temps, en trois périodes :

1990 – 1992 : Mise en place des actions d'accueil et d'information au sein de l'Espace Logement géré en collaboration avec le CRIJ.

Développement du partenariat avec la Mission Locale, les FJT et positionnement de l'association et de ses compétences propres, dans l'environnement de l'hébergement d'urgence.

Création des Antennes Départementales de Pithiviers et Amilly, ainsi que des Points Accueil Jeunes de l'Agglomération Orléanaise.

*Budget : 200 000 F à la création de l'association, puis 500 000 F environ la seconde année.
Effectif : 1 puis 2 ETP.*

1992 – 1996 : Création concomitante de la Bourse du Logement (Service d'Offres de Logement dans le parc privé) et du Service d'Accompagnement Social lié au logement.

Soutien du FSL (Fonds de Solidarité logement) et des Collectivités Locales.

Renforcement des actions partenariales avec les FJT avec la création d'une Maîtrise d'Ouvrage Collective. A partir d'une enquête sur l'Habitat des Jeunes, 2 résidences sociales gérées par les FJT verront le jour en 98.

Budget : 800 000 à 1 100 000F. Effectif : 4.5 ETP.

1996 – 1999 : Développement important des conventions en faveur de l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté. (convention RMI, convention FAJ) et parallèlement, gestion en complément de la Bourse du Logement, d'appartements en sous-location, permettant de créer une gamme de logement allant de l'accueil très temporaire à l'accès au logement autonome.

Budget : 1 600 000F Effectif : 6 ETP.

Aujourd'hui, l'association a conservé sa structuration en trois pôles d'activité, l'accueil, l'accompagnement social, le secteur de l'offre de logements^{Annexe 4}.

Annexe 4 Organigramme des services.

Cependant, alors que durant les premières années, l'accueil des étudiants représentait une partie importante de notre travail, il s'est progressivement amoindri au fur et à mesure du développement de l'offre de logements du CROUS, pour finalement s'interrompre définitivement en 1998. Cette rupture, quoique symbolique au cours des années précédant cette décision (l'accueil des étudiants ne représentait plus réellement que 20 % des jeunes accueillis) a accéléré les processus de suivi de jeunes les plus en difficulté, orientés par de nombreux services et associations à caractère social (80 % du public en 1999).

Afin de compléter la présentation du service, voici quelques indicateurs chiffrés représentant l'activité du CLLAJ :

Indicateurs relatifs à la population :

Environ 2000 jeunes sont accueillis chaque année.

700 à 800 ménages font l'objet d'un suivi personnalisé, soit par le biais de la Bourse du Logement, soit en mesure d'accompagnement social lié au logement.

280 jeunes environ sont logés par l'intermédiaire du CLLAJ, chaque année.

L'offre de logements :

La Bourse du Logement a recueilli depuis sa création environ 600 coordonnées de propriétaires. 150 à 200 adresses sont mises à disposition du public chaque année.

25 logements sont gérés en sous-location (10 en PST, 15 en sous-location par public dont 3 gérés en ALT)

L'accompagnement social lié au logement :

90 mesures d'accompagnement ont été engagées en 2000, avec une montée en charge progressive depuis 1996.

Une équipe pluri-disciplinaire :

L'équipe est composée de 7,5 ETP (dont un Contrat Emploi Jeune et un Contrat Emploi Consolidé). Du point de vue de l'usager, les missions du CLLAJ 45 sont complémentaires, mais en interne, elles s'appuient sur des compétences spécifiques. Certaines d'entre elles s'inscrivent directement en référence à un diplôme, les missions d'accompagnement Social devant être obligatoirement réalisées par des travailleurs sociaux qualifiés (Educateurs Spécialisés, Conseillère en ESF, Assistants Sociale), ce qui est le cas pour 3 salariés du CLLAJ. D'autres compétences sont plus le fruit d'une formation universitaire doublée d'une expérience de terrain dans le secteur associatif, ce qui est également le cas pour 3 personnes de l'équipe, particulièrement concernées par le secteur du développement de l'Offre de Logement, la mise en place et l'animation des projets, ainsi que la direction de l'association. Enfin, le secrétariat, la comptabilité, la tenue du standard sont assurés par une secrétaire diplômée, assistée en partie par une personne recrutée en CES.

Les soutiens logistiques et financiers, en complément des aides à l'emploi :

LE SOUTIEN AU FONCTIONNEMENT ET AU DEVELOPPEMENT
Les Communes (CCAO et autres communes du Loiret) , L'Etat, Le FAS, Les cotisations des adhérents.
<u>LES DISPOSITIFS PERMETTANT DE REALISER LA FONCTION SOCIALE D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES</u>
Le FSL (Etat, Conseil Général, Communes, Bailleurs) Le FAJ (Etat, Conseil Général, Communes)
LES FINANCEMENTS SPECIFIQUES
La Direction Jeunesse et Sports (Actions d'animation) La DDE (Aide à la Médiation Locative)

Rôle et fonctions du directeur :

Peut-être plus encore que dans d'autres organisations associatives, les CLLAJ doivent faire preuve d'une grande souplesse. L'histoire de notre établissement démontre par exemple, qu'après s'être intéressé à la mise en place d'un fonds documentaire spécialisé dans le secteur de l'habitat social, les missions de l'association se sont tournées vers l'accompagnement social lié au logement, pour aborder aujourd'hui un nouveau champ d'investigation, à travers le développement de projets à l'échelle du Département. Le directeur, dans ce contexte, doit savoir au cours des recrutements successifs faire appel à des compétences et qualifications répondant, voire anticipant les besoins. Des compétences parfois plus que des qualifications d'ailleurs. En effet, si le travail d'accompagnement doit être réalisé par des travailleurs sociaux diplômés, le travail lié à l'accueil des jeunes, à la gestion d'une Bourse du Logement en lien avec des propriétaires privés, à l'organisation de manifestations, etc.. sont autant d'exemples qui démontrent la nécessité de repérer une ou des compétences plutôt qu'un diplôme spécifique³². Ce type de structure implique une organisation du travail particulière, très peu hiérarchisée, qui est particulièrement fondée sur l'autocontrôle en fonction d'objectifs à réaliser.

Par ailleurs, il me semble que ce qui caractérise notre organisation et qui a des conséquences directes sur la fonction de direction est directement lié à la nature même de notre existence. En effet, comme beaucoup d'associations relevant du champ de la politique de la ville, nous n'avons pas vocation à être pérennisées, car les projets doivent le plus souvent viser la résolution d'un problème avec une échéance précise. De ce fait, il n'y a jamais de certitude quant à la reconduction des différentes sources de financement de notre budget. Pourtant, nous sommes tous d'accord, acteurs politiques comme opérateurs, que de la même manière que le RMI devait

³² Il faut noter qu'aujourd'hui, de nouvelles qualifications voient le jour (agent de développement social par exemple) et font déjà l'objet d'une certaine reconnaissance (BEATEP ou formation universitaire spécifique).

être une mesure transitoire, les problèmes que connaissent les plus défavorisés ne seront pas résolus aussi rapidement que la date de fin d'action inscrite sur une demande de subvention. Or, la fragilité budgétaire de nos organismes induit souvent une grande prudence de la part des directeurs, souvent à raison. Mais il faut aussi savoir prendre des risques pour démontrer le bien fondé d'un projet. Ces risques peuvent se traduire par exemple, par le recrutement de personnels disposant d'une expérience particulière et d'un savoir-faire approprié, et donc rémunérés à leur juste valeur, plutôt que de faire appel à un certain nombre d'emplois aidés qui, s'ils sont utiles et nécessaires, ne doivent pas constituer la majorité de l'effectif salarié, comme c'est parfois le cas dans certaines associations.

Enfin, mais nous y reviendrons ultérieurement, si le CLLAJ n'exerce pas ses activités dans un secteur véritablement concurrentiel, il doit néanmoins faire preuve de singularité pour se distinguer d'autres opérateurs qui peuvent à certains moments exercer les mêmes missions. Ceci est d'autant plus vrai que de nouveaux systèmes d'arbitrages apparaissent, faisant appel par exemple, à la mise en place d'appels d'offres, et non plus à l'octroi de subventions au vu de critères pré-établis³³. Cette singularité repose en grande partie sur la capacité du directeur à énoncer clairement le projet de l'association à de multiples interlocuteurs, dont les attentes sont d'ailleurs parfois différentes.

Ainsi, identifiée pendant longtemps en tant que chef de projet, mon statut de directrice a été progressivement reconnu. Néanmoins, et en particulier, parce que les actions du CLLAJ s'inscrivent en référence au développement social et que les projets de l'association impliquent le plus souvent la mise en place de différents partenariats, la fonction de chef de projet doit garder son importance. C'est une compétence dont le Directeur doit disposer, qui requiert des qualités relationnelles certaines et des connaissances multiples dans le champ du travail social comme de la gestion financière. Elle ne doit pas être assimilée au militantisme mais rester dans le cadre professionnel, même si l'adhésion aux valeurs de l'association semble être un pré-requis indispensable.

1.3.3 - Eléments de bilan après 10 années d'activité :

Dans le nouvel univers réglementaire qui s'est précisément dessiné au cours de la vie de notre association sur ces dix dernières années, notre quotidien a évolué. Il a fallu gérer les contradictions de nos fondations quant aux objectifs réels de l'association, travailler à l'accueil des jeunes et faire en sorte de les accueillir vite et bien, alors même que leur nombre doublait chaque année (1991-1992-1993), mettre en place des actions visibles afin de consolider notre notoriété, et réfléchir « au fond ». Il a fallu également se faire une place dans les dispositifs, mais également, chose plus sensible, au sein du partenariat local. Malgré toutes les difficultés rencontrées, le bilan est

³³ Voir en partie 3.

globalement positif. Mais, un travail important reste à réaliser car d'une part, tous les besoins ne sont pas couverts, et d'autre part, l'image que donne notre service n'est, me semble t'il, pas toujours conforme aux orientations données par le Conseil d'Administration, notamment en ce qui concerne le choix du public accueilli au CLLAJ et les services à développer. Une des raisons tient sans doute à l'absence d'un réel projet associatif, écrit, qui serve de référence dans le temps, aux administrateurs, comme aux salariés.

Un bilan globalement positif du point de vue des prestations offertes aux usagers :

S'agissant du CLLAJ, qui est une association récente (moins de 10 ans d'existence), inscrite dans un mouvement associatif lui-même récent (circulaire du 29 Juin 1990), notre stratégie a consisté comme nous l'avons vu, à structurer les missions de l'association autour de trois pôles d'activité « forts ». Cette stratégie engagée depuis 1996 produit des effets positifs qui sont aujourd'hui régulièrement évalués par différentes enquêtes réalisées auprès des usagers. Il est noté que les jeunes comme les propriétaires apprécient le fait de trouver en un même lieu une diversité de services, ce qui est confirmé par le taux de fréquentation important du public (voir partie 2).

Par ailleurs, le CLLAJ 45 a été choisi comme « site pilote » pour une étude d'évaluation des CLLAJ en France en raison même de la diversification et de l'intérêt de ses actions³⁴. Enfin, les subventions ont non seulement été reconduites mais renforcées.

Néanmoins, nous savons que de nombreuses demandes restent insatisfaites et qu'un effort important est à fournir afin de mieux identifier les besoins des jeunes, et trouver des formes de réponses adéquates.

Mais un sentiment de manque de lisibilité des actions en direction des publics les plus marginalisés

D'une circulaire « n'imposant » rien ou presque mais ayant une cible très large à travers « tous les jeunes en recherche de logement », le CLLAJ 45 s'est orienté progressivement vers l'accueil des jeunes les plus en difficulté. En effet, comme pour beaucoup d'autres structures, le CLLAJ a démarré son activité avec une sorte de « prime à la création » de 100 000 F pour la première année exclusivement, et environ 50 000 F d'apport complémentaire des Collectivités Locales. Sans l'octroi d'un poste FONJEP³⁵ à hauteur de 45 000 F les années suivantes, je n'étais même pas certaine en tant que « responsable animatrice »³⁶ de pouvoir assurer ma propre rémunération en fin d'année ! Ce n'est qu'en 1992 et 1993, avec la mise en place de la Loi BESSON et la possibilité pour les CLLAJ de solliciter un financement spécifique auprès du FSL, que nous avons pu imaginer la poursuite des activités du CLLAJ. Or, ce fonds finance les actions dirigées vers les plus

³⁴ Etude d'évaluation des CLLAJ réalisée par le Cabinet Ville et Habitat en 1999 à la demande du Ministère de l'Équipement.

³⁵ - Aide à l'emploi pour les postes d'animation.

³⁶ Intitulé de mon poste lors de mon recrutement. Le statut de directrice ne m'a été officiellement reconnu qu'en 1993.

démunis et exclut de fait les jeunes qui ne présentent pas de difficultés pour qui le seul « coup de pouce » suffit. Le public de l'association, traditionnellement composé de jeunes apprentis et stagiaires, s'est peu à peu caractérisé avec des difficultés d'insertion sociale importantes, et cette tendance s'est accentuée lorsque le CLLAJ a été conventionné auprès du Fonds d'Aides aux Jeunes et du Contrat de Ville. Ainsi, si le CLLAJ est un lieu d'accueil ouvert à tous les jeunes, il a par exemple progressivement abandonné au profit du CROUS l'accueil des étudiants, pour s'adapter aux demandes des jeunes ne bénéficiant pas ou peu de solidarités familiales. Et le développement de services tels que les logements destinés à l'accueil temporaire de jeunes en grande difficulté, démontrent une orientation beaucoup plus sociale qu'autrefois .

Ce constat établi, et les grandes étapes du processus identifiées à la lecture des sources de financement successives de l'association , une question s'impose :

Est-ce finalement par choix, au regard des besoins de son public, que le CLLAJ s'est orienté vers l'accueil des plus défavorisés, ou n'est-ce pas plutôt parce que la course aux financements a toujours été telle que, à défaut d'avoir des crédits pour remplir notre mission initiale tournée vers tous les jeunes, le CLLAJ s'est peu à peu spécialisé dans l'accueil des plus défavorisés ?

Cette impression de manque de clarté dans les objectifs, ressentie « en interne », se manifeste également périodiquement « en externe ». En effet, alors que certains de nos partenaires ont le sentiment que le CLLAJ n'accueille que des jeunes « sans problème » et que l'action de l'association ne consiste encore qu'à les renseigner, d'autres partenaires au contraire, nous ont fait savoir qu'il leur apparaissait que l'association accueillait trop de jeunes en difficulté et orientait trop sa politique en direction de ces publics marginalisés. Paradoxalement, les uns et les autres de ces observateurs se retrouvent aussi bien dans le groupe des prescripteurs, que dans le groupe des financeurs, voire même dans celui des usagers, ce qui me semble d'ailleurs plus préoccupant.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE :

Une étude réalisée par l'Agence d'Urbanisme d'Orléans³⁷ indiquait dès 1996 la nécessité de créer 200 logements pour les jeunes en difficulté. Elle mettait en avant la multiplicité des opérateurs sur Orléans mais également l'inadéquation de certaines réponses. Par exemple, à défaut de disposer de logements à très faibles coûts de loyer, des jeunes étaient accueillis en CHRS, non pas en raison de leurs difficultés sociales, mais uniquement en raison de la faiblesse de leurs ressources. Cette étude réalisée à la demande et avec le CLLAJ a été le point de départ d'une réflexion approfondie pour « imaginer » de nouvelles solutions pour les jeunes en difficulté. C'est ainsi, que le CLLAJ a mis en place une Maîtrise d'Ouvrage Collective, conjointement avec les Foyers de Jeunes Travailleurs, permettant de mettre autour d'une table tous les intervenants du logement social. Mais le travail de réflexion reste à poursuivre.

Parallèlement, les dispositifs issus de la Loi Besson, et en particulier les Plans Départementaux en faveur de l'Accès au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) s'organisaient . Il s'est agit pour l'association d'y être représentée, car les fonctions de ces commissions sont importantes. C'est ainsi qu'étant aujourd'hui au cœur des décisions en siégeant dans ces différentes instances, telles que la commission du Fonds de Solidarité Logement, la commission locale d'Insertion, ou encore la commission de suivi de l'application de la Loi contre les Exclusions, le CLLAJ s'attache à jouer son rôle de professionnel du Logement des Jeunes, et à défendre les intérêts des usagers qui pour leur part, ne sont pas représentés au sein de ces différentes instances.

Par ailleurs, il apparaît au regard du diagnostic interne, que l'association se heurte à ce que l'on pourrait qualifier de « crise d'identité ». En effet, alors que sa réputation n'a jamais été aussi positive, y compris auprès du partenariat professionnel et institutionnel sollicitant le soutien du CLLAJ dans la mise en œuvre de projets importants (Voir Partie 2), des questionnements essentiels apparaissent. Parmi les questions récurrentes, celle concernant le choix de se « spécialiser » dans l'accueil des jeunes les plus en difficulté, voire très marginalisés, suscite de vifs débats. En effet, à partir de 1998, les sollicitations se firent plus fréquentes et plus pressantes concernant notamment la création de nouvelles structures d'accueil destinées aux jeunes les plus démunis.

Ainsi, alors qu'auparavant, il fallait sans cesse aller à la course aux financements, les projets se sont présentés à nous par l'intermédiaire de partenaires bailleurs, comme de représentants institutionnels. C'est pourquoi, la nécessité d'affiner le diagnostic des besoins, d'en faire une démarche partagée, et de pouvoir élaborer des axes stratégiques permettant de créer un fil conducteur pour les années à venir s'est imposée comme une étape incontournable avant d'envisager de nous engager dans de nouveaux projets.

³⁷ Etude AUAO « Le logement des jeunes » 1995.

Partie 2 – Répondre aux besoins : une démarche participative, une stratégie associative.

Après qu'ait été réalisée l'étude sur le logement des jeunes par l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération Orléanaise (AUAO), et que sa publication, notamment auprès des élus du Contrat de Ville, ait permis de crédibiliser les constats jusqu'alors émis par le CLLAJ et les Foyers de Jeunes Travailleurs, de nombreuses sollicitations nous furent adressées. Parmi celles-ci, la gestion d'une annexe d'un Foyer SONACOTRA, la création d'un CHRS «Jeune » et d'un Foyer pour Apprentis, témoignent du caractère très opérationnel sur lequel le CLLAJ est attendu. Par ailleurs, l'association a été interpellée concernant des projets visant à développer l'offre de logement en secteur rural.

Ces projets impliquant une redéfinition profonde de nos modes d'intervention, ont interrogé les administrateurs. Beaucoup préféraient que le CLLAJ consolide sa situation financière avant de s'engager dans des projets aussi importants. Certains membres de l'association ont également pensé que nous étions « utilisé » en vue de servir les objectifs de nos partenaires institutionnels, et non pas ceux des usagers. Il faut en effet souligner qu'un certain nombre de ces propositions étaient liées à des opportunités locales (bâtiment vacant, crédits disponibles), plutôt qu'à l'aboutissement d'une véritable étude des besoins que l'AUAO n'avait fait qu'ébaucher.

L'association eu donc parfois du mal à se positionner, ne répondant pas officiellement à ces sollicitations, en dehors du projet de création du Foyer pour Apprentis. Il est même arrivé que je sois directement interpellée, et non le Président, pour certains de ces projets, nos prescripteurs trouvant l'attitude du Conseil d'Administration beaucoup trop frileuse.

En conséquence, il m'a semblé utile de provoquer la réflexion à travers la transmission d'un document communiqué dans un premier temps au Président, puis au Conseil d'Administration. Intitulé « Le CLLAJ, 10 ans d'activité, constats et propositions », il permet une lecture critique de notre activité, action par action, et s'est inspiré des conclusions de nombreuses réunions de service, avant d'être débattu en Conseil d'Administration.

Les problématiques identifiées se résument de la façon suivante :

- Quels sont véritablement les besoins des jeunes en matière d'offre de logement et d'offre de services ?

- Au regard des propositions et projets soumis à l'association et qui sont encore d'actualité comme le développement territorial de nos actions, quels sont les choix qui seront réalisés, et comment ces décisions seront-elles motivées auprès de nos partenaires comme de l'équipe salariée?
- Enfin, comment le Conseil d'Administration peut-il s'inscrire dans une conduite de projet(s) répondant aux besoins des usagers, de façon réfléchie, et non pas conditionnée par différentes opportunités locales ou de financements ?

Ces questionnements, qui interrogent directement le projet associatif et la définition des axes stratégiques impliquent la mise en œuvre d'une réflexion sur la place et les besoins de l'utilisateur dans la conception des projets. Cette première étape suppose la réalisation d'une étude des besoins non satisfaits (2.2), qui nous conduira à l'énoncé de propositions permettant à l'association de définir, en connaissance de cause, les axes stratégiques du nouveau projet associatif (2.3). Mais avant toute chose, deux conditions ont été nécessaires et utiles à la mise en œuvre de ce projet de changement : la refonte des statuts de l'association et le renouvellement du Conseil d'Administration d'une part, et la mise à plat des dispositions liées aux 35 Heures et au rattachement du CLLAJ à une nouvelle Convention Collective, d'autre part. Ces obligations administratives ont servi de point d'ancrage à l'ébauche du nouveau projet associatif en responsabilisant davantage le Conseil d'Administration, et en permettant l'implication du personnel salarié à la démarche de diagnostic des besoins des usagers (2.1). Ainsi, d'une contrainte purement réglementaire, nous en avons fait un atout servant notre stratégie associative.

2.1 - L'inscription progressive de l'association dans une dynamique de changement :

Décréter le changement de façon brutale, dans une association où les mandats d'administrateurs n'ont pas évolué depuis 8 ou 10 ans, peut provoquer des blocages, ou tout au moins de fortes résistances. Certes, la nécessité de repenser nos cadres d'intervention était bien perçue par quelques administrateurs, mais il manquait réellement des éléments moteurs, sensibilisés par les questions auxquelles l'association allait bientôt être confrontée, notamment concernant les jeunes les plus en difficulté. Par ailleurs, le Président avait annoncé son départ en retraite en même temps que la démission de son mandat. Il fallait donc procéder au renouvellement du Bureau ainsi qu'à l'élection d'un nouveau Président. Pour les salariés enfin, il était important, avant de travailler sur le projet associatif, de réajuster de nombreux aspects liés à l'évolution de leur carrière, et aux dispositions du règlement intérieur.

2.1.1 - La refonte des statuts et le renouvellement des membres du Conseil d'Administration.

Sans aller trop dans le détail, il est nécessaire de rappeler que les statuts initiaux du CLLAJ ont été rédigés de façon très succincte, en reprenant beaucoup d'éléments de la circulaire de 1990 devenus obsolètes³⁸. Par ailleurs, les collègues indiquaient la présence des représentants de l'Etat avec voix délibérative alors que des instructions officielles datant de 1998, imposaient la présence des représentants de l'Etat avec voix consultative. Toutes ces formalités ont surtout donné l'occasion au Conseil d'Administration de réfléchir à la possibilité de faire entrer des personnes dont les qualifications permettraient d'enrichir les débats.

Je fis en tant que Directrice plusieurs suggestions concernant par exemple la candidature de la FNAIM³⁹. Celle-ci m'est apparue indispensable eu égard à l'accroissement de l'activité de la Bourse du Logement, notre service d'offres de logement en lien avec des propriétaires privés. Par ailleurs, de nouveaux bailleurs sociaux ont intégré le Conseil, tel que Bâtir-Centre qui nous a permis de gérer une petite résidence de 4 logements en centre-ville, ou encore l'UDAH-PACT du Loiret⁴⁰. En définitive, le Conseil d'Administration, qui ressemblait peut-être un peu trop autrefois à une chambre d'enregistrement des décisions déjà prises par le bureau, faute de personnes ayant les compétences nécessaires pour valider ou infirmer les projets soumis, s'est avéré être un lieu permettant une grande richesse de débats, autant que de confrontations sur l'avenir de l'association. A ce titre, les premiers dossiers étudiés concernèrent les questions liées à la Gestion des Ressources Humaines de l'association. Et le Président fut vigilant à ce que celles-ci ne soient pas seulement abordées sous l'angle technique, mais bien sous l'angle de l'amélioration des services rendus aux usagers. En cela, la perspective du passage aux 35 Heures nous aida à aborder cette dernière question, tout en donnant la possibilité aux salariés d'évoquer leurs conditions de travail.

2.1.2 - L'implication du personnel salarié :

La mise en place de réunions institutionnelles

Deux réunions annuelles ont été consacrées depuis 1998 à l'examen d'une part des éléments du Bilan d'Activité, et d'autre part, aux améliorations des services rendus aux usagers.

³⁸ Exemple : Fonds de garantie et de cautionnement, remplacé par la création du FSL.

³⁹ FNAIM: Fédération Nationale des Agents Immobiliers .

Constats réalisés par l'équipe :

L'augmentation de la fréquentation du service d'une part, et l'accueil croissant de jeunes en très grande difficulté d'autre part, inquiètent fortement l'équipe qui craint que le manque d'effectif pèse à terme sur la qualité des services. Pourtant, au vu des ratios constatés dans des CLLAJ de taille comparable, ou dans des services fonctionnant « en milieu ouvert » de type AEMO, le nombre de ménages suivis est sensiblement moindre au CLLAJ. Ce qui crée ce sentiment est lié au lourd travail d'accueil des jeunes, ce que l'on appelle « le premier accueil », et qui ne se traduit pas par une mesure d'accompagnement⁴¹. Les plannings de RDV sont très chargés, alors que les jeunes ne se présentent pas toujours à l'entretien, ce qui perturbe l'organisation du travail. Les délais d'attente long créent un sentiment d'inefficacité que les jeunes ne manquent pas de nous faire savoir. Lorsque ensuite ils sont reçus, la précarité de leur situation ne permet pas bien souvent, l'immédiateté de la réponse, mais implique un suivi qui peut parfois durer quelques mois. Il est donc fortement souhaité que le projet de service puisse intégrer la création de permanences de « premier accueil » afin de permettre aux jeunes d'être reçus rapidement en dehors des plages de rendez-vous devant être consacrées principalement aux mesures d'Accompagnement Social liées au Logement.

Le deuxième constat concerne directement la position du service face à l'augmentation de son activité si l'association venait à répondre positivement, à l'un ou à l'autre des projets mentionnés plus haut. En effet, l'équipe m'a fait part de deux types de réaction. D'une part, un certain enthousiasme lié au fait que l'association étant sollicitée, indirectement, c'est le travail de l'équipe qui est reconnu. En même temps, des phénomènes d'inquiétudes sont apparus :

« Le fait de répondre positivement ne va t'il pas trop perturber une organisation finalement bien rodée ? »

« Qui absorbera la surcharge de travail liée à la phase de mise en route du projet, avant que les budgets permettent à l'association de recruter ? »

D'autres constats sont apparus, comme des défauts d'organisation concernant l'accueil téléphonique, ou encore l'organisation de l'espace logement. Mais globalement, ce sont ces deux premiers constats qui m'ont invité à rédiger un écrit spécifique, au sein duquel il m'a semblé utile d'intégrer les remarques des salariés. Des fiches reprenant les constats et les objectifs, examinés du point de vue des salariés ont été élaborées^{Annexe 5} et présentées en Conseil d'Administration en

⁴⁰UDAH-PACT: Union Départementale d'Amélioration de l'Habitat. Organisme spécialisé dans la réhabilitation du parc ancien.

⁴¹ Un tiers « seulement » des jeunes accueillis fait l'objet d'un suivi personnalisé, soit dans le cadre de la Bourse du Logement, soit dans le cadre d'une mesure d'accompagnement.

^{Annexe 5} Exemple de fiche projet.

fin d'année 2000. Ce travail très constructif aux dires des membres de l'équipe et du CA, a permis de faire surgir la nécessité de retravailler les fiches de postes, afin que chacun puisse être mobilisé et remotivé dans la mise en œuvre de cette nouvelle organisation de travail. Ceci n'a pas forcément été sans mal car entre les intentions quelque peu idéalisées et la réalité de fonctionnement d'un service ouvert du lundi au samedi, les écarts se sont mesurés dans des formes de résistances diverses ou dans l'émergence de conflits qui n'avaient jamais véritablement surgis jusqu'alors.

Fort heureusement, la perspective du passage aux 35 Heures fut pour moi l'occasion de prolonger la réflexion sous l'angle des intérêts des salariés, et de l'amélioration de leur conditions de travail, laissant le soin au Président de rappeler les éléments clé du diagnostic réalisé par l'équipe. La perspective du recrutement de nouveaux postes en regard des besoins exprimés par l'équipe, a été à cet égard particulièrement réfléchie.

La remise à plat des fiches de postes dans le cadre du passage aux 35 heures

Deux entretiens individuels (Président, directrice, salarié) ont permis dans un premier temps de discuter de la fiche de poste que j'avais préalablement soumise à chacun de mes collègues, ainsi que des souhaits concernant l'organisation horaire du travail dans le cadre des Lois AUBRY I et AUBRY II.⁴² Dans un deuxième temps, après que ces souhaits aient été repositionnés dans un planning type, le deuxième entretien a permis de discuter des perspectives de développement de l'association, et de la valorisation de chacun des emplois quant à l'accroissement éventuel des activités de l'association. A titre d'exemple, une des salariées s'est vu proposer une formation d'encadrement intermédiaire, afin d'être à même de superviser, en tant que Chef de Service, tout le secteur de l'accompagnement social, ainsi que le suivi des indicateurs concernant les jeunes les plus éloignés de l'accès au logement. Une autre salariée, recrutée sur le poste d'accueil à la Bourse du Logement, a fait l'objet de propositions relativement avancées quant aux perspectives de développement des actions de l'association au niveau départemental. En effet, elle dispose d'une Maîtrise d'Aménagement du Territoire, et ses compétences particulières nous ont fait imaginer qu'elle pourrait mettre à disposition de l'association un savoir faire utile en la matière. Dans le cas où ces projets aboutiraient, le reclassement de son poste serait bien évidemment envisagé. En attendant, je lui ai demandé d'engager une réflexion prospective sur la question des jeunes apprentis, ainsi que sur la conception d'un outil de connaissance du Parc privé à partir du fichier de la Bourse du Logement. Cette évolution progressive de sa fiche de poste, conditionnant sa progression dans la grille indiciaire, a permis une implication certaine de cette salariée embauchée à l'origine en Emploi Jeune.

Le rattachement du CLLAJ à la Convention Collective des CHRS et Services d'Accueil, d'Orientation et d'Insertion pour Adultes : un choix significatif au regard des orientations nouvelles de l'association.

Rattaché lors de la création de l'association à la grille de salaire appliquée à la Mission Locale, le CLLAJ ne s'est pas investi de la question de l'évolution de la grille de salaire jusqu'à ce que, au vu de mon insistance, le Bureau s'intéresse à cette question. En effet, la progression de la masse salariale était devenue telle que sur certaines rémunérations, nous avons très largement dépassé les indices appliqués d'une manière générale dans le secteur socio-culturel ou de l'éducation populaire.⁴³ Lorsque la rémunération des travailleurs sociaux du CLLAJ eut atteint les niveaux pratiqués dans le secteur social appliquant la convention dite de « 66 » ou celle applicable dans les CHRS, l'association a procédé à un gel de la rémunération dans l'attente d'une décision du Conseil d'Administration.

Après de nombreuses discussions quant à l'intérêt ou non de se rattacher à une Convention Collective plutôt que de maintenir le principe d'application d'un « accord d'entreprise » qui aurait été pensé pour et par le CLLAJ⁴⁴, la décision fut prise d'appliquer les Accords de Travail applicables dans les CHRS et service d'accueil d'orientation et d'insertion pour adulte. Ce choix, justifié principalement par des questions d'harmonisation des références au niveau local (plusieurs associations oeuvrant dans le secteur de l'insertion de l'habitat ont choisi cette convention) est de mon point de vue tout à fait significatif du fait que le CLLAJ inscrive dorénavant son action dans le champ du « social ». Or, à l'heure où les projets proposés au CLLAJ se dirigent davantage vers « les plus en difficulté », il m'apparaît que le fait de se rattacher à la convention des CHRS est d'une certaine manière le symbole de l'acceptation tacite de cette nouvelle orientation, jusqu'alors plus ou moins refoulée.

C'est donc dans ce contexte de réaménagements réglementaires qu'a été amorcée, « en douceur », une dynamique de changement. En renouvelant le Conseil d'Administration, de nouveaux administrateurs ont permis d'enrichir les débats de l'assemblée en amenant des points de vue différents. En organisant différents temps d'échange avec les salariés, des décisions essentielles ont été prises telles que le rattachement du CLLAJ à la convention collective des CHRS, ce qui n'est pas un acte anodin pour une association confrontée aux questionnements retracés plus haut. Enfin, le passage au 35 Heures fut l'occasion d'établir des rencontres entre l'équipe et le bureau du CLLAJ, ce qui n'avait jamais eu lieu, mais également de discuter de l'avenir de l'association, de ses projets, de la nature des demandes des usagers, etc...

⁴² Choix AUBRY I et AUBRY II décidé préalablement en Bureau en vue de l'application anticipée de l'ARTT pour les associations de moins de 20 salariés.

⁴³ Ref. Convention de l'animation Socio-culturelle- Convention des FJT.

⁴⁴ Il n'existe pas de référence Nationale concernant les CLLAJ

2.2 - L'identification des besoins des usagers:

Il faut noter, et c'est pourquoi le CLLAJ travaille beaucoup dans le cadre de la politique de la ville, que chacun des projets soumis à l'association est multi-dimensionnel. Ils concernent la création d'une nouvelle offre de logements pour des jeunes en formation en alternance (projet foyer d'apprentis), mais impliquent également une réflexion sur les questions liées à l'emploi en secteur rural ou hors grands secteurs urbains (Pithiviers, Malesherbes), ou bien encore des questions liées aux problèmes de l'errance et donc de la prévention de la délinquance (CHRS Jeunes). Compte tenu du fait que les besoins de la population des jeunes demandeurs de logements étaient finalement peu chiffrés en dehors du Bilan Statistique fourni par le CLLAJ et de l'étude de l'Agence d'Urbanisme, nous avons souhaité travailler à l'identification des besoins des jeunes non logés.

Notre objectif visait à la fois la quantification, mais également la qualification de ces besoins (2.2.1). Dans un second temps, l'association souhaitait réfléchir aux caractéristiques des réponses « idéales » à envisager, en tenant compte de la parole des usagers mais également des contraintes réglementaires ou locales repérées dans l'étude des besoins (2.2). Enfin, le Conseil d'Administration, en disposant de ces éléments de connaissance de la population et des dispositifs pu élaborer des choix et définir son projet pour les années à venir (2.2.3).

2.2.1 - Quantifier et qualifier les besoins :

L'analyse des demandes insatisfaites face aux typologies des jeunes logés par le service : premières conclusions

L'analyse de ces données statistiques montre un accroissement significatif du nombre de ménages accueillis au CLLAJ, entre 1996 et 2000, principalement concernant les ménages pour lesquels la mise en place d'une mesure d'accompagnement social est nécessaire. Le profil des jeunes accueillis nous indique que, la baisse du nombre des étudiants a été compensée en partie par l'augmentation du nombre de jeunes en situation précaire. Même en CDI, les jeunes travaillant notamment dans la restauration ou la grande distribution ne disposent pas forcément d'un emploi à temps complet et donc d'une rémunération très importante. Par ailleurs, avec la reprise économique, les employeurs sont plus tentés de proposer des CDI (ce qui leur évite de payer la prime de précarité au terme d'un CDD) mais les conditions de travail sont telles que les jeunes ne restent pas toujours dans cet emploi. Les conséquences concernant l'accès au logement sont donc toujours les mêmes, bien qu'un certain nombre de ces jeunes soient effectivement en situation d'emploi.

Nombre et Profil des Jeunes accueillis au Service :

Nombre de ménages accueillis	Bourse du Logement	Premier Accueil (sans ASL ou ASL N-1)	Mesures d'ASL engagées sur l'année	TOTAL
1996	252	295	60	607
1997	321	368	68	757
1998	428	340	80	848
1999	247	275	90	685
2000	340	305	98	773

Tableau 1 - Nombre de ménages accueillis

Profil des jeunes accueillis (en %)	Etudiants	CDI	CDD – Intérim Contrat de Qualif. Apprentissage	En situation de formation Professionnelle	Prestations familiales RMI AAH Sans Emploi
1996	25	10	25	17	23
1997	20	11	26	13	30
1998	20	13	31	12	24
1999	4,5	15	35,5	15	30
2000	6,5	17,5	41	8,5	26,5

Tableau 2 - Profil des jeunes accueillis

Concernant les jeunes logés, on peut remarquer que la « Bourse du Logement » est la première voie de relogements. Un quart des jeunes accueillis est logé par notre intermédiaire, et les jeunes en situation d'insertion sont privilégiés dans les propositions de logements dont nous disposons.

Nombre et Profil des jeunes logés :

Nombre de jeunes logés (en ménages)	Bourse du Logement	Parc social HLM, FJT ou autres.	Sous-Location	TOTAL
1996	134	63	20	217
1997	116	102	16	234
1998	122	149	19	290
1999	83	115	24	222
2000	89	148	32	275

Tableau 3 - Nombre de jeunes logés

Profil des jeunes logés (en %)	Etudiants	CDI	CDD – Intérim Contrat de Qualif. Apprentissage	En situation de formation Professionnelle ou	Prestations familiales – RMI AAH
1996	26	10	35	16	13
1997	18	8	34	12	28
1998	16	12	33	12	27
1999	2	16,5	39	14	28,5
2000	5	19,5	40,5	7	28

Tableau 4-Profil des jeunes logés

Le « taux de placement » de 1 sur 4, s'il n'est pas totalement satisfaisant, ne peut néanmoins pas réduire le travail de l'équipe à un constat d'inefficacité. Bien sûr, comme dans d'autres services, nous pourrions avoir un taux de relogement dans le parc privé beaucoup plus important, mais à quel prix ... Les jeunes que nous accueillons sont fragiles, et les propriétaires font preuve d'une légitime exigence. Nous devons donc bien mesurer notre prise de risque à chaque orientation, au risque de faire chuter notre « clientèle » de propriétaires, que nous considérons comme étant également usager du service. Or, depuis la création du service, nous sommes en contact avec environ 150 propriétaires chaque année (pour environ 600 coordonnées en fichier) qui travaillent de plus en plus avec le CLLAJ en faveur de l'accueil de jeunes en insertion. Réorienter des jeunes

en trop grande difficulté serait mettre à mal ce long travail de mise en confiance avec le réseau des propriétaires.

Il reste donc les solutions d'accueil en logements transitoire. Au nombre de 25, le taux de rotation au sein de ces logements est important⁴⁵, ce qui démontre une bonne capacité du service à replacer les jeunes à la suite de cette première expérience en logement autonome. La question se pose donc du développement de la gamme de logement transitoire. Mais cela répondrait-il pour autant aux demandes insatisfaites ? Est-ce vraiment du logement autonome avec un accompagnement qu'il faut promouvoir ? Pour s'en assurer l'étude des demandes de logements insatisfaites est indispensable.

Concernant les demandes insatisfaites :

Nous avons dû procéder par une lecture plus qualitative des dossiers de demande de logement et nous interroger sur les facteurs de blocages pouvant expliquer le fait que certains dossiers de demandes de logements avaient une antériorité parfois de plusieurs années. Or, avant même de confronter nos premières conclusions à l'analyse de nos partenaires, il ressortait de la première analyse du CLLAJ, 3 grandes catégories de demandes insatisfaites :

- Celles qui tiennent à l'absence de logement adapté pour des familles ne présentant pas de problèmes notables en dehors du fait de disposer de ressources modestes. Par exemple, de grands logements (T5 et +), ou des logements dont le loyer est inaccessible pour des familles modestes dans certaines localités, alors même que le chef de famille ou le couple travaille sur la dite commune.
- Celles qui tiennent à l'inadaptation de logements concernant des familles ou personnes isolées ayant un mode de vie particulier. Par exemple, des familles récemment sédentarisées, ou des jeunes isolés avec des chiens.
- Celles qui ne tiennent pas à une quelconque pénurie de logement mais qui sont en lien avec les caractéristiques du ménage (couple, famille ou isolés). Par exemple, nous avons assisté à de multiples reprises à des refus d'attribution de logements sociaux concernant des très jeunes femmes isolées avec enfant(s), le bailleur considérant que l'orientation, à priori, devait se faire dans des établissements de type « Centre Maternel ».

Ces premières conclusions ont été énoncées verbalement lors de l'Assemblée Générale de 1999, mais les membres présents, bien que conscients de cette réalité, pouvaient également se sentir « visés » ou mis en accusation. (Bailleurs Sociaux, Maires de communes etc...). C'est donc au niveau du Conseil d'Administration que la réflexion a été réamorcée et élargie à d'autres partenaires.

⁴⁵ Durée moyenne d'occupation : 9 mois .

2.2.2 - Une approche partenariale du diagnostic des besoins sur la Communauté de Communes.

Objectifs et contexte de création de cette commission :

Cette commission de travail, impulsée par le Conseil d'Administration du CLLAJ, n'avait pas pour but de répondre à une commande « institutionnelle », mais s'est donnée comme objectif de mieux comprendre pourquoi des jeunes sont sans solution de logement, alors qu'ils sont connus, voire suivis par plusieurs services. Mandatée par le Conseil d'Administration pour coordonner l'ensemble du travail de cette commission, j'ai procédé à l'animation du groupe de travail, réalisé l'ensemble des comptes rendus et synthèse finale, et présenté les résultats au CA ainsi qu'à nos interlocuteurs de la DDASS Etat. Composé de membres concernés par la question de l'accueil des jeunes et ayant une connaissance des profils des demandeurs identifiés dans le cadre de notre réflexion, la commission a procédé à l'analyse des données statistiques de 1999 à partir des fichiers de chacun des partenaires (Mission Locale, FJT, FAJ, Résidence sociale, CLLAJ). Dans un deuxième temps, l'approche qualitative a permis une mise en commun des constats partagés par l'ensemble des membres présents, sur les profils des jeunes.

Analyse quantitative des statistiques CLLAJ :

Sur 685 dossiers de demande de logement enregistrés :

266 ménages sont logés au 31-12-99, dont 87 connus comme ayant bénéficié des dispositifs d'urgence une ou plusieurs fois.

258 dossiers ont été démarqués dans notre fichier comme ayant trouvé une solution par eux même, ou restant « sans suite » .

Il reste donc 161 ménages, identifiés comme étant « non logés » au 31.12.1999.

Une première analyse de ces dossiers nous indique que ce chiffre doit être pondéré par les indicateurs suivants :

21 jeunes ont bénéficié d'une proposition de logement refusée par l'intéressé.

6 demandes devaient être traitées avec proposition dans les semaines à venir (ex. proposition en cours, attente de résultat commission FSL). 39 jeunes ont été réorientés vers les services sociaux (UTAS, ASE, UDAF principalement)

6 dossiers ont été examinés afin d'engager une aide au niveau du Fonds d'Aide aux jeunes mais sont restés sans suite faute de nouvelles du jeune concerné.

Enfin, 10 dossiers ont été traités dans le cadre de conseils ou d'information (Ex. prévention impayé, litiges propriétaires ...)

Soit environ 80 dossiers identifiés comme ayant fait l'objet d'une réponse pouvant aboutir à la résolution du problème. Ainsi, le nombre de dossiers réellement identifiés comme n'ayant pas fait l'objet d'une intervention de notre service est donc porté à environ 80.

Sur les 80 dossiers restants:

Une quinzaine concerne très directement une problématique liée au traitement de l'urgence. Le plus souvent, les jeunes concernés s'inscrivent dans une sorte d'errance tout en refusant explicitement ou implicitement l'inscription dans un projet professionnel. Par ailleurs, la notion « d'urgence » peut être associée à d'autres problématiques, identifiées à partir des « **mots clés** »^{Annexe 6} suivants :

Toxicomanie

Problématique « Psy »

Absence de ressources

Décalage de la demande

Marginalisation

Chien .

Ces « mots clés » ne sont pas exhaustifs. Ils ont servi à catégoriser à minima afin que nous ayons une idée quantifiée des profils. Mais chaque cas est quasiment à traiter de façon très personnalisée. Pour l'un, la connaissance d'un traumatisme familial ou sentimental supposera une recherche de logement à tel endroit, éloigné des copains, dans un environnement adéquat. Pour l'autre, la recherche s'orientera vers un logement indépendant, car le fait d'avoir subi un parcours institutionnel « chargé » lui rend insupportable toute idée d'orientation sur une structure collective. On constate donc qu'il n'existe pas dans l'absolu «une » réponse idéale mais des types de réponses en fonction de chacune des situations que j'ai regroupé en deux grandes catégories :

Les jeunes qui cumulent de multiples difficultés et qui, d'une manière générale :

- ont du mal à se mobiliser sur un parcours de formation,
- connaissent les réseaux d'accueil d'urgence, ne souhaitent plus (refus du type d'accueil et des procédures d'accompagnement social) ou ne peuvent plus en bénéficier (refus de la structure d'accueil).

Ces jeunes sont identifiés pour 80% d'entre eux comme ayant eu un parcours institutionnel.

Les jeunes « en rupture » :

- qui ne sont pas forcément inscrits dans un parcours « lourd »,
- pour lesquels il n'y a pas d'actes de délinquance avérée,
- mais qui sont confrontés à un environnement familial ou amical déséquilibrant.

^{Annexe 6} Voir en annexe le détail de l'analyse par mots-clé.

Ce sont des jeunes qui sont périodiquement demandeurs d'aides financières du FAJ, qui ont pu s'inscrire relativement durablement dans un projet de formation, lequel est mis en échec au bout de quelques mois.

On observe que, pour la première catégorie, un large partenariat est mobilisé autour de ces situations. Ils se caractérisent tous par une situation passée ou présente d'errance et la mobilisation de nombreux partenaires. Certains groupes d'appui, organisés à la Mission Locale ont par exemple pu réunir jusqu'à 6 ou 7 intervenants associant, au cas par cas, le CHRS, les associations spécialisées dans le domaine de la toxicomanie, la Mission Locale, le CLLAJ, le FAJ, la psychologue intervenant au sein de la Mission Locale, le CMP, l'assistante sociale, les référents d'organismes de formation, ou d'autres associations d'insertion. Des propositions découlent de ces rencontres et permettent d'avoir « un discours commun » auprès du jeune concerné, ce qui est déjà essentiel. Mais concernant l'aspect du logement, les intervenants sont démunis. Les appréhensions du CLLAJ tournent autour de la crainte du squatt, de l'absence de solvabilité durable, du manque de moyen en accompagnement à proximité directe du jeune au cas où, etc... Le CHRS a pu connaître ces jeunes, mais semble être confronté, concernant l'accueil en logement temporaire, aux mêmes craintes que le CLLAJ, et concernant l'accueil en CHRS, à la maîtrise de la politique de peuplement interne aux résidences sociales, en particulier concernant les jeunes toxicomanes. Ceci révèle donc l'insuffisance de logements temporaires ou de places en CHRS, avec la forte mobilisation d'un accompagnement social.

Pour le second groupe, on pourrait penser que les propositions sont plus simples à élaborer, les jeunes étant repérés avec une problématique dominante. Cependant, chacun s'accorde à dire que pour certains d'entre eux, lorsque l'instabilité chronique de ces jeunes est observée dans la durée, avec des mises en échec répétées au niveau de l'orientation vers un dispositif de soutien psychologique ou vers des stages prenant en considération la nécessité d'un accompagnement personnalisé, on est loin de l'accès à un logement autonome ... Pour d'autres, notamment les jeunes avec des chiens, ou des jeunes inscrits « familialement » dans la marginalité, des propositions de logements adaptés, type PLAI⁴⁶, pourraient convenir. Il est confirmé statistiquement le manque de T3 et T4 pour des jeunes ménages avec enfant(s), qui vivent en caravane ou sont très mal logés dans la famille, et où là encore, une proposition de logement dans le parc HLM existant semble difficilement convenir.

Dans tous les cas, si une solution avait pu être trouvée dès l'émergence du problème, la situation ne se serait sans doute pas autant dégradée. Cette analyse confirme donc l'utilité des réseaux d'accueil des jeunes et de leur collaboration mutuelle, afin de :

- S'accorder sur le diagnostic de la situation
- Les éléments de résolution du (des) problèmes.

⁴⁶ PLAI : PLA Insertion, logements réservés aux personnes à ressources très modestes (< à 60% du plafond PLA)

La question particulière des jeunes errants :

Au sens où Gilbert BERLIOZ l'énonce dans une revue consacrée au problème de l'errance des jeunes, ceux rencontrés au CLLAJ donnent les signes d'une « errance floue ». Elle concerne « toute population « flottante » en situation de précarité, soumise à une mobilité des statuts et une imprévisibilité de l'avenir. Pour ceux-ci qui ne se déplacent pas forcément très loin, le passage dans la rue ou les hébergements précaires peuvent être un moment de la trajectoire sans pour autant la résumer »⁴⁷.

L'étude des parcours résidentiels démontre en effet qu'un certain nombre de jeunes ont pu, à un moment ou à un autre, être confrontés temporairement à une situation d'errance. Ceci concerne d'ailleurs également des jeunes qui ne présentent pas de caractéristiques de désaffiliation évidentes. Par exemple, des jeunes apprentis qui, logeant dans la ville où se situe le centre de formation bénéficient de l'allocation logement au foyer d'apprentis, mais dans la ville où se situe le lieu professionnel, dorment au camping ou dans la voiture à défaut de pouvoir financer un deuxième loyer.⁴⁸ Concernant les jeunes qui ont connu des parcours d'errance « dure », et tous les processus disqualifiants que ceux-ci engendrent, nous avons constaté que l'accès au logement autonome « en voie directe » ne provoquait que très rarement des effets positifs, les effets de « solidarité » avec la rue jouant souvent en défaveur de l'occupant en titre. (logement squatté, locataire de droit remis dehors ...)⁴⁹

La situation des jeunes errants est donc à traiter de façon spécifique, quasiment « au cas par cas », ce qui rend la construction de réponses standardisées, à mon sens, tout à fait impossible. La FNARS⁵⁰ revendique le retour des pensions de famille en tant que lieux de vie socialisant et sécurisants. D'autres modèles existent, des plus originaux (bergeries ou casots permettant une sédentarisation marginale, tipis dans les Pyrénées Orientales) aux plus encadrés (SAMU social, Hôtels Sociaux ...), mais il faudrait une étude particulière concernant cette population afin de se déterminer sur la ou les types de solutions à explorer.

2.2.3 - Les souhaits des usagers face aux contraintes réglementaires :

Impliquer les jeunes dans le projet associatif est difficile, mais c'est une préoccupation à laquelle j'attache de l'importance. La nouvelle composition du Conseil d'Administration permet la présence

⁴⁷ « Composer avec le désir : de l'errance à l'insertion » Revue de la sauvegarde de l'enfance » 2000 N°4

⁴⁸ Pas de possibilité de cumul de 2 Allocations logement .

⁴⁹ Expériences tentées en logement gérés en ALT .

⁵⁰ Fédération Nationale des Associations de Réadaptation Sociale.

d'un représentant des usagers, jeune ou/et propriétaire. Mais je dois avouer que dans une structure comme la notre, je crois peu à l'investissement d'un usager-jeune au sein des débats du C.A. Le taux de rotation au sein des appartements est important et ne permet pas une participation dans la durée. Quant aux bénéficiaires des mesures de suivi, ils sont plutôt en situation de demandeur, et non en posture de candidat potentiel au conseil. Enfin, il faut être sorti de la « galère » pour s'autoriser à être le représentant d'usagers que, de surcroît, on ne connaît pas. Et c'est bien ce dernier point qui pêche, lorsque l'on souhaite mettre en place une démarche intégrant la parole des usagers. Dans une association comme la notre, les usagers ont peu le loisir de se rencontrer. Des expériences ont été tentées, notamment en organisant des rencontres entre locataires mais la dynamique est difficile à créer. Tout porte à croire que les jeunes sont heureux de n'être pas en foyer, d'avoir « le luxe » de loger de façon autonome, dans un anonymat le plus total. Alors, aller parler avec d'autres de sa galère, de son souhait de logement après l'appartement transitoire ...

Ainsi, au vu de ce constat, on pourrait penser que la prise en compte de la parole des usagers n'existe pas. En réalité, si elle ne se fait pas « en prise directe », nous utilisons un vecteur neutre, l'Atelier de Technique de Recherche de Logement (ATRL), qui permet aux jeunes de s'exprimer tout en étant en posture d'apprenant.

Les souhaits des usagers :

L'ATRL est organisé en trois modules qui permettent au jeune d'obtenir des conseils sur la recherche d'un logement et la vie dans le logement. Les groupes sont composés d'une dizaine de personnes, principalement orientés par les conseillers de la Mission Locale et inscrits dans le dispositif TRACE. La dynamique de groupe est présente dès le départ des quatre séances, les jeunes suivant parallèlement ensemble un stage de pré-orientation professionnelle. Certains jeunes ont déjà eu une expérience de logement, d'autres habitent encore chez leurs parents, d'autres encore ont connu ou connaissent au moment de l'atelier, l'hôtel ou les dispositifs d'urgence. Ce qui ressort de ces ateliers se résume de la façon suivante :

- Avoir un logement valorisant, c'est d'abord habiter dans un environnement où l'on se sente bien. Le centre ville est fréquemment cité, mais certains jeunes ménages préfèrent habiter les grands ensembles, à proximité de la famille. D'autres imaginent qu'habiter à la campagne sera un bon moyen de « couper les ponts ».
- Si la plupart expriment le souci d'être autonomes au sein de leur logement, certains jeunes recherchent, au contraire, un environnement qui permette d'éviter l'isolement, un Foyer de Jeunes Travailleurs par exemple. La co-location n'est que très peu souhaitée.
- La qualité du logement s'exprime à travers différents signes : un interphone, une cuisine disposant d'un bloc équipé, un parking.

A la fin de l'atelier (après avoir travaillé sur les aspects budgétaires du logement), les jeunes conviennent que les logements « idéalisés » sont souvent trop chers pour eux. Si bien que l'accès au logement apparaît lointain, du moins sans aide.

Beaucoup de jeunes regrettent que pendant la période où ils ont le moins de ressources, ils doivent payer le même loyer que des ménages disposant de revenus plus importants. Par ailleurs, certains jeunes n'ont besoin d'un logement que pour un temps très court (un stage, un CDD ..). Or, les FJT qui devraient répondre à ces demandes sont souvent complets, et les redevances incluant un forfait de repas apparaissent élevées au regard d'une petite rémunération. D'ailleurs, les jeunes qui ne disposent que de 2000 F de revenu de stage ne peuvent y prétendre sans soutien du Fonds d'Aide aux Jeunes. Les jeunes souhaitent donc bénéficier de logements en rapport avec leur ressources, bien situés, et permettant une reconnaissance sociale. Des réclamations bien légitimes en somme. Mais les réponses ne sont pas si simples à imaginer compte tenu du cadre réglementaire auquel les jeunes comme les opérateurs sont confrontés.

Les contraintes réglementaires :

Les aspects liés à la réglementation sont très importants, dès lors que l'on s'attache à chercher des solutions pour des jeunes non logés. Des associations comme le DAL⁵¹ mettent d'ailleurs en avant le caractère abusif de certaines réglementations, et ont parfois joué un rôle indéniable dans l'évolution de celles-ci en faveur des mal logés⁵². Le 6^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées⁵³ note à cet égard que « Le contexte de cette année (2000) est paradoxal pour le logement des personnes défavorisées /.../ Les réformes de 98 de la loi contre les exclusions sont largement soutenues /.../ Mais la situation de certains ménages provoque des réactions dont on a du mal à mesurer l'ampleur mais dont on perçoit les effets : augmentation voire organisation de squat, refus de certaines familles d'attribution de logements sociaux dans des quartiers dégradés et défavorisés, réticences de collectivités locales à répondre à des besoins d'hébergement ou de logement pour des ménages fragilisés . » Le bilan est donc contrasté : la volonté politique existe mais les dispositifs s'empilent, sans avoir véritablement abouti à une simplification des procédures et une amélioration des réponses. Voici quelques exemples qui concernent plus spécifiquement l'accès au logement des jeunes :

Il existe des contraintes liées à la capacité des personnes à signer ou non un contrat de bail :

Par exemple, l'hébergement ou la sous-location de logements pour les mineurs n'est possible qu'à partir du moment où ceux-ci sont émancipés. Si ce n'est pas le cas, ce sont les personnes ayant autorité sur eux qui doivent signer le contrat de location, ce qui pose parfois des problèmes très concrets concernant l'accueil de jeunes sortant de Maisons d'Enfants à Caractère Social par exemple.

⁵¹ Association « Droit Au Logement ».

⁵² Réquisition Préfectorale pour les logements vacants par exemple.

⁵³ Rapport HCLPD « Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi » 2000

De la même manière des personnes « sans papiers », ou disposant d'un titre de séjour ne leur conférant pas le droit de travailler, donc d'être solvables, ne peuvent être signataires d'un contrat de location.⁵⁴

Il existe des contraintes liées aux durées d'occupation dans les différents dispositifs :

Par exemple, l'accueil en logements gérés avec le dispositif ALT ne permet normalement pas un accueil supérieur à 6 mois. Ainsi, alors que l'ALT permet une totale gratuité du logement, le fait de limiter l'occupation à une durée inférieure à 6 mois ne favorise pas la stabilisation de situations fragilisées, ou l'accueil de jeunes apprentis par exemple.

Il existe des contraintes liées à l'octroi d'aides financières :

Pour les plus significatives d'entre elles, je citerai l'Aide au Maintien dans les lieux octroyée par le FSL à partir de 3 mois de quote-part (loyer de base – Allocation logement) d'impayé de loyer, et l'Allocation Logement Sociale (ALS) ou l'Allocation Personnalisée au Logement (APL) qui n'est attribuée qu'à partir du deuxième mois d'occupation du logement.

L'examen en détail d'un certain nombre de textes réglementaires nous fournirait l'occasion de citer bien d'autres exemples, comme le fait que la demande HLM, si elle n'est pas renouvelée chaque année devient caduque, mais ces quelques exemples font déjà foi de la complexité des procédures concernant à la fois les demandeurs de logement et des associations agissant en leur nom. C'est par ailleurs sans compter les contraintes qui, sans être véritablement réglementaires, relèvent du pouvoir des bailleurs à attribuer ou ne pas attribuer un logement. Les Protocoles d'Occupation du parc Social (POPS) permettent en effet de justifier une certaine politique de peuplement, à l'égard par exemple du nécessaire équilibre entre communautés étrangères, du nombre de familles en difficulté situées sur un même quartier, etc... Les Plans Locaux de l'Habitat, visant à mieux répartir l'offre de logement social sur un territoire donné, devraient amoindrir les effets néfastes de politiques d'attribution parfois réellement discriminatoires de la part de certains bailleurs, ou de refus systématiques de certaines communes d'implanter des programmes de logements sociaux.⁵⁵ A ce titre, le CLLAJ a signé une convention avec la Ville d'Orléans afin de bénéficier du Droit de Réserve auquel la commune peut prétendre concernant un certain nombre de logements proposés par les bailleurs sociaux.

⁵⁴ Elles sont alors accueillies en CADA Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ou en CPH Centre Provisoire d'Hébergement.

⁵⁵ Voir également effets de la loi Solidarités Renouvellement Urbain – Le Monde – « Les candidats aux municipales font silence sur le logement social » 4 et 5 Mars 2001.

2.3 - Définition des axes stratégiques du projet associatif et mise en œuvre du projet de changement:

Il est certain que la démarche même de diagnostic, avant toute élaboration de réponse, a produit des effets intéressants sur le partenariat. C'est ainsi que certains conseillers de la Mission Locale, qui n'étaient peut-être pas tout à fait convaincus de la complexité des problèmes, ont mieux intégré l'impuissance du CLLAJ à répondre immédiatement aux demandes. Du côté des travailleurs sociaux du CLLAJ, la possibilité d'exprimer des tensions importantes, nées de ce sentiment d'impuissance, a été très salutaire. Ce n'étaient plus eux « les fautifs », mais bien un ensemble de facteurs dont certains relèvent de l'absence de logements ou de dispositifs adaptés, et d'autres ont trait aux choix réalisés par l'intéressé.

Du côté de l'association enfin, le fait de mieux cerner la nature des demandes insatisfaites n'a pas impliqué une position radicale et définitive quant aux choix de privilégier un type de public plutôt qu'un autre. Et, même si l'insuffisance de lits en CHRS s'est révélée de manière criante, ce constat n'a pas réactivé la réflexion quant à la création au CLLAJ d'une unité « CHRS Jeune ». L'enquête a en définitive été le support d'une réflexion qui favorisa la redéfinition des axes stratégiques du projet de changement, tout en amorçant une nouvelle façon de travailler. Sans perdre de vue différents projets que l'association estime relever de sa compétence, la perspective de s'engager dans le Programme Social Thématique de l'Agglomération Orléanaise devint alors un objectif opérationnel permettant d'imaginer :

- le type de logements à mobiliser,
- le public prioritaire destinataire des logements,
- la méthode de travail envisagée de la mobilisation du partenariat, à la mise en œuvre opérationnelle de l'action.

2.3.1 - Des principes d'action:

Extraits du projet de service :

« Les représentations multiples de notre service, qui sont en partie le fruit de notre histoire, doivent nous conduire à nous interroger sur notre identité aujourd'hui, la place réelle que nous occupons dans notre secteur d'intervention, ainsi que la qualité du service rendu aux usagers. C'est dans cet esprit qu'ont été menées plusieurs réunions de service dès 1998, qui nous ont permis au fur et à mesure des années d'ajuster notre discours autant que nos projets. Ces réunions ont été aussi le lieu d'expression du ressenti des salariés quant à l'évolution du travail engagé en interne ». Extrait du propos introductif .

Partant d'un constat partagé visant la redéfinition des axes stratégiques de l'association, le conseil d'administration du CLLAJ conclut au renforcement des actions sur le Département, tout en intégrant l'idée de renforcer ses moyens d'actions permettant une meilleure prise en charge des jeunes les plus en difficultés.

« Le projet relève d'une démarche prospective et trace des perspectives. Il permet d'entrevoir et d'identifier des directions à prendre, et en cela, le projet est directement lié à la fonction de direction car il oblige à anticiper, prévoir, planifier, coordonner, évaluer, rassemblant ainsi les actions principales d'un directeur d'établissement. Le projet représente une volonté et une ambition, un mouvement d'anticipation et d'adaptation. Il constitue une réponse à la turbulence et aux mutations d'environnement, car il marque des références et des éléments de stabilité pour contourner ou orienter des influences. » P.Lefèvre ⁵⁶.

Quatre axes, déclinés en perspectives d'actions, ont ainsi été développés dans le projet associatif :

Un projet tenant compte des contraintes des territoires et des jeux d'acteurs

La prise en compte des besoins en logement des jeunes doit faire l'objet d'une approche spécifique dans les schémas et plans départementaux. Celle-ci doit être préalable à la mise en place de projets visant à créer de l'offre, et permettre le regroupement d'un large partenariat afin de bien penser la réponse en fonction des besoins à couvrir. Cet axe de travail, qui s'inscrit dans une démarche de développement local à l'échelle départementale et régionale⁵⁷, permet ainsi à l'association de faire revivre les valeurs qui étaient fortement présentes lors de la création du CLLAJ et que l'on retrouve symboliquement dans l'appellation « comité local », en tant que regroupement de partenaires.

C'est ainsi que le CLLAJ souhaite promouvoir des solutions nouvelles dans les secteurs de Montargis et de Pithiviers .

Un projet qui vise la participation des usagers

La consolidation des services en place est un préalable avant le développement de la gamme de logement. L'amélioration par exemple du service « Bourse du Logement » à travers la participation d'un représentant des propriétaires au sein du Conseil d'Administration en est une illustration.

Cette nouvelle organisation, plus participative, pourrait peut-être nous engager sur la voie de la création d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale, comme certains nous y incitent. Concernant la participation des jeunes, plusieurs hypothèses sont envisagées, en particulier l'association de jeunes à la réalisation d'un chantier d'insertion dans le cadre du PST.

⁵⁶ LEFEVRE Patrick, Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social, Dunod, p147

Le CLLAJ reste un lieu d'accueil ouvert à tous les jeunes, complémentaire des autres dispositifs locaux ...

L'augmentation du nombre de mesures d'accompagnement social ne doit pas pour autant occulter la nécessité de conserver un service d'accueil ouvert à tous les jeunes, perçus comme étant en difficulté ou non. Ce principe, fortement énoncé par les Présidents successifs, rappelle à nos partenaires comme aux membres de l'association que le CLLAJ n'est pas qu'un service d'action sociale. C'est aussi un lieu, neutre et non stigmatisant, où chacun peut trouver selon ses besoins une réponse adaptée à sa demande.

Ainsi, concernant la réflexion engagée à propos des jeunes non logés, l'association réaffirme son intention de poursuivre la réflexion afin de faire remonter aux instances compétentes l'état des lieux des besoins concernant notamment les jeunes en errance. Pour ces jeunes, il est en effet noté que des moyens spécifiques doivent être mobilisés par les CHRS notamment. Le CLLAJ ne se désinvestit pas pour autant de la construction de réponses nouvelles concernant les jeunes qui ont été identifiés au sein du groupe de travail. *Ainsi, de nouveaux logements gérés en ALT pourront prochainement être mis à disposition de jeunes en grande difficulté. L'accroissement du nombre de logements sera proportionnel à l'augmentation des mesures d'accompagnement social*

Le CLLAJ souhaite promouvoir une offre de logement de qualité :

Un logement, c'est une unité d'habitation. C'est un bien matériel présentant un certain nombre de caractéristiques techniques tout en s'inscrivant dans un espace précis. Il est appelé «habitat » quand la dimension « logement-environnement » est prise en considération. Accéder à un logement, c'est donc accéder à un espace privé qui situe socialement dans un environnement⁵⁸.

C'est pourquoi il est décidé le principe de la mobilisation du CLLAJ dans le cadre de la nouvelle Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, au sein de laquelle des logements faisant l'objet d'une réhabilitation en parc ancien (PST) pourrait être mobilisés pour les jeunes. En effet, tout en s'appuyant sur une véritable démarche de développement local, l'offre de logement correspond tout à fait aux besoins des jeunes en insertion. (logements en centre ville, loyers très modiques)– Voir partie III – .

2.3.2 - Une méthode au service du projet:

L'énoncé de principes ne fait pas tout et est loin de garantir le succès du projet. Il doit reposer avant tout sur la volonté des acteurs, mais il aide à structurer notre pensée et à faire en sorte

⁵⁷ Participation du CLLAJ à une mission d'expertise sur « Le logement des jeunes en Région Centre » Etude réalisée par C.Garcéra Directeur du FJT de Tours.

⁵⁸ N.Czechowski « Habiter, Habité ». Ed Autrement 1990.

qu'elle devienne, au moins le temps du travail collectif, une pensée commune. Je me suis particulièrement appuyée pour ce faire, sur le livre de Mr Jean-Louis Deshaies, intitulé « Mettre en œuvre les projets », publié en 2000⁵⁹.

Les éléments clés à prendre en considération dans la conduite du projet :

Mettant au centre d'un triptyque organisationnel les besoins des usagers et aspirations des personnels, J.L DESHAIES conçoit la dynamique de changement dans la démarche de projet, en trois axes :

Le cycle des décisions politiques et des orientations stratégiques :

1. Résolutions du CA de l'association et des organismes de contrôle
2. Changements organisationnels et validation des procédures
3. Réalisation de choix stratégiques en matière de gestion des ressources humaines

Les deux premières étapes ont été réalisées à travers la mise en forme du projet de service, tandis que la troisième a été abordée lors des discussions et décisions relatives au passage au 35 Heures, ainsi qu'au rattachement à la convention des CHRS.

Vient ensuite le temps de la réflexion quant aux choix financiers relatifs aux projets sur lesquels l'association souhaite se positionner. En l'occurrence, la diversité de financements dont l'association bénéficie est privilégiée à une augmentation massive de son budget, tel que cela aurait été le cas si le CLLAJ avait créé un CHRS.

Le processus de résolution des problèmes :

Les quatre étapes qui suivent ont été expérimentées pour les deux premières phases, à travers l'étude des besoins non satisfaits. Nous verrons en troisième partie de ce document comment la mise en œuvre d'un projet sera abordée au sein du CLLAJ ainsi que les outils d'évaluation dont l'association se dotera.

- Diagnostic
- Elaboration des projets
- Mise en œuvre des projets
- Evaluation

Les outils du management des activités et des compétences :

Il sont nombreux et peuvent, au cas par cas, venir en appui de la démarche comme nous le verrons en troisième partie du mémoire.

⁵⁹ « Mettre en œuvre les projets. L'approche socio-économique : une démarche proactive des établissements et services sanitaires, sociaux et médico-sociaux pour répondre aux exigences de l'accréditation et de l'évaluation. » J.L Deshaies. Ed L'HARMATTAN 2000

- Plan pluri-annuel d'actions stratégiques
- Dispositifs de communication, de coordination et de concertation
- Plans semestriels d'actions prioritaires
- Mise en œuvre du droit des usagers
- Grilles de compétences
- Tableaux de bord des activités et des compétences.

Le développement social local en tant qu'axe transversal de réflexion :

Le logement n'est qu'un support et ne peut pas résoudre tous les problèmes rencontrés par les jeunes...Les pistes de solutions « techniques » ne sont pas simples à imaginer car elles présupposent, pour un certain nombre de situations, un partenariat solide et pluri-disciplinaire afin que la mesure d'accompagnement social lié au logement ne soit pas, par exemple, le support unique d'accompagnement de la famille. Ceci implique que lorsqu'une personne est accueillie dans un logement géré par une association, les moyens mis à disposition de cette association en terme de suivi hors champ de compétence logement soient véritablement mis en œuvre. Or, si les principes éthiques propres à chacun des intervenants (anonymat, libre adhésion des personnes à s'engager dans un processus de soin ou de suivi..) ne doivent pas être remis en cause, il n'en demeure pas moins que les gestionnaires de logements sont parfois confrontés à de telles difficultés et de façon tellement isolée, que la question de l'effectivité du partenariat se pose véritablement. Cette question a été abordée au sein du groupe de travail à travers des exemples liés à la dégradation de situations de jeunes en logement FJT en grande difficulté psychologiques, ou de jeunes laissant se dégrader leur logement de façon significative (problèmes d'entretien de lieux pouvant nécessiter la présence d'une travailleuse familiale). Or lorsqu'il a fallu faire appel à des intervenants spécialisés, tels que les Centres Médico-Psychologiques, chacun des membres du groupe de travail s'est rattaché à la même conclusion : il n'y a pas ou très peu de collaboration possible, les professionnels des CMP arguant du fait que « La démarche doit venir de l'intéressé ». Ceci est tout à fait compréhensible, mais comment aider les équipes qui sont en contact avec des jeunes très démunis, à inviter ces jeunes à avoir une démarche active et volontaire ?

On comprend à travers cet exemple que de nouveaux modes d'intervention doivent se mettre en place dans l'intérêt des usagers, parce que les démarches individuelles de chaque service, conduites en parallèle les unes et les autres, sont non seulement inefficaces, mais mettent parfois à mal toute perspective d'évolution positive de la situation. L'émergence de nouvelles pratiques, ancrées sur un territoire, et impliquant des acteurs locaux qui font preuve d'une reconnaissance mutuelle, ouvrent les portes d'une nouvelle approche du travail social. L'utilisateur n'est plus alors un objet que l'on comptabilise dans des bilans d'actions, mais un sujet qui exprime des désirs et des besoins particuliers, comme le confirme Paul Henderson⁶⁰ :

⁶⁰ Savoir- Faire en développement social local – Paul Henderson – Bayard Editions. P11

« Les professionnels du logement, de la santé, du travail social et de l'éducation ne doivent pas se contenter de rendre des services en fonction des besoins de la population, mais ils doivent le faire de telle façon qu'ils renforcent l'autonomie des gens , l'image positive qu'ils ont d'eux-mêmes, leur aptitude à collaborer pour résoudre leurs problèmes . »

Au delà de la nécessaire coordination entre les services, le développement social local permet de souligner l'importance du logement comme facteur d'intégration des populations les plus démunies. L'expérience démontre en effet qu'on ne peut agir efficacement contre l'exclusion sans offrir un habitat non ségrégatif, en faisant jouer les liens entre l'individu et son environnement (travail, commerces, lieux de rencontres, services ..). Ainsi, à l'échelle du département ou de la région, envisager la création de logements dans des secteurs dépourvus de toute infrastructure permet de répondre à différentes exigences sociales et économiques. Pour ne citer que cet exemple, le CLLAJ est sollicité pour aider à la création de logements pour de jeunes apprentis et salariés à Malesherbes. Cette commune, limitrophe de la grande couronne parisienne et desservie par le RER, voit son développement économique freiné en raison du manque de capacité d'accueil permettant d'accueillir des jeunes travailleurs sur la commune.

Le développement social local offre donc de nouvelles perspectives de collaborations entre les acteurs de terrain (services sociaux, associations, mairie de quartier, centres d'animation ..), les décideurs locaux qui ont la maîtrise du territoire (implantation de nouveaux services, création de logements, développement d'activité) et les habitants qui sont les utilisateurs de ces services mais qui contribuent également, par l'expression de leurs demandes, à façonner les territoires .

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE :

La définition des axes stratégiques permet de constater que l'association est prête à s'engager concrètement dans la mise en place de nouveaux projets. L'étude des besoins non satisfaits d'une part, et la redéfinition du projet associatif d'autre part, réalisées dans un climat de dialogue avec les salariés, ont été nécessaires à la mise en route de la dynamique de changement. Les projets sont aujourd'hui modélisés par le CLLAJ, de façon méthodique, prenant en compte avant toute chose des besoins des usagers. Certains, en cours de formalisation au 15 Octobre 2001, concernent par exemple la question de l'accueil des jeunes apprentis. L'association va en effet déposer une demande de dérogation auprès de la DDASS afin de mobiliser l'aide ALT, pour cette catégorie de jeunes initialement non visée par le dispositif. La gratuité du logement leur éviterait ainsi d'être confrontés au paiement d'un double loyer, et concernerait bien évidemment les jeunes les plus en difficulté.

En second lieu, alors que je m'efforce depuis de nombreuses années de clarifier la position de l'association concernant l'implantation des actions de l'association dans le reste du Département, une étude des besoins a été décidée concernant Malesherbes et Pithiviers, ainsi qu'à Montargis. En effet, alors que sur Orléans les actions du CLLAJ sont très repérées, il n'en est pas de même sur le reste du Département où, en dehors de quelques professionnels (Responsables des Missions Locales, responsables des UTAS⁶¹), le CLLAJ est très peu identifié par l'échelon politique. Il m'apparaît donc que la stratégie de l'association devra s'appuyer sur une méthode particulièrement réfléchie, d'autant que les professionnels cités ci-dessus souhaiteraient parfois que les solutions soient mises en place avant même que la phase de diagnostic territorial, telle que nous l'avons appréhendée sur Orléans, ait été réalisée.

Enfin, dans l'Agglomération Orléanaise, alors que l'ancien SIVOM n'avait pas intégré dans ses compétences les actions concernant le logement et l'habitat, la Communauté de Communes fortement promue par le Maire Jean-Pierre SUEUR, a mis en avant un volet «Habitat » construit autour de plusieurs axes, dont le Plan Local de l'Habitat. Considérant que les actions du CLLAJ, à portée inter-communale d'une part, et à vocations diversifiées⁶² d'autre part, rentrent dans le champ des compétences de la Communauté de Communes, l'action « Bourse du Logement », et plus récemment « le PST » ont été financés sur les chapitres Politique de la Ville. C'est cette dernière action que je développerais en troisième partie de ce mémoire.

Elle présente en effet les caractéristiques d'un projet que l'association met actuellement en oeuvre, en faisant référence aux principes du projet associatif récemment adopté :

- Inscrire l'action sur un territoire reconnu socialement,

⁶¹ Unités Territoriales d'Actions Sociales

- Permettant de conduire le projet de création d'une nouvelle offre de logement, dans le cadre d'une démarche participative,
- Afin de loger des ménages à ressources modestes.

Partie 3 – La mise en œuvre d'une gamme de réponses adaptées dans le cadre d'un projet de développement local : *L'exemple du Programme Social Thématique (PST) de l'Agglomération Orléanaise.*

Le PST de l'agglomération Orléanaise, action inscrite au Plan local de l'Habitat (PLH), cible l'ensemble des ménages rencontrant des difficultés d'accès au logement en raison de la faiblesse ou de la précarité de leurs revenus, notamment les jeunes de moins de 25 ans et les personnes âgées de plus de 75 ans. Un appel d'offre a été réalisé dans le cadre d'un marché négocié. Il fait partie intégrante de la procédure d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), le Programme Social Thématique (PST) en constituant le volet très social.

L'objectif du PST est de capter l'ensemble des opportunités de remise sur le marché de logements vacants, le cahier des charges indiquant le conventionnement prévisionnel de 60 logements, à des loyers très modérés⁶³. Sa territorialité se superpose à celle de la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise, tandis que l'OPAH couvre un territoire plus restreint. Un cabinet d'étude « URBANIS » a été retenu afin d'assumer le volet technique de captation et de mise sur le marché des logements. L'appel d'offre concernait donc la recherche d'un opérateur, ou d'un groupement d'organismes, afin d'assurer le volet de suivi-médiation sociale du PST.

La fonction de médiation sociale en tant que pièce maîtresse du dispositif PST a été fortement réclamée par le CLLAJ. En effet, l'ancien PST avait laissé apparaître

⁶² Les actions du CLLAJ peuvent s'inscrire dans les axes « Jeunesse », mais aussi « Logement » ou encore « Prévention de la Délinquance ».

⁶³ Loyers conventionnés identiques au parc HLM.

d'importantes défaillances tenant notamment au fait que les locataires comme les propriétaires étaient parfois livrés à un « face à face » source de conflits importants. L'aspect social du dispositif et ses inconvénients (faible loyer en considération des prix du marché par exemple), pouvait parfois faire « oublier » les aides financières importantes attribuées aux propriétaires⁶⁴. Du côté des opérateurs ayant en charge l'accompagnement des publics, de nombreuses questions débordaient souvent du cadre des mesures d'accompagnement social lié au logement, telles que la proposition d'un candidat locataire au propriétaire. Enfin, le portage de l'opération avait été en 1990 plutôt imposé que discuté avec le partenariat local. C'est pourquoi le CCAS ayant en charge la fonction de coordination de l'ancien PST d'Orléans, ne souhaita pas assurer la fonction de pilotage du nouveau dispositif en raison de l'aspect communautaire de l'opération, mais également parce que cette fonction de médiation sociale suppose un investissement en temps et en personnel trop important.

Ainsi, lorsqu'il a été décidé de relancer une OPAH et un PST sur l'Agglomération en 1998, de nombreuses réunions ont été l'occasion pour notre association, de rappeler ces difficultés. Et si le CLLAJ a toujours soutenu le fait que les logements issus d'un PST étaient des outils pertinents, car source d'intégration dans la ville de jeunes aux ressources modestes dans un habitat valorisant, nous avons très vite jugé nécessaire la reconnaissance de la fonction spécifique de médiation sociale. D'une part pour assurer l'interface propriétaire-locataire, d'autre part afin de créer une véritable dynamique autour de la création de logements adaptés (3.1). Ce mode de production spécifique, nécessairement inscrit dans une dynamique de développement local, implique donc la mise en œuvre de compétences multiples (3.2). Retenu par la commission d'appel d'offre afin de réaliser la mission de médiation sociale du PST, le CLLAJ a en charge depuis le mois de Janvier 2001 la mise en œuvre opérationnelle et financière de l'opération (3.3).

3.1 – Un habitat adapté aux besoins des jeunes.

Loger les personnes défavorisées c'est penser en terme de gamme de logements : de l'urgence parfois, au transitoire souvent, pour arriver enfin à un accès au logement durable. Mais le parcours résidentiel ne s'opère bien que lorsque le travail social se réalise en adéquation avec la mobilisation d'un habitat

⁶⁴ Subventions pouvant couvrir jusqu'à 70% du coût de l'opération. Engagement contractuel (10 ans) de mise à disposition des logements aux publics ciblés.

adapté, et ce, quasiment à chaque étape de la chaîne que constitue la gamme. On parlera alors d'habitat adapté « lorsqu'un logement dans le parc existant ne convient pas à cause des caractéristiques particulières de la famille à reloger (taille, mode de vie, attitude vis à vis du voisinage) /../ On part donc du repérage d'une famille pour rechercher un logement »^{Biblio 2}.

Concernant les jeunes identifiés dans l'enquête des besoins, il est souligné à plusieurs endroits la nécessité de mettre en place une gamme de logement et de services, alliant l'offre d'habitat à la proposition d'un accompagnement adapté. Il est par ailleurs mis en avant le fait que l'on a affaire à une population très diversifiée de jeunes, qui sont demandeurs :

- d'une offre de logements adaptée à la diversité des besoins,
- d'un accompagnement permettant de faire le lien avec les propriétaires et les services sociaux (CAF, Fonds d'Aide aux Jeunes, Mission Locale ...),
- de procédures d'accès permettant un accueil « à géométrie variable ».

3.1.1 Une offre de logement diversifiée, de qualité, peu onéreuse :

Les logements réalisés dans le cadre d'un Programme Social Thématique (PST) constituent des réponses tout à fait pertinentes, dans le cadre d'un accès direct, notamment pour les jeunes aux ressources modestes. En effet, outre le fait qu'ils permettent de maintenir dans le parc privé, des logements locatifs à loyers modérés, ils constituent un gisement potentiel d'appartements banalisés, en centre urbain ou en centre bourg, tout à fait recommandés par exemple pour des ménages dont l'histoire de vie s'est jusqu'alors plutôt inscrite au sein de quartiers dits « sensibles ». L'effet d'intégration sociale est alors évident. Pour d'autres, des familles monoparentales par exemple, la démarche d'insertion par l'habitat devra avant tout reposer sur le caractère sécurisant et socialisant de l'environnement. En cela, les logements issus d'une démarche PST répondent parfois mieux que des logements collectifs, pouvant être source d'inquiétudes chez certaines personnes.

^{Biblio 2} Loger les personnes défavorisées – sous la direction de René Ballain et Francine Benguigui. P217

Un habitat d'insertion de qualité :

Les logements issus du dispositif PST sont banalisés. Ce sont des logements sociaux qui n'en ont pas l'air ... Intégrés dans le parc ancien, ils répondent, après réhabilitation, à toutes les exigences que l'on peut attendre d'un logement neuf en terme de normes d'habitabilité. Par ailleurs, il existe souvent un petit « plus » qui séduit les jeunes tels que : des poutres apparentes, une cour, un aménagement sous comble, des placards intégrés, du parquet ... Ces attraits, qui sont autant de symboles valorisants lorsque les occupants reçoivent chez eux, permettent de rompre avec les représentations traditionnelles du logement social.

L'adaptation des logements aux publics cibles :

Le dispositif PST permet de réfléchir à la conception du logement avant sa réhabilitation, ce qui est un avantage non négligeable lorsque l'on doit faire face, en tant que gestionnaire à une diversité de statuts d'occupation (durée d'utilisation courtes, rotations importantes). La nécessité d'un travail en amont de la livraison des logements est donc nécessaire afin, de vérifier l'adéquation entre les besoins des ménages et les caractéristiques techniques du logement. Cette recommandation, reprise dans le cahier des charges du PST, nous apparaît en effet tout à fait utile, des difficultés importantes ayant été constatées concernant quelques logements issus du dernier PST. A titre d'exemple, les revêtements de sols et de murs devront être pensés en fonction de l'utilisateur-locataire. Imaginer en effet réaliser des économies en équipant sommairement les logements lors de la première installation n'est pas, d'une manière générale, vérifié dans la durée. Equiper les appartements de points fixes lumineux, d'un pré-équipement cuisine, ou de placards intégrés s'avère utile, voire indispensable, lorsque l'on sait, surtout pour les petits types d'appartements que la rotation des locataires est importante. Par ailleurs, et ceci se vérifie particulièrement dans la réhabilitation de logements anciens, installer un système de chauffage adapté est tout à fait indispensable, en considération de mauvaises pratiques entraînant souvent des factures élevées. Ces aspects, indiqués à titre d'exemples et de façon non exhaustives, nous semblent primordiaux lorsque l'on sait que le PST s'adresse à des populations aux ressources modestes.

Un loyer conventionné : Un exemple :

Pour un T1 de 23 mètres carrés, en hyper centre Orléanais, le loyer est de 170 Euros environ (soit 1 100 F). Compte tenu de l'allocation logement, un locataire n'ayant pas eu plus de 458 Euros de ressources en moyenne sur les 12 derniers mois⁶⁵, paiera tout au plus 45 Euros de quote part de loyer.

En dehors du conventionnement, le loyer de base aurait été deux fois plus cher, et la quote part de loyer, représentant la moitié des ressources mensuelles, inaccessible à la plupart des jeunes accueillis au CLLAJ.

On constate donc que le dispositif PST permet la mobilisation de solutions de logement locatif de droit commun, adaptées aux situations très diversifiées des jeunes. Cependant, dans un contexte

⁶⁵ ALS calculés par la CAF au vu des ressources estimées de Juillet à Juillet.

de tension du marché locatif privé, comme c'est le cas à Orléans, il serait illusoire de penser que pour chacune des situations évoquées dans l'enquête, notamment pour les jeunes vivant avec des chiens par exemple, on puisse trouver « le » logement (avec jardin de préférence) qui permettra de répondre à toutes les exigences de l'occupant. Mais, à partir d'une prospection adaptée, notamment au sein de faubourgs où il existe encore des « poches » d'habitats très dégradées, il est raisonnable d'envisager la réhabilitation de quelques logements, qui seront autant de réponses complémentaires à celles offertes dans le parc public. Ce postulat se vérifiera d'autant que la fonction de médiation sociale sera perçue comme un élément essentiel pour à la fois mobiliser les propriétaires dans le dispositif, mais également valoriser la fonction d'accompagnement des familles. Car le logement, encore une fois, n'est qu'un support. Il constitue le point d'ancrage de l'insertion sociale des familles, mais ne permet pas à lui seul, notamment pour des jeunes très isolés, de résoudre tous les problèmes.

3.1.2 La fonction de médiation sociale, clé de voûte du système d'accompagnement:

Lorsque le CLLAJ s'est porté candidat en réponse à l'appel d'offre, nous avons proposé notre propre conception de la fonction de médiation, eu égard à notre expérience de gestion de logements PST, précédemment mobilisés dans le cadre de l'OPAH de 1992. A cette époque, les décideurs locaux n'avaient en effet pas intégré l'utilité d'un volet « médiation sociale ». Chargée de la rédaction de la réponse à l'appel d'offre, j'ai mis en avant les compétences de notre association, autant que la nécessité d'un partenariat fort autour de l'accompagnement des familles.

Contenu de la prestation de médiation :

Pour chaque logement conventionné dans le cadre du PST, la prestation de médiation consiste en :

- L'identification des ménages bénéficiaires potentiels, en relation avec les services sociaux et les associations d'insertion par le logement ;
- La réalisation de l'adéquation ménage/logement dans le cadre d'une commission partenariale ;
- La négociation avec le propriétaire des conditions de location, en fonction des possibilités du ménage ainsi que des diverses aides à l'installation et garanties mobilisables dans le cadre des dispositifs existants (FSL,CIL) ;

- L'assistance au propriétaire et au locataire pour un bon déroulement du contrat de location.

Cette proposition de définition de la prestation de médiation, déclinée ensuite en actions opérationnelles auprès de propriétaires comme des locataires (voir 3.3), a été reprise dans le cahiers des charges (CCTP p.5). Le déclenchement de la prestation est réalisé lorsque les travaux sont achevés dans le logement. La communauté de communes émet alors un bon de commande qui permet le financement de l'action (Voir en annexe 7).

L'intérêt de la médiation associative :

L'expérience de l'ancien PST avait montré que certains logements n'étaient pas attribués aux candidats locataires pour qui ils étaient destinés. Les propriétaires refusaient les candidatures orientées par le CCAS, qui lui même ne se mobilisait pas toujours suffisamment tôt pour pouvoir préparer l'entrée dans les lieux d'un bénéficiaire potentiel. Ainsi, à défaut de candidatures de locataires rentrant dans les critères du PST, le propriétaire faisait lui même sa sélection, attribuant souvent son logement à des étudiants présentant des garanties de solvabilité. Le cahier des charges du nouveau PST prévoit que 3 candidatures doivent être présentées au propriétaire, et que le contact doit être établi le plus en amont possible afin d'éviter les écueils rencontrés précédemment. La visite du domicile et la présentation du locataire au propriétaire se fait donc en présence de l'association en charge du suivi. Tout problème survenant à l'entrée dans les lieux, ou lors de la location, pourra également faire l'objet d'une rencontre entre le CLLAJ, le propriétaire et le locataire.

Un accompagnement social gradué

En complément de la prestation de médiation sociale, et notamment lorsque le suivi du contrat de location nécessite, dans l'intérêt du ménage comme de celui du propriétaire, un accompagnement renforcé, une mesure d'Accompagnement Social liée au Logement peut être sollicitée auprès des instances compétentes. Mais l'idée n'est pas de mettre en place systématiquement un suivi social. Il s'agit plutôt de sécuriser la famille comme le propriétaire. Cette sécurisation du rapport locatif passe par exemple, par la vérification du montage du dossier CAF afin d'assurer le versement de l'allocation logement directement au propriétaire. Elle peut également concerner l'encadrement de jeunes qui poseraient des difficultés telles que celles identifiées dans l'enquête (Chiens, comportements créant des nuisances de voisinage..). Le logement doit servir de support à l'intégration de la famille. Il n'est pas une fin en soi, mais un maillon de la chaîne permettant dans un cadre de vie valorisant, de se mobiliser sur un parcours professionnel, de retrouver des réflexes de vie en petite communauté (cage d'escalier, cour ..), de reprendre contact avec l'environnement (services, commerces du quartier ..)

La proposition d'une mesure d'Aide à la Médiation Locative :

De la même manière, s'il apparaît que le locataire n'est pas en mesure de gérer de façon suffisamment autonome les aspects administratifs liés à l'occupation de son logement (retards chroniques dans le paiement du loyer, mauvaise gestion des charges ...), une sous-location peut

être proposée au propriétaire, afin de le décharger de ce type de contraintes. Dans ce cas, la contractualisation du suivi avec les intéressés fait l'objet d'un engagement écrit tripartite : association gestionnaire, ménage, propriétaire. Cette mesure, devant rester provisoire, ne doit en aucun cas être généralisée. Elle intervient comme un élément de réassurance supplémentaire pour le propriétaire, en complément de la mission de suivi social.

Le bilan annuel fait apparaître l'utilisation de l'une et/ou l'autre de ces mesures, et sert d'indicateur quant au profil des ménages destinataires du PST.

3.1.3 La mixité des publics : un atout.

Tandis que dans le Plan Local de l'Habitat, seuls les jeunes de moins de trente ans avaient été ciblés, l'appel d'offre du PST a élargi le public aux personnes âgées de plus de 75 ans, ainsi qu'aux ménages démunis. C'est pourquoi, lorsque que en tant que directrice du CLLAJ, on m'a demandé mon avis quant à cette modification des publics ciblés, j'ai émis une opinion qui a surpris. Il est vrai que, élargir la cible signifie d'une certaine manière qu'il faut «partager » le peu de logements adaptés issus de l'OPAH avec des populations qui sont reconnues plus facilement dans d'autres dispositifs⁶⁶. Néanmoins, du point de vue technique, lorsqu'une maison entière pourra faire l'objet d'une réhabilitation, on peut imaginer que le RDC sera plus facilement accessible à une personne âgée, le logement plus vaste de l'étage destiné à un ménage avec enfant(s), tandis que le dernier étage, souvent en sous-pente conviendra mieux à un jeune. Du point de vue social, les habitants du quartier s'inquiéteront moins de voir une unité d'habitation où l'équilibre de peuplement aura été pensé de telle manière que les familles passeront inaperçues. En tout cas plus, que lorsqu'une maison entière est occupée par plusieurs ménages « jeunes ».

Par ailleurs, la cohabitation de plusieurs catégories de population au sein de l'habitation permet d'éviter la proximité, pour ne pas dire la promiscuité, de jeunes ménages ayant connu des moments de galère comparables. Non pas qu'il ne faille créer parfois les conditions de ces échanges entre jeunes⁶⁷, mais il est souvent préférable que ceux-ci soient animés par une tierce personne, et fasse l'objet d'une discussion. Notre expérience de gestion de 10 logements PST situés à la même adresse nous en a donné la confirmation à plusieurs reprises. En effet, les jeunes locataires prennent conscience qu'ils connaissent les mêmes réseaux, lesquels ne manquent pas en général de se manifester. Qu'il s'agisse d'une demande implicite du jeune, ou que ce soit contre l'avis des intéressés, ces moments de confrontations créent souvent des problèmes ayant des répercussions sur des ménages encore fragilisés, victimes d'une situation qu'ils n'ont pas souhaité.

⁶⁶ PLAI pour les familles, résidences avec services pour les personnes âgées .

⁶⁷ Voir action décrite plus haut à travers les Ateliers de Techniques de Recherche de Logements .

Enfin, la cohabitation de plusieurs types de populations mobilise davantage les propriétaires. En effet, tandis que dans une opération « PST Jeune », la dimension sociale du problème sera très apparente, la possibilité existant de loger également des personnes âgées permet de révéler qu'il s'agit d'abord d'accueillir des ménages aux ressources modestes.

3.1.4 Des modalités d'accès facilitées :

Lorsque l'on parle d'habitat adapté, il est essentiellement question de la nécessité de l'existence du lien logement / accompagnement / environnement ou territoire. Les associations jouent alors un rôle d'interface et actionnent les différents dispositifs permettant l'accueil en logement temporaire (ALT), la sous-location (prise à bail du logement auprès du propriétaire pour le compte du locataire), la mise en place d'une mesure d'accompagnement ou non etc..

Sans revenir sur les effets pervers de ces logiques de filières, il est important lors de la conception de projets tels que le PST, de favoriser la diversité des modes de gestion afin d'apporter de la souplesse dans l'usage des logements.

On parle alors de gamme de logements autant que de services, qui prend en compte :

- une gestion locative permettant des séjours courts pour certains, le transit et la durée pour d'autres,
- des procédures d'accès rapides,
- une localisation au plus près des besoins des usagers,
- une réflexion quant à l'équilibre de peuplement lorsqu'il s'agit de logements collectifs,
- la prise en compte des situations de jeunes qui suivent une formation professionnelle en alternance.

Ce sont alors autant de formes d'habitat qui répondent aux besoins de jeunes, et les jeunes qui s'adaptent à l'existence ou non des dispositifs.

3.2 Un mode de production inscrit dans une dynamique de développement local :

Les actions visant à développer l'offre de logements sociaux dans le parc privé sont complémentaires de celles engagées par le mouvement HLM et visent le même objectif : *offrir un habitat de qualité, au loyer modeste, permettant de contribuer à la mixité de l'habitat et à une meilleure répartition du logement social dans l'agglomération.*

3.2.1 Un groupement de partenaires spécialisés dans le domaine de l'habitat.

« Le présent appel d'offre correspond à un marché unique. Les populations cibles ne sont donc pas dissociées, et l'organisme retenu «devra montrer sa capacité à coordonner sur les projets PST /.../ (entendu sur tout public) /.../ l'opérateur technique, et les organismes sociaux en relation avec les locataires et les propriétaires bailleurs ». Extrait du CCTP p 5.

Les atouts du CLLAJ, en tant que mandataire principal:

Le CLLAJ gère depuis 1993 le suivi social des PST issus de la dernière OPAH, et assume à la suite des FJT, les questions liées au suivi technique et la gestion locative des logements depuis 1999. Notre association peut donc se prévaloir de bien maîtriser aujourd'hui les difficultés liées au suivi spécifique de ce type d'opération.

Cet apprentissage de la connaissance des règles et implications particulières liées au parc privé est d'ailleurs consolidé par notre expérience au niveau de la Bourse du Logement. L'animation même, réalisée autour du dispositif Bourse du logement nous permet également de penser que notre action, visée dans son ensemble, est bien perçue par les propriétaires. (Deux réunions avec les propriétaires du fichier CLLAJ ont réuni annuellement entre 50 et 80 personnes). De plus, le CLLAJ dispose de conventionnements avec les dispositifs CIL (Locapass) et FSL, non seulement sur la question de l'accompagnement social mais également sur les questions de remise en état et de garantie de paiement de loyer.

Enfin, et parce que la prestation de médiation concerne des publics différents (jeunes, personnes âgées et familles en difficultés sociales), notre association a fait valoir :

- sa capacité à réaliser la prestation dans le cadre d'un groupement de partenaires,
- son aptitude à mobiliser au delà du groupement, un large partenariat dont les compétences dépassent celles du logement.

Ce mode d'intervention, nouveau pour les associations qui, comme le CLLAJ connaissent mieux le montage de dossiers de demande de subvention que la rédaction d'une réponse à un appel d'offre, présente plusieurs avantages.

La question de la mise en concurrence avec d'éventuels candidats hors département par exemple, oblige à créer les conditions d'un partenariat fort localement. Par ailleurs, la construction d'une méthode d'action implique une clarification des règles du jeu utile au delà de la réalisation de la mission. C'est une organisation qui invite finalement à penser autrement l'action sociale en direction d'un territoire. Et si, comme l'indique J.MENGIN dans son guide du développement

local⁶⁸, la formulation d'un objectif commun est un moyen et non une fin, elle procède de la mise en place d'un processus visant à modifier les rapports entre les acteurs locaux.

Un dispositif contractualisé:

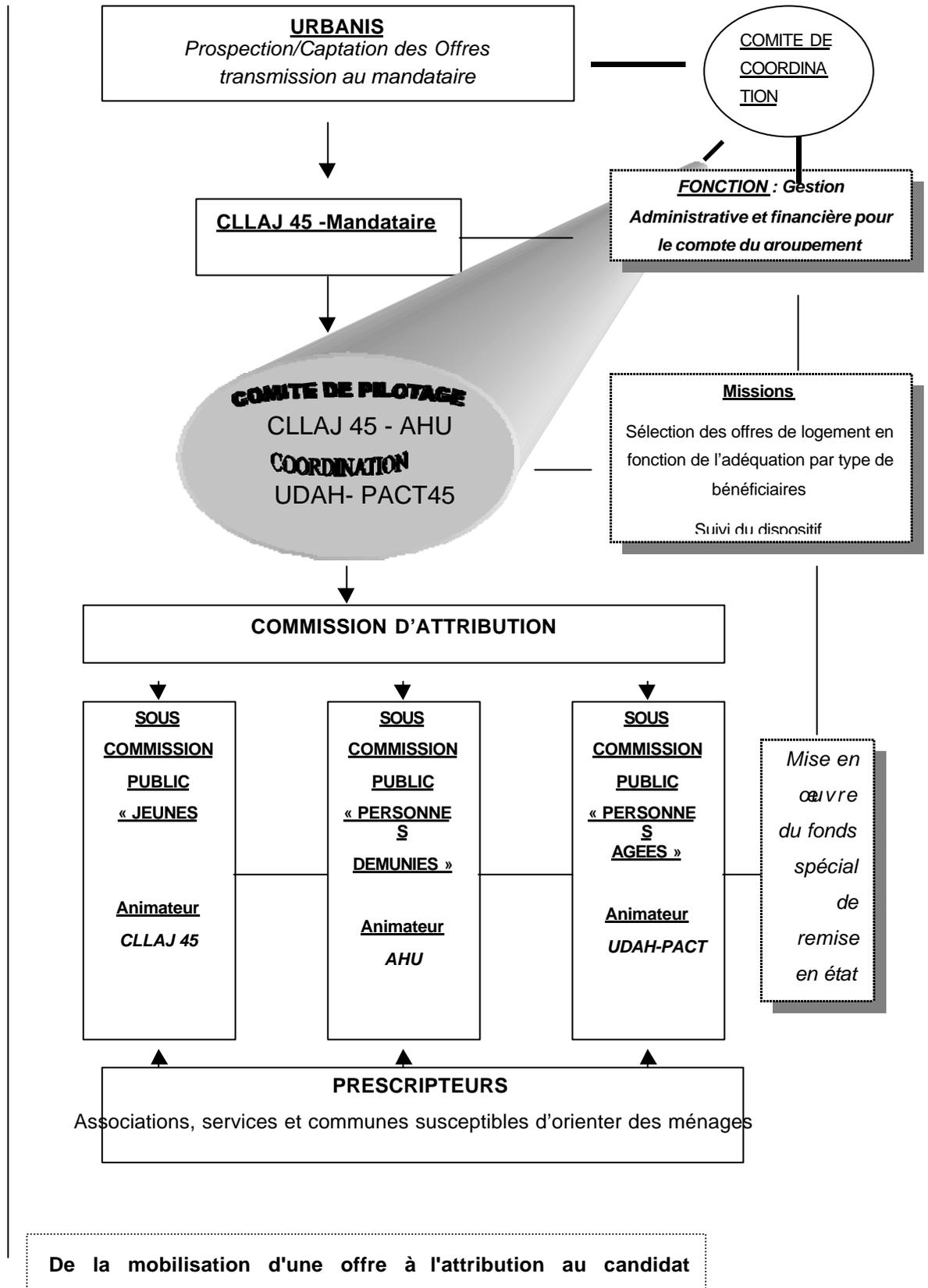
Le CLLAJ a donc en charge la coordination de tous les opérateurs concernés par les populations ciblées. Deux autres associations ont par ailleurs été sollicitées afin d'être les co-mandataires du CLLAJ, l'une sur le volet « Personnes âgées », l'autre sur le volet « familles en difficultés sociales ».

Ainsi, parce qu'il travaille en collaboration avec les services sociaux (CCAS..), les associations spécialisées et les Collectivités Territoriales en charge de ces questions, l'UDAH-PACT du Loiret est apparu comme l'interlocuteur privilégié sur les questions du logement des personnes âgées. Concernant les autres catégories de publics visées par le PST, l'Association pour l'Hébergement d'Urgence accueille depuis plusieurs années des ménages, en particulier des familles, en grande difficulté d'insertion sociale.

Les trois associations, organisées en groupement, sont en relation avec différents services tels que les UTAS, les CCAS, les Services Logement des Mairies ou d'autres associations spécialisées. Leurs compétences en matière d'évaluation des besoins sont reconnues aussi bien dans les instances du FSL ou du RMI, qu'au sein des commissions d'attribution des bailleurs publics. Par ailleurs, il arrive régulièrement que nos services soient mobilisés pour venir en appui d'autres services, tels que l'UDAF par exemple. Enfin, chacune des associations développe des actions ayant une portée intercommunale et sont parfois en contact avec des élus qui pourraient avoir connaissance d'opportunités de logements à réhabiliter. Ainsi, le partenariat, actif de la prospection de l'offre jusqu'à la transmission d'une candidature de locataire potentiel, est non seulement informé de l'opération mais contribue à sa réussite à chaque étape du montage du projet. C'est la mobilisation de ce partenariat qui favorise aussi l'intégration de nouveaux logements sociaux sur la commune, sans pour autant déclencher l'hostilité générale.

⁶⁸ MENGIN J. *Guide du développement local et du développement social*, L'Harmattan, 1989.

Schéma de fonctionnement :



Remarques sur l'organisation retenue :

Les options retenues permettent à la fois de travailler au sein d'un Comité de Pilotage, tout en traitant les demandes dans des commissions spécifiques, (sous-commission d'attribution) tenant compte de la diversité des associations pouvant être mobilisées pour présenter des candidats locataires. En effet, dans un souci d'efficacité, il n'est pas apparu pertinent de réunir systématiquement, au sein d'une commission unique, les organismes spécialisés sur la question des personnes âgées, et ceux par exemple, orientés sur le logement des jeunes.

Les différents prescripteurs seront mobilisés par l'un ou l'autre des animateurs de chacune des sous-commissions, à partir du moment où le comité de pilotage aura déterminé l'affectation du ou des logements, en considération des besoins de chacune des populations. Cette organisation permet donc de bénéficier d'un interlocuteur unique, en la personne du mandataire, lequel assurera l'interface entre le volet technique et le volet social.

3.2.2 Un projet qui vise la coopération des acteurs locaux:

Prendre en compte les acteurs c'est avant tout identifier clairement les décideurs et les destinataires. C'est ensuite vérifier que tous les acteurs concernés pourront à un moment ou un autre du déroulement de l'action, être représentés ou se faire représenter au sein de l'organisation partenariale. C'est enfin, comme l'a souligné C.Bartelone lors du cinquantenaire de la FNC PACT-ARIM :

« Nous ne réussirons à relever ce pari urbain (/.../ d'une co-production territorialisée des politiques urbaines), ce pari social, qu'en mettant autour de la table, sur le terrain, au plus proche des habitants, comme au niveau national, tous les acteurs qui ont une compétence, une sensibilité dans ce domaine ».

Dans le cadre du PST, on peut identifier⁶⁹ :

Les acteurs associatifs intervenant dans l'hébergement, le logement privé.

Qu'ils soient FJT ou CHRS, il convient d'identifier les objectifs d'action de chacun et son intérêt propre à participer à la démarche, afin d'éviter d'éventuels conflits de compétence. Dans le cadre de cette action, les FJT ne sont pas placés en situation de concurrence vis-à-vis du dispositif. Ils

⁶⁹ En référence au Mémento publié par le Mouvement PACT-ARIM « Le logement des jeunes et leur insertion sociale par l'habitat » Janvier 1997.

bénéficient d'un taux d'occupation proche de 100% et comme les CHRS, voient plutôt avec intérêt, la création de solutions complémentaires à celles développées au sein de leurs services respectifs.

Les organismes de logement sociaux.

Une action combinée parc privé-parc public peut être prévue pour faciliter les parcours résidentiels des jeunes. Le passage en logement transitoire, en tant que première expérience de vie autonome, présente l'avantage de créer un premier apprentissage de la gestion d'un logement. Ceci rassure les bailleurs sociaux⁷⁰ qui nous ont encouragé à s'engager dans le PST.

Les représentants des propriétaires bailleurs privés et des professionnels de l'immobilier.

Il est en effet important, comme nous l'a suggéré le représentant de la FNAIM au cours des discussions préalables à l'engagement du CLLAJ dans le PST, de bien informer les bailleurs privés non concernés directement par le PST, que l'action ne s'inscrit pas en concurrence par rapport à leur activité mais bien de façon complémentaire, le public accueilli au sein de logements PST étant rarement la cible privilégiée des agents immobiliers.

Les organismes intervenant dans le secteur de la formation et de l'insertion par l'économique.

Un projet visant explicitement l'accueil de jeunes en insertion ne peut bien évidemment exclure les partenaires de l'insertion professionnelle. Cette coopération, qui témoigne de la nécessaire articulation des politiques publiques en direction de la jeunesse, permet de faire jouer le levier du logement en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des moins de 25 ans. C'est certainement d'ailleurs un des arguments auquel les élus sont le plus sensible.

Les professionnels de la santé.

L'enquête des besoins l'a montré à plusieurs reprises. Les difficultés rencontrées par les jeunes sont parfois à la frontière de l'accompagnement et du soin. Des jeunes confrontés à des problèmes de toxicomanie, ou en grande souffrance morale éprouvent la nécessité d'un suivi spécifique que les acteurs sociaux ou du logement ne peuvent à eux seuls résoudre. Ces interlocuteurs n'ont pas encore été officiellement associés à la démarche, mais y seront conviés à l'occasion du suivi d'une situation particulière.

⁷⁰ Quatre des principaux bailleurs de l'agglomération siègent au sein du Conseil d'Administration.

3.2.3 Le développement du parc privé social, un enjeu des politiques publiques :

Si le PST est un formidable outil d'intégration dans la ville de populations aux ressources modestes, il ne peut évidemment venir à lui seul combler le déficit de production des 40 000 logements par an demandés par la Fondation Abbé Pierre⁷¹. Il existe, on le sait, de nombreux blocages sur le terrain freinant la création de logements HLM. Entre la résistance des élus à créer les 20% de logements sociaux réclamés par la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain⁷², et les habitants exprimant leurs peurs de se voir « envahir » par des voisins non désirés, le phénomène de rejet d'implantation de logements sociaux est réel et empêche une nécessaire mixité au sein de la ville.

« Le logement d'insertion, intégré dans des logements de droit commun, car la mixité sociale et urbaine est l'un des piliers essentiels de la citoyenneté, doit de toute façon être au plus proche du logement de droit commun. »⁷³ Louis Besson.

Des logements diffus intégrés au parc privé :

« L'intégration dans la ville existante de nouveaux logements sociaux est une alternative à l'extension périphérique des agglomérations, un frein significatif à l'étalement urbain, donc une utile contribution au grand objectif national d'un développement durable » G.Cavallier, Président de la FNC Pact-Arim⁷⁴.

Le dispositif PST permet donc de loger des ménages présentant le même profil que les locataires HLM, mais le fait que les logements soient diffus évite de s'exposer aux réactions hostiles de l'ensemble d'un quartier ou d'une ville. C'est pourquoi le périmètre du PST est assez large et couvre l'ensemble de l'agglomération afin de donner le plus d'options possibles de territoires d'implantation.

Pour les jeunes accueillis au CLLAJ, l'intérêt est évident. Disposer d'un logement au plus près de son travail lorsque l'on a pas les moyens d'avoir une voiture et que les transports en commun sont peu adaptés est un grand avantage. On peut ainsi penser l'offre d'habitat en fonction des potentialités d'emploi. Par ailleurs, permettre l'accueil en territoire « neutre » de familles connues depuis des années dans un autre quartier, démontre également l'utilité sociale de ce type de dispositif.

⁷¹ Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre « L'état du mal Logement en France » 1998.

⁷² Loi SRU adoptée en 2000, applicable au 1/01/2002. Plus de 2000 amendements ont été déposés.

⁷³ Loger les personnes défavorisées – p311.

⁷⁴ Conclusion de la journée nationale du cinquantenaire de la FNC Pact-ARIM- 3 Octobre 2001.

Pour le CLLAJ enfin, le caractère diffus des logements PST répond aux exigences que l'association émet depuis longtemps en refusant la gestion en sous-location de plusieurs logements dans le même immeuble ou la même cage d'escalier.

Un environnement urbain revalorisé :

Le PST concerne généralement des habitations très dégradées, qui ont parfois fait l'objet de squatt ou sont à l'abandon. Ces constructions, détériorées par une usure normale ou du fait de mauvaises remises en état successives, nuisent à la qualité du site.

Pouvant faire l'objet d'une réhabilitation de qualité avec des aides très avantageuses pour le propriétaire, on peut donc penser que le PST offre la possibilité de revaloriser un secteur d'habitation. Les logements ayant fait l'objet de la réhabilitation seront ensuite loués au terme de la convention au prix du marché, lequel se réfère au loyers pratiqués dans le proche environnement. Cependant, selon Yves Julou, le directeur général d'URBANIS, ceci est parfois discutable : « Si, en théorie ce principe se vérifie dans certaines villes, les opérations PST dans une agglomération comme Orléans sont justement trop dispersées pour que cela puisse avoir un impact du point de vue de la requalification urbaine ».

Il faut également souligner que 60 logements PST ont été programmés sur l'agglomération alors qu'il en faudrait le triple, et dans un secteur où le marché est très tendu, comme c'est le cas d'Orléans, il n'est même pas certain que l'objectif soit atteint. Certains propriétaires arrivent en effet à louer des habitations très vétustes, voire insalubres, à des loyers finalement assez proches des loyers conventionnés, parfois même plus élevés. L'intérêt de la réhabilitation de leur logement ne leur apparaît donc pas comme une priorité.

3.3 La réalisation du projet :

3.3.1 Une mission d'information en direction des bailleurs privés.

Si le CLLAJ n'est pas en charge de la prospection des logements, nous pouvons tout de même y contribuer par la connaissance que nous avons de nombreux propriétaires privés grâce à notre fichier de la Bourse du Logement. Il s'agit alors de les informer et de les sensibiliser quant aux avantages du dispositif PST, tout en les amenant à rencontrer l'association URBANIS, en charge des aspects techniques du montage des dossiers.

Nous avons également proposé de faire visiter des logements PST actuellement gérés par le CLLAJ afin que des propriétaires puissent se rendre compte « de visu » de la qualité architecturale de l'opération.

Enfin, il s'agit pour nous d'expliquer très concrètement en quoi consiste la fonction de médiation sociale. Pour ce faire, nous déclinons notre argumentaire en trois points :

- la proposition de candidats locataires,
- la mise en place des garanties de paiement de loyer,
- les services rendus dans le cadre de l'entrée et de la sortie du locataire (état des lieux etc.), comme dans le cadre du suivi du contrat de location (versement de l'allocation logement en tiers payant par exemple).

Ces différents points ont été repris dans la rédaction d'une plaquette d'information (en cours d'édition).

3.3.2 L'intervention auprès des ménages.

La chronologie des interventions peut se résumer de la façon suivante :

- accueil des demandeurs suite au repérage, et à la sélection de la candidature en commission.
- Proposition de la candidature au propriétaire, mise en contact personnalisée et visite du logement.
- Aide à l'emménagement et constitution des dossiers d'aides financières.

En cas de difficultés, nous l'avons vu précédemment, une mesure d'accompagnement social lié au logement peut être enclenchée. Dans ce cas, averti par le propriétaire des problèmes, il s'agira pour le CLLAJ de :

- Mettre en relation le ménage avec le service en charge de l'accompagnement, ou des accompagnements complémentaires (santé, professionnel ..)
- Provoquer en cas de besoin une réunion de concertation qui proposera des pistes de résolution du (des) problèmes avant d'en référer au comité de pilotage qui seule, a la possibilité en lien avec le propriétaire de décider d'une mesure d'éviction du dispositif.

3.3.3 Eléments techniques et financiers.

Calendrier de mise en œuvre :

Le CLLAJ a été sélectionné en Janvier 2001 pour assurer la mise en œuvre de la fonction de médiation sociale. Mais celle-ci ne peut s'activer que lorsque l'opérateur technique a réussi à convaincre des propriétaires de s'engager dans le PST. La première année est donc plutôt réservée à l'aspect technique du travail, et nous pouvons considérer qu'à partir de Janvier 2002, nous serons amenés à effectuer notre mission. C'est pourquoi a été intégré au Budget Prévisionnel 2002 le financement de 10 prestations de médiation sociale.

Éléments explicatifs de la décomposition du coût de la prestation :

Le coût de la prestation^{Annexe 7} a été établi en considération du volume d'heures passé à la réalisation des différentes tâches inscrites dans la définition de la mission telle que décrite au CCTP. Au final, il est estimé qu'environ et en moyenne, 40 Heures environ par an et par logement doivent être mobilisées afin de répondre correctement aux exigences du Cahier des Charges, soit un coût de prestation annuel et par logement de :

6 550 F par prestation. (Pour 1 logement, Pour 1 an)

Par ailleurs, nous avons appliqué une déduction forfaitaire de 2000F par an et par logement, considérant que, en moyenne, pour un logement sur trois, une mesure d'accompagnement social lié au logement serait nécessaire et donc financée à ce titre. Le coût forfaitaire arrêté au 25-01-2001 de la prestation par an et par logement est donc ramené, pour l'année 2001, à **4 550 F TTC.**

Remarques:

Compte tenu du temps passé à mobiliser le partenariat local autour d'une opération comme celle-ci, il est évident que le coût de la prestation ne couvre pas les frais engagés par le CLLAJ. D'autant que celle-ci, s'assimilant à un paiement « à l'acte » n'interviendra au mieux que 12 à 18 mois après avoir commencé à travailler. Lorsque les logements seront disponibles, le prix de la prestation permettra tout juste de rémunérer les travailleurs sociaux en charge de la fonction de médiation sociale. Par ailleurs, je siège en tant que directrice au sein du Comité de Pilotage et je suis en charge de l'animation de la « sous-commission Jeunes » -Voir Schéma de fonctionnement -, ce qui représente avec le suivi budgétaire de l'opération un nombre important d'heures de travail déjà engagées et à réaliser. Ainsi, on ne peut véritablement parler de rentabilité de l'opération du point de vue financier.

En revanche, comme nous allons le voir à présent, les effets produits sur l'organisation interne méritent bien cet investissement.

3.3.4 Effets produits sur l'organisation interne.

D'une certaine manière, la construction de la réponse à l'appel d'offre et le suivi du projet auront permis de tester la capacité de l'association à se repositionner vis à vis de ses interlocuteurs externes, comme de l'équipe salariée. La conduite de projet, organisée selon les points clés suivants, fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation en conseil d'administration comme en réunion d'équipe.

^{Annexe 7} Tableau de la décomposition du coût de la fonction de médiation sociale.

Concernant la conception et le pilotage du projet :

Le projet associatif indique « la volonté de l'association de développer des actions permettant de renforcer son action dans le parc privé, en contribuant à offrir une offre de logements de qualité ».

Ainsi, en prenant en compte les acteurs externes et l'environnement dans leurs spécificités, en s'appuyant sur un diagnostic partagé des besoins, et en disposant d'une fonction dirigeante permettant de mobiliser l'équipe salariée sur ce projet, l'association s'est donné les moyens d'atteindre une partie de cet objectif. Si la participation des usagers n'est pas encore vérifiée dans la mesure où le projet n'est pas suffisamment avancé, l'idée d'un chantier de réhabilitation réalisé avec des jeunes, qui pourraient être les futurs occupants des logements, a été avancée.

La dynamique de changement est en place. Nos interlocuteurs habituels ont noté la capacité de l'association à s'engager avec conviction dans ce projet, en ayant le souci de prendre en considération le partenariat local, alors qu'il est parfois plus facile de travailler en « duo » avec les financeurs.

L'annonce faite aux salariés d'une méthode d'action, dès la conception de la réponse à l'appel d'offre a facilité la compréhension des intentions de l'association. Le terrain est donc prêt pour engager d'autres projets⁷⁵, dont les méthodes d'intervention sont relativement comparables.

Concernant la mobilisation et la gestion des ressources humaines et financières :

Dès le démarrage du projet, une personne de l'équipe est devenue référent avec moi du déroulement des actions à venir. Elle a pour mission d'assurer le lien avec les propriétaires et de superviser les éléments relatifs à la communication du projet.

Concernant les aspects financiers du projet notés plus haut, un certain nombre de membres du conseil d'administration se sont interrogés quant à l'intérêt du CLLAJ à poursuivre l'opération. Mais il m'apparaît, qu'après dix ans d'activité, donner les signes d'une compétence renouvelée a un coût. L'avenir nous indiquera si l'investissement fut bon...

Concernant l'évaluation du projet :

Des réunions régulières sont prévues avec les différents partenaires représentant des usagers et les usagers eux-mêmes. Par ailleurs, le comité de coordination et de suivi a en charge le contrôle du déroulement de l'opération. Des indicateurs d'évaluation ont donc été réfléchis, en terme quantitatifs (nombre de logements, quartiers visés, nombre de propriétaires rencontrés par rapport au nombre d'opérations réalisées ...) et qualitatifs (qualité de la réalisation, pertinence de la fonction de médiation, mobilisation des partenaires extérieurs dans le suivi...). Le bilan annuel permettra de vérifier si les objectifs ont été atteints ou non, si les instances de contrôle se sont réunies conformément aux recommandations du cahier des charges, si les indicateurs d'évaluation sont pertinents, et enfin si le calendrier de mise en œuvre a bien été respecté.

⁷⁵ Projets de développement territorial à Pithiviers/Malesherbes et Montargis .

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE :

Le dispositif PST permet de promouvoir un outil d'insertion par l'habitat servant les besoins de *tous* les jeunes ciblés par l'enquête, sans spécialiser le CLLAJ envers une catégorie de public. Ainsi, et ce fut parfois une démonstration difficile à opérer, il ne s'agit pas pour le CLLAJ de créer un habitat spécifique pour « les jeunes en errance », « les jeunes en insertion », « les jeunes etc... », ni même des types d'habitat pour les jeunes et d'autres pour les personnes âgées. Il s'agit de tendre vers des formes d'accompagnement et d'aides financières adaptées à chaque situation, mettant en synergie les compétences nombreuses existant sur un territoire donné. L'aspect technique du montage du projet devient alors un obstacle surmontable si l'énoncé des besoins est clair et réellement partagé entre les professionnel et les intéressés.

CONCLUSION GENERALE :

La problématique de création d'un habitat adapté en direction des populations dites « défavorisées » traverse l'histoire du logement depuis les années cinquante⁷⁶. Concernant les jeunes, et malgré l'intérêt croissant des pouvoirs publics à l'égard des « moins de 25 ans », les modalités d'accueil en habitat spécifique (FJT, CHRS notamment) sont souvent trop sectorisées, et le cloisonnement des dispositifs empêche la formulation de réponses souples et diversifiées.

En se faisant l'écho de la parole des jeunes, le CLLAJ a tenté de contourner ces difficultés en valorisant un mode de production particulier de logements sociaux dans le parc privé : le PST. La réalisation de l'action, pilotée par le directeur, vise non seulement une meilleure adéquation entre les besoins des jeunes et les contraintes réglementaires du secteur de l'habitat social, mais également une mise en synergie des compétences de nombreux partenaires locaux qui agissent trop souvent de façon isolée. En amenant ainsi l'idée que de nouveaux modes de coopération à l'échelle d'un territoire, dans le cadre d'une démarche de développement local, contribuent à améliorer la qualité des services rendus auprès des usagers, le CLLAJ s'est positionné comme un opérateur permettant d'être reconnu par les décideurs locaux autant que par ses proches partenaires. Et le fait que l'association ait été retenue pour coordonner la fonction de médiation sociale dans le cadre du PST de l'agglomération Orléanaise témoigne de l'engagement d'un processus, dont les effets se mesurent autant au sein de l'association, que dans la représentation de la problématique spécifique du logement des jeunes dans les instances institutionnelles.

A la faveur de la réalisation de ce projet, le CLLAJ a su démontrer sa capacité à restructurer son cadre d'intervention sans pour autant remettre en cause les valeurs qui ont prévalu lors de la création du service. Le CLLAJ reste donc un service d'accueil destiné à tous les jeunes en recherche de logement. Mais, les orientations du nouveau projet associatif démontrent que notre méthode d'intervention a sensiblement changé. S'agissant des jeunes en situation de formation en alternance, comme des jeunes en situation d'urgence sociale, le développement des actions du CLLAJ ira dans le sens de la création d'une offre de services, bâtie en considération d'un diagnostic des besoins partagé, en secteur urbain, comme en secteur rural.

Cette dynamique de changement, stimulée par la perspective de mise en place du PST, prend en considération l'évolution des attentes du public, autant que celles des salariés. A ce titre, le directeur est en posture d'interface entre « l'interne » et « l'externe », et doit montrer ses aptitudes à gérer les tensions importantes existant entre la formulation de projets idéalisés et les contraintes d'un budget aléatoire.

C'est en étant confronté à cette complexité que le directeur peut se démarquer de son rôle de technicien-gestionnaire, pour aider à l'élaboration d'un projet commun.

⁷⁶ René Ballain, F.Benguigui « Loger les personnes défavorisées »

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

- SAUVAGE A., *Les habitants, de nouveaux acteurs sociaux*, L'Harmattan
- GALLAND O., *Sociologie de la Jeunesse*, Armand Collin, 1997
- GALLAND O., LOUIS M.V., *Jeunes en transit*, Les éditions ouvrières, 1984
- BALLAIN R., BENGUIGUI F., *Loger les personnes défavorisées*, La documentation Française, 1995.
- CZECHOWSKI N., *Habiter, Habité, l'alchimie de nos maisons*, Autrement, 1990
- DESHAIES J-L., *Mettre en oeuvre les projets*, L'Harmattan, 2000
- HENDERSON P., *Savoir-faire en développement social local*, Bayard, 1998.
- MENGIN J., *Guide du Développement Local et du Développement Social*, L'Harmattan, 1989

GUIDES - DICTIONNAIRE

- BARREYRE J.Y, BOUQUET B., CHANTREAU A., LASSUS P., *Dictionnaire critique de l'action sociale*, Armand Collin, 1989.
- UNIOPSS, *Le logement : outils, procédures, démarches. Guide à l'attention des travailleurs sociaux*. Juin 1998.
- ASH, *Le logement des personnes défavorisées*, Supplément ASH N° 2158, Mars 2000.
- LEFEVRE P., *Guide de la Fonction de Directeur d'établissement Sanitaire et Social*, Dunod, 1999

ARTICLES

- EXCLUSION** Dossiers et Document Le Monde, *L'exclusion en France*. Octobre 2000.
- Le Journal de l'action sociale, *L'Observatoire National de la Pauvreté en ordre de marche*, février 2001.
- LOGEMENT-** Le Monde, *Les candidats aux Municipales font silence sur le logement social*, 04 et 05/03/01
- DEV. LOCAL** JAS, *Développement Social*, Hors série du Journal de l'Action Sociale, 1998,1999,2000.
- JEUNESSE** *L'allocation d'autonomie pour les jeunes séduit le plan et gêne le gouvernement*,
Le Monde, 23/02/01

Revue de la Sauvegarde de l'Enfance, *Composer avec le désir, de l'errance à l'insertion*, N°4 2000.

ENQUÊTES ET RAPPORTS

ANIL , *Des aides pour les jeunes à la recherche d'un logement*, sept.99.

FAPIL, *Répondre à la question de l'accès à l'habitat des jeunes : le rôle des associations dans le cadre des Politiques Publiques*, sept. 1999.

CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT, *Le logement des jeunes*, Fév.2001

DDE Loiret, *Le parc locatif privé et public*, 1990.

AGENCE D'URBANISME, *Le logement des jeunes*, 1995.

URFJT –GARCERA C., *Le logement des Jeunes en Région Centre*, Mission d'expertise URFJT et Caisse de Dépôt et Consignations.

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, *Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi*, 2000.

PACT – ARIM, *Le logement des jeunes et leur insertion par l'habitat*, janvier 1997

INSEE, *Les jeunes – Portrait social*, 2000

JOINT – LAMBERT M-T.(sous la présidence de), *Rapport d'évaluation de la LCE*, Observatoire National de la Pauvreté, 2001.

Actes de colloques/ FNC PACT ARIM, *Développer le parc privé dans les villes et les pays*, Octobre 2001.

LES DISPOSITIFS D'AIDE ET D'ACCOMPAGNEMENT EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES.

Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) :

Le droit au logement est un devoir de solidarité national qui consiste à faire en sorte que toute personne en difficulté (ressource ou condition d'existence) ait droit à une aide pour l'accès ou le maintien dans un logement décent et indépendant. Le premier dispositif permettant la mise en œuvre de ce droit est le PDALPD. C'est un dispositif qui se donne trois objectifs :

- Une offre supplémentaire et adaptée qui, dans le parc public se traduira par la production de logements très sociaux (PLATS) ou par la mise en place de POPS (Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social), et dans le parc privé, par la mise en œuvre de la réhabilitation du parc ancien et la création de logements adaptés.
- Une demande centralisée et solvabilisée par le Fonds de Solidarité Logement, ainsi que la promotion des sous-locations gérées par les associations⁷⁷.
- Un accompagnement social en direction des locataires, réalisé par des associations agréées⁷⁸.

Les partenaires habituels (financeurs, utilisateurs) d'un PDALPD sont l'Etat (représenté par la Préfecture, la DDASS et la DDE), le Conseil Général, la CAF, les Bailleurs HLM, les bailleurs privés, l'UDAF, la CPAM, les Assédics, les Communes, les associations.

Le Fonds de Solidarité Logement (FSL) :

Outil financier du Plan Départemental Logement, le FSL est un fonds co-financé paritairement par l'Etat et le Département. Les bailleurs, les communes et les assédics apportent également leur contribution financière au dispositif. Le fonds finance des aides financières s'adressant soit :

directement aux locataires pour favoriser l'accès au logement (Garantie de paiement du loyer, dépôt de garantie, aides à la première installation..) ou le maintien dans les lieux (prise en charge sous certaines conditions des impayés de loyers)

indirectement aux locataires via les associations qui sont alors subventionnées pour la réalisation d'actions contribuant à la mise en œuvre de la loi Besson (accompagnement social, projets spécifiques en faveur des mal logés..)

⁷⁷ Dispositif complété par la mise en place des PDHU (Plans Départementaux d'Hébergement d'Urgence) instauré par la loi De Charrette du 21 Juillet 1994.

L'allocation de logement temporaire (ALT) :

Créée par la loi du 31 Décembre 1991, elle s'adresse aux personnes visées par la loi Besson et est versée aux associations assurant leur accueil. En effet, les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale peuvent bénéficier d'une aide pour loger, à titre temporaire, des personnes défavorisées à condition d'avoir conclu une convention avec l'Etat

De nombreux autres dispositifs sont venus compléter et renforcer la Loi Besson, tels que les Conférences Communales du logement ou les Conseils départementaux de l'Habitat ou encore l'Aide à la Médiation Locative.

⁷⁸ Agrément délivré par la Préfecture.

ANNEXE 2

RAPPORTS RELATIFS A LA POLITIQUE DE LA VILLE ET AU LOGEMENT TRES SOCIAL

Concernant les rapports administratifs relatifs à la Politique de la Ville :

Le rapport SCHWARTZ – 1981- « Insertion professionnelle et sociale des jeunes » : *l'insertion passe du domaine des handicapés à celui des jeunes.*

Le rapport DUBEDOUT –1982- « Ensemble, refaire la ville » : la politique de la ville est une politique publique globale, économique, sociale et urbanistique. La participation des habitants en est un élément fondamental.

Le rapport BONNEMAISON –1982- « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité. Commission des maires sur la sécurité. » : *Mise en place des Conseils Communaux de prévention de la délinquance.*

Le rapport SUEUR –1988- « Demain, la ville » : Pilotage de la politique de la ville par des assemblées d'agglomération élues au suffrage universel.

Concernant les rapports administratifs relatifs au logement très social :

- Le rapport BALLAIN et BENGUIGUI –1995- « Loger les personnes défavorisées, une politique publique sous le regard des chercheurs » : *Le logement des personnes démunies relève d'une chaîne de décisions concernant le logement de chaque segment de population. Quand un locataire HLM accède à la propriété, il libère un logement social.*

ANNEXE 3

LES DISPOSITIFS CONNEXES AUX PLANS DEPARTEMENTAUX POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES.

L'accompagnement Social lié au Logement :

La circulaire interministérielle (Logement, Intégration, Action humanitaire) du 28 septembre 1995 définit l'accompagnement social lié au logement comme une aide, assurée en priorité par les travailleurs sociaux polyvalents ou spécialisés, pour permettre aux personnes en difficulté d'acquérir ou de recouvrer une autonomie sociale.

Les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) :

En général sous forme associative, une AIVS a pour but d'inciter le propriétaires des logements vacants à les louer à des personnes démunies. En retour l'AIVS trouve les locataires, assure l'accompagnement social et gère le logement pour le compte du propriétaire.

Aide à la médiation locative :

Cette aide consiste en une prise en charge technique du surcoût que constitue la gestion de logements en sous-location ou en bail glissant. (N'est pas cumulable avec l'ALT).

Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) :

Créés par la Loi du 7.01.1983, confirmés et renforcés par la Loi d'Orientation sur la Ville du 13.07.91, les PLH sont des documents contractuels (Etat, Collectivités Locales, Bailleurs), pluriannuels (5ans), programmatiques, et en général, intercommunaux quant à la politique de l'habitat sur les communes concernées : diagnostic des besoins, programmation des constructions, pourcentage de logements sociaux..

ANNEXE 5 – Exemple de fiche projet :

LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT : une croissance à maîtriser :

La Bourse du Logement :

Conçue à l'origine comme un outil de mobilisation d'une offre de logements « bon marché » au sein du parc privé, la Bourse du logement a jusqu'à présent été le principal moyen de relogement des jeunes adressés au CLLAJ. Progressivement, des rapports de confiance mutuels avec les organismes de logements sociaux ont été instaurés, ceux-ci proposant aujourd'hui de nombreuses offres aux jeunes orientés par le CLLAJ. L'Accompagnement Social et les garanties offertes par le FSL, ainsi que les récents accords en faveur du développement de la sous-location, ont indéniablement renforcé le partenariat avec les organismes HLM. Ceci nous a conduit à engager une requalification de la Bourse du Logement, du point de vue de sa clientèle privilégiée (jeunes salariés et en formation professionnelle prioritairement), mais également au regard de la sélection des offres (rejet systématique des offres non ciblées).

Constats :

L'arrêt de l'accueil des étudiants n'a pas jusqu'à présent eu pour conséquence d'écarter trop de propriétaires de notre fichier. Il semble que les démarches de sensibilisation effectuées depuis plusieurs années afin de convaincre les propriétaires du risque égal sinon moindre qu'ils ont à loger des jeunes apprentis, stagiaires ou salariés, aient joué en notre faveur.

Cependant, la détente observée sur le marché locatif privé qui a conduit les agences immobilières à baisser le loyer des studios et T1, nous conduit aujourd'hui à afficher des prix de loyers comparables avec ceux des agences professionnelles. La gratuité du service pour les jeunes, ainsi que la personnalisation du service rendu restent des atouts importants pour notre association. Certains propriétaires les ayant bien repérés et en estimant correctement la portée (le CLLAJ n'a pas de mandat de gestion mais peut garantir les loyers par le biais du FSL et du CIL, et assure en cas de besoin l'Accompagnement Social) ne sont pas heurtés par le principe de l'adhésion récemment adopté. Par contre la prospection est plus ardue, car elle doit prendre en considération le fait de convaincre le propriétaire de l'utilité de déboursier le montant de l'adhésion à l'association (100F).

Propositions validées en Conseil d'Administration et inscrites au Projet de service :

Maintenir l'action de la Bourse du Logement par une connaissance affinée du profil des propriétaires adhérents.

Assurer une publicité ciblée de la Bourse du Logement auprès des centres de formation et d'apprentissage.

Favoriser la mobilisation des adhérents propriétaires par une programmation de rencontres axées sur leurs centres d'intérêt.

Elire au sein du CA un représentant de la BL, conformément à la décision prise en
Assemblée Générale.

ANNEXE 6

PROBLEMATIQUES DOMINANTES

ENQUETE DES BESOINS

Identification par mots clé

Toxicomanie : concerne une quinzaine de situations. Dans la plupart des cas, la proposition de lien a été faite auprès d'une association spécialisée mais faute d' « adhésion » du jeunes, la situation s'enlise...

Problématique « Psy » : au sens large, il s'agit de jeunes repérés comme ayant besoin de soins, ou en bénéficiant déjà, soit en lien avec les CMP, soit orientés par le secteur psychiatrique, la fragilité psycho. Ou psychia. étant clairement énoncée par la personne nous orientant la situation.

Absence de ressources : Paradoxalement, ce n'est pas le critère le plus caractéristique. Il constitue certes, un facteur de blocage lors de l'inscription au CLLAJ. Mais précisément, s'il n'y a pas de « troubles associés », une inscription en stage à la Mission Locale, la perspective d'une intégration dans TRACE, peut lever ces freins à l'accès au logement. Les trois cas identifiés concernent des personnes qui ne s'inscrivent véritablement pas durablement dans un projet, ou s'installant dans une certaine « chronicité » de la précarité. (petits boulots, ou stage puis rupture ou démission, à nouveau stage etc...) Pour autant, ces jeunes ne sont pas concernés par les deux premières problématiques. On parlerait plus volontiers d'immatunité, ou d'absence de repères familiaux ou sociaux, qui limitent la construction de perspectives à moyen terme.

Décalage de la demande : Ceci fait appel à l'écart très important existant entre la représentation idéale du logement (« Je veux un T2 avec vue sur Loire, mezzanine et interphone. Si la cuisine pouvait être équipée, cela m'arrangerait ») et les ressources (2002 F pendant 6 semaines et après ?) Ceci est également significatif de la méconnaissance de principes de base de gestion du budget. (« Je vous assure que je pourrais payer 2500F de loyer, j'ai droit à l'APL, et puis je ne suis peut-être pas obligée de prendre les charges qui vont avec le loyer ! »)⁷⁹

Concernant environ 20 situations, nous pouvons espérer que ces jeunes fassent progressivement le deuil de cet idéal d'habitation. Mais en attendant, il est indéniable que nous provoquons chez eux de l'insatisfaction, en général exprimée dans des termes peu élogieux (« C'est pas la peine d'aller au CLLAJ, ils font rien pour les jeunes ... »)

Marginalisation : Sous ce vocable, nous intégrons les jeunes identifiés dans la durée (connus du CLLAJ ou de la Mission Locale depuis plusieurs mois, voire plusieurs années), comme se mettant régulièrement en situation d'échec. Pour certains d'entre eux, des condamnations pour des faits de

⁷⁹ Commentaires relevés en entretien individuel.

délinquance ont conduit à des séjours plus ou moins longs en Maison d'Arrêt et rendent difficile l'attribution d'un logement stable sachant qu'une condamnation risque de survenir. Pour d'autres, les conséquences de la vie en « bande » et/ou en « squatt » limite également l'accès au logement standardisé. 9 situations sont repérées dans ce cas de figure.

Chien : Contrairement à l'item précédent où les chiens sont fortement présents, il s'agit plutôt ici de jeunes qui ne poseraient pas forcément de grandes difficultés mais où la présence d'un chien est la cause du refus d'attribution de logement.

Régulièrement, le CLLAJ est sollicité pour l'accueil de jeunes en formation de maîtres chiens, et nous ne savons quoi leur proposer.