

# COLLECTION DES RaPPORTS

SEPTEMBRE 1994



N°152

## ÉVALUATION DU PLAN DÉPARTEMENTAL POUR LE LOGEMENT DES POPULATIONS DÉFAVORISÉES DANS LA NIÈVRE

**Patrick DUBÉCHOT**

**Michel LEGROS**

avec la collaboration de **J. DEMORY**

Département "Évaluation des Politiques Sociales"

# CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE

**CREDOC**

**EVALUATION DU PLAN DEPARTEMENTAL  
POUR LE LOGEMENT  
DES POPULATIONS DEFAVORISEES  
DANS LA NIEVRE**

**Département Evaluation  
des Politiques Sociales**

**P. DUBECHOT  
M. LEGROS**

**Avec la collaboration de  
J. DEMORY**

**Septembre 1994**

Dépôt légal : Septembre 1994

ISBN : 2-84104-020-8

## SOMMAIRE

	Page
<b>INTRODUCTION</b>	7
<b>Premier chapitre : SITUATION LOCALE ET ORIENTATIONS DU PLAN DEPARTEMENTAL</b>	19
<b>1. LA SITUATION DU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS DANS LA NIÈVRE : DE NOMBREUSES FRAGILITÉS.</b>	21
1-1. Le département de la Nièvre : érosion démographique et vieillissement	21
1-2. La situation du logement	21
<i>1-2-1. Un taux de vacance élevé en milieu rural, une demande concentrée sur Nevers</i>	21
<i>1-2-2. Un parc rural inconfortable</i>	24
1-3. La situation des populations défavorisées dans le domaine du logement	24
<i>1-3-1. Le logement des jeunes</i>	25
<i>1-3-2. Les personnes âgées</i>	26
<i>1-3-3. L'accueil d'urgence</i>	26
<i>1-3-4. Les ménages en difficulté</i>	27
1-4. Les actions dans le domaine du logement dans la Nièvre en amont du PALD	28
<i>1-4-1. Les actions dans le domaine de la politique globale</i>	28
<i>1-4-2. Les actions en direction des populations les plus défavorisées</i>	29
<b>2. LA SITUATION DES ACTEURS LOCAUX À LA VEILLE DU PLAN.</b>	30
2-1. La politique du département en matière de logement	30
2-2. Organismes bailleurs, organismes sociaux, associations : un partenariat limité	31
<b>3. L'ÉLABORATION DU PLAN : UNE DYNAMIQUE EXTERNE</b>	32
3-1. Un partenariat animé par une intervention externe	32
3-2. Une dynamique partenariale qui s'essouffle	32
<i>3-2-1. Les méthodes de travail: une pratique de concertation collective à laquelle les partenaires étaient peu habitués</i>	32
<i>3-2-2. Les partenaires engagés : un déséquilibre institutionnel</i>	34



<b>4. LES CHOIX ET LES ORIENTATIONS DU PLAN</b>	36
4 -1. Des orientations classiques dans le cadre de la loi Besson	37
4-1-1. <i>La solvabilisation : Le Fonds de Solidarité pour le Logement</i>	37
4-1-2. <i>L'accompagnement social, les actions pour le maintien dans les lieux</i>	37
4-1-3. <i>L'offre diversifiée d'habitat</i>	38
4-1-4. <i>La connaissance des besoins : L'Observatoire Départemental du Logement</i>	39
4-2. Des choix organisationnels originaux : une délégation de la mise en oeuvre	39
 <b>Deuxième chapitre : LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DANS LA NIEVRE</b>	43
<b>1. LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS</b>	45
1-1. Le logement d'insertion : des réalisations multiples	45
1-2. Une logique patrimoniale en milieu rural	47
1-3. Un investissement financier important du département	48
1-4. La gestion de l'offre de logements	51
1-4-1. <i>Organisation départementale du dispositif:</i>	51
1-4-2. <i>Une démarche de connaissance de l'offre de logements</i>	51
1-4-3. <i>Un partenariat souhaité avec les communes rurales</i>	52
<b>2. LA SOLVABILISATION DES MÉNAGES</b>	53
2-1. L'intervention du FSL	53
2-1-1. <i>Un dispositif déjà expérimenté</i>	53
2-1-2. <i>Le FSL : un déséquilibre entre subventions et prêts</i>	53
2-1-3. <i>Des aides financières de plus en plus fréquentes dans le parc privé</i>	50
2-1-4. <i>Faible évolution du montant des impayés:</i>	55
2-2. La gestion du FSL	57
2-2-1. <i>L'ADAF, service de gestion du FSL</i>	58
2-2-2. <i>Le Bureau de l'ADAF, lieu de décision et d'orientation</i>	58
2-3. En dehors de la Nièvre, les Plans départementaux	59
2-3-1. <i>Les actions les plus présentes dans les Plans</i>	59
2-3-2. <i>L'organisation et le fonctionnement des PALD</i>	60
<b>3. BILAN FINANCIER ET ÉVOLUTION DU PALD</b>	61
3-1. Bilan financier des logements d'insertion	61
3-1-1. <i>Le financement de l'offre de logements du PALD de la Nièvre</i>	61
3-1-2. <i>Analyse du financement de l'offre de logements du PALD de la Nièvre au regard des autres PALD</i>	63
3-2. Bilan financier du Fonds de Solidarité Logement	64
3-2-1. <i>Le Bilan financier du FSL de la Nièvre</i>	64

3-2-2. <i>Analyse du financement du FSL de la Nièvre au regard des autres PALD</i>	66
3-3. Un bilan du PALD plutôt positif	69
<b>Troisième chapitre : LES BÉNÉFICIAIRES DU PLAN</b>	71
<b>1. LES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION</b>	73
1-1. Le profil des bénéficiaires : des ménages en difficulté	73
1-1-1. <i>Une majorité de personnes seules et inactives</i>	73
1-1-2. <i>Des ressources faibles</i>	79
1-2. Opinions et commentaires des bénéficiaires rencontrés	81
1-2-1. <i>Situation antérieure à leur relogement</i>	81
1-2-2. <i>Des bénéficiaires satisfaits mais critiques</i>	81
<b>2- LES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION</b>	84
2-1. Les maires entre la demande de logements et la gestion du patrimoine	85
2-2. Une politique patrimoniale en milieu rural	86
<b>3. LES FAMILLES BÉNÉFICIAIRES DU FSL</b>	89
3-1. Une population pauvre	90
3-2. Des ménages urbains	92
3-3. Les bénéficiaires du PALD de la Nièvre au regard des bénéficiaires des autres PALD	95
3-3-1. <i>La définition des populations prioritaires</i>	95
3-3-2. <i>Les populations effectivement aidées par les Plans</i>	96
3-4. Les demandes adressées au FSL de la Nièvre	96
3-5. Les réponses du FSL	99
<b>Quatrième chapitre : LES CHANTIERS DU PALD</b>	103
<b>1. LE FSL, UN DISPOSITIF APPRÉCIÉ</b>	105
1-1. Un dispositif efficace mais qui n'est pas sans limites	105
1-2. Les limites du FSL	105
1-2-1. <i>Les limites "éducatives" du FSL</i>	105
1-2-2. <i>Une centralisation démotivante en zone rurale</i>	106
1-2-3. <i>Les difficultés du partenariat dans le cadre du FSL</i>	106
<b>2. L'OFFRE DE LOGEMENTS</b>	107
2-1. Des opérations qui font craindre une certaine dérive	107
2-2. Des réalisations sans suivi	108
2-3. Le financement du logement d'insertion par le dispositif RMI	108
<b>3. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : INCERTITUDES SUR LES CONTENUS, DOUTES SUR LES EFFETS</b>	110
3-1. L'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL)	110

3-1-1. <i>Un objectif affirmé du Plan</i>	110
3-1-2. <i>Une mise en oeuvre loin des objectifs</i>	111
3-2. L'ASLL, quels enjeux	112
3-3. L'ASLL dans les autres départements	113
<b>4. DES PROJETS NON CONCRÉTISÉS</b>	114
4-1. L'attente d'un observatoire des populations	114
4-2. Le Fonds associatif	114
4-3. Les actions auprès des populations spécifiques : des éléments du dispositif non encore utilisés	115
4-3-1. <i>Les actions pour les jeunes</i>	106
<b>5. POSITIONNEMENT ET INVESTISSEMENT DES PARTENAIRES</b>	115
5-1. Un partenariat difficile et peu développé	106
5-1-1. <i>Des organismes sociaux et des institutions en retrait</i>	115
5-1-2. <i>Des organismes bailleurs sceptiques</i>	116
5-1-3. <i>Des élus et un secteur rural loin de ce dispositif</i>	117
5-2. Les faiblesses de gestion : un équilibre précaire	118
 <b>CONCLUSION</b>	 119
 <b>ANNEXE</b>	 127
<b>Annexe 1 - PALD, tableau de bord des logements d'insertion financés</b>	129

## **INTRODUCTION**

## SITUATION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dite parfois "loi BESSON" du nom du ministre qui en proposa l'adoption, s'inscrit dans un double mouvement de recomposition des pouvoirs locaux et de lutte contre les formes de pauvreté. En ce sens, cette loi fait suite, d'une part, aux lois de décentralisation de la première moitié des années quatre-vingt et, d'autre part, prolonge, dans le domaine du logement, la loi du 1er décembre 1988, instaurant un revenu minimum d'insertion.

La réforme de décentralisation ne concerne le logement que de façon très marginale. Rappelons qu'elle consiste essentiellement en un transfert de pouvoir, entre l'Etat, représenté par le Préfet dans le département, et le Président du Conseil Général, représentant la collectivité territoriale. Si le principe de décentralisation affirme très fortement ce transfert de pouvoir, le contenu des compétences transférées reste moins net, en dépit d'un partage en blocs de compétences censé mettre un terme aux financements et aux responsabilités croisés. Une seule compétence fit véritablement l'objet d'un transfert massif, et représentait, au moment du transfert, quelques deux-tiers du montant des sommes en jeu : l'action sociale. Parmi les éléments transférés, on comptait, en effet les deux poids lourds du social que constituaient les services de la polyvalence de secteur et de l'Aide Sociale à l'Enfance. Pour le législateur, le logement reste une affaire privée, voire un objet de réglementation d'Etat, et surtout, la compétence en matière de logement est maintenue, quand elle concerne le logement des personnes sans domicile fixe, dans le bloc de compétences de l'Etat. Cela explique, par exemple, que les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) relèvent de l'Etat et, à l'échelon départemental, des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales. La participation des départements à la mise en oeuvre du dispositif issu de la loi Besson trouve probablement dans ce découpage la source de certaines ambiguïtés. L'article 2 de la loi du 31 mai 1990 prévoit, en effet, que, dans chaque département, l'ensemble des mesures devant permettre aux ménages en difficulté d'exercer leur droit au logement, fasse l'objet d'un plan départemental. Ce plan, et c'est l'objet de l'article 3 de la loi, doit être élaboré et mis en oeuvre par l'Etat et le département, en association, le cas échéant avec d'autres partenaires : collectivités locales, personnes morales, caisses d'allocations familiales et autres organismes. A la linéarité de la réforme de décentralisation succède donc, avec la loi visant à la mise en oeuvre du droit au

logement, un dispositif plus complexe, supposant des conventions et donc des négociations entre différents organismes dont les logiques de fonctionnement peuvent ne pas obéir aux mêmes mobiles. Dans la Nièvre, comme dans les autres départements, de nouvelles articulations ont dû être inventées pour régir ces rapports entre l'Etat et le département. **Evaluer un plan, c'est essayer d'explicitier les conditions de montage et de fonctionnement de ces partenariats, après les réformes de décentralisation.**

Si, en raison de cette recomposition des relations locales mentionnées ci-dessus, l'évaluation des plans départementaux doit s'intéresser aux dimensions procédurales, ce n'est cependant pas l'objet premier de l'évaluation. L'article 1 de la loi indique que " *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir* ". Il faut d'abord noter que cette loi tend à systématiser différentes mesures prises depuis le début des années quatre-vingt en matière d'aide au logement. Ainsi, antérieurement à la loi, de très nombreux départements, dont la Nièvre, avaient créé des Fonds permettant de proposer, sous certaines conditions, aux demandeurs les garanties nécessaires à leur accès à un logement ou pour intervenir lorsque les impayés de loyers rendaient difficile le maintien dans les lieux de personnes en difficultés financières. Systématisant ces mesures, la loi du 31 mai 1990 prolonge surtout l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion. Cette loi a permis de faire apparaître l'existence d'une population importante dont les ressources trop faibles ne permettaient pas l'accès à un logement sans que cette population se trouve à la rue et bénéficie des centres d'accueil pour personnes sans domicile stable. Certes, les multiples évaluations du RMI ont montré qu'une partie de ces personnes a pu accéder à des logements de type HLM, mais ce taux reste largement en dessous de la demande. Deux raisons expliquent ce décalage entre la demande et l'offre. La première est liée à une baisse de l'offre de logements pour des catégories à faibles revenus à partir des années 1983 - 1984, la seconde est liée à l'insuffisance des revenus d'une partie de cette population. La loi du 31 mai 1990 tente d'apporter une réponse dans ces deux directions. L'article 6 de la loi prévoit que " *le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes (...) qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges.*". Cette mesure s'inscrit dans une logique de solvabilisation des ménages. Le second groupe de mesures prévu à l'article 4 de la loi porte sur l'élargissement de l'offre de logement. Qu'il s'agisse de la centralisation des demandes, de la création d'une offre supplémentaire de logement, de l'instauration du bail à réhabilitation, la loi suggère un ensemble de pistes

susceptibles d'accroître l'offre de logements en direction des personnes les plus démunies. **Evaluer les effets du Plan, c'est aussi s'interroger sur l'existence de cette offre supplémentaire et sur sa capacité à répondre à la demande locale.**

Enfin, le texte de loi et surtout son décret d'application, en date du 7 septembre 1990, prévoyaient que le plan fasse l'objet d'une évaluation. L'article 10 de ce décret (n° 90 - 794 ), indique que "*Le préfet et le président du conseil général évaluent chaque année l'application du plan départemental à travers un bilan qui analyse les résultats obtenus en regard des objectifs fixés par le plan en termes qualitatifs et quantitatifs. Le projet de bilan est établi sur proposition du comité responsable du plan et est transmis pour avis aux autres collectivités territoriales et personnes morales ayant participé à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan départemental.*". **Le projet d'évaluation du plan départemental de la Nièvre trouve son origine dans ce texte.**

Si le texte de loi et les décrets qui suivirent ne précisaient pas les conditions de réalisation de cette évaluation, on constate que la loi du 31 mai 1990 a donné lieu à de très nombreux travaux d'étude et de recherche. En rappeler les principaux, ici, n'a pour seule utilité que de permettre de mieux situer la démarche engagée dans le département de la Nièvre. Dans la période qui précéda la publication du texte de loi ou dans les mois qui suivirent, les départements eurent à répondre à deux questions. La première portait sur la définition des personnes qui devaient être prises en charge par les dispositifs issus de la loi BESSON, la seconde, succédant logiquement à la première était d'essayer de mesurer l'ampleur de la population concernée, et par conséquent, des moyens à y affecter. Pour répondre à ces questions, le CREDOC, mais aussi d'autres organismes d'études et de recherches, se sont engagés dans des essais de définition et de mesure des populations pauvres. Si l'on aborde la pauvreté en terme de seuil, ce qui semble le plus simple, mais aussi le plus réducteur, bien qu'il n'existe pas de fichier global, il est possible en rapprochant différentes sources d'appréhender une quantification des personnes en situation de pauvreté et en difficulté de logement. Le fichier des CAF fournit des informations précieuses, les données issues de fichiers UNEDIC ou provenant des divers services d'action sociale peuvent également constituer des sources appréciables. La proximité du recensement de 1990 a permis à l'INSEE de fournir des informations sur des bases départementales. On se souvient de l'étude réalisée par l'INSEE en 1993 pour le compte du Conseil Economique et Social Régional de Bourgogne sur les phénomènes de pauvreté-précarité. Cette étude combinant différents indicateurs définissait des zones à risque au regard de trois types de risques : le manque de revenu, la solitude, les manques d'emploi et de formation. Cette étude concluait, par exemple, qu'un canton comme celui de Saint-Amand-en-Puisaye cumulait l'ensemble de ces trois risques. Pour sa part, le

CREDOC a conduit des études semblables dans trois départements de la région parisienne ainsi que dans l'Eure.

Pour ce qui le concerne, le Ministère du Logement a mis en chantier un vaste programme de recherche portant sur les conditions d'élaboration des plans départementaux. A partir d'un ensemble de monographies portant sur 9 départements, une synthèse, actuellement en cours, vise à restituer les transformations locales induites par la mise en oeuvre de la loi Besson, les conditions de mobilisation des acteurs, le phasage et le contenu des différents plans. Il ne s'agit pas d'un programme d'évaluation mais bien d'une recherche sur les modalités d'application de la loi. Dans le cadre de ce travail, le CREDOC a été chargé de la monographie sur l'Ille-et-Vilaine.

D'autres programmes de travail, financés et conduits par les départements ont eu pour objectifs de réaliser les études préalables définies par la loi qui, en son article 4, précise que le Plan doit analyser les besoins et fixer des objectifs par bassin d'habitat. Souvent les phases d'études ont été suivies de phases d'aide à la mise en place du Plan, le rôle d'étude se mue alors en activité de conseil. Cette dernière logique a été celle adoptée dans la Nièvre, le CREPAH ayant assuré, successivement, l'étude préalable et l'aide au pilotage du montage du plan.

En 1994, les plans départementaux sont dans leur quatrième année d'existence. Le temps des renouvellements et d'abord de bilans est venu pour la plupart des départements. Si, dans de nombreux départements, les évaluations annuelles se sont réduites à la production de bilan chiffré, les sommes engagées, l'importance des partenariats mobilisés, et une certaine incertitude sur le devenir des dispositifs conduisent ces départements à s'engager dans une démarche plus nettement évaluative, ne portant pas uniquement sur la description des moyens engagés mais bien sur les effets des actions menées. **Analyser le fonctionnement des dispositifs existants et leurs effets sur les populations les plus démunies, tels sont les deux objectifs de ce programme d'évaluation confié au CREDOC par le comité de pilotage du Plan départemental de la Nièvre.**

Le rapport présenté n'est pas à lui seul une évaluation, celle-ci, pour reprendre les termes de Patrick VIVERET, ne peut que résulter d'un processus d'échanges entre les différents acteurs concernés. En revanche, il s'agit bien d'un rapport d'étude évaluative, visant à fournir aux acteurs du plan et, principalement, à son comité de pilotage, les moyens d'analyser leurs actions et de les suivre dans le futur.



Avant de présenter les principaux résultats du travail entrepris, rappelons, en quelques lignes, les démarches qui conduisirent à l'obtention de ces résultats.

## **EVALUER LES EFFETS DU PLAN DEPARTEMENTAL : LES METHODES**

En dehors de l'offre de logements dont les perspectives étaient bien quantifiées, le plan départemental pour le logement des plus démunis dans la Nièvre définissait davantage des intentions et des méthodes de travail qu'il ne fixait des objectifs. L'évaluation ne pouvait donc se résumer à rechercher et à mesurer le degré d'atteinte des différents objectifs. Ce qui pourrait, dans d'autres situations, s'apparenter à une démarche d'audit se trouvait ici nécessairement proscrit. En revanche, de multiples matériaux pouvaient être rassemblés. Il s'agissait d'abord des comptes-rendus et des différents **documents de gestion**, sous-produits de la mise en oeuvre du plan. **Les entretiens avec les différents acteurs** du plan ainsi que la participation aux rencontres avec le comité de pilotage ont constitué le second matériel utilisé pour cette étude. Enfin, deux fichiers existaient, le premier concernait les logements d'insertion attribués et le second rassemblait les informations sur les bénéficiaires du FSL. Ces deux fichiers ont fait l'objet d'une saisie informatique et d'une exploitation statistique par le CREDOC.

### L'analyse de la documentation

Les principales sources documentaires, outre le rapport du CREPAH<sup>1</sup> furent les comptes-rendus d'activité de l'ADAF - Fonds de solidarité logement -, les tableaux de bord du RMI élaborés par la DDASS, les rapports du Comité départemental de l'Habitat Rural de la Nièvre. Les rapports d'activité de différents organismes ont fait l'objet d'un examen attentif : Nièvre-Regain, Nièvre-Habitat, SA HLM de la Nièvre. Les études engagées localement par la DDE ou, à sa demande, ont été analysées.

---

<sup>1</sup> SCP Etudes Actions, CREPA Habitat, Bilan diagnostique sur le logement des populations défavorisées de la Nièvre, mai 1991, 51 p + annexes.

## Les entretiens

42 entretiens ont été réalisés par le CREDOC. Ces entretiens ont permis de rencontrer 55 personnes concernées, à un titre ou à un autre, par le problème du logement des personnes en difficulté.

Tableau n°1

### RÉPARTITION DES ENTRETIENS RÉALISÉS PAR LE CREDOC

Nature des entretiens	Nombre d'entretiens réalisés	Nombre de personnes rencontrées
Institutions et organismes	24	37
Bénéficiaires	13	13
Elus locaux	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>55</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994*

- 24 entretiens ont été réalisés auprès des directeurs et responsables d'institutions ou d'organismes nivernais. Ces entretiens nous ont permis de rencontrer au total 37 personnes.

Services de l'Etat:	2
Services du Conseil Général:	3
Organismes et sociétés d'HLM:	4
Sociétés immobilières:	2
CCAS:	2
Organismes sociaux:	3
Associations:	8

Par ailleurs, ont été recueillis les propos de 11 élus:

- 3 entretiens en face-à-face avec des maires de communes rurales dans lesquelles étaient logées des familles dans le cadre des logements d'insertion.

- 2 élus de la ville de NEVERS,

- 6 entretiens par téléphone auprès des maires ou des secrétaires de mairie de communes ayant bénéficié de subventions du Département et de l'Etat dans le cadre des programmes de développement du logement d'insertion.

Enfin,

13 entretiens ont été réalisés avec des bénéficiaires du FSL (9) et de logements d'insertion (4) dans les localités suivantes :

VARENNES-VAUZELLES (2)

COSSAYE

SAINCAIZE

IMPHY (2)

FOURCHAMBAULT

MOULINS -ENGILBERT (2)

NEVERS (4)

Trois entretiens prévus n'ont pu être réalisés, à Imphy, la personne a eu des problèmes médicaux, a été expulsée de son logement, puis a fait un séjour à l'hôpital. Enfin, elle a été relogée en meublé. A Nevers, une personne a quitté la région, une autre ne répond pas aux courriers, ni aux convocations de l'assistante sociale. L'enquêteur du CREDOC est passé à son domicile, deux fois, sans succès.

#### La saisie des fichiers

Les ménages bénéficiaires du Plan départemental appartiennent-ils au groupe des plus démunis ? La réponse à cette question conditionne largement le résultat de l'évaluation. L'examen de deux fichiers permet de fournir une réponse. Le premier, tenu par la DDE, permet de connaître les ménages attributaires des logements d'insertion. Le second, géré par la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales qui assure le secrétariat de l'ADAF donne des informations sur les bénéficiaires du FSL. Ces deux fichiers ne sont pas informatisés. Le premier qui comprend 160 fiches a été exploité par le CREDOC. Dans le second fichier, le CREDOC a procédé à un tirage aléatoire au 1/5 parmi les 1444 fiches disponibles. Les fiches retenues ont été alors saisies et un traitement statistique a été réalisé. L'ensemble des informations données sur les bénéficiaires du FSL résulte de cette exploitation au 1/5 ème.

## PRINCIPAUX RESULTATS

Au terme de cette étude évaluative dont la caractéristique était de rechercher des informations dans deux directions : l'examen des effets des mesures en direction des populations et le montage organisationnel du dispositif, plusieurs résultats apparaissent nettement. Ils seront présentés et argumentés dans le corps du rapport, les quelques lignes suivantes n'ont pour seul objectif que de présenter ces résultats de manière synthétique et résumée.

- L'étude initiale réalisée par le CREPAH mettait en évidence l'existence d'une population en difficulté et la diversité des problèmes à traiter. Si ces éléments, pris isolément, ne constituent pas une situation d'une très grande lourdeur, leur somme dessine un paysage social fragile. Ce constat qui reste valable en 1994 incite à considérer tout dispositif d'aide aux familles en difficulté comme devant s'inscrire dans la durée.
- A la différence d'autres départements, le Conseil Général de la Nièvre a affirmé une priorité très forte à l'élargissement de l'offre de logements. Cette volonté s'est concrétisée par un système fortement incitatif pour les communes, et particulièrement en milieu rural. De ce point de vue le bilan du PALD apparaît de manière plutôt positive.
- L'examen des caractéristiques des personnes relogées fait apparaître un bon ciblage a priori sur des ménages en difficulté. De ce point de vue, également, on ne constate pas de dérapage dans les mécanismes de première attribution.
- S'agissant du FSL, on constate, comme dans les autres départements, un succès réel de ce dispositif, apprécié par les professionnels du social et les bailleurs, d'autant plus qu'il permet de solvabiliser, momentanément du moins, des personnes à faibles ressources. On note cependant, que, parmi les bénéficiaires du FSL figure une réelle surreprésentation des ménages de Nevers et une faiblesse corrélative des ménages qui résident en milieu rural. Mais cette prépondérance des ménages neversois en matière d'aides peut s'expliquer par l'attractivité du chef-lieu du département pour les populations défavorisées ainsi que la concentration des logements sociaux.

- L'ensemble des acteurs concernés par le Plan semble acquiescer à une forte présence de la DDE dans la gestion du dispositif. Outre que cela entre un peu en contradiction avec le principe original d'organisation, à savoir, une délégation de la mise en oeuvre des actions à différents partenaires, le poids assez fort de la DDE, la présence prudente de la CAF, de la MSA, le faible engagement des communes créent un déséquilibre partenarial qui n'est pas sans risque pour l'avenir du PALD. A titre d'exemple, on assiste à un essoufflement partenarial assez net et de nombreux acteurs présents lors du montage du plan ne se retrouvent plus actuellement dans son fonctionnement.

- La fragilité institutionnelle fait que les principaux responsables de la mise en oeuvre du dispositif se concentrent sur la gestion courante et ne peuvent matériellement assurer le suivi et l'évaluation régulière des effets du dispositif. Cette attitude est d'autant plus regrettable que le plan, dès l'origine, privilégiait une démarche classique, n'utilisant guère les aspects les plus novateurs de la loi Besson. Faute de temps et d'investissement, le Plan risque de se réduire -même si ce n'est pas négligeable- au FSL et au financement du logement d'insertion.

- Par les sommes injectées par les différents organismes depuis quatre années, par les ménages aidés : 160 familles relogées et 1444 ménages ayant bénéficié d'un apport du FSL, le Plan départemental constitue un outil précieux d'une politique sociale départementale. Il serait dommage que les fragilités institutionnelles ne permettent pas d'établir de synergies avec les autres politiques et, surtout, que la dynamique initiale ne se réduise plus qu'à une offre classique d'aide et de service. De ce point de vue, le Plan départemental dans la Nièvre, mériterait de trouver un second souffle.

Le premier chapitre de ce rapport rappelle les choix originaux du Plan départemental dans la Nièvre. Le second chapitre dresse le portrait du fonctionnement actuel du Plan, l'examen des caractéristiques des ménages fait l'objet d'un troisième chapitre. Le quatrième chapitre analyse les limites du Plan. La conclusion développe quelques orientations sur les avènements possibles du plan départemental.

**Premier chapitre**

**SITUATION LOCALE ET ORIENTATIONS  
DU PLAN DEPARTEMENTAL**

## **1 - LA SITUATION DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS DANS LA NIEVRE : DE NOMBREUSES FRAGILITÉS**

### **1-1. Le département de la Nièvre : érosion démographique et vieillissement**

Ce département comptait au dernier recensement de 1990, 231 473 habitants répartis sur 312 communes dont 94% abritent moins de 2000 habitants. Département rural, la Nièvre se caractérise par une érosion démographique régulière -croissance démographique annuelle de - 2,8%, soit une diminution de 825 habitants par an. Seul le bassin d'habitat urbain de Nevers et le secteur rural de la Charité ont vu leur population augmenter entre les deux recensements (+ 0,37% pour Nevers et + 1,37% pour La Charité). Ces villes traversées par l'axe routier Paris-Lyon que constitue la Nationale 7, constituent les pôles d'attraction du département. Nevers et Cosne connaissent une augmentation des "nouveaux ménages" résultant d'une décohabitation juvénile, mais aussi des ruptures conjugales. Ces villes attirent les jeunes, mais aussi toutes les personnes en difficulté pour quelque raison que ce soit. Ce phénomène -qui n'est pas propre à ce département-, ajouté à l'émigration vers d'autres départements et d'autres grandes villes, accentue malgré tout la désertification des zones rurales et le vieillissement de leur population.

### **1-2. La situation du logement**

#### *1-2-1. Un taux de vacance élevé en milieu rural, une demande concentrée sur Nevers*

Le département de la Nièvre comptait en 1990, 129 801 logements. En huit ans, le parc s'est étoffé de 6092 logements. Parallèlement, le taux de vacance<sup>1</sup> a connu une hausse de 13% dans la même période, pour se situer à 12 556 logements au dernier recensement. Les secteurs ruraux ont été les plus concernés par cette augmentation de la vacance et seuls les bassins en expansion démographique ont vu la part des logements vacants diminuer.

---

<sup>1</sup> La définition du taux de vacance est un logement vacant depuis plus de trois mois.

Le parc public comprend 11 820 logements sociaux dans le département, soit 9% du parc total de logements. Ces logements sociaux sont en majorité (63%) concentrés dans le bassin de Nevers. Avec 8 261 logements en 1993, l'office public départemental Nièvre-Habitat constitue le principal bailleur de la Nièvre. Le nombre de logements vacants recensés par cet organisme était de 139. Pour la plupart, ils sont situés dans des secteurs géographiques où les demandes sont plus faibles que l'offre.

La population du logement social peut être caractérisée par le profil des demandeurs et des locataires accueillis ou susceptibles de l'être, dans le parc HLM de l'office départemental, Nièvre Habitat, puisqu'il représente 70% du parc social. On constate qu'un quart des demandeurs ou des personnes auxquels a été attribué un logement dans la période sont en situation précaire, chômeurs, allocataires du RMI, stagiaires ou en contrat à durée déterminée. Ils sont un tiers à posséder moins de 5000 F de ressources. Cet organisme accueille donc une part non négligeable de ménages en difficulté. Ce constat montre bien la difficulté à cibler de manière fine la population qui doit bénéficier du Plan départemental. Les plus démunis qui constituent la fraction la plus en difficulté de cette population se trouvent très proches, par leurs caractéristiques financières ou socio-démographiques, de cette population de demandeurs de logement.

Nièvre-Habitat recueille plus de la moitié des demandes (54%), le reste étant absorbé à parts à peu près égales par la SA HLM de la Nièvre et la SAEMIN. Les demandes sont concentrées sur les bassins d'habitat de Nevers -70% des demandes- Decize et Clamecy au point de provoquer quelques tensions du marché du logement social. L'étude du CREPAH<sup>1</sup> pointe un léger déficit de l'offre de logements sociaux dont le nombre est estimé entre 200 et 450 logements pour 1 600 demandes.

---

<sup>1</sup> SCP Etudes Actions, CREPA Habitat, Bilan diagnostique sur le logement des populations défavorisées de la Nièvre, mai 1991, 51 p + annexes.



Tableau n°2

**LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAUX  
À NIÈVRE-HABITAT AU 31 DÉCEMBRE 1993**

		<b>Demandes en stock</b>	<b>Attributions</b>
<b>Nombre</b>		1212	339
<b>Catégories socio-professionnelles</b>	Salariés non cadres,	52,7	56,3
	Sans profession, RMistes,	15,3	13,7
	Retraités, pensionnés	15,1	14,6
	Chômeurs,	8,9	8,5
	Intérimaires, CES, stagiaires,	5,8	3,0
	Etudiants,	1,3	2,7
	Cadres, commerçts, prof. lib.	0,9	1,2
<b>Niveaux de ressources</b>	Moins de 3000 F	15,3	10,0
	De 3000 à 5000 F	24,2	25,0
	De 5000 à 7000 F	23,0	25,8
	De 7000 F à 10000 F	20,3	22,2
	Plus de 10000 F	17,2	17,0
<b>Nationalité étrangère</b>		8,2	7,6
<b>Motifs dominants</b>	Echange	26,6	23,1
	Décohabitation	17,4	16,5
	Loyer trop cher	7,7	5,5
	Séparation, divorce	6,8	9,7
	Logement trop petit	6,7	6,4
	Vente du logt (expropriation)	3,7	5,8
	Autres	5,0	3,0

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source: Bilan Social 1993, Nièvre-Habitat.*

### *1-2-2. Un parc rural inconfortable*

L'étude réalisée en 1984 pour le Conseil Régional de Bourgogne sur le parc des logements communaux avait concerné 237 des 312 communes du département de la Nièvre. L'étude recensait 746 logements communaux -logements de fonction compris-. Au sein de ce parc, le taux de vacance est de 8% et pourtant 20% des logements sont sans confort. Par ailleurs, le recensement de 1982 avait révélé que 17% des logements étaient inconfortables avec de fortes disparités entre les zones géographiques : 7% à Clamecy, 29% à Châtillon-en-Bazois.

### **1-3. La situation des populations défavorisées dans le domaine du logement**

Sur l'ensemble du département, 38,5% des ménages étaient locataires dans le parc privé, 21% dans le parc public, 13% étaient propriétaires occupants et 17% étaient hébergés par des parents ou des amis.

L'étude de l'occupation du parc social a montré que les ménages monoparentaux et les personnes seules représentaient près de la moitié des locataires.

36% des locataires de Nièvre-Habitat et 21% de ceux de la SA HLM de la Nièvre disposaient de revenus inférieurs à 5000 F par mois.

Le passage du dispositif Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers au dispositif FSL a vu une augmentation du nombre de dossiers présentés entre 1989 et 1990. Il semble, toutefois, au vu des quelques chiffres en notre possession que le FAIL ait été un dispositif sous utilisé.

Tableau n° 3  
**BILAN D'ACTIVITÉ DES DISPOSITIFS FAIL ET FSL**  
**DANS LA NIÈVRE**

	<b>1988 (FAIL)</b>	<b>1989 (FAIL)</b>	<b>1990 (FSL)</b>
Nb de dossiers étudiés	47	20	71
Nb de prêts accordés	38	14	53
Nb subventions accordées	0	0	22
Montant moyen du prêt	4 720 F	4 600 F	11 000 F
Montant moy. subvention	-	-	3 200 F

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source: CREPAH*

S'appuyant sur une exploitation secondaire de diverses sources d'information (INSEE, CAF, RMI...) et sur des investigations auprès de professionnels du logement et du secteur social, l'étude du CREPAH insistait sur les aspects suivants :

- Ce sont également dans les bassins urbains que se trouvent concentrés les ménages en difficulté de logement repérés par les assistantes de service social en mars 1991.

- Parmi les populations en difficulté de logement, l'étude insistait sur l'importance du nombre de logements inconfortables dans lesquels résident des personnes âgées. Les accédants en difficulté constituent également une population à risque dans le département de la Nièvre.

### *1-3-1. Le logement des jeunes*

En ce qui concerne les structures d'hébergement des populations spécifiques, le département disposait pour le logement des jeunes de 573 lits essentiellement localisés sur Nevers avec cependant un déficit de l'offre sur Nevers, Decize et Clamecy. L'accès des jeunes à un logement autonome semble de plus en plus difficile. En 1981, 1/3 des jeunes vivaient chez leurs parents, en 1989 la proportion atteindrait 2/3. En 1982, les moins de 25 ans représentaient 32% de la population de la Nièvre et près de 40% d'entre eux résidaient dans le bassin d'habitat de Nevers qui draine une part importante de cette population du fait de l'implantation des structures scolaires, universitaires et des potentialités d'emplois. Le parc locatif public jouait également un rôle important dans le logement des moins de 25 ans

puisqu'ils représentaient 4% des personnes de référence (300) locataires du parc de Nièvre-Habitat. De plus, 22% des demandeurs étaient des jeunes de moins de 25 ans. On a pu constater d'importants déséquilibres à l'intérieur du département en ce qui concerne l'offre de logements pour les jeunes puisque les bassins de Decize et Cosne qui comptaient plus de 35% de jeunes, étaient totalement dépourvus de structures d'accueil spécifique. Enfin, les responsables des structures d'accueil d'urgence ont constaté un rajeunissement des populations accueillies.

### *1-3-2. Les personnes âgées*

Pour le logement des personnes âgées, les différentes structures totalisaient 3088 lits dont 1049 médicalisés. Les plus de 65 ans constituaient dans ce département 20% de la population avec un poids encore plus fort dans les zones rurales. Une étude de l'AREPS a montré que sur les 30 052 logements occupés par des personnes de plus de 64 ans, 44% étaient d'un niveau de confort moyen ou nul. Le dispositif en matière de lits d'hébergement social et médico-social apparaissait satisfaisant pour la majeure partie du département, toutefois cinq cantons ne comptaient aucun lit.

### *1-3-3. L'accueil d'urgence*

L'accueil d'urgence est assuré par trois structures qui totalisaient 110 lits. A cela, il faut ajouter l'asile de nuit de Nevers qui dispose d'une dizaine de lits et le foyer Emmaüs qui possède 20 places d'accueil. Nièvre-Regain considère que le nombre de lits d'urgence est suffisant mais qu'une structure de type "hôtel social" fait défaut.

En octobre 1993, à la demande de la FNARS, le CREDOC a réalisé une étude sur les conditions d'accueil et d'hébergement en urgence<sup>1</sup>. Cette étude, rédigée à partir de l'interrogation de praticiens de l'urgence dans chaque département, s'intéressait, à la fois aux opinions de ces praticiens mais également à l'existence des dispositifs de prise en charge. L'indicateur d'opinion était construit à partir des réponses des enquêtés à 11 questions recueillant les opinions suivantes :

- le caractère suffisant ou non du nombre de places
  - . d'hébergement collectif en dortoir,
  - . d'hébergement collectif en chambre,
  - . d'hébergement collectif en appartement,
  - . d'hébergement individuel,

---

<sup>1</sup> Etude sur "L'urgence sociale", novembre 1993, diffusion FNARS, 76,Fg Saint-Denis, 75010 PARIS.

- . en chambre d'hôtel,
- le caractère suffisant ou non du réseau d'accueil en cas d'hiver très froid
  - . dans la ville de la personne enquêtée,
  - . dans le département de la personne enquêtée,
- la participation des organismes suivants à la gestion du dispositif de prise en charge de l'urgence
  - . les associations FNARS,
  - . les associations caritatives,
  - . les CCAS,
  - . les services sociaux de secteur.

L'indicateur synthétique construit sur l'ensemble de ces réponses place la Nièvre dans le milieu des départements français. En revanche, un indicateur construit de manière identique mais portant sur l'existence objective de différents services d'urgence place la Nièvre dans l'avant-dernier groupe des départements français. On retrouve bien à la lecture de ce résultat, l'image d'un département où les services d'accueil d'urgence quoique peu nombreux suffisent à répondre à la demande sous réserve de quelques améliorations du dispositif, améliorations dont témoigne, par exemple, la demande formulée d'une forme d'hôtel social.

#### *1-3-4. Les ménages en difficulté*

En mars 1991, les assistantes sociales du département (DSD - CAF - MSA) ont effectué un travail de repérage des ménages confrontés à des difficultés en matière de logement. En un peu moins d'un mois, 555 cas de ménages concernés ont été signalés. La concentration des difficultés sur les bassins urbains était très forte puisque 75% des cas furent localisés dans ces secteurs d'habitat, la ville de Nevers totalisant à elle seule plus de la moitié des ménages concernés.

Les difficultés étaient diverses et dans 20% des cas, multiples. L'endettement concernait 25% des ménages et 8,5% d'entre eux estimaient le loyer trop élevé. Pour 18% des ménages, le logement s'avérait sur-occupé (ou trop petit) et dans 15% des cas, insalubre. Dans 10% des cas, les difficultés ont fait suite à une expulsion et pour 9% le divorce ou la séparation ont entraîné des problèmes en matière de logement. Le recensement général de la population du département a fait apparaître le fait que 2,6% des ménages (soit 2492) avaient, en matière de loyer, un taux d'effort net supérieur à 40%. Le nombre des allocataires-logement dont le taux d'effort net en matière de logement était supérieur à 40% s'est révélé identique sur Nevers-ville et hors Nevers, cependant les ménages allocataires en location à Nevers-ville sont deux fois

plus nombreux que hors Nevers et à l'inverse le nombre d'allocataires-accession est trois fois supérieur hors Nevers que sur Nevers ville. On peut donc estimer qu'une partie importante des ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 40% hors Nevers étaient des ménages d'accédants à la propriété. En 1990, la SDAPL avait d'ailleurs examiné 366 dossiers d'impayés d'accédants pour une dette moyenne de 9 877 F. Le nombre de nouveaux dossiers était en augmentation par rapport aux années 1988 et 1989. De plus, la commission de surendettement a examiné 302 dossiers dont 112 émanaient d'accédants.

Si l'étude préalable ne fixait pas des objectifs précis et quantifiés en matière de besoin d'intervention en matière de logement des plus démunis, elle a facilité la mise en évidence d'une population en difficulté, à la fois dans le milieu rural et dans le milieu urbain. L'étude préalable a également bien mis en lumière la diversité des problèmes à traiter, dont chacun pris isolément ne constitue pas une situation très lourde, mais dont la somme dessine un paysage social fragile.

#### **1-4. Les actions dans le domaine du logement dans la Nièvre en amont du PALD**

##### *1-4-1. Les actions dans le domaine de la politique globale*

Il ne s'agit pas de dresser un bilan exhaustif de la situation du logement et des actions menées avant le PALD, mais davantage de repérer quelques informations susceptibles d'éclairer les orientations de ce Plan.

##### Les aides de l'Etat

En matière d'aide au logement, la baisse des dotations PLA - PALULOS et PAH entre 1988 et 1989 a généré des situations de tension et des listes d'attente. Malgré tout, il faut rappeler qu'en 1990, 256 logements avaient été financés à l'aide de PLA (202 en 1989) et les aides PALULOS avaient permis l'amélioration de 1242 logements HLM (921 en 1989). Il faut souligner l'augmentation, dans ces années, du financement de l'amélioration des logements communaux (18 en 1989, 51 en 1990) à hauteur moyenne de 11 500 F. Par ailleurs, le constat effectué par le CREPAH montrait une concentration des aides dans le bassin de Nevers (83% des PLA, 77% des PALULOS).

### Les aides du Département

L'aide en faveur des logements communaux s'inscrit dans un objectif du Département de lutte contre la désertification des bourgs ruraux. Cette subvention départementale a permis le financement de 76 logements entre 1987 et 1990. Le Département intervient également dans le financement des OPAH (25% du financement total), et sous forme d'une aide complémentaire (8 500 F à 15 000 F par logement) à la subvention de l'Etat pour les PLA. La politique développée par le Département à l'occasion du PALD ne constitue pas une rupture par rapport aux pratiques antérieures. Bien que cela ne relève pas directement de son bloc de compétences, le Département a entrepris une démarche volontariste d'aide à l'habitat depuis plusieurs années antérieurement à la mise en oeuvre du PALD.

Tableau n° 4

#### BILAN DES ACTIONS D'AIDES AU LOGEMENT POUR L'ANNÉE 1989 DANS LA NIÈVRE

Type de financement	1989
PLA	202 logements
PALULOS	939 aides
PAP	237 prêts
ANAH	235 logements améliorés
PAH	481 primes

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source : CREPAH*

#### *1-4-2. les actions en direction des populations les plus défavorisées*

La faible motivation des collectivités locales, la nécessité d'une implication lourde des organismes HLM, la difficulté à équilibrer financièrement les opérations, surtout à Nevers, rendent problématique le montage de PLA Insertion. Deux programmes sociaux thématiques, une MOUS et, surtout, l'existence de 23 OPAH, en cours (8) ou en projet, sont venus

compléter le dispositif, antérieurement au PALD, visant à favoriser un élargissement de l'offre de logements.

Le FSL - instauré en décembre 1990 - et géré par l'Association Départementale d'Aide aux Familles en difficulté prit la suite du FAIL dont il augmenta, de manière significative, le nombre de dossiers et le montant moyen des interventions financières. Un accompagnement social fut également mis en place. Il concernait 1260 ménages au moment de l'étude du CREPAH. Le rapport montrait que les différents partenaires souhaitaient, à propos de l'accompagnement social, s'engager dans une démarche de précaution : définition de cahier des charges, évaluation prévue....

L'étude du CREPAH montrait l'existence de multiples actions visant à renforcer la solvabilité des personnes en difficulté et à accroître l'offre de logement. Toutefois, le rapport restait peu loquace sur les dynamiques partenariales à l'oeuvre et sur les capacités de ces mesures à s'inscrire dans la durée.

## **2 - LA SITUATION DES ACTEURS LOCAUX À LA VEILLE DU PLAN**

Avant la mise en place du Plan les acteurs étaient, pour la plupart, impliqués à des degrés et à des titres divers dans des actions en rapport avec le logement des personnes défavorisées.

### **2-1. La politique du département en matière de logement.**

Au sein du Département, il n'y a pas de Service de l'Habitat ou de Direction de l'Habitat. L'intervention sur le logement relève directement de la Direction Générale des Services du Conseil Général. De ce point de vue, cette situation est conforme aux règles issues de la réforme de décentralisation. Toutefois, le Conseil Général de la Nièvre n'est pas inactif mais son intervention est essentiellement financière. Une ligne budgétaire permet d'abonder le fonds des PLA acquisitions / améliorations de l'habitat de l'Etat. Dès la mise en place du Plan, le Conseil général réaffirma fortement une double priorité : ne pas s'impliquer dans la gestion du PALD et laisser la DDE se charger de cet aspect, en revanche, investir fortement dans



l'accroissement de l'offre de logement en utilisant une technique bien connue du Conseil Général : l'apport de compléments de financement.

## **2-2. Organismes bailleurs, organismes sociaux, associations : un partenariat limité**

Avant la mise en oeuvre du PALD, la Caisse d'Allocations Familiales gérait le Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer. Son Directeur assurait à titre personnel le poste de trésorier jusqu'en 1990. A cette date, il a quitté ce poste, sans que les partenaires connaissent vraiment le motif. Les relations de la CAF avec les autres partenaires, dans le domaine du logement, apparaissent complexes, difficiles.

Les coopérations entre les différents acteurs étaient limitées le plus souvent à un réseau restreint de partenaires avec lesquels existaient des nécessités de fonctionnement et des affinités professionnelles et personnelles. Les associations étaient engagées dans un travail de terrain au niveau de l'accueil de ces populations. Les bailleurs sociaux, en raison des plafonds de ressources, étaient également confrontés au problème de logement des personnes démunies mais, avant la mise en oeuvre du PALD, ils ne s'étaient jamais rencontrés tous ensemble sur ce thème. La seule véritable action de coopération engagée sur ce thème, au niveau du département, se résumait, pour nombre des partenaires institutionnels, à leur participation à la SDAPL, au FAIL, au CDH.

L'action en faveur du logement des plus défavorisés, apparaît, au moment de la convention créant le Plan départemental, au vu des entretiens, comme un patchwork d'initiatives isolées, affaiblies par l'absence d'une ligne politique traçant les objectifs et coordonnant les actions locales. La mise en place du Plan ne s'est pas pour autant traduite par une avalanche de coopérations et pour certains, il n'est même pas possible de parler de partenariat dans la mesure où le dialogue ne s'est fait qu'avec un interlocuteur unique, la DDE.

### **3 - L'ÉLABORATION DU PLAN : UNE DYNAMIQUE EXTERNE**

#### **3-1. Un partenariat animé par une intervention externe**

Pour élaborer le Plan départemental de la Nièvre, la DDE et la DSD ont souhaité faire appel à un bureau d'étude. Sa mission était multiple. Il devait principalement apporter une aide méthodologique dans le processus d'élaboration du Plan. Cela signifiait également participer à la mobilisation du partenariat, à l'animation des groupes de travail, à un accompagnement dans la réflexion sur les objectifs du Plan, etc. La réalisation de l'étude initiale, l'animation des groupes de travail et l'élaboration du document final bénéficièrent fortement de l'apport d'un conseil extérieur. La DDE, et de nombreux partenaires rencontrés, ont souligné le rôle essentiel joué par ce bureau d'étude dans la mobilisation des différents acteurs locaux et dans la dynamique initiale du Plan. Avec le recul, on peut toutefois se demander si cette intervention, efficace dans l'instant, n'a pas généré une mobilisation un peu artificielle dont témoigne le fléchissement du partenariat à la fin de la mission du bureau d'étude. Certes, les contraintes légales rendaient impérative une mission courte et fortement active, il n'est pas certain que cette manière de faire ne soit pas venue bouleverser des pratiques locales qui s'inscrivaient davantage dans le temps. Pratiques qui reprirent leurs habitudes après la signature du PALD.

#### **3-2. Une dynamique partenariale qui s'essouffle**

*3-2-1. Les méthodes de travail : une pratique de concertation collective à laquelle les partenaires étaient peu habitués.*

Le processus d'élaboration du Plan en 1990 s'est organisé autour de deux instances principales :

- un groupe de pilotage, composé d'élus du Conseil Général, d'organismes et du Préfet, avait pour fonction de stimuler l'implication des différents partenaires et de valider les étapes de la réflexion ;

- un groupe de travail technique rassemblait les acteurs principaux du logement, et avait pour première tâche de rassembler les données disponibles relatives aux

problèmes du logement dans le département de la Nièvre. Cette phase préalable de recueil d'informations a suscité des participations multiples : la DSD, la DDASS, le CDHR, la mission RMI, le CCAS de Nevers, l'UDAF, la CAF, la MSA, la Préfecture, Nièvre-Habitat, SA HLM de la Nièvre, SAEMIN, l'Association Nièvre-Regain, le FJT et le PACT.

Par la suite, en 1991, quatre groupes de travail thématiques se sont constitués en vue d'élaborer le Plan :

- le premier groupe de travail avait pour mission d'organiser le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ;
- le deuxième et le troisième groupe de travail se concentraient sur la définition des contenus et des coûts de la MOUS ;
- Le quatrième groupe s'intéressait à la mise en place d'un fichier départemental des ménages ayant des difficultés de logement.

Au sein de ces groupes de travail, la DDE était fortement représentée. Les organismes HLM ont également pris part à l'ensemble des travaux.

Si, dans leur ensemble, les personnes rencontrées nous ont fait part de leur intérêt pour le développement de structures où les gens qui travaillent sur le même objet peuvent se retrouver et échanger, de nombreuses réserves ont été émises sur la participation à la mise en place du dispositif.

Les associations qui ne sont pas forcément familières des procédures administratives ont pu se retrouver noyées dans une structure les dépassant :

*"...on nous a demandé de faire face à des choses trop compliquées"*(Association, structure d'accueil).

Le décalage par rapport au pragmatisme du travail quotidien et par rapport à leurs attentes de résultats à court terme a sans doute contribué à les démobiliser.

*"On a senti que tout le monde voulait bien, était de bonne volonté, intéressé, mais j'ai eu l'impression que devant la lourdeur des textes et de la mise en place, ça c'était un peu ralenti... On a fait beaucoup de réunions et puis, comme on dit vulgairement, je pense que c'est tombé dans le bac"* (Association).

### 3. 2. 2. *Les partenaires engagés : un déséquilibre institutionnel*

Dans l'élaboration du Plan, l'intervention du Département est concomitante à celle de l'Etat. En revanche, la participation d'organismes tels que la CAF et la MSA demeure imprécise dans les débuts du Plan. Ainsi, si la CAF joue un rôle dans les orientations initiales du Plan (participation aux groupes de travail par exemple), son implication financière fut tardive. De même, la part des communes dans l'élaboration du Plan et dans le financement des actions semble limitée.

Ce déséquilibre partenarial au profit de l'Etat s'illustre dans l'organisation du FSL. La convention pour la mise en place du FSL prévoyait initialement, en 1990, les participations suivantes :

- l'Etat :	350 000 F
- le Département :	350 000 F
- la CAF :	80 000 F
- la MSA :	10 000 F
- l'OPDHLM :	70 000 F
- la SA HLM :	20 000 F
- la SAEMIN :	10 000 F
- la SA HLM du Sud -Est :	10 000 F
- les communes :	100 000 F

Il était prévu que l'ADAF - l'organisme gestionnaire du FSL - reçoive la dotation de l'Etat et des autres partenaires financiers. Le secrétariat de l'ADAF -assuré par la DDASS- est saisi des demandes d'aides transmises par les "services instructeurs", les dossiers étant ensuite examinés par la Commission d'attribution des aides.

En réalité, l'examen des participations financières au FSL entre 1991 et 1993 laisse apparaître une pratique différente des règles fixées par la convention initiale. Les principaux partenaires en 1991 sont l'Etat, le département, les bailleurs sociaux et le Comité Interprofessionnel du Logement de la Nièvre. La MSA apporte une contribution plus modeste, tandis que l'engagement des communes est encore faible. Aucune participation de la CAF n'est signalée. Les partenaires intervenant dans le réabondement du fonds pour 1992 sont à peu près les mêmes, avec une progression assez significative de la participation des communes. En revanche, l'implication de la CAF demeure nulle. C'est seulement en 1993 que l'on voit apparaître la CAF comme partenaire financier dans le FSL, à hauteur de 100 000 F (l'Etat :

850 000 F ; le département : 800 000 F ; le CILNI : 150 000 F ; la MSA : 40 000 F ; les bailleurs sociaux : 245 000 F ; les communes : 144 000 F).

En ce qui concerne la gestion des demandes d'aides reçues par le FSL, les dossiers se répartissent entre les différents services instructeurs du secteur public et du secteur privé. Dans le parc public, Nièvre-Habitat a une place prépondérante: 31% des dossiers émanent de cette institution en 1993. Dans le parc privé, la DSD est plus présente (28%), elle est suivie de la CAF (10%), la MSA (6%), le CCAS (3%) et l'UDAF (1%).

Le bureau de l'ADAF se compose de 10 membres depuis l'entrée de la CAF en 1994. Le président est le Président du Conseil Général, Le Vice Président est la représentante du Président du Conseil d'Administration de Nièvre-Habitat, le Trésorier est le Directeur de la Solidarité Départementale, le Trésorier adjoint est le maire-adjoint de Nevers, les secrétaires sont, la Directrice Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, l'attachée de la Direction Départementale de l'Équipement, le secrétaire-adjoint est le maire de Coulanges-les-Nevers et trois membres qui sont le directeur du Comité Interprofessionnel du Logement de la Nièvre, la Chef de service de la Mutualité Sociale Agricole et le directeur de la Caisse d'Allocations Familiales.

Entre avril 1991 et février 1994, on constate un ralentissement certain de la dynamique partenariale. A cet égard, l'évolution du nombre des partenaires présents est éloquent. Au fil des réunions de bureau, ce nombre diminue, de 14 en avril 1991, il passe à 7 en février 1994. Il ne s'agit pas d'une simple coïncidence puisqu'en moyenne 14 partenaires assistent aux réunions de l'année 1991 pour seulement 7 en 1992 et 9 en 1993. Il s'agit d'un resserrement autour des membres du bureau, les partenaires extérieurs disparaissant peu à peu

Le "noyau dur" est constitué des partenaires institutionnels que sont le Conseil Général, la DDE, la DDASS, la Direction de la Solidarité, la Mairie de Nevers, ainsi que des acteurs locaux comme Nièvre-Habitat, ou Nièvre-Regain. On constate sinon un "turn-over" important des autres partenaires : SA HLM "Sud-Est", SA HLM de la Nièvre, SAEMIN, CAF, ASSEDIC, MSA, les représentants de la Commission de Surendettement, CILNI, DSD, Mairie de Coulanges qui participent à seulement quelques-unes des réunions. En tout, 17 partenaires participent, de manière inégale, aux réunions du bureau ou de l'assemblée générale de l'ADAF, avec une présence de plus en plus marquée des membres du bureau. L'influence de la DDE se fait de plus en plus grande et la reconnaissance officielle de son rôle au sein du bureau entraîne la nomination de son représentant au poste de secrétaire.

Au cours de cette période le trésorier en place, quitte ses fonctions. Il est remplacé par le Directeur de la Sécurité Départementale (DSD) après un court intérim assuré par le trésorier adjoint.

Les partenaires du dispositif qui ne participent pas au bureau, manifestent également une certaine démobilisation. A cet égard, les entretiens effectués sont révélateurs d'une dynamique avortée : "...nous étions intéressés jadis, puisqu'on a travaillé sur le PALD avec tous les partenaires" (Association, structure d'accueil) nous dit l'un des partenaires.

L'une des raisons de cet essoufflement de la dynamique partenariale est bien pointée par l'un des bailleurs interrogés :

*"...Je ne suis pas certain qu'il y ait chez nous, en dehors des quelques personnes qui s'en occupent, un appétit très fort pour y aller (dans le PALD). Il peut y avoir certaines personnes motivées mais si globalement la structure n'est pas portée vers cela, ce n'est pas un enjeu..."* (Bailleur social).

Par ailleurs, la coopération est parfois difficilement compatible avec les objectifs particuliers des différentes structures :

*"On arrive à des situations où les gens se mettent dans l'élaboration du PALD et n'associent plus les autres parce que pour eux se mettre en collaboration du plan, cela veut dire essayer de voir où est-ce qu'on pourrait avoir des financements pour développer ses propres projets"* (Représentant d'une structure d'accueil).

En conclusion, on observe un poids assez fort de la DDE dans le processus d'élaboration du Plan et une participation constante des organismes HLM. L'engagement des communes paraît en progression régulière, mais demeure lent. Enfin, des institutions telles que la CAF et la MSA semblent plus en retrait. On doit évidemment s'interroger sur l'implication tardive de la CAF. Cette institution a également été absente du Bureau de l'ADAF, renouvelé tous les trois ans depuis 1989, jusqu'en 1994.

#### **4 - LES CHOIX ET LES ORIENTATIONS DU PLAN**

La convention instituant le PALD a été signée le 31 mai 1991. Mais la démarche avait commencé dès le début 1990 par la mise en place du FSL et par l'organisation de groupes de travail thématiques, et d'un groupe d'élaboration du Plan co-présidé par la Direction Départementale de l'Équipement et le Directeur des Services du Département.

#### **4-1. Des orientations classiques dans le cadre de la loi Besson**

Le PALD de la Nièvre se développe selon quatre axes :

- la solvabilisation des ménages,
- l'accompagnement social,
- l'offre de logements adaptés,
- la connaissance des besoins,

Ce découpage thématique reste classique et très proche des incitations de la Loi Besson et des axes rencontrés, en règle générale, dans les Plans départementaux. En revanche, il semble que l'organisation du PALD de la Nièvre relève d'un principe original privilégiant une délégation de mise en oeuvre des actions à différents partenaires.

##### *4-1-1. La solvabilisation : Le Fonds de Solidarité pour le Logement*

Dès le début de l'année 1990, une démarche partenariale a été entreprise afin de mettre en place un FSL, lequel a commencé à fonctionner en décembre 1990. Il est géré par l'Association Départementale d'Aide aux Familles en difficulté (ADAF) dont le secrétariat est assuré par la DDASS et la trésorerie par la Direction de la Solidarité Départementale. Les bénéficiaires du Fonds sont des locataires du parc public et privé. Des aides financières sont accordées pour le paiement des dépenses de logement locatif pour l'accès dans un logement locatif.

##### *4-1-2. L'accompagnement social, les actions pour le maintien dans les lieux*

Depuis 1989, l'équipe du Centre d'Hébergement d'Urgence Nièvre-Regain avait engagé des actions d'accompagnement social lié au logement. Dans une logique de partenariat et de délégation, une convention avait été signée entre cette structure et l'Etat (le Préfet). En octobre 1990, des conventions sont signées entre l'Etat, et des organismes bailleurs (l'OPDHLM Nièvre-Habitat, la SA HLM de la Nièvre, la SAEMIN). Ces conventions invitaient ces organismes à pratiquer une politique de gestion à caractère social -Gestion Sociale

Personnalisée (GSP)- dans leur parc, et l'Etat participait au financement de postes de conseillères sociales.

En 1990, le nombre de ménages suivis par les assistants sociaux ou les conseillères en économie sociale et familiale des organismes HLM était d'environ 1 300. La DDE a octroyé plus d'un million de Francs aux organismes HLM pour l'embauche de conseillères en économie sociale et familiale dans le cadre des opérations de gestion sociale personnalisée.

692 000 F à Nièvre-Habitat (4 CESF)

150 000 F à SA HLM (1 CESF)

100 000 F à SAEMIN (1 CESF)

La convention de mars 1992 signée entre le Département, l'Etat, la CAF et la MSA est venue compléter ces actions existantes par une intervention de leurs services de polyvalence de secteur auprès des locataires du parc privé ayant fait l'objet d'une aide FSL. De nouvelles conventions ont été établies entre les organismes bailleurs et l'ADAF -après résiliation des précédentes passées avec l'Etat- afin d'intégrer ces actions dans le cadre du FSL.

#### *4-1-3. L'offre diversifiée d'habitat*

Deux Programmes Sociaux Thématiques (PST) étaient engagés fin 1990-début 1991, l'un à Nevers, l'autre à Decize. Chacun devait aboutir à la création de 10 logements locatifs d'insertion. Leur déroulement était prévu sur un an. La MOUS était assurée dans ces deux villes par deux structures différentes, les attributions de logements et le suivi social devaient être pris en charge par les CCAS de ces communes. Pour le PST de Nevers, l'Etat s'était engagé à fournir une subvention de 30 000 F à la signature de la convention (soit 50% de sa participation financière au programme). En raison de la défaillance de l'opérateur PACT, l'Etat n'a plus rien versé. La ville de Nevers quant à elle, engagée initialement pour un montant de 25%, n'a jamais concrétisé cet engagement. Il doit en être vraisemblablement de même pour l'ANAH qui s'était engagée à hauteur de 500 000 F pour les deux opérations.

La convention, signée le 1er juin 1992 entre le Département, l'Etat, l'ANAH, le CILNI et le CDHR, avait pour objectif de réhabiliter 90 logements dans le secteur privé et 20 logements occupés.



Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) s'inscrivent dans la poursuite et le développement d'une politique de réhabilitation. Début 1991, 9 sont achevées, 6 sont en cours de réalisation et 8 sont programmées ou en projet. L'objectif était de 130 logements bénéficiaires de ces opérations, 102 en ont réellement bénéficié.

#### *4-1-4. la connaissance des besoins : l'Observatoire départemental du logement*

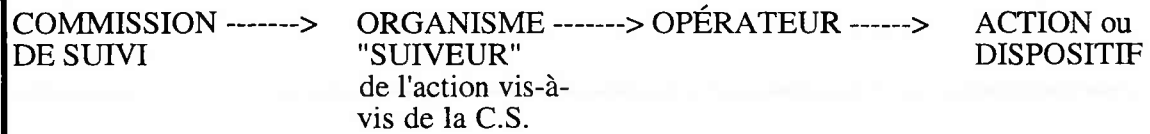
Une convention pour la mise en oeuvre de l'Observatoire Départemental des ménages rencontrant des difficultés a été conclue le 14 septembre 1992 entre l'Etat, le département et l'ADAF. Les crédits délégués au titre de 1991 pour cette opération s'élevaient à 300 000 F (dont 150 000 F. de l'Etat) et étaient destinés à :

- \* acquérir le matériel informatique,
- \* rémunérer l'intervention du cabinet d'études pour aider à la mise en place de l'outil informatique,
- \* rémunérer le personnel nécessaire (CES).

L'ADAF devait en être la structure gestionnaire et la DDE en qualité de maître d'oeuvre devait l'accueillir dans ses locaux

#### **4-2. Des choix organisationnels originaux : une délégation de la mise en oeuvre**

Sans qu'il soit possible de dire s'il s'agissait de l'expression d'une volonté politique ou, plus prosaïquement, du souci de ne pas recréer une administration spécifique au Plan départemental, la logique de fonctionnement adoptée a été celle de la délégation. La commission de suivi assure une mission de coordination vis-à-vis des organismes prenant en charge un axe du plan. Les organismes assurent la bonne marche des actions, directement ou en faisant appel à un opérateur. Alors que d'autres départements optaient pour une division territoriale des actions, la Nièvre a choisi une division fonctionnelle s'appuyant sur une pratique de la délégation.



D'autre part, au regard de cette même organisation, et à l'examen des actions prévues dans le cadre du PALD, il apparaît que la Direction Départementale de l'Équipement -et au-delà de cette administration, l'État- est impliquée à la fois dans la gestion du Plan, dans son organisation, mais aussi dans la réalisation et la gestion de la plupart des actions. Cette omniprésence de la DDE semble pour le moins contradictoire avec le principe de délégation.

Le tableau de la page suivante fait apparaître nettement cette double réalité du plan : privilégiant le mécanisme de délégation, mais confiant une large part de ces délégations aux représentants de l'État.

Tableau n° 5

## RÉCAPITULATIF DES ACTIONS PRÉVUES DANS LE PALD DE LA NIÈVRE

CHAMPS D'ACTION couverts par les OBJECTIFS du PLAN	ACTIONS ou DISPOSITIFS	OPERATEUR, MAITRE D'OEUVRE ou RELAIS	ORGANISME "SUIVEUR" ou GESTIONNAIRE
<b>Solvabilisation des ménages</b>	Mise en oeuvre du FSL, accompagnement social	Selon les objectifs: ADAF, DSD, DDE, Ville de NEVERS, NIEVRE-REGAIN, MSA, CAF	Le gestionnaire du FSL: ADAF
	Aide aux accédants	DDE	DDE
<b>Habitat adapté</b>	Maintien des propriétaires occupants	Selon les objectifs: DDE, CDHR	Selon les objectifs: DDE, CDHR
	Acquisition, réhabilitation	Selon les objectifs: DDE, DSD, communes, CILNI, bailleurs	DDE
	Mise en place d'une MOUS	DDE, CDHR	DDE
	Sous-location, baux glissants pour insertion jeunes	RAJ	RAJ
<b>Connaissance des besoins</b>	Observatoire départemental	DDE	DDE
<b>Prolongement du bilan-diagnostic et du PALD</b>	Suivi et animation du PALD	Commission de suivi	DDE, DSD
	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage	DDE	DDE
	Connaissance du patrimoine communal	DDE	DDE
	Uniformation et formation des partenaires	DDE, DSD, CAF, MSA, CDHR	DDE, DSD

L'objectif de cette évaluation n'est pas d'expliquer ce choix. Tout au plus peut-on faire l'hypothèse qu'il correspond à plusieurs logiques. Tout d'abord, dans la Nièvre comme ailleurs, pour la signature du Plan, l'Etat se fit pressant. Or, localement, en dépit des intérêts manifestés par un partenariat local, les opérateurs potentiels ne furent pas très nombreux. Certes, les organismes HLM auraient pu s'investir davantage, mais le Conseil Général souhaitait surtout s'appuyer sur les maires des communes pour faciliter la mise en oeuvre de petites opérations immobilières. La CAF ne manifestait pas un intérêt très important en raison de spécificités organisationnelles locales. Enfin, pour le Conseil Général de la Nièvre, dans les années 1990-1991, la figure de l'Etat ne prenait pas une image négative, bien au contraire. Alors, si les représentants de l'Etat dans le département prirent une place conséquente, il n'y a pas de quoi s'en étonner.

**Deuxième chapitre**

**LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DANS LA NIEVRE**

Le PALD de la Nièvre ne diffère pas, nous l'avons constaté, dans ses axes d'intervention, de l'ensemble des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Cependant, la politique de réhabilitation engagée à la fin des années quatre-vingt par le Département et les services de l'Etat a trouvé, dans une logique de continuité, une place prépondérante dans le cadre du Plan et constitue peut-être l'axe prioritaire du Conseil général dans le cadre de ce Plan.

Dans la majorité des départements, le FSL constitue un prolongement des pratiques de l'action sociale d'aide financière. Dans le département de la Nièvre, il succède au FAIL qui n'avait pas été utilisé d'une manière intensive lors de sa mise en place. Dans le département de la Nièvre, on est passé du FAIL au FSL, sans être passé par la démarche, fréquente ailleurs, consistant à partir du FAIL, à élaborer un FARG. Ce département s'est donc rapidement emparé -dès 1990- du dispositif FSL qui a rapidement connu une forte attraction et dont le nombre de dossiers instruits n'a cessé d'augmenter.

Ce chapitre vise à présenter les résultats de ces deux axes essentiels du PALD de la Nièvre. Les autres axes, qui n'ont pas fait l'objet du même investissement et qui n'ont pas eu les mêmes résultats seront abordés dans les chapitres suivants.

## **1 - LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS**

### **1-1. Le logement d'insertion : des réalisations multiples**

La convention de MOUS et de réalisation du PST, signée entre le Département, l'Etat, l'ANAH, l'Association CDHR visait à développer l'offre de logements d'insertion communaux, sociaux et privés. Si l'on cumule ce programme aux réalisations antérieures au dispositif, le bilan s'avère plutôt positif sur le plan quantitatif. Les opérations concernant des logements communaux sont nombreuses (138 à la fin 1993) et par ailleurs, une soixantaine de logements privés en ont également bénéficié. Les organismes HLM ont participé à ces programmes de réhabilitation pour 114 logements dont la moitié en acquisition.

L'objectif du PST de réhabiliter 90 logements dans le secteur privé et 20 logements occupés, s'il n'est pas atteint, est malgré tout en bonne voie. Au 30 avril 1993, 31 logements avaient été financés -ils concernaient 18 propriétaires- et 14 logements avaient été rénovés (9 propriétaires). A la fin de l'année 1993, ce sont au total 57 logements qui ont été financés au moyen du PST.

Tableau n° 6

**LOGEMENTS D'INSERTION FINANCÉS DANS LA NIÈVRE  
ENTRE OCTOBRE 1990 ET FEVRIER 1994**

Types d'opérations	FINANCEURS			
	Etat		Département	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Logements communaux réhabilités	76	1 195 690	64	6 353 121
Logements acquis par les communes	65	4 173 252	62	8 685 650
Logements acquis par les organismes HLM	62	3 346 517	27	2 007 813
Logements réhabilités par les organismes HLM	2	34 000	2	192 246
Logements acquis par les organismes agréés par le préfet	8	229 592	8	229 592
Propriétaires occupants défavorisés	10	200 033	10	79 889
<b>TOTAUX</b>	<b>223</b>	<b>9 179 084</b>	<b>173</b>	<b>17 548 311</b>
<b>Logements locatifs privés (ANAH)</b>	<b>50</b>	<b>2 920 600</b>		

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source: DDE*

## 1-2. Une logique patrimoniale en milieu rural

Le succès quantitatif de la politique d'offre de logements en faveur des personnes défavorisées a rendu moins essentiel le travail de recherche de logements adéquats qui était une des missions de la MOUS. Mais le CDHR, remplacé par HD 58, soulignait déjà en 1992 plusieurs difficultés à propos de la MOUS.

En effet, il semble que les procédures financières ont écarté, dans un premier temps, la prise en charge de l'aspect social. Les communes ont vu d'abord dans cette procédure un moyen de trouver des financements pour engager des opérations de réhabilitation. Dans les contacts que nous avons pu avoir avec quelques maires de petites communes, la motivation qui apparaît première dans le discours est d'abord liée à l'habitat.

*"Ce bâtiment était vide. On en a pas mal à la campagne. Je me suis adressé à la sous-préfecture. Ils m'ont dit que je pouvais bénéficier de subventions par ce biais. Donc j'ai fait un dossier que j'ai envoyé à la DDE... Les personnes qui ont été logées ne sont pas de la commune, elles ont été envoyées par les HLM, je crois" (maire d'une commune de moins de 500 habitants)*

Les orientations déterminées par le Département dans le cadre du PALD voulaient faire des communes des partenaires privilégiés. Elles constituent, en effet, des acteurs fondamentaux en ce qui concerne l'insertion sociale par le logement. Or, leur participation au sein du PALD -financière par exemple- mais aussi leurs réponses aux sollicitations dans le cadre des divers dispositifs restent limitées. Ainsi, les communes ont peu répondu aux sollicitations de l'opérateur MOUS :

- sur 42 communes sollicitées pour une pré-étude, 5 ont répondu favorablement,
- en ce qui concerne le recensement des locaux et logements communaux susceptibles d'être réhabilités dans le cadre de la MOUS, le CDHR avait envoyé un questionnaire en 1992 aux 312 communes. Seulement 10 ont répondu.

Dans les rapports concernant le PST, le CDHR constatait que les logiques de rentabilité des professionnels de l'immobilier, les logiques patrimoniales des propriétaires rendaient difficiles les démarches de recherche. En ce qui concerne les propriétaires impécunieux (allocataires du RMI, notamment), d'une part, peu de propriétaires se manifestent, et d'autre part, les problèmes financiers sont très aigus puisque bien souvent les possibilités d'auto-financement sont nulles.



### 1-3. Un investissement financier important du Département

Le PALD de la Nièvre est, au final, fortement ancré sur des opérations de réhabilitation et d'acquisition/réhabilitation. Ce choix a été impulsé par les représentants du Département de la Nièvre. Deux raisons justifient cette orientation. Pour ces élus locaux, il y a un problème global de logement dans la Nièvre, et celui-ci doit être lié à la réhabilitation du patrimoine existant. Le second élément qui justifie ce choix est en lien avec le dispositif RMI : "dans le RMI, le deuxième aspect fort de l'insertion, c'est le logement".

*"On reproche trop souvent aux crédits RMI d'être un peu une distribution, d'être le tonneau des Danaïdes. En ayant fait ce choix, on montre ainsi que les crédits d'insertion peuvent avoir un rôle d'insertion fort, par le logement, en évitant dans le même temps de concentrer les populations sur Nevers, Cosne...etc. Cet investissement à caractère collectif permet aux crédits d'insertion de remplir une double mission"* (Représentants du Département).

Le montage financier de ces programmes était très incitatif. Il traduit l'engagement du Département dans le domaine du logement. Le Département subventionnait jusqu'à 50% du montant des travaux, l'Etat 20% et les communes pouvaient bénéficier d'aides de la Région et de taux bonifiés. Aujourd'hui, les partenaires financiers souhaitent un réajustement de ces aides vers une plus grande participation des communes.

Tableau n° 7

#### LE FINANCEMENT DANS LE CADRE DU PST

Années	Nombre de logements	Montant total des subventions Départ.	Montant total des subventions Etat	Total
1991	15	1 376 220 F	798 440 F	2 174 660 F
1992	33	3 787 555 F	1 492 327 F	5 279 882 F
1993	9	481 125 F	218 357 F	699 482 F
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>5 644 900 F</b>	<b>2 509 124 F</b>	<b>8 154 024 F</b>

L'année 1992 a enregistré une progression importante des demandes après un démarrage plutôt lent en 1990. Si les maires se sont manifestés largement en 1992, les demandes sont retombées l'année suivante. Il est vraisemblable que la dynamique de la procédure étant retombée, un rythme de croisière devrait être atteint en 1994, et devrait approcher celui de 1993. Ce sont au total 138 logements qui ont fait l'objet d'opérations de réhabilitation et d'acquisition/réhabilitation. Les réhabilitations sont un peu plus nombreuses (74), mais les acquisitions/réhabilitations représentent 77% du financement global. Le coût moyen par logement, quelle que soit l'opération, est d'environ 185 000 F, soit 37 000 F de subvention d'Etat et 92 500 F de subvention du Département. Ce coût moyen varie selon les années, notamment en fonction de la proportion des acquisitions dans les opérations. En 1992, elles sont largement supérieures aux réhabilitations simples.

1990 :	232 052 F par logement
1991 :	138 100 F par logement
1992 :	211 450 F par logement
1993 :	150 576 F par logement

Tableau n° 8

**LE FINANCEMENT DE L'ETAT ET DU DÉPARTEMENT  
SELON LE TYPE DE PROGRAMME ET SELON L'ANNÉE**

Années	Acquisition réhabilitation	Nombre de logemts	Montant total des subventions Département	Montant total des subventions Etat	Total
1990	A R Total	2 3 5	580 130 F	184 052 F 48 000 F 232 052 F	1 160 260 F
1991	A R Total	5 17 22	1 519 107 F	343 353 F 264 290 F 607 643 F	3 038 215 F
1992	A R Total	47 30 77	8 140 840 F	2 749 336 F 507 000 F 3 256 336 F	16 281 680 F
1993	A R Total	10 24 34	2 559 805 F (*)	665 922 F 358 000 F 1 023 922 F	5 119 610 F
<b>TOTAL</b>	A R Total	64 74 138	12 799 882 F(*)	3 942 663 F 1 177 290 F 5 119 953 F	25 599 765 F

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: DDE*

(\*) Ces données sont anticipées dans la mesure où les subventions départementales n'ont pas encore été affectées pour un certain nombre de dossiers déposés en 1993.

## **1-4. La gestion de l'offre de logements**

### *1-4-1. Organisation départementale du dispositif*

Les programmes de réhabilitation et acquisition / réhabilitation ont été mis en oeuvre dès les années quatre-vingt dix. Des réunions cantonales ont été organisées et animées par le chargé de mission RMI du Département pour diffuser l'information concernant les modalités d'attribution des subventions et les objectifs de ces programmes. Les cellules RMI constituent, de fait, le relais institutionnel de ce dispositif.

L'année 1992 a vu une montée en puissance du nombre de dossiers constitués par les communes. Les dossiers sont instruits par la DDE. Cette administration gère une liste d'attente dont le critère d'attribution reste un numéro d'ordre d'après la date de dépôt du dossier. Cette méthode a été voulue par le Conseil Général qui souhaitait disposer ainsi d'éléments fiables, arrêtés au 1er décembre de l'année n (afin d'inscrire les sommes correspondantes au BP année n+1). Certains maires sont d'ailleurs assez mécontents de la longueur de la procédure. Cette forme de gestion très administrative des dossiers ne peut empêcher les rumeurs sur les moyens de faire accélérer la procédure. Le fait que ce soit un service de l'Etat qui en ait la charge n'est peut-être pas fait pour désamorcer celles-ci.

### *1-4-2. Une démarche de connaissance de l'offre de logements*

L'une des actions prévues par le Plan, consistait en un recensement des locaux et des logements susceptibles d'être réhabilités à usage de logements pour les ménages défavorisés. Le diagnostic de l'étude du CREPAH faisait état d'un parc de logements communaux de 746 logements en 1984 dont la moitié nécessitait une intervention. Pour actualiser ces données, la DDE a réalisé en 1993 un inventaire des logements communaux du département<sup>1</sup>. En plus de la forte participation des communes à l'enquête -81% d'entre elles ont répondu-, il faut noter les réponses plus nombreuses du secteur rural (83% des communes de 500 habitants ou moins, 60% pour les communes de plus de 2000 habitants). Ce sont au total 1148 logements et 649 locaux communaux qui ont été recensés.

---

<sup>1</sup> DDE de la Nièvre: "Inventaire des logements communaux du département de la Nièvre". Service de l'Aménagement et de l'Habitat. Subdivisions polyvalentes. Mai 1993.

En définitive, 160 communes envisagent l'amélioration de leur habitat, dont plus de la moitié (54%) dans une perspective de réhabilitation de leur patrimoine. L'autre petite moitié a, en projet, soit la transformation de locaux communaux en logements (24%), soit l'acquisition d'un logement destiné à un ménage défavorisé (22%). La moitié des projets recensés concerne des petites communes de moins de 500 habitants.

Enfin, moins de la moitié des communes (40%) souhaite contribuer à l'acquisition de nouveaux logements et/ou à la réhabilitation de son parc communal en investissant plus de 10 000 F par logement.

#### *1-4-3. Un partenariat souhaité avec les communes rurales*

L'axe essentiel que constitue au sein du PALD de la Nièvre, le développement de l'offre de logement, s'intègre dans une dynamique de sensibilisation des élus sur le rôle moteur qu'ils peuvent jouer dans le domaine de l'insertion sociale en améliorant ou en développant leur parc de logements communaux. Pour le Département "*le PALD est un moyen d'interpeller tout le monde sur le fait que le logement social, ce n'est pas seulement le problème de Nevers et des organismes HLM*". Dans ce sens, la DDE et la DSD, souhaitent, par les divers opérations et dispositifs mis en place, attirer les communes, pas uniquement comme consommatrices du PALD, mais en tant que partenaires du PALD.

Le développement de l'offre globale de logements, et plus particulièrement du logement d'insertion s'inscrit dans une politique à la fois de l'habitat et d'action sociale. Cette politique tente de faire des communes rurales des partenaires privilégiés. Le rôle d'autres services ou organismes apparaît moins prépondérant.

*" Si on veut faire de l'insertion, il faut aider nos communes parce que les organismes HLM quels qu'ils soient, pour des questions de rentabilité ne pourront pas assurer le suivi en rural et vont privilégier des programmes sur leur zone urbaine d'implantation. Il ne s'agit pas d'exclure les organismes HLM, mais toutes ces opérations en zone rurale ne seraient pas rentables pour eux" (Représentant du Département).*

## 2 - LA SOLVABILISATION DES MÉNAGES

### 2-1. L'intervention du FSL

#### 2-1-1. *Un dispositif déjà expérimenté*

Créée en 1984, l'Association Départementale d'Aide aux Familles en difficulté (ADAF) a commencé à fonctionner en 1985. Elle est organisée autour de trois instances : le Bureau, le Comité d'attribution des aides et l'Assemblée générale. Jusqu'en 1989, les dossiers examinés en Comité d'attribution émanaient des organismes bailleurs sociaux. L'association limitait ses prêts à 8 000 F remboursables en 24 mois. Cependant, le Fonds d'aide aux impayés de loyers (FAIL) mis en place, efficace pour résoudre les difficultés temporaires, s'était révélé inadapté aux situations d'impayés lourds. S'appuyant sur la circulaire ministérielle d'avril 1988 dans laquelle l'Etat posait le principe d'un élargissement des fonds au bénéfice des plus défavorisés afin de prendre en compte toutes les situations, le dispositif avait été étendu dès février 1990.

A cette occasion, l'ensemble des partenaires sociaux (CAF, MSA, les organismes bailleurs sociaux ainsi que les communes) avait été sollicité pour abonder le fonds. Le Conseil Général ne faisait pas du développement de ce Fonds -il n'avait d'ailleurs pas souhaité développer un Fonds d'aide pour le Relogement et le Garantie (FARG)- une priorité et n'a pas été moteur dans son développement.

Avec la loi du 31 mai 1990, ce dispositif existant s'inscrit dans le PALD et devient un FSL qui étend les formes d'aides financières -cautions, prêts, garanties, subventions-, mais aussi le champ d'application du dispositif à l'ensemble du patrimoine à usage locatif, tant public que privé. Le FSL a commencé à fonctionner en tant que tel, à partir du mois de décembre 1990.

#### 2-1-2. *Le FSL : un déséquilibre entre subventions et prêts*

Au cours de l'année 1991, il a été décidé d'élargir le versement de subventions en priorité aux personnes bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion ainsi qu'aux familles en situation de précarité. Il avait été également mise en place une grille d'appréciation des aides accordées au moyen d'une fourchette d'attribution, se décomposant ainsi:

- 0 à 10 000 F : 1/3 subvention, 2/3 prêt
- 10 à 20 000 F : 50% subvention, 50% prêt
- plus de 20 000 F : 2/3 subvention, 1/3 prêt

Compte-tenu des résultats satisfaisants ainsi obtenus, ce système, qui avait été mis en place à titre expérimental pendant trois ou quatre mois, a été incorporé au règlement intérieur de l'Association, lors de l'Assemblée Générale de décembre 1991. Ces principes, qui auraient dû permettre de réaliser un équilibre entre subventions et prêts, avaient aussi pour ambition de réduire les difficultés financières des ménages les plus endettés. Cependant, la situation économique du département et les difficultés des populations ont, semble-t-il, fait évoluer les aides financières vers les subventions plutôt que vers les prêts.

A partir de l'élargissement du champ d'intervention du Fonds en 1990, le nombre des dossiers examinés a doublé par rapport aux années précédentes (1986 : 48; 1988 : 47). L'inscription de ce fonds dans le cadre du PALD n'a fait qu'amplifier ce mouvement, puisque le chiffre des dossiers examinés en 1991 a plus que triplé. Au cours des six premiers mois de 1994, ce nombre atteint 80% des dossiers examinés sur l'ensemble de l'année 1993. Cette inflation des demandes conduit à s'interroger sur l'avenir de ce dispositif et sur la capacité des partenaires à supporter une augmentation significative du financement de ce fonds.

Par ailleurs, on remarque que les prêts accordés diminuent constamment depuis 1991 pour atteindre un seuil de 5% des aides au cours des six premiers mois de 1994. Parallèlement, les subventions ont augmenté pour se situer autour de 60 à 65%. Pour expliquer cela, deux hypothèses sont envisageables : la première est celle d'une dérive administrative du dispositif. La montée en charge de dossiers peut contraindre la Commission d'Attribution, unique et centralisée, à examiner de plus en plus de dossiers dans ses séances de travail et, par contrecoup à consacrer de moins en moins de temps à chacun des dossiers. Les services de l'Etat, insistent plutôt sur l'hypothèse d'une croissance de la pauvreté dans la population nivernaise.

*“ Quand vous avez des familles qui croulent sous l'endettement, que celui-ci est chronique, non pas parce qu'elles ne savent pas gérer leur budget, mais parce qu'elles n'ont pas de budget à gérer, vu qu'elles n'ont rien financièrement... comment voulez-vous leur demander de rembourser quoi que ce soit? ”* (Représentant d'une administration d'Etat).

Le chapitre suivant sur les populations bénéficiaires devrait, en partie, répondre à cette question.

Tableau n° 9

## LES DOSSIERS INSTRUITS SELON LES TYPES DE RÉPONSE ET LES ANNÉES

	1990	1991	1992	1993	1994 au 30/06
<b>Nombre de dossiers examinés</b>	94	339	448	515	412
<b>Nombre de dossiers instruits</b>	77	299	396	447	373
<b>Nombre de prêts (uniquement)</b>	77	66 22%	46 12%	33 7%	18 5%
<b>Nombre de prêts + subventions</b>	-	72 24%	104 26%	84 19%	51 14%
<b>Nombre de subventions (uniquement)</b>	-	154 52%	210 53%	301 67%	233 62%
<b>Nombre de cautions</b>	-	7 2%	36 9%	29 7%	71 19%

Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source : ADAF

### 2-1-3. Des aides financières de plus en plus fréquentes dans le parc privé

Le FAIL intervenait uniquement dans le parc social public. Le FSL a élargi le secteur d'intervention et progressivement les dossiers en provenance du parc privé ont augmenté au point, en 1994, de constituer la moitié des interventions du FSL. Pour expliquer ce mouvement, il est possible d'avancer plusieurs hypothèses.

La première d'entre elles laisserait supposer que les bailleurs sont parvenus à une meilleure gestion de leur population en grande difficulté. Une intervention rapide des conseillères en économie sociale et familiale devrait permettre de contrôler cette augmentation des débiteurs. C'est l'avis du directeur d'un des organismes HLM :

*“ Nous avons très peu constitué de dossiers pour le FSL en 1993, parce que notre stratégie est assez interventionniste. Rapidement nos services signalent les retards et nous adressons un courrier aussitôt. S'il n'y a pas de réponse, nos conseillères interviennent. Plus nous sommes*



*rapides dans l'intervention, plus on a de chances de résoudre le problème"* (Directeur d'un organisme bailleur social).

Le nombre de débiteurs dans le parc d'un autre bailleur, l'Office départemental, Nièvre-Habitat, a augmenté de 2,7% en un an. Cette remontée est, en partie, liée à une augmentation du nombre de débiteurs d'un ou deux mois. La rapidité d'intervention est effectivement un des facteurs déterminant dans la diminution de l'endettement. Cependant, l'accueil de ménages en difficulté, de plus en plus nombreux, ne facilite pas la gestion de cette population. 11,4% des tributaires de logement dans le parc de Nièvre-Habitat au cours du premier trimestre 1994 étaient des bénéficiaires du FSL, ils étaient 9,5% au dernier trimestre 1993<sup>1</sup>. Les problèmes ne semblent guère diminuer dans le parc HLM, et d'autres explications doivent être recherchées.

Les bilans de quelques structures d'accueil peuvent éclairer cette situation. L'offre de logements est plus importante dans le secteur privé et les structures d'accueil ou les services sociaux ont plus facilement recours au parc privé pour reloger ou loger les personnes ou les familles dont ils ont la charge. L'exemple de l'orientation des personnes hébergées en 1995 par le Foyer d'accueil et d'hébergement d'urgence Nièvre-Regain est significatif<sup>2</sup> : 44 relogements en habitat précaire (FJT, meublés, hôtel...), 23 dans le parc privé et 14 dans le parc public.

Enfin, comme le soulignait un travailleur social d'un CCAS, l'augmentation des dossiers émanant du parc privé peut être, pour une part, provoquée par la paupérisation des zones rurales mais aussi, par la familiarisation et le développement de l'utilisation du dispositif FSL par les travailleurs sociaux de ces secteurs géographiques,

*"Le PALD, c'est Nevers. Nous, on est loin de tout ça. L'information circule mal ou met longtemps à nous arriver, et on ne fait peut-être pas l'effort pour aller la chercher. C'est vrai que le FSL, on commence à bien l'utiliser, à bien connaître les procédures"* (Travailleur social d'un service social).

---

<sup>1</sup> NIEVRE-HABITAT: Bilan social 1993

<sup>2</sup> NIEVRE-REGAIN: Bilan d'activité 1993

Tableau n° 10

## LE SECTEUR D'INTERVENTION DU FSL SELON L'ANNÉE

Secteur d'intervention	1990 %	1991 %	1992 %	1993 %	1994 au 30/06
Secteur public	100%	79	64	53	50
Secteur privé	-	21	36	47	50
<b>Total</b>	-	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF

## 2-1-4. Faible évolution du montant des impayés:

L'évolution des montants d'impayés dans le cadre du FSL ne permet guère de repérer une tendance ou des tendances affirmées. L'année 1993 est marquée par une augmentation des impayés de 10 000 F et moins (72%) qui ne semble pas se confirmer en 1994 (58%). Les impayés de plus de 20 000 F sont en nette augmentation en 1994 après avoir baissé en 1993. La seule tranche qui est marquée par une régression continue sur quatre ans se situe entre 10 et 20 000 F (de 29% en 1991 à 12% en 1994). Selon un organisme bailleur, "cette régression des impayés de 3 à 5 mois résulte certainement des procédures de résiliation de bail, engagées dès le quatrième mois impayé".

Tableau n° 11

## EVOLUTION DES MONTANTS D'IMPAYÉS DE LOYERS SELON L'ANNÉE

Montant des impayés	1990 %	1991 %	1992 %	1993 %	1994 au 30/06
5 000 F et moins	-	62	34	45	42
5 001 à 10 000 F	-		24	27	26
10 001 à 20 000 F	-	29	27	17	12
20 001 et plus	-	9	15	11	20
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF

## 2-2. La gestion du FSL

L'Association Départementale d'Aide aux Familles en difficulté est le dispositif qui gère le FSL. Le terme dispositif peut être utilisé dans la mesure où cette association n'a pas d'existence réelle. Elle est une forme de regroupement adoptée par des administrations et des organismes sociaux qui offre davantage de possibilités, plus de souplesse dans la gestion, notamment des fonds. Si cette association intervient dans plusieurs directions, elle a surtout la responsabilité de la gestion du Fonds de Solidarité Logement. A ce titre, sa fonction s'inscrit dans une logique de service. Cependant, elle oriente et fait des choix dans la manière de concevoir le dispositif. Elle est là dans une fonction de gestion politique de ce dispositif. Enfin, dans la mesure où elle regroupe les principaux partenaires du PALD -DDE, DDASS,DSD- elle tend à devenir l'instance dirigeante du Plan Départemental dans son ensemble.

### 2-2-1. L'ADAF, service de gestion du FSL

L'ADAF assure la gestion du Fonds de Solidarité pour le logement des plus défavorisés depuis le 15 novembre 1990, date à laquelle celui-ci a commencé de fonctionner dans le département de la Nièvre. Cette gestion s'inscrit dans la continuité puisqu'auparavant, elle gérait le FAIL. La DDASS en assure le secrétariat et, à ce titre, réceptionne les dossiers et les instruits. La DDE a un rôle plus proche de ses missions de gestion des procédures à l'égard des différents partenaires et notamment des bailleurs sociaux. La seule rupture existante se situe dans la responsabilité de la trésorerie puisque la CAF assurait cette tâche dans le cadre du FAIL. Le directeur de cet organisme qui était le Trésorier de l'ADAF - en son nom personnel et non en qualité de Directeur de l'institution- a démissionné de ce poste en janvier 1990. Depuis cette date, le responsable de la Direction de la Solidarité Départementale est devenu trésorier de l'ADAF.

### 2-2-2. Le Bureau de l'ADAF, lieu de décision et d'orientation

L'ADAF a joué un rôle d'animation du dispositif. A partir de 1992, ses membres sont allés chercher des partenaires extérieurs pour réfléchir aux orientations du FSL et pour participer à l'alimentation du FSL. En novembre 1992, la DDE proposait la création d'un Comité de

Pilotage dans lequel seraient intégrés la CAF et la MSA et le CILNI au sein de l'ADAF, sous condition de participation financière.

Le bureau intervient dans l'organisation du dispositif ; ainsi, trois projets de modification du règlement intérieur de l'association entérinant les dispositions prises en matière d'application du PALD ont été adoptés. Une révision du règlement a également été décidée afin de permettre aux personnes morales ou physiques, publiques ou privées ayant pris l'engagement de participer à l'action du Fonds d'être membres de l'ADAF.

Mais surtout le bureau de l'ADAF prend des décisions et des orientations régulant au quotidien le fonctionnement du FSL :

- Définition des dossiers prioritaires pour le FSL,
- Mise en place d'un système de répartition des prêts et des subventions,
- Création d'un fonds associatif pour l'accès au logement,
- Diminution de l'abandon de dettes consenti par les bailleurs privés,
- Élargissement du pouvoir de saisine du FSL aux organismes de tutelle,
- Restriction de l'aide du Fonds aux impayés de loyers de moins de trois ans,
- Modification de la règle d'antériorité pour prendre en compte les situations exceptionnelles,
- Décision de ne pas accepter les plans d'apurement qui laissent moins du RMI comme ressources mensuelles,
- Décision ne pas engager de procédure judiciaire à l'encontre de ceux qui ne respectent pas leurs engagements.

### **2-3. En dehors de la Nièvre, les Plans départementaux**

#### *2-3-1. Les actions les plus présentes dans les Plans*

Tous les Plans départementaux développent une politique d'offre de logements en faveur des personnes défavorisées et des FSL.

En dehors, du FSL, les priorités dans les actions en faveur du développement de l'offre, sont, par ordre d'importance dans les préoccupations affichées :

- améliorer le recueil et la connaissance des besoins de logements. Cet axe important, présent dans les deux tiers des Plans, prend des formes variées : étude ou dispositifs de connaissance des besoins (18 départements), recueil, voire observatoires de la demande (17), fichiers des mal logés (12), création de fichiers de la demande HLM (9), et de fichiers de la demande prioritaire (9),

- améliorer les dispositifs qui favorisent une nouvelle offre de logements. Dans ce cadre, on peut trouver des agences immobilières à vocation sociale (4 départements), des agents ou des structures aidant à la détection ou au montage d'opérations (4). L'élaboration de mécanismes d'attribution : RDA (17), reconstitution du contingent préfectoral (8), POPS (14), constitue le second groupe d'actions de cet axe,

- développer les logements d'étape et les hébergements d'urgence (20 départements), la sous-location et les baux glissants (6),

- mieux prendre en compte les gens du voyage (28 départements), même si les réalisations s'avèrent difficiles,

- développer l'accompagnement social lié au logement (13). Dans certains départements, il s'agit de développer des associations capables de réaliser l'ASLL,

- aider les accédants en difficulté (19 départements, dont 15 ont créé ou envisagent de créer un Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD),

- avoir une politique de communication (13 départements) vers les élus, les travailleurs sociaux, le grand public, le parc privé,

- enfin, développement d'hôtels sociaux ou de meublés (5), résorption de logements insalubres (4), prévention des expulsions (3).

### *2-3-2. L'organisation et le fonctionnement des PALD*

Le Bilan 1993<sup>1</sup> relève que dans nombre de Plans, le niveau politique de pilotage est très peu présent : "Certes le président du Conseil général et le préfet ont signé le Plan ; mais en

---

<sup>1</sup> Voir le bilan 1993 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, Ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction.

dehors de ce type d'acte obligé, la dimension de commandement politique existe à peine". Cette situation peut aussi être le fait d'une très forte délégation de la maîtrise d'ouvrage au niveau technique. Mais, le risque est grand, de tendre rapidement vers un éloignement du niveau politique et, en définitive, une dérive technique du Plan. de même dans la mise en oeuvre le niveau de commandement des actions reste le plus souvent de nature technique. Cette absence de "portage politique" des Plans paraît générale, alors que la période précédant la signature avait connu une réelle implication politique.

Par ailleurs, l'engagement d'autres partenaires reste souvent d'un niveau limité. Les communes, sont en général peu présentes dans les Plans. Les organismes HLM sont également peu associés à la définition des politiques et au pilotage des Plans et souvent confinés à un rôle de simple opérateur. Cette absence ou cette insuffisance de participation des communes est fréquemment un motif de tension, et un frein au bon fonctionnement des Plans. En revanche, les associations dont l'objet est l'insertion ou le logement des plus démunis sont en général très actives dans beaucoup de Plans. Toutefois, leur apport est souvent limité à la mise en oeuvre opérationnelle des actions. Leur rôle au niveau de l'élaboration des actions reste souvent de peu d'importance, ce qui fait dire à certaines d'entre elles qu'elles sont écoutées, mais écartées des Plans.

### **3 - BILAN FINANCIER ET ÉVOLUTION DU PALD**

#### **3-1. Bilan financier des logements d'insertion**

##### *3-1-1. Le financement de l'offre de logements du PALD de la Nièvre*

Les éléments en leur possession ne permettent ni à la DDE, ni au Conseil Général de connaître le nombre total de logements financés annuellement. En effet, à l'exception des opérations de l'ANAH, l'Etat et le Département financent les mêmes logements, mais en règle générale avec un exercice comptable différent, et ce, afin de tenir compte des enveloppes financières disponibles annuellement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exemple, pour 1993, à la lecture du tableau, nous aurions eu, au total, 146 logements d'insertion financés. En fait, ce nombre ne reflète en rien la réalité : un même logement peut être financé à la fois par l'Etat et par le Département. Par ailleurs, pour un même logement noté une année donnée, son financement peut être comptabilisé selon l'institution, soit en 1992, soit en 1993. Par ailleurs, les règles de financement sont différentes d'une institution à l'autre, celles de l'ANAH, complexes, ne permettent pas de dégager un ratio nombre de logements/financement fiable.

Tableau n° 12

**BILAN FINANCIER DU PALD DE LA NIÈVRE:  
LES LOGEMENTS D'INSERTION**

		1991	1992	1993	1994 du 01/01 au 31/06	Total
<b>Nombre de logements financés</b>	Objectif	110	110	110	55	385
	Etat	36	60	81	4	181
	Département	29	65	61	26	181
	ANAH	15	29	4	12	60
	<b>TOTAL réalisé</b>	-	-	-	-	<b>241</b>
<b>Financement</b>	Etat	1 158 129	2 289 307	3 273 415	72 781	6 793 632
	Département	2 524 082	6 197 462	4 448 033	4 017 485	17 187 062
	ANAH	828 375	1 706 641	218 357	1 005 333	3 758 706
	<b>TOTAL</b>	<b>4 510 586</b>	<b>10 193 410</b>	<b>7 939 805</b>	<b>5 095 599</b>	<b>27 739 400</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: DDE*

L'année 1994 enregistre au cours du premier semestre un net fléchissement du nombre de logements d'insertion. Cette situation semble avoir pour origine non pas une volonté délibérée des animateurs du Plan, mais plutôt le fait d'un fléchissement de la demande tant de la part des bailleurs publics qu'institutionnels.

L'investissement financier des partenaires reste inégal dans ces actions. Parmi les 181 logements financés par l'Etat et le Conseil Général, la subvention moyenne du premier s'élève à 37 534 F et celle du second à 94 956 F. Ces chiffres traduisent l'effort entrepris par le Conseil Général dans le domaine de l'offre de logements et ses choix prioritaires dans le cadre du Plan.

*3-1-2. Analyse du financement de l'offre de logements du PALD de la Nièvre au regard des autres PALD*

On dénombre sur l'ensemble de la France 25 333 logements PLA à financement très social (PLAi, PLAA) entre 1990 et 1993, pour un montant moyen de subvention de 56 100 F par logement. La Nièvre avec 123 logements PLAI (au 71<sup>e</sup> rang des départements "consommateurs" de PLAI) pour la même période se situe nettement en-dessous de la moyenne (264 logements). Cependant, rapporté au nombre d'habitants par département, la Nièvre avec 5,2 PLAI pour 10 000 habitants se situe légèrement au-dessous de l'Ille-et-Vilaine (6,8) qui est au 11<sup>e</sup> rang par ordre de PLAI consommés, du Nord (8,4) qui est le "premier consommateur" avec 2 144 PLAI, et au-dessus de départements urbains comme le Val-de-Marne (4,9 pour 10 000 habitants) ou ruraux comme la Haute-Vienne (2,9) .

En ce qui concerne le montant des subventions par logement PLAI, le montant moyen sur l'ensemble des départements était de 58 188 F en 1992 et 61 731 F en 1993. La Nièvre se situe au-dessous de ce montant (56 319 F en 1992, 39<sup>e</sup> rang dans un ordre croissant et 56 239 F en 1993, 41<sup>e</sup> rang). En 1993, le montant le moins élevé concernait les Côtes d'Armor (34 001 F) et le montant le plus élevé les Yvelines (138 966 F).

Les Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH ont permis de financer 10 700 logements de 1990 à 1993 sur l'ensemble du territoire français. La réhabilitation de logements du parc privé n'a cessé de se développer et il s'agit bien d'une offre nouvelle puisque 60% des logements réhabilités étaient vacants avant les travaux. Le montant moyen de subvention par logement est de 83 300 F (62 645 F dans la Nièvre si l'on se réfère aux chiffres fournis par l'ANAH au tableau n°12). Par ailleurs, il faut noter que 17 Conseils généraux octroient des subventions directes aux propriétaires.

Les Conseils généraux interviennent dans le montage financier des opérations dans 92% des départements sous forme de garanties (85% des départements), de subventions (dans 60% des cas), de prêts (2 départements). Des communes ou des groupements de communes interviennent dans 91% des départements, sous forme de garanties (81% des cas), de subventions (54%). Sept régions participent également à ces financements. Enfin, les CAF participent au financement des PLAI dans au moins 15 départements, essentiellement sous forme de subventions.



### 3-2. Bilan financier du Fonds de Solidarité Logement

#### 3-2-1. Le bilan financier du FSL de la Nièvre

Les dossiers effectivement instruits représentent chaque année environ 88% des dossiers présentés.

Le montant moyen de l'aide apportée au demandeur a nettement diminué en 1993. Le chiffre de 1994 semble indiquer, malgré une légère augmentation, que le niveau moyen des aides pourrait se situer dans une fourchette de 3 à 4 000 F.

en 1991 :	7 817 F
en 1992 :	6 454 F
en 1993 :	3 064 F
en 1994 (pour les 6 premiers mois) :	3 849 F

Au sein de ses aides, la part de subvention s'élève à 69%. L'augmentation est constante au fil des années (60% en 1991, 65% en 1992, 73% en 1993) pour atteindre 86% si l'on considère les six premiers mois de l'année 1994. Cette inflation des subventions n'est pas sans risque pour la gestion de ce Fonds, le montant des aides étant de 731 707 F supérieur au montant des financements. L'attribution, selon la DDE, quasi systématique des aides du FSL, sous forme de subvention, résulte bien d'un choix délibéré de la Commission d'Attribution confrontée à des situations de précarité de plus en plus importantes.

La situation de la Nièvre s'inscrit dans un contexte plus général d'aggravation des situations des plus défavorisés. Le Bilan 1993 de la loi Besson<sup>1</sup> indique que, de façon générale, les opinions recueillies dans les divers départements dans lesquels a été mis en place un PALD, les difficultés de logement des plus défavorisés se sont aggravées dans les dernières années, accompagnant en cela l'évolution de la précarité et du chômage.

Ainsi, à l'heure actuelle dans la Nièvre, la Commission d'Attribution est contrainte d'examiner régulièrement des dossiers de débiteurs de l'ADAF, dont certains sont à nouveau en situation d'impayés de loyers et de prononcer des remises de dettes totales ou partielles.

---

<sup>1</sup> Ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, Bureau des Actions sociales: "Loi du 31 mai 1990, Bilan 1993". Bilan présenté le 28/06/1994 devant le Conseil de l'Habitat.

Tableau n° 13

**BILAN FINANCIER DU PALD DE LA NIÈVRE :**  
**LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT**  
**(Hors cautionnement)**

		1991	1992	1993	1994 du 01/01 au 31/06	Total
<b>Nombre de dossiers</b>	Présentés	339	448	515	412	1714
	Instruits	299	396	447	373	1515
<b>Montants des aides</b>	Subventions	1 405 353 F	1 658 400 F	1 005 621 F	1 245 981 F	5 315 355 F
	Prêts	931 875 F	897 416 F	364 391 F	189 611 F	2 383 293 F
	<b>Total des aides</b>	<b>2 337 228</b>	<b>2 555 816</b>	<b>1 370 012</b>	<b>1 435 592</b>	<b>7 698 648</b>
<b>Financement</b>	Etat	586 538 F	791 932 F <i>850 000 F prévus</i>	850 000 F	400 000 F <i>850 000 F prévus</i>	2 628 470 F
	Département	586 538 F	850 000 F	740 000 F <i>800 000 F prévus</i>	400 000 F <i>850 000 F prévus</i>	2 576 538 F
	Communes	53 348 F* <i>137 000 F prévus</i>	158 280 F	149 541 F <i>180 000 F prévus</i>	53 364 F <i>190 000 F prévus</i>	414 533 F
	Autres	370 000 F <i>375 000 F prévus</i>	345 000 F <i>385 000 F prévus</i>	388 420 F <i>438 420 F prévus</i>	243 980 F <i>450 000 F prévus</i>	1 347 400 F
	<b>TOTAUX effectifs</b>	<b>1 596 424</b>	<b>2 145 212</b>	<b>2 127 961</b>	<b>1 097 344</b>	<b>6 966 941</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF et DDE*

\* En caractères ordinaires figurent les montants encaissés et comptabilisés par le Trésorier, en *italique* les montants contractualisés par voie d'avenant.

En fait, il serait souhaitable, selon la DDE, qu'une meilleure articulation existe entre la solvabilisation de l'impayé par l'ADAF et ce, qu'elle qu'en soit sa forme (prêt ou subvention) et la mise en place par le bailleur d'une réflexion sur le coût résiduel du logement susceptible d'être supporté par les familles aidées.

Le coût des logements même avec l'APL, est encore trop onéreux pour certaines familles en situation d'extrême précarité. Le FSL sera contraint de continuer à intervenir régulièrement pour maintenir les intéressés dans leur logement.

### *3-2-2. Analyse du financement du FSL de la Nièvre au regard des autres PALD*

Les partenaires s'investissent financièrement de façon inégale dans l'abondement du Fonds. Après les Conseils Généraux (41,5% des dotations reçues par le FSL en 1993 dans l'ensemble des départements, 41,5% en 1992), l'Etat (38,3% en 1993, 38% en 1992), les principaux financeurs sont les CAF (7,7% en 1993, 7,3% en 1992), les communes (5,9% en 1993, 5,3% en 1992), et les organismes HLM (4,8% en 1993, 6,4% en 1992). Peu de FSL (9 en 1993) ont demandé une participation aux bailleurs privés, et dans 6 départements l'Etat et le Conseil général ont été les seuls financeurs (11 en 1992).

Dans la Nièvre, au regard des bilans 1992 des PALD, les partenaires ont participé davantage que dans l'ensemble des départements au financement du FSL : les communes (7,2% dans la Nièvre pour 5,3% dans l'ensemble des départements), les organismes HLM (8,9% vs 6,4%), la MSA (1,8% vs 0,5%). L'apport financier des collecteurs du 1% patronal de la Nièvre est remarquable par le montant de cette participation au regard des autres départements. En revanche, le désinvestissement financier de la CAF de la Nièvre (0 F) est lui aussi remarquable puisque comparativement, les CAF arrivent au troisième rang des financeurs du FSL sur l'ensemble du territoire français.

Tableau n° 14

**DOTATIONS DU PALD DE LA NIÈVRE COMPARÉES À L'ENSEMBLE DES AUTRES  
DÉPARTEMENTS À PARTIR DES BILANS 1992**

Source des Dotations	NIEVRE	Ensemble des Départements
Etat	791 932 F 36,3%	172 125 248 F 38,0%
Conseil Général	850 000 F 38,9%	188 348 600 F 41,5%
CAF	0 F 0,0%	33 318 828 F 7,3%
Communes/CCAS	158 280 F 7,2%	23 955 580 F 5,3%
HLM et SEM	195 000 F 8,9%	28 972 644 F 6,4%
Collecteurs du 1%	150 000 F 6,9%	2 779 275 F 0,6%
MSA	40 000 F 1,8%	2 081 090 F 0,5%
Divers	0 F 0,0%	1 865 371 F 0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>2 185 212 F</b> <b>100%</b>	<b>505 027 378</b> <b>100%</b>

*Evaluation PALD 58/CREDOC, 1994 et Ministère du Logement*

Les CAF assurent directement la gestion comptable et financière des FSL dans 74 départements. On trouve autrement des associations, dont 15 créées ad-hoc. Dans la Nièvre, on constate que les frais de gestion et de fonctionnement sont bien moins élevés (1,2%) que dans l'ensemble des départements (7,3%). Ce moindre coût provient du statut de l'association ADAF et du fait que ce sont les salariés des administrations d'Etat ou territoriales qui assurent cette gestion et le fonctionnement du FSL. A ce titre le PALD de la Nièvre est même cité dans le Bilan du Ministère du Logement : "Les coûts minimaux de fonctionnement payés en 1992 par le FSL :

*Nièvre, comptabilité de l'association ad-hoc gestionnaire assurée par la DAS du Conseil Général, secrétariat et instruction administrative par la DDASS), p. 38."*

Tableau n° 15

**DÉPENSES DU PALD DE LA NIÈVRE COMPARÉES À L'ENSEMBLE DES AUTRES  
DÉPARTEMENTS À PARTIR DES BILANS 1992**

<b>Domaines des Dépenses</b>	<b>NIEVRE</b>	<b>Ensemble des Départements</b>
Aides au maintien	2 701 475 F 82,9%	259 279 388 F 51,4%
Aides à l'accès	518 855 F 15,9%	113 180 267 F 22,4%
Garanties	0 0,0%	5 407 189 F 1,1%
ASLL	0 0,0%	81 512 341 f 16,1%
Gestion-fonctionnement	37 042 F 1,2%	37 308 441 F 7,3%
<b>TOTAL</b>	<b>3 257 372 F</b> <b>100%</b>	<b>505 027 378</b> <b>100%</b>

*Evaluation PALD 58/CREDOC, 1994, Ministère du Logement*

Le financement de l'accompagnement social lié au logement n'apparaît pas dans ce bilan de l'année 1992 dans la mesure où le financement de ces actions n'est versé que l'année suivante -440 800 F en 1993 pour l'exercice 1992, 559 000 F versés en 1994 pour 1993-. Il faut souligner que dans la Nièvre, une convention avait été signée dès 1989, entre l'Etat et le Centre d'Hébergement d'Urgence pour que cet organisme mette en place ce type d'action. En octobre 1990, l'Etat avait également signé des conventions avec les bailleurs sociaux pour qu'ils pratiquent une Gestion Sociale Personnalisée. Ces actions financées jusqu'en 1992, hors Plan, ont été intégrées au PALD en mars 1992 par la signature de nouvelles conventions entre les bailleurs et l'ADAF, dans le cadre du FSL.

Le Bilan du Ministère du Logement souligne que la montée en charge des FSL, générale et régulière d'une année sur l'autre, conduit les gestionnaires à resserrer le fonctionnement des fonds en favorisant les prêts, plutôt que les subventions, et en étant plus sélectifs. Dans le département de la Nièvre, si le FSL connaît comme ailleurs une montée en charge régulière, le nombre des prêts diminue régulièrement et, dans ce sens, s'inscrit en marge du mouvement relevé par le Bilan national de 1992.

### **3-3. Un bilan du PALD plutôt positif**

Qu'il s'agisse du fonctionnement du FSL ou de l'élargissement de l'offre de logements, le bilan du PALD apparaît plutôt positif, et ce constat n'est sans doute pas étranger au fait que des organismes d'HLM portent sur ce Plan un regard plutôt satisfait. Pourtant, si l'on se réfère au rapport d'activité de la SA HLM de la Nièvre, l'usage des dispositifs tels que le FSL ou les PLA insertion reste limité. A titre d'exemple, le Fonds Associatif -créé en 1991 et fonctionnant sur une partie du budget du FSL- n'a pas suscité une demande très forte des publics concernés. Enfin, la participation des organismes d'HLM aux dispositifs de gestion du Plan semble limitée.

En fait, la plupart des actions (dont FSL, accompagnement social...) avaient été mises en oeuvre dès 1990. Les conventions passées avec tel ou tel partenaire sont apparemment encore en vigueur et les nouvelles conventions, dans le cadre du PALD, loin de dénoncer les précédentes, couvrent un champ complémentaire. Ainsi, à côté des dispositifs du Plan, existent des actions mises en oeuvre par les différents acteurs locaux, souvent partenaires du Plan. Le PALD de la Nièvre, loin "d'absorber" les dispositifs et actions existants, propose une gestion souple de la mise en oeuvre de la politique d'action en faveur du logement de personnes défavorisées. Le Plan a, enfin, qu'il s'agisse de la solvabilisation des ménages ou de l'élargissement de l'offre de logements constitué un accélérateur indéniable par rapport aux dispositifs antérieurs.

**Troisième chapitre**

**LES BENEFICIAIRES DU PLAN**

L'examen de l'élargissement de l'offre de logements fait apparaître un bilan plutôt positif. Cette appréciation est alimentée par les efforts réalisés dans le domaine du logement dit d'insertion. Pour rappel, d'octobre 1990 à février 1994, 260 logements ont été financés par l'Etat et le Département. La question soulevée reste maintenant de savoir qui sont les bénéficiaires de ces programmes d'acquisition et de réhabilitation. Cette analyse du Plan fait l'objet de ce troisième chapitre avec l'examen des bénéficiaires du FSL. La réponse à cette question est, non seulement, essentielle dans une perspective évaluative, mais elle recoupe les interrogations d'un certain nombre de partenaires interrogés quant aux finalités de ces opérations.

## **1 - LES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION**

### **1-1. Le profil des bénéficiaires : des ménages en difficulté**

Parmi les 260 logements pour lesquels des financements ont été constitués, 162 dossiers disponibles à la DDE ont fait l'objet d'une étude exhaustive. Les chargés d'étude du CREDOC ont saisi les fiches individuelles des bénéficiaires des conventions de programmes de réhabilitation ou d'acquisition visant à développer l'offre de logements d'insertion. En l'absence actuellement de tout programme de suivi de ces opérations, il paraissait important dans le cadre d'une démarche d'évaluation du PALD de vérifier la destination de ces logements aux catégories de population les plus en difficulté.

#### *1-1-1. Une majorité de personnes seules et inactives*

Les bénéficiaires ont principalement entre 26 et 39 ans (39%), les moins de vingt-cinq ans représentent un peu moins du quart de l'échantillon (23%), les plus de cinquante six ans (20%), et enfin les personnes âgées de 40 à 55 ans sont les moins nombreuses (18%). Malgré tout, les aides apportées sont réparties sur l'ensemble des classes d'âges.



Les bénéficiaires sont pour une moitié des hommes (82) et sont à 98% de nationalité française. Les hommes se situent davantage dans les classes d'âges intermédiaires, tandis que les femmes sont plus nombreuses parmi les moins de vingt-cinq ans (22 sur 37 personnes de cette classe d'âge) et les plus de cinquante ans (22 sur 33).

38% des bénéficiaires vivaient en couple au moment de la constitution des dossiers entre septembre 1992 et avril 1994. Un tiers d'entre eux est composé de célibataires, mais si l'on prend en compte l'ensemble des situations connues dans lesquelles les personnes vivent seules (veuvage, divorce ou séparation), plus de 60% des personnes sont dans cette situation. On constate d'importantes disparités entre la situation familiale des hommes et celle des femmes. En effet, si 68,5% des hommes sont mariés ou vivent maritalement, seuls 7,5% des femmes sont dans la même situation. Plus de 90% des femmes vivent seules et pour près de la moitié ce célibat fait suite à un divorce, une séparation ou au deuil du conjoint.

Tableau n°16  
SITUATION FAMILIALE DES BÉNÉFICIAIRES

	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Célibataire	19	23	34	42,5	53	33
Marié, vie maritale	56	68,5	6	7,5	62	38
Divorcé, séparé	2	2,5	16	20	18	11
Veuf	4	5	15	19	19	12
Inconnue	1	1	9	11	10	6
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>162</b>	<b>100</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: DDE*

Les inactifs, soit les personnes sans emploi, mais aussi les retraités, les pensionnés, sont majoritaires dans l'échantillon (près de 60%). Lorsqu'ils ont un emploi, ces 66 Nivernais actifs, sont employés principalement (35) ouvriers (25). Les autres sont commerçants (2), cadres moyens (3) ou exercent une profession intermédiaire (1).

Là encore, on note d'importants écarts entre les situations professionnelles des deux sexes puisque si la moitié des hommes sont des actifs, un tiers seulement des femmes a un emploi. Deux tiers des retraités bénéficiant d'un logement d'insertion sont des femmes tandis que trois quarts des pensionnés sont des hommes. Ces deux groupes représentent 23% des bénéficiaires alors que les étudiants forment une part dérisoire des bénéficiaires puisqu'une seule étudiante a bénéficié d'un logement d'insertion.

Tableau n° 17

**SITUATION PROFESSIONNELLE DES BÉNÉFICIAIRES DE LOGEMENTS D'INSERTION  
DANS LA NIÈVRE**

	Hommes		Femmes		Ensembles	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Actif	40	49	26	32,5	66	41
Etudiant	0	0	1	1	1	1
Sans Emploi	23	28	34	42,5	57	35
Retraité	5	6	15	19	20	12
Pensionné	14	17	4	5	18	11
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>162</b>	<b>100</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: DDE*

Parmi les conjoints (62 ménages), seulement 9 ont une activité professionnelle, 50 sont sans emploi, 3 sont retraités ou pensionnés.

85 ménages ont au moins un enfant. La majorité en a un ou deux. On compte 27 familles nombreuses dont quatre familles avec cinq enfants. Au moment de la constitution des dossiers, six ménages attendaient une naissance. Presque tous les enfants sont scolarisés -c'est le cas dans 80 ménages- les autres sont actifs (2) ou inactifs (3).

70% des célibataires n'ont pas d'enfant et les 30% restants ont moins de trois enfants. Les personnes divorcées ou séparées sont majoritairement sans enfants, toutefois 22% d'entre elles ont 3 enfants ou plus. La proportion des veufs sans et avec enfants est équilibrée et 70% des veufs avec enfants en ont moins de trois.

Les personnes mariées ou vivant maritalement sont 29% à ne pas avoir d'enfants et 24% ont une famille nombreuse (plus de trois enfants).

Dans l'ensemble des 162 ménages considérés, le phénomène d'hébergement d'un autre parent ou d'un ami est peu fréquent (3 cas).

Tableau n° 18

## SITUATION FAMILIALE DES BENEFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION

	Sans enfants		1 et 2 enfants		3 et 4 enfants		5 enfants		Total	
	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%
Célibataire	37	70	16	30	0	0	0	0	53	100
Marié, vie maritale	18	29	29	47	12	19	3	5	62	100
Divorcé, séparé	11	61	3	17	3	17	1	5	18	100
Veuf	9	47	7	37	3	16	0	0	19	100
Inconnue	2	20	3	30	5	50	0	0	10	100

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source : DDE*

Les célibataires actifs sont aussi nombreux que ceux sans emploi. Les actifs représentent la majorité d'un seul type de population : les gens mariés ou vivant maritalement. Dans tous les autres types les actifs sont minoritaires et ils ne forment qu'un dixième de l'effectif des personnes divorcées. Dans cette classe, les retraités sont nombreux puisqu'ils forment 56% de la population. La moitié des veufs bénéficiaires de logement d'insertion sont des individus sans emploi et seulement un sur cinq est un actif.

Tableau n°19  
**SITUATION FAMILIALE ET PROFESSIONNELLE DES BENEFICIAIRES**  
**DES LOGEMENTS D'INSERTION**

	Actif		Etudiant		Sans emploi		Retraité		Pensionné		Total	
	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%
Célibataire	19	36	1	2	20	38	3	6	10	18	53	100
Marié, vie maritale	36	58	0	0	17	27	5	8	4	7	62	100
Divorcé, séparé	2	11	0	0	4	22	10	56	2	11	18	100
Veuf	4	21	0	0	11	58	2	10	2	11	19	100
Inconnue	5	50	0	0	5	50	0	0	0	0	10	100

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source : DDE*

La date d'installation dans le logement actuel figurait sur 135 fiches d'identification. 76% des ménages occupent ce logement depuis moins de trois ans. Les dossiers restants se partagent également (13%) entre les ménages installés depuis trois ans au moins et dix ans au plus, et ceux qui logent dans cet appartement depuis plus de 10 ans. La population des bénéficiaires a donc déménagé au moins une fois depuis trois ans.

En fait, parmi les 135 dossiers, 38 ménages logeaient déjà dans le logement mentionné lors de la constitution du dossier.

Les ménages, dont les ressources sont comprises entre 2000 et 5000 F. par mois, représentent plus de la moitié des bénéficiaires, toutes années confondues. En 1993, les ménages sans ressources forment le quart des attributions, contrairement aux autres années, où très peu de logements leur ont été attribués. En 1994, 28% des attributions sont prononcées en faveur de ménages ayant des ressources supérieures à 6500 F. On ne peut cependant pas parler d'une tendance visant à favoriser les populations plus "favorisées" étant donné la faiblesse de l'effectif de l'année 1994. En effet, en 1991, 16 logements (soit 20%) ont été attribués à des personnes disposant de plus de 6500 F. par mois, contre 5 en 1994 (soit 28%). L'élément le plus important est la baisse constante du nombre des logements attribués ; leur répartition en fonction du niveau de ressources des personnes ne s'est pas considérablement modifiée au fil des années.

Tableau n°20

**MONTANT DES RESSOURCES DES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION  
DE 1991 À 1994**

<b>Montant des ressources</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>TOTAL</b>
Aucun	1	0	7	0	<b>8</b>
2000 F ou moins	2	3	1	2	<b>8</b>
De 2001 à 3499 F	24	11	3	3	<b>41</b>
De 3500 F à 4999 F	20	14	9	6	<b>49</b>
De 5000 à 6499 F	18	3	3	2	<b>26</b>
Plus de 6500 F	16	5	4	5	<b>30</b>
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>162</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994*

On constate également que les situations familiales ne sont pas sensiblement modifiées d'une année sur l'autre. Aucune tendance d'évolution ne se dégage, on voit cependant qu'en 1994 les couples bénéficient de la moitié des attributions contre un tiers seulement en 1992. La part occupée par les veufs a légèrement tendance à diminuer mais aucun élément n'est véritablement significatif.

Tableau n° 21

**SITUATION FAMILIALE DES BÉNÉFICIAIRES DE 1991 À 1994**

	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>TOTAL</b>
Célibataire	25	12	11	5	<b>53</b>
Marié, vie maritale	30	12	11	9	<b>62</b>
Divorcé, séparé	8	3	4	3	<b>18</b>
Veuf	11	7	1	0	<b>19</b>
Inconnue	7	2	0	1	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>162</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994*

### 1-1-2. Des ressources faibles

Parmi les 57 ménages, dont le chef de famille est déclaré sans emploi, seulement 27 bénéficient d'une allocation chômage de la part des ASSEDIC. En revanche, si seulement 38 chefs de familles étaient inscrits, en retraite ou pensionnés, ce sont 45 ménages qui perçoivent ce type d'allocation et 99 qui bénéficient des prestations familiales pour les ménages avec enfants ou d'allocations diverses type Allocation Adulte Handicapé, ou Allocation Parent isolé.

Si près de 60% des bénéficiaires ne déclarent aucun revenu salarial, ils ne sont plus que 5% à n'avoir aucune allocation, aucune prestation c'est-à-dire absolument aucune ressource. Au total, 8 ménages vivent sans aucune ressource et huit autres ménages ont 2000 F ou moins de ressources mensuelles. Ces 16 ménages constituent la frange la plus pauvre des bénéficiaires.

Tableau n° 22

#### NATURE DES RESSOURCES DES BÉNÉFICIAIRES

Nature des ressources	Réponses	Effectifs	%
Salaire net	oui	70	43,2
	non	92	56,8
ASSEDIC	oui	27	16,7
	non	135	83,3
Retraite, pension	oui	45	27,8
	non	117	72,2
Autres prestations (AAH, API, prest.famil)	oui	99	61,1
	non	63	38,9
<b>TOTAL</b>		<b>162</b>	<b>100</b>

Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: DDE

A l'opposé, si aucun salaire ne dépasse les 6500 F, 30 ménages dépassent ce niveau de revenus avec les allocations ou les prestations diverses et 6 d'entre eux ont plus de 10 000 F de ressources mensuelles.

Tableau n° 23

## MONTANT DES RESSOURCES DES BÉNÉFICIAIRES

Montant des ressources	Revenus	%	Revenus + alloc, prest	%
Aucun	92	56,8	8	4,9
2000 F ou moins	3	1,9	8	4,9
De 2001 à 3499 F	32	19,7	41	25,3
De 3500 F à 4999 F	20	12,3	49	30,4
De 5000 à 6499 F	15	9,3	26	16,0
Plus de 6500 F	0	0	30	18,5
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	<b>100</b>	<b>162</b>	<b>100</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source: DDE*

Parmi les bénéficiaires sans enfants, 12 ménages disposent de moins de 2000 F par mois dont 7 n'ont aucune ressource déclarées. A l'opposé, 9 ménages sans enfants ont des ressources supérieures à 5000 F par mois.

Tableau n° 24

## MONTANT DES RESSOURCES DES BÉNÉFICIAIRES ET PRÉSENCE D'ENFANTS

Montant des ressources	Aucun enfant	1 et 2 enfants	3 et 4 enfants	5 enfants et +	TOTAL
Aucun	7	0	0	1	8
2000 F ou moins	5	3	0	0	8
De 2001 à 3499 F	28	10	3	0	41
De 3500 F à 4999 F	28	17	4	0	49
De 5000 à 6499 F	7	15	4	0	26
Plus de 6500 F	2	8	12	3	30
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>58</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>162</b>

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994. Source: DDE*

## 1-2. Opinions et commentaires des bénéficiaires rencontrés

Les entretiens ont été menés auprès de 9 ménages occupant un logement relevant des programmes de réhabilitation ou d'acquisition/réhabilitation. Ces interviews se sont déroulées à Nevers, à Varennes-Vauzelles, à Imphy, à Cossaye, à Moulins-Engilbert, à Saincaize.

### 1-2-1. Situation antérieure à leur relogement

Antérieurement à leur accès à un logement d'insertion, trois types de situations existaient parmi les bénéficiaires que nous avons rencontrés. Ils logeaient chez leurs parents ou leurs beaux-parents, dans une caravane, dans une maison ou un appartement trop petit.

La quasi totalité des bénéficiaires avait des enfants en bas âge au moment de leur entrée dans le logement d'insertion et tous nous ont fait part de la difficulté de leur situation antérieure :

*“Imaginez. J'avais mes deux enfants, j'étais enceinte de la petite dernière, dans une caravane, c'est pas évident, c'est dur même, c'est dur”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion)

*“J'avais déjà une petite fille, j'attendais un deuxième bébé et j'ai demandé un logement parce que je ne pouvais pas rester chez mes beaux-parents”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion)

Aucune des personnes rencontrées n'avait d'emploi, les mieux loties bénéficiaient des allocations chômage et des allocations familiales et certaines ne connaissaient même pas leur droit au RMI :

*“Quand on est arrivé à Moulins, nous sommes arrivés, déjà la femme du maire, de son adjoint, elle nous a dit comme quoi qu'on touchait pas l'ASSEDIC, on avait déjà droit au RMI. Donc elle a fait les démarches pour qu'on ait le RMI et elle nous a envoyé l'assistante sociale pour qu'on ait une aide pour les trois premiers mois”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

### 1-2.2. Des bénéficiaires satisfaits mais critiques

Les bénéficiaires sont, bien sûr, satisfaits de pouvoir occuper un logement d'insertion, mais nombreux sont ceux qui réussissent difficilement à faire face aux frais en sus du loyer souvent couvert par l'APL :

*“Ce que je reprocherais par contre dans le logement, c'est le chauffage électrique parce qu'on paye pas de loyer, mais alors l'électricité c'est horrible. De ce côté là c'est critique, je ne sais pas comment on va passer l'hiver, mais là c'est dur”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).



Dans l'ensemble, les délais entre les premières démarches et l'entrée dans le logement ont été assez longs (maximum un an) en raison de la rénovation. Pour certains, cette attente n'a duré que quelques jours (minimum 15 jours) avec parfois une contrepartie à cette rapidité :

*"Ils ont speedé pour nous le trouver, ils ont tellement speedé qu'ils nous l'ont donné à moitié fini, c'est moi qui l'ai à moitié fait, ça a été rapide mais l'appartement n'est pas dans les normes"* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

Certains bénéficiaires se montrent également critiques sur un autre aspect : la concentration des logements d'insertion à un même endroit. Ce phénomène de "ghettoïsation" engendre des frustrations et un sentiment d'exclusion qui va à l'encontre de l'objectif d'insertion par le logement :

*"C'est pas parce qu'on est RMIste ou des trucs comme ça qu'on doit nous mettre dans des coins où c'est uniquement des gens comme ça. Par exemple, en étant RMIste, on pourrait nous mettre avec des gens qui travaillent normalement tous les jours. Faut pas nous mettre avec des gens qui sont illettrés, qui sont incapables de faire quelque chose. Le problème c'est qu'ils croient qu'en étant RMIste, on est un moins que rien"* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

Tous les occupants de logements d'insertion que nous avons rencontrés ne connaissaient pas le PALD. En dehors de l'aspect anecdotique et somme toute assez peu surprenant, cette méconnaissance des dispositifs est l'un des éléments les plus cités parmi les choses à améliorer :

*"Pour améliorer ce genre d'action, faudrait en parler plus aux gens...Mais je crois que les gens ils devraient le savoir que ça existe des choses comme ça parce qu'on prévient pas les gens"* (Bénéficiaires de logements d'insertion).

Pour les bénéficiaires, les logements d'insertion se présentent souvent comme la seule opportunité d'accès au logement :

*"Pour trouver un logement c'était dur, et puis j'ai fait les agences mais ça n'a pas marché...De toute manière quand vous n'avez pas de salaire c'est pas possible de trouver, les agences elles vous disent qu'elles ont de la place mais dès que vous dites que vous touchez le RMI elles veulent plus."* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

L'entrée dans le logement permet d'accéder à une certaine autonomie et cette étape est vécue comme un véritable redémarrage, un tremplin pour l'avenir :

*"On est à notre propre charge, on a plus les beaux-parents derrière nous. On vit pour nous...Quand j'ai commencé à avoir le logement j'ai dit, je commence une nouvelle vie, je commence une nouvelle année je vais m'en sortir. Je me sens plus dégourdie qu'avant, plus indépendante"* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

Les bénéficiaires n'ont dans l'ensemble qu'assez peu collaboré à la constitution de leur dossier :

*“La démarche c'est les assistantes sociales qui l'ont faite, là je peux dire qu'elles ont fait leur travail et vraiment bien... C'est l'assistante sociale qui s'en est occupée, parce que moi tout ce qui est papier”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

Le travail des assistantes sociales est donc fortement apprécié par cette population pour laquelle la confrontation avec les procédures administratives est difficile. Toutefois l'une des personnes rencontrées nous a fait part de son sentiment d'être quelque peu dépossédée :

*“L'assistante sociale c'est bien, elle fait les papiers mais en fin de compte comme moi je ne sais pas comment elle a fait, j'étais pas présente, je sais pas les démarches, c'est peut être un tort”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

Enfin, les bénéficiaires jugent tous que l'organisation a été efficace. Pour certains cette accession au logement les a amenés à rencontrer des gens qui les ont aidés à accéder à un CES ou à améliorer leur situation financière :

*“C'est l'assistante sociale qui m'a demandé si je voulais faire un stage de CES, rémunéré naturellement, et je suis prêt à prendre n'importe quel boulot du moment que je suis payé”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

*“Le maire y m'a proposé un emploi, pour le remercier j'irai travailler et faire garder mes enfants. C'est comme un père pour moi, il m'a tellement aidé, y m'a poussé vers l'avenir, y nous a aidé à pouvoir comprendre que même si on avait pas beaucoup d'argent qu'il fallait pouvoir se débrouiller par soi même”* (Bénéficiaire d'un logement d'insertion).

## 2 - LES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION

Tableau 25

### COMMUNES DE RÉSIDENCE DES BÉNÉFICIAIRES DES LOGEMENTS D'INSERTION

Ville	Nombre	Ville	Nombre
Nevers	20	Chateau-Chinon ville	2
Clamecy	11	Breugnon	1
Moulins-Engilbert	10	Thaix	1
Decize	9	Couloutre	1
Montsauche	8	Limanton	1
St-Benin-d'Azy	6	La Rochemilly	1
Luthenay	5	St-Amand-en-Puisaye	1
Guerigny	5	Perroy	1
Cossaye	5	Suilly-la-Tour	1
La Machine	4	Poil	1
St-Honoré-les-Bains	4	Marigny-l'Eglise	1
Neuvy-sur-Loire	4	Chitry-les-Mines	1
St-Léger-des-Vignes	4	St-Germain-des-Bois	1
Guipy	3	Corbigny	1
Narcy	3	Aunay-en-Barrois	1
Imphy	3	Champvoux	1
Vandenesse	3	Anthien	1
Dornecy	3	Parigny-la-Rose	1
Marzy	3	Tracy-sur-Loire	1
Lormes	2	Saint-Saulge	1
Toury-sur-Tour	2	Charrin	1
Sardy les Epiry	2	Nuars	1
Arquian	2	Dampierre-sous-Boulny	1
Chiddes	2	Brèves	1
Neuville-les-Decize	2	Teigny	1
Pouilly-sur-Loire	2	Vignol	1
Langeron	2	Pousseaux	1
Chantenay-St-Imbert	2	Ourouer	1
Brassy	2	Cervon	1

## 2-1. Les maires entre la demande de logements et la gestion du patrimoine

Les maires des petites villes, s'ils estiment qu'il n'est pas raisonnable de dire qu'ils ont des "problèmes" de logements sont cependant sollicités pour des demandes de logements. Ils sont confrontés à plusieurs types de situations.

Les petites villes accueillent, par exemple, les personnes retraitées qui auparavant restaient dans leur commune :

*... aujourd'hui les personnes âgées cherchent à partir en centre-bourg pour avoir tout sous la main, les courses, le médecin, le dentiste, le coiffeur etc. (Maire d'un village de moins de 500 habitants).*

Elles attirent aussi des familles avec enfants qui préfèrent habiter à la campagne, même si leur lieu de travail se situe à Nevers: "*pour vivre au grand air, et à condition que certaines conditions soient réunies pour les enfants: scolarité, activités...*". Un autre phénomène récent auquel sont confrontées ces petites communes est rappelé par le Sous-préfet de Clamecy qui soulignait une amorce de migration de personnes en difficulté sociale dans la région parisienne -constat corroboré par le maire de Moulins-Engilbert-, vers les petites communes du Nord du département.

Ces différentes formes de mobilité ne sont pas sans influence sur la demande de logements des communes plus importantes :

*"Oui, des problèmes de logements, il y en a. On ne peut les ignorer. Au niveau de la DDE et de la préfecture, ils s'imaginent qu'il n'y a des besoins qu'en ville. Ce n'est pas vrai, on a besoin de logements à la campagne, même si la population a tendance à diminuer. J'ai toujours une dizaine de demandes de logements en attente" (Maire d'une commune de moins 2000 habitants).*

Face à cette situation les réactions sont multiples. Certains maires se tournent plutôt vers les organismes HLM et la Préfecture, les renvoyant à leur compétence en matière de logement:

*"Nous avons travaillé soit avec les organismes d'HLM, soit avec le Département dans le cadre justement du PALD. Mais nous avons nous-mêmes un certain nombre de logements dans des bâtiments communaux à louer, mais ils sont à restaurer, et cette restauration ne devrait pas être de la compétence d'une commune qui va se trouver endettée. Pourtant il nous faut des logements et c'est ce que je demande à Monsieur le Préfet, lors des réunions sur l'habitat" (Maire d'une commune de moins 2000 habitants).*

D'autres ont fait le choix d'acheter des maisons en centre-bourg, des maisons abandonnées ou dont les propriétaires font une utilisation restreinte. Le PALD est venu les aider à rénover les acquisitions ou permettre des acquisitions:

Dans le bourg il y a des maisons inoccupées qu'il faudrait rénover. Nous en avons acheté quatre que les propriétaires ne voulaient pas louer mais vendre. Il faut y ajouter l'acquisition d'une maison il y a une dizaine d'années pour installer un commerce éventuellement. Lorsque le PALD s'est mis en place, le conseil municipal a été d'accord pour réaliser ces achats". (Maire d'une commune).

Réponses à des demandes de logements ou souci de réhabiliter un patrimoine immobilier, les maires ont trouvé dans la politique de développement de l'offre de logements une opportunité que certains ont su saisir. Il est bien difficile de dire que la démarche de telle ou telle commune s'inscrit dans une logique de réponse à un besoin social ou dans une logique essentiellement patrimoniale. Fréquemment les deux s'imbriquent.

## **2-2. Une politique patrimoniale en milieu rural**

Il serait nécessaire, pour véritablement évaluer le programme d'investissement financier dans le domaine de l'offre de logements, de contacter toutes les communes ayant bénéficié des subventions dans le cadre du PALD. Malgré tout, nous avons contacté et parfois rencontré quelques maires à propos des opérations conduites dans le cadre du PALD. Trois maires ont été rencontrés au cours d'un entretien avec l'un de nos enquêteurs, d'autres ont été contactés par téléphone. Les constats que nous avons pu faire demanderaient à être confirmés par une enquête plus approfondie. Le fait que deux logements soient utilisés comme gîtes ruraux et qu'une opération ait abouti à la création d'une salle polyvalente montrent que des dérives sont possibles, même s'il semble bien que les contrats soient dans leur ensemble plutôt bien respectés, en tout cas, lors de la première attribution. La tentation existe cependant de renforcer l'usage patrimonial des aides accordées dans le cadre du PALD.

Dans les campagnes, les maires sont confrontés à une vacance importante des locaux communaux - écoles, logements de fonction, locaux municipaux- désertés à la suite de l'érosion de leur population. Les municipalités n'ont pas les moyens financiers pour réhabiliter ces bâtiments anciens. Le PALD et la politique d'offre de logements du département ont permis à ces communes de résoudre la question de l'utilisation de ces locaux. Finalement, deux orientations distinguent ces mairies : celles qui ont choisi de faire du logement social tout en

réhabilitant leur patrimoine et celles qui ont choisi la réhabilitation à d'autres fins, mais celles-là semblent largement minoritaires.

Beaucoup de communes de la Nièvre ont un patrimoine immobilier à mettre en valeur. Des villes comme Clamecy possèdent de superbes maisons, de très beaux bâtiments... Mais comme nous le rappelait un de ses habitants : *“la ville n'est pas riche”*. La réhabilitation du bâti pourrait être un facteur d'attraction touristique. Mais cet objectif de réhabilitation à vocation de développement économique n'entre pas dans le cadre du PALD.

Tableau n°26

## EXEMPLES DE SITUATIONS DE LOGEMENTS D'INSERTION RENCONTRÉES PENDANT L'ENQUÊTE

Communes	Motivation de la demande et nature de l'opération	Année de signature de la convention	Source de l'information du dispositif PALD	Financements	Nombre de logements et familles logées actuellement	Occupation actuelle
C 1	Réhabilitation	1993	La préfecture	34 000 F (Etat)	2 prévus Aucune famille logée	Travaux en cours
C 2	Maisons vides en centre-bourg 4 acquisitions 1 réhabilitation	1993 1993	CDHR	286 975 F (Etat) 17 000 F (Etat)	Oui (4 familles et 1 couple de jeunes)	5 logements occupés 1 gîte rural
C 3	Demandes en attente 5 acquisitions	1992	Le maire lui-même (conseiller général)	299 300 F (Etat)	oui (5 familles)	5 logements occupés
C 4	4 acquisitions (logt PTT) 1 réhabilitation (école)	1992	Réunion cantonale CDHR	194 886 F (Etat) 487 215 F (Dépt) (prêts bonifiés CILNI refusés sur logt PTT)	5 prévus, mais 1 seul logt d'insertion, aucune famille logée	(Travaux en cours)
C 5	1 acquisition	1992	Non indiqué	56 286 F (Etat)	2 prévus Non	Gîtes ruraux
C 6	1 réhabilitation	1991	Non indiqué	14 000 F (Etat)	1 prévu Non	Salle polyvalente
C 7	Bâtiment communal réhabilitation	1992	OPAH	17 000 F (Etat)	1 prévu Non	Démarrage des travaux
C 8	2 réhabilitations	1993	Non indiqué	34 000 F (Etat) 192 246 F (Dépt)		
C 9	2 réhabilitations	1992	Conseiller Général	34 000 F (Etat) 300 000 F (Dépt) 34 000 F (Région)	2 prévus (oui 1 famille)	1 occupé 1 inoccupé

### 3 - LES FAMILLES BÉNÉFICIAIRES DU FSL

Du début de l'année 1991 au milieu de l'année 1994, 1444 ménages ont bénéficié d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement. La répartition annuelle des dossiers est la suivante :

Tableau n° 27

#### RÉPARTITION ANNUELLE DES DEMANDES ADRESSÉES AU FSL

Année	1991	1992	1993	1994	Total
Nombre de demandes	299	396	447	302	<b>1 444</b>
%	21%	27%	31%	21%	<b>100 %</b>
Taux de croissance	-	32%	13%	?	-

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF*

Ce premier tableau traduit le succès rencontré par le FSL. Si l'on sait qu'un dossier concerne environ 3,3 personnes, on peut considérer que le FSL dans la Nièvre est intervenu auprès de 2 % de la population du département. Ce succès a une contrepartie dans la mesure où les ressources ne croissent pas à la même vitesse et le risque existe d'un réel engorgement du dispositif. Ce risque n'est pas propre à la Nièvre mais concerne plutôt le devenir de l'ensemble du dispositif.

La gestion des dossiers des ménages qui demandent une aide n'est pas actuellement informatisée et cela rend difficile toute analyse exhaustive de la population nivernaise concernée par cette mesure. Dans le cadre de cette évaluation, il a été procédé au tirage aléatoire de 322 dossiers, soit 10 dossiers sur 45. L'examen des informations apportées par ce sondage permet de compléter les données fournies par l'ADAF et fait apparaître quatre principaux résultats. Tout d'abord, on note que les bénéficiaires du FSL constituent bien une population pauvre et, de ce point de vue, le dispositif semble bien ajusté à sa cible. Cette population reste cependant étroitement implantée dans les zones les plus urbaines et la population rurale ne bénéficie que modérément du FSL. Si les demandes de cette population évoluent assez nettement d'une année sur l'autre, la structure même de cette demande ne s'infléchit que lentement. Enfin, on note, d'une année sur l'autre, une tendance à la baisse des interventions du FSL.



### 3-1. Une population pauvre

Le revenu du ménage pris en compte pour l'obtention d'une aide comprend les ressources du travail ainsi que les transferts sociaux hors prestations logement. Sur l'ensemble des dossiers examinés, de 1991 à juin 1994, le montant mensuel moyen des revenus était de 4350 F. par ménage. D'une année sur l'autre, ce montant a légèrement varié à la baisse.

Tableau n°28

#### EVOLUTION DU MONTANT MOYEN DES REVENUS DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES D'UNE AIDE DU FSL

Année	1991	1992	1993	1994
Revenu moyen	4 843 F	4 353 F	4 067 F	4 267 F

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF*

La tendance à la baisse constatée dans le tableau précédent peut s'interpréter de plusieurs manières. Il peut s'agir d'abord d'une baisse objective des revenus des familles. S'agissant toutefois de familles dont une large partie des ressources est constituée de revenus de transferts, cette hypothèse n'est pas la plus probable. En revanche, on peut penser que la commission d'attribution des aides cible de plus en plus son intervention sur les familles dont les ressources sont les moins élevées.

Cette moyenne recouvre une certaine disparité d'un ménage à l'autre, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n° 29

#### RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LEUR MONTANT MOYEN MENSUEL DE REVENUS

Revenu moyen	- de 2 000 F	de 2000 à 4 000 F	de 4 001 à 7 500 F	7 501 F et +
Part des ménages	13%	42%	35%	10%

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF*

Si cette notion de revenu moyen permet de vérifier que les ménages bénéficiaires d'une aide du FSL appartiennent bien à des catégories à faibles ressources, elle reste insuffisante pour analyser de façon plus fine, la répartition des revenus en fonction de la taille de la famille. De ce point de vue, la commission d'attribution gagnerait en précision en utilisant une échelle de coefficients facilitant les comparaisons. Le recours à l'échelle dite d'Oxford -dont les pondérations sont les suivantes : premier adulte = 1, second adulte ou enfant de plus de 15 ans = 0,7, enfant de moins de 15 ans = 0,5- constitue un bon outil. L'âge des enfants ne figurant pas dans les dossiers avec une précision suffisante, nous avons, dans le cadre de cette évaluation, utilisé deux pondérations. La première compte tout enfant pour une part, la seconde compte tout enfant pour une demi-part, chaque adulte comptant pour une unité. La répartition des ménages bénéficiaires du FSL se retrouve dans le tableau suivant.

Tableau n° 30  
**POIDS DE L'ENFANT DANS LE COEFFICIENT FAMILIAL  
ET RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU FSL**

<b>Coefficient</b>	<b>1 enfant = 1</b>	<b>1 enfant = 0,5</b>
Moins de 500 F	7%	3%
De 500 à 1 000 F	22%	14%
De 1 à 2 000 F	31%	33%
De 2 à 3 000 F	15%	18%
Plus de 3 001 F	25%	31%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Source: ADAF/CREDOC*

Accorder un poids plus grand à l'enfant dans la construction du coefficient familial revient ici à tirer vers le bas l'ensemble de la distribution.

Parmi les ménages ayant demandé à bénéficier d'une aide au titre du FSL, on compte près de 30 % d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion. Selon les années, la part de ces allocataires est assez variable ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau n°31  
**PART DES ALLOCATAIRES DU RMI DANS LES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES**  
**D'UNE AIDE DU FSL**

Année	1991	1992	1993	1994
Allocataires du RMI	14%	29%	33%	24%

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF*

Cette distribution est assez cohérente avec le tableau des revenus moyens et montre bien l'existence d'inflexions dans la jurisprudence de la commission ou dans les dossiers qui lui étaient soumis. On constate, de 1991 à 1993, une baisse des revenus des personnes prises en charge et une légère remontée de ces revenus pour l'année 1994, remontée qui semble liée à la baisse de la part des allocataires du RMI dans l'ensemble des bénéficiaires du FSL.

Si l'on considère l'existence de différents seuils de pauvreté -seuil CEE = 50% du revenu net moyen par unité de consommation, ou seuil INSEE = 50% du revenu médian par UC-, on note que selon les nomenclatures adoptées, entre 60 et 75% des interventions du FSL concernent des personnes en dessous des seuils de pauvreté communément admis.

### **3-2. Des ménages urbains**

Si les ménages bénéficiaires du FSL se caractérisent par une situation de pauvreté, ils présentent également une double spécificité. La première tient à leur composition socio-démographique, la seconde est liée à leur habitat.

La population aidée dans le cadre du FSL est surtout composée de familles et parmi celles-ci de familles monoparentales ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau n°32  
COMPOSITION DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DU FSL

	Célibataires	Mariés	Total
Sans enfants	27%	5%	32%
Avec enfants	38%	30%	68%
<b>TOTAL</b>	<b>65%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>

*Source: ADAF/CREDOC*

Ainsi, 73 % des bénéficiaires sont des familles dont un peu plus de la moitié est composée de familles monoparentales.

Les familles monoparentales ont une structure privilégiant les fratries nombreuses. Ainsi, parmi ces familles, on compte 41% de familles d'au moins trois enfants alors que ce pourcentage n'est que de 35% pour les autres familles.

Tableau n°33  
STRUCTURE DES FAMILLES DES BÉNÉFICIAIRES  
DU FSL ET NOMBRE D'ENFANTS

	Famille monoparentale	Famille biparentale
1 enfant	32%	48%
2 enfants	27%	27%
3 enfants	24%	17%
4 enfants	8%	3%
5 enfants et +	9%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Source: ADAF/CREDOC*

Familles pauvres, familles monoparentales, familles nombreuses, à ces trois caractéristiques des bénéficiaires du FSL, il faut en ajouter une quatrième : l'habitat au chef-lieu du département. En effet, près de la moitié des bénéficiaires des mesures d'aide réside à Nevers ainsi que l'indique le tableau suivant.

Tableau n ° 34  
**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FAMILLES AIDÉES**

<b>Localisation</b>	<b>Pourcentage</b>
Nevers	49
Cosnes	7
Clamecy	5
Imphy	3
La Charité	3
Varenes	3
Autres communes	30

*Source: ADAF/CREDOC*

La répartition des bénéficiaires est fortement liée à la taille des communes avec un poids fortement prépondérant attribué à la commune de Nevers. Les autres communes les plus importantes du département, à l'exception de Decize et de Fourchambault se trouvent représentées et à elles seules regroupent 21% des bénéficiaires. Enfin, l'ensemble des autres communes du département ne regroupe que 30% des bénéficiaires. Dans un département à dominante rurale, le fonctionnement du FSL semble nettement privilégier une population urbaine.

Cette forte prégnance de Nevers ne s'explique pas complètement par des situations financières très différentes entre les bénéficiaires de la ville-centre et les autres. S'agissant, par exemple, du RMI, on constate que les bénéficiaires du FSL qui habitent hors de Nevers, sont, un peu plus que les autres, allocataires du RMI. De la même manière, l'examen des ressources par unité de consommation ne permet pas de montrer un réel décalage entre les bénéficiaires issus de Nevers et les autres. Le très léger décalage va même plutôt dans le sens contraire, les tranches les plus basses des bénéficiaires résident plutôt hors Nevers alors que les bénéficiaires de plus de 3000 F. par U.C. sont un peu plus nombreux à résider à Nevers.

De la même manière, on ne distingue pas nettement des différences de situations familiales importantes entre les demandeurs de FSL qui résident à Nevers et les autres. On aurait pu s'attendre à voir davantage de familles monoparentales à Nevers. Or ce n'est pas le cas. Plutôt que de parler d'une focalisation de la commission d'attribution sur le milieu urbain, il est probable que son intervention est plus importante pour ce type de famille à faibles ressources.

Enfin, il est possible que le milieu rural sollicite peu les aides du Fonds. Cela pourrait s'expliquer, soit par une méconnaissance du dispositif de la part du service de la polyvalence de secteur et des acteurs locaux, soit par la relative inertie du secteur rural à s'emparer d'un dispositif "conçu et géré à Nevers".

### **3-3. Les bénéficiaires du PALD de la Nièvre au regard des bénéficiaires des autres PALD**

#### *3-3-1. La définition des populations prioritaires*

Selon la loi, les Plans doivent définir les populations destinées à bénéficier de leurs actions. En définitive,

- 17% des départements ne se réfèrent à aucun type de population prioritaire, parce qu'ils n'ont pas définis de critères dans leur Plan,

- 20% se réfèrent à un type de critère (la situation des ménages pour une moitié d'entre eux et les ressources pour l'autre moitié),

- 63% des départements utilisent les deux types de critères à la fois.

Dans le Bilan 1993, le Ministère du Logement indique: "les critères choisis apparaissent trop vagues pour conduire véritablement les Plans... Il s'agit d'une difficulté importante car elle conditionne l'élaboration des objectifs qui doivent, en application des principes posés par la loi du 31 mai 1990, fonder les actions des Plans". Le PALD de la Nièvre, s'inscrit parmi les départements utilisant deux types de critères: "Le Plan départemental d'actions pour le logement des populations défavorisées s'adresse aux personnes (et ménages)

qui, en raison de la précarité de leurs ressources et de leurs conditions d'existence, éprouvent des difficultés particulières à accéder à un logement décent et/ou s'y maintenir".

### *3-3-2. Les populations effectivement aidées par les Plans*

Le Bilan 1993 du Ministère du Logement constate que les acteurs des PALD connaissent très imparfaitement les populations qui ont pu bénéficier des actions. On évalue à 80 500 le nombre de ménages aidés par les FSL en 1992. Avec quelques réserves, dans la mesure où tous les départements n'ont pas tous adopté les mêmes indicateurs, les ménages aidés par le FSL pourraient se distinguer par le poids des familles monoparentales (34%) et les personnes isolées (31%). Les couples (avec enfants : 27%, sans enfants : 8%) constituent plus d'un tiers des bénéficiaires. Les populations aidées par les Plans se caractérisent également par le poids des ménages bénéficiant de ressources de transfert du type RMI ou allocations diverses (59%).

En 1992, 3 700 ménages en difficulté ont été logés dans des logements PLA d'insertion (65 départements ont fourni des renseignements sur ce point). Ce chiffre reste faible au regard du nombre de PLAi financés chaque année depuis 1990. L'habitat d'insertion a été davantage utilisé pour les familles avec enfants tels que les couples avec enfants (40%) et les familles monoparentales (29%). Et si le nombre de salariés (40%) et de retraités (10%) est un peu plus élevé que pour le FSL, la part des ménages bénéficiant de ressources de transfert reste prépondérante (50%).

### **3-4. Les demandes adressées au FSL de la Nièvre**

D'une année sur l'autre le montant des demandes d'aide évoluent régulièrement à la baisse. En quatre années, le montant moyen de la demande aura baissé de plus d'un tiers. Cette évolution s'explique probablement de plusieurs manières différentes. La première est liée au fait que des situations lourdes ont pu être abondées dès la première année de fonctionnement du FSL, la seconde est liée à l'instauration progressive de normes internes et non explicites de la commission d'attribution qui se fixe progressivement des critères et des minima d'intervention. Il y a peut-être une troisième explication. Certains bailleurs sociaux réalisent une meilleure prévention des impayés par la mise en place d'un système d'alerte plus rapide. Par ailleurs, dans le secteur privé, la clause d'abandon par le bailleur d'1/5 de la créance, empêche le service

social de secteur de concrétiser bon nombre de dossiers. Enfin, les propriétaires préfèrent recourir aux mesures d'expulsion, notamment en cas d'impayés lourds de plus de deux ans.

Cette baisse régulière peut être mise en rapport, bien qu'il n'y ait pas de relations mécaniques, avec l'évolution du loyer résiduel qui a augmenté de 14% au cours des quatre dernières années.

Tableau n° 35

**EVOLUTION DES MONTANTS DES AIDES DEMANDÉES ET DES LOYERS RÉSIDUELS**

	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>Aide demandée</b>	6 918 F	6 997 F	5 823 F	4 385 F
<b>Loyer résiduel</b>	909 F	994 F	1 191 F	1 042 F

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994, Source: ADAF*

Si la moyenne des montants demandés se situe entre 4 000 et 7 000 F. selon les années, la distribution de ces montants en classes fait apparaître des différences assez sensibles.

Tableau n°36

**RÉPARTITION DES DEMANDEURS SELON LE MONTANT DE L'AIDE DEMANDÉE.**

<b>Montant de la demande</b>	<b>Taux de demandeurs</b>
- 2000 F	32%
De 2 000 à 4 000 F	28%
De 4 001 à 7 000 F	21%
De 7 001 à 15 000 F	11%
+ de 15 000 F	8%

*Source: ADAF/CREDOC*



Le montant des demandes évolue selon la localisation des demandeurs. Si les demandes les plus proches de la moyenne, se situant entre 4 000 et 7 000 F. se répartissent de manière égale entre Nevers et les autres communes, en revanche, les demandes les plus faibles, comprises entre 0 et 4 000 F. se situent, plus souvent, en dehors de Nevers alors que les demandes supérieures à 7 000 F. concernent, un peu plus souvent, des demandeurs de Nevers.

Les montants moyens des demandes évoluent assez peu avec la situation financière des demandeurs. En revanche, on note que le niveau de la demande varie assez sensiblement avec le statut familial. Ainsi, les célibataires avec ou sans enfants, en règle générale se retrouvent avec des niveaux de demande un peu moins forts, alors que les demandes émanant de personnes mariées se situent souvent à des niveaux plus élevés. Il y a probablement un effet lié à la nature de la demande.

Le montant des demandes est particulièrement sensible à la nature du parc immobilier. Les demandes les plus basses mais également les demandes les plus élevées se retrouvent dans le parc public alors que les demandes intermédiaires, se situant entre 2 000 et 7 000 F. se situent davantage dans le parc privé.

L'examen de l'objet de la demande fait apparaître deux postes principaux : le paiement du dépôt de garantie et l'aide à l'apurement des dettes de loyers. L'intervention en matière de cautionnement, de paiement de la première mensualité ou de frais de raccordement reste marginale.

Tableau n °37

**RÉPARTITION DES DEMANDEURS SELON LA NATURE DE L'AIDE DEMANDÉE.**

<b>Nature de la demande</b>	<b>Taux de demandeurs</b>
Dépôt de garantie	47%
Impayé de loyer	40%
Caution	11%
Première mensualité	1%
Raccordement	1%

*Source: ADAF/CREDOC*

Considéré du point de vue de la nature des demandes, le FSL se retrouve nettement dans la continuité des interventions des anciens fonds que constituaient le FAIL et le FARG.

En règle générale, l'intervention en matière de dépôt de garantie concerne principalement les accès au logement dans le parc privé alors que le cautionnement et les impayés de loyer s'appliquent surtout aux demandeurs issus du parc public. De la même manière, on note que les dépôts de garantie concernent davantage des demandes émanant du département hors Nevers, alors que les demandes d'intervention en matière d'impayés de loyers proviennent un peu plus souvent de Nevers.

### 3-5. Les réponses du FSL

Pour apporter une réponse aux demandes qui sont adressées à la commission d'attribution, le FSL dispose de trois modes individuels d'intervention : des prêts, des subventions et la possibilité de se porter caution. Pour l'ensemble des quatre années étudiées, le montant moyen de l'intervention par ménage a été de 5 604 F.. La encore cette moyenne doit être replacée dans son évolution sur les quatre années d'exercice.

Tableau n°38

#### EVOLUTION ANNUELLE DE L'INTERVENTION DU FSL PAR MÉNAGE

Année	1991	1992	1993	1994
Montant moyen	7 050 F	6 321 F	3 898 F	5 750 F

*Source: ADAF/CREDOC*

On constate alors que même en dépit d'un rattrapage de la forte chute de 1993, la baisse des interventions a été de près de 20% entre 1991 et 1994. Cette évolution à la baisse doit être rapprochée de l'évolution de la demande dont nous avons indiqué, plus haut, qu'elle évoluait également à la baisse. Pour appréhender cette double inflexion, nous avons construit un ratio décrivant le rapport entre le montant moyen de l'aide obtenue sur le montant moyen de

l'aide demandée. Il faut d'abord noter que ce ratio se situe entre 0,70 et 0,96. Cela revient à dire qu'il existe plutôt une bonne couverture de la demande. Toutefois, ce ratio évolue globalement à la baisse. Si la ville de Nevers disposait en 1991 d'une couverture moins bonne des demandes, l'écart s'est nettement resserré au cours des années

Tableau n°39

## TAUX DE COUVERTURE DES DEMANDES ADRESSÉES AU FSL

Année	1991	1992	1993	1994
Ratio pour Nevers	0,81	0,80	0,79	0,70
Ratio hors Nevers	0,96	0,90	0,91	0,73

Source: ADAF/CREDOC

D'une année sur l'autre, on assiste également à une certaine inflexion dans les formes de l'intervention, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°40

## MONTANT MOYEN DES INTERVENTIONS PAR POSTE ET PAR ANNÉES

Année	1991	1992	1993	1994
Prêts	3 182 F	5 848 F	0 F	4 866 F
Subventions	5 198 F	4 558 F	3 746 F	2 806 F
Caution	3 321 F	5 364 F	3 140 F	2 692 F

Source: ADAF/CREDOC

Si la politique de la commission semble assez erratique en matière de prêts, et d'une certaine manière, de caution, en revanche, la réduction du montant moyen des subventions est forte puisqu'elle atteint près de 50% et cela de manière très régulière.

On ne constate pas de distorsion particulière de l'aide suivant l'une ou l'autre des variables étudiées précédemment. Lorsqu'elles existent ces inflexions ne sont pas très significatives. Certes, il semble que les aides apportées dans le secteur public soient légèrement plus importantes, les couples mariés sans enfants ou avec enfants bénéficient peut être d'un avantage minime, mais ni l'existence du RMI, ni le montant disponible par unité de consommation ne semble inciter la commission à infléchir le montant de ses interventions.

Cette absence de liaison entre le montant des aides et la situation financière des demandeurs provient probablement de l'impossibilité de créer des critères garants d'une certaine justice sociale mais probablement plus du niveau peu élevé des ressources de l'ensemble des demandeurs.

**Quatrième chapitre**

**LES CHANTIERS DU PALD**

## 1 - LE FSL, UN DISPOSITIF APPRÉCIÉ

### 1-1. Un dispositif efficace mais qui n'est pas sans limites

L'ensemble des partenaires et particulièrement les organismes HLM estiment que le FSL est un bon système, même s'il ne peut répondre à tous les cas de figure, et qu'il fonctionne assez bien dans la Nièvre. Les organismes sociaux tels que la MSA sont également plutôt favorables à ce dispositif et considèrent que le FSL apporte un "plus" à ses adhérents. Pour les travailleurs sociaux et les associations, le FSL facilite l'entrée dans un logement social de personnes ou de familles qui, autrement, ne seraient pas acceptées par ailleurs.

Le Département considère le FSL comme un outil parmi d'autres dans "*la batterie de dispositifs*" concernant le problème du logement des plus défavorisés. C'est un bon instrument de distribution. Deux reproches sont formulés à son encontre. Premièrement, sa faible visibilité ne favorise pas la mobilisation des élus. Or, dans un département comme la Nièvre, les maires des communes rurales devraient être les partenaires privilégiés du PALD. Le second reproche, tient à un désaccord avec les représentants de l'Etat qui refusent de voir imputer les crédits FSL sur les crédits RMI. Cette situation crée des charges supplémentaires et nouvelles pour un département dont les conseillers généraux estiment qu'il ne peut être qualifié de riche.

### 1-2. Les limites du FSL

#### 1-2-1. Les limites "éducatives" du FSL

Cependant, ce dispositif a aussi ses limites. Celles-ci se dévoilent lorsque les familles sont trop marginalisées ou bien lorsqu'elles ont recours de manière chronique à l'aide et à l'action sociale. Ainsi les bailleurs s'interrogent sur la fonction "coup de main ponctuel" apportée par le FSL :

*"...Les remises de dettes apportées par le FSL ont globalement une efficacité qui montre aujourd'hui ses limites car on trouve des gens qui ont été repêchés par le FSL et qui aujourd'hui replongent et le FSL ne fait plus rien, donc c'est l'office d'HLM qui doit gérer..."* (Bailleur social).

Pour les bénéficiaires, l'aide apportée par le FSL est indéniable. Elle se présente souvent comme un ballon d'oxygène qui leur permet de respirer et de pouvoir repartir avec une situation financière beaucoup plus saine. Cependant pour certains la faiblesse de leurs ressources laisse présager de nouvelles difficultés à moyen-terme :

*"Vous savez on est dans une situation précaire, il y a des retards dans les loyers et j'ai encore quelques petites factures en retard"* (Bénéficiaire FSL).

### *1-2-2. Une centralisation démotivante en zone rurale*

Certains partenaires estiment que malgré son efficacité actuelle, la déconcentration permettrait d'améliorer le fonctionnement en impliquant davantage les communes

*"..Ce qu'il faudrait c'est une adaptation du FSL, un peu à l'image des CLI qui sont beaucoup plus centrées sur l'arrondissement où l'on peut rassembler des partenaires et mouiller beaucoup plus les communes. C'est ce qu'il faut faire, déconcentrer comme dans l'Est de la France où je sais que cela c'est fait... Pour le RMI c'est vraiment bien fait parce qu'à la fois il y a les CLI et en même temps il y a la Commission Départementale d'Insertion qui globalise et ça permet de ne pas naviguer à vue..."* (Bailleur social).

Les élus des communes rurales, mais aussi les représentants des services de l'Etat ne sont guère éloignés de cette idée. De leur point de vue, le PALD, c'est avant tout Nevers. Ils se sentent à la fois peu concernés et peu interpellés, peu informés sur l'organisation et les actions engagées dans le cadre du Plan. Les quelques privilégiés qui détiennent l'information, sont ceux qui participent au Comité départemental de l'habitat. Cette instance constitue le lieu véritable d'information.

### *1-2-3. Les difficultés du partenariat dans le cadre du FSL*

Les difficultés à accroître les contributions, à impliquer des acteurs locaux comme les organismes HLM et les communes, se retrouvent dans la Nièvre comme dans les autres départements. Selon le rapport du Ministère du Logement, les contributions aux FSL des organismes HLM ont, proportionnellement, baissé de 1992 à 1993. Ce rapport souligne que : "les différentes logiques qui pèsent sur les organismes HLM, en dépit de leur vocation sociale, les conduisent parfois à ne pas suffisamment prendre en compte les principes de la loi du 31 mai 1990". Les contraintes de gestion peuvent ainsi conduire certains organismes à privilégier les

logiques patrimoniales, et faire appel au FSL pour apurer les impayés lourds qu'ils subissent dans leur parc.

## **2- L'OFFRE DE LOGEMENTS**

### **2-1. Des opérations qui font craindre une certaine dérive**

Les réalisations dont nous avons eu connaissance ou que nous avons pu voir au cours de notre enquête respectent dans l'ensemble assez bien le projet de départ : loger des personnes appartenant au groupe des plus démunis. Malgré tout, plusieurs exemples soulignent la fragilité du dispositif. Plusieurs cas de figure se sont présentés.

Certains programmes semblent être à la limite d'une dérive réelle du programme d'offre de logements d'insertion. Les exemples les plus marquants sont d'une part un bâtiment qui a fait l'objet de subventions dans le cadre du PALD et qui, aujourd'hui est utilisé en salle polyvalente. Nous avons été surpris également au cours de nos visites sur le terrain de rencontrer deux gîtes ruraux financés par le PALD. Il faudrait enquêter de manière plus approfondie pour connaître exactement comment ces subventions ont pu être utilisées à cette fin. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées. Les maires font le choix de la valorisation patrimoniale et recherchent des subventions qu'on leur accorde volontiers. Il y aurait là un manque de rigueur dans la gestion des financements PALD. Ce qui confirmerait le fait que certains maires ne percevaient pas le lien entre les subventions dont ils avaient bénéficié et le PALD. La deuxième situation rencontrée concerne des maires qui ont eu des ennuis avec un premier locataire et ne souhaitent plus être confrontés à ce type de problème. Pour cela, ils infléchissent l'utilisation du logement. Enfin, nous avons aussi rencontré un maire qui ne trouvant personne à reloger regrette de rester avec un logement inoccupé.

En dehors de ces situations qui constituent malgré tout des dérives du PALD, d'autres problèmes apparaissent. Ainsi un maire s'interroge aujourd'hui sur la pertinence de la présence de logements d'insertion dans sa commune. Celle-ci est située dans un secteur géographique où les retraités sont majoritaires et dans lequel on ne trouve pas un emploi à moins de vingt ou trente kilomètress:

*“Les gens qui viennent ici ne peuvent pas travailler. Il faut des gens qui s'enterrent dans le système RMI. Le retour à la campagne, et la construction de logements d'insertion dans un endroit comme celui-ci c'est vu par les gens de la ville. C'est bon pour Nevers, Cosne, mais c'est pas adapté à la campagne” (Maire d'une commune de moins de 2000 h.).*



Des problèmes de procédures ont été évoqués. Parmi ceux-ci, il faut noter la lourdeur administrative du dossier, qui conduit à un allongement excessif entre la date de signature de la convention et l'instant où les communes reçoivent les subventions. Parfois, les travaux sont achevés ou en voie d'achèvement. Parfois, la famille retenue pour habiter le logement est partie ailleurs ou a trouvé un autre logement.

Enfin, l'aménagement des logements semble parfois discutable. La question du chauffage électrique revient fréquemment dans les discours. Malgré les recommandations effectuées en Commission départementale d'Insertion, il semblerait que les maîtres d'ouvrage continuent à privilégier le chauffage électrique, moins onéreux à l'installation. Mais d'autres exemples, comme un Interphone installé pour un logement situé au centre d'un village, révèlent quelques inadéquations entre le public visé et les réalisations en matière d'habitat.

## **2-2. Des réalisations sans suivi**

Le Département, qui attache une importance primordiale dans le cadre du PALD à l'offre de logement, reste finalement très peu impliqué dans la gestion du dispositif. Par ailleurs, les traces de la gestion et de l'évaluation de ce dispositif sont aujourd'hui peu lisibles. Il semblerait pourtant essentiel, au regard de l'investissement financier, de vérifier les résultats d'un tel programme. Les informations sur l'affectation et l'utilisation actuelle des logements d'insertion restent assez floues alors qu'un dispositif de surveillance dont la mission était de vérifier l'utilisation des logements d'insertion subventionnés avait été prévu:

*“On a été obligé de mettre en place un dispositif de surveillance, mais en dehors de deux ou trois communes, globalement, elles ont joué le jeu. L'aspect social des opérations est resté important” (Représentants du Conseil Général).*

## **2-3. Le financement du logement d'insertion par le dispositif RMI**

La part du financement du logement d'insertion sur les crédits RMI est de plus en plus importante au fil des années. En 1992, le logement consommait 21% des crédits RMI. En 1993, la part du PALD atteignait 38%. Pour 1994, ce budget est actuellement de 33%, mais il n'est pas exclu qu'il y ait un réajustement complémentaire d'ici à la fin de l'année.

Tableau n° 41

## LE FINANCEMENT DU LOGEMENT D'INSERTION PAR LES CRÉDITS RMI

Année	BUDGET RMI (enveloppe obligatoire)	Financement PALD pris sur crédits RMI (BP + DM)*	
1991	7 387 992 F	-	-
1992	9 359 745 F	2 000 000 F	21,4%
1993	11 246 713 F	4 246 428 F	37,6%
1994	12 374 898 F	4 070 000 F**	32,9%

*Evaluation PALD 58/CREDOC. Source: Conseil Général*

\* BP= budget primitif, DM= décisions de modification, de réajustement en cours d'année.

\*\* Ce chiffre est provisoire pour l'année en cours.

Sur cet aspect, les positions de la DASS, du Conseil Général et de la DDE sont totalement divergentes. La DASS estime que cela constitue une dérive inquiétante qui présente un risque pour la pérennité du dispositif RMI et souhaite que les crédits engagés dans le cadre du PALD soient extérieurs aux crédits RMI. De son côté, le Conseil général n'entend pas se créer une charge financière nouvelle et veut que l'ensemble des crédits du PALD soit imputés sur le dispositif RMI. Enfin la DDE a une optique intermédiaire et désire que les fonds qui abondent le FSL ne consomment pas les crédits RMI mais qu'une partie du financement du logement d'insertion soit imputée sur ces crédits comme le propose la circulaire de la DIRMI du 25 mars 1991.

Circulaire DIRMI n° 91/03 du 25 mars 1991,  
Relative au montant et à l'utilisation de crédits d'insertion du RMI inscrits au budget du Département.

Chapitre III. Programme départemental d'insertion (p.5 et 6).

... il est nécessaire:

*L'insertion par le logement est un axe majeur, et des actions en ce sens, communes au PDI et au PALD, doivent être envisagées. L'utilisation des crédits d'insertion pour ces actions (en dehors de l'obligation légale du FSL) en faveur des bénéficiaires du RMI peut être large, que ce soit en matière d'investissement, en particulier pour diminuer le loyer de logements adaptés (PLA insertion, amélioration de logement...) ou de fonctionnement (par exemple: suivi, animation de programmes sociaux thématiques de l'ANAH ou accompagnement social des bénéficiaires du RMI).*

Outre, le fait que les réserves se concentrent sur le fait qu'aujourd'hui, personne ne maîtrise l'affectation actuelle des logements d'insertion, les entretiens réalisés avec les représentants d'institutions révèlent bien les antagonismes et les difficultés du partenariat :

*“Toutes les opérations concernant le logement afin d'aider les communes à rénover, tous ces crédits sont pris sur les crédits d'insertion RMI, et là dessus on a pas la même vision que la DDE. Et là dessus la DDE a fait cavalier seul avec la double casquette qui est la sienne de représentant de l'Etat et de partenaire privilégié du Conseil Général, engageant seule les crédits RMI. Cela pose un problème de fond puisqu'on arrive à une consommation phénoménale des crédits RMI sur l'aspect logement” (Service extérieur de l'Etat).*

*“C'est scandaleux que l'on ne puisse pas imputer les crédits FSL sur les crédits RMI, sans arrêt l'Etat nous crée des charges nouvelles. Le département, c'est 850 000 francs par an en plus des 12 millions consacrés au RMI” (Conseil général).*

En plus des problèmes budgétaires les décisions ne semblent pas forcément exemptes d'arrière pensées politiques :

*“Je pense que la DDE ne maîtrise plus. Ils se sont petit à petit pris à leur propre piège. Ils ont essayé de négocier avec le CG une baisse des aides aux communes afin de réduire un peu la part du logement sur les crédits RMI. Mais le CG, électoralement parlant vis-à-vis des communes, il dit niet, ça marche très bien. La boucle est bouclée” (Service extérieur de l'Etat).*

### **3 - L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : INCERTITUDES SUR LES CONTENUS, DOUTES SUR LES EFFETS**

#### **3-1. L'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL)**

##### *3-1-1. Un objectif affirmé du Plan*

Le Plan présentait des objectifs ambitieux, mêlant à la fois une vision globale des besoins des ménages et une prescription “à la carte” de l'ASLL, devait favoriser l'articulation du suivi individuel et des actions collectives existant au niveau local. A travers la contractualisation, prévue dans les textes, et l'élaboration d'un cahier des charges, le Plan fait de l'ASLL l'un des éléments majeurs du dispositif.

Les grands traits du contenu de l'ASLL sont définis par le Plan qui découpe cette mission d'accompagnement en trois phases qui peuvent donner lieu, selon les cas, à des actions collectives ou individuelles. Il s'agit de préparer l'accès au logement de familles très marginales en les impliquant dans le processus de recherche du logement, d'assurer un suivi au moment de l'accès et d'engager des actions pour le maintien dans les lieux.

### 3-1-2. Une mise en oeuvre loin des objectifs

L'accompagnement social lié au logement nécessite une gestion au cas par cas des dossiers en même temps qu'une mobilisation des différents acteurs qui doivent travailler en étroite partenariat. Dans le même temps, une formalisation des rôles apparaît nécessaire pour éviter le chevauchement. L'un des bailleurs nous a fait part de ses craintes de voir les assistantes sociales "lever le pied" sur leurs populations en difficulté en considérant que les organismes HLM disposent d'un véritable service social. Par ailleurs, nombre des partenaires pensent que le problème du logement ne peut être isolé de l'ensemble des difficultés sociales que rencontre une personne.

La gestion de l'ASLL est particulièrement délicate dans la mesure où les actions d'accompagnement sont définies à la fois hors et dans le cadre du FSL. Cette gestion, nécessairement multi-partite, pose, à la fois, le problème de la coordination entre les différents acteurs et un problème de positionnement, de redéfinition de l'espace professionnel, notamment chez les assistantes sociales. Si, dans certains secteurs la coopération entre partenaires chargés du suivi social s'est réglée sans problème, ce n'est pas le cas sur l'ensemble du département.

En marge des partenaires officiellement investis dans l'ASLL, les associations, qui sur le terrain, assurent une véritable action d'accompagnement social souhaiteraient que ce travail soit reconnu et voudraient que des subventions leur soient versées pour continuer cette action.

L'ASLL quoique fondamental dans le dispositif, demeure l'un des objectifs les moins bien réalisés. Pour une population totale de 1260 personnes suivies, le PALD prévoit l'embauche de 5 Conseillers en Economie Sociale et Familiale qui viendraient s'ajouter aux deux déjà employées par Nièvre-Habitat, à l'Assistante Sociale de la SA HLM et aux deux agents de gestion location de la SAEMIN. En tout dix personnes seront donc chargées de l'accompagnement social, soit un rapport de 1 pour 126.

*"..On n'a pas les moyens d'un suivi social efficace. On a 5 conseillères qui suivent en moyenne 400 familles, là où une association spécialisée peaufine sur 10 familles avec un travailleur social, un éducateur, etc..... Faire de la Gestion Sociale Personnalisée, dans ces conditions c'est illusoire..." (Bailleur social).*

L'accompagnement social apparaît pour certains partenaires comme un échec véritable :

*“La seule idée novatrice que nous ayons eue, était de confier l’accompagnement social pour le parc privé à la polyvalence de secteur. On a l’impression que cela a complètement foiré. On a un protocole d’accord qui a été signé avec les trois services sociaux (DSD, CAF, MSA) et ce protocole a été quasiment vidé pour faire signer les partenaires. J’ai l’impression que ça n’a jamais été mis en pratique” (Représentant d’une institution).*

*“En ce qui concerne l’accompagnement social lié au logement aussi bien la CAF que la MSA ça a été zéro. La coopération n’a pas marché avec eux”.*

En ce qui concerne l’ASLL dans le parc public, l’action des bailleurs est critiquée par de nombreux partenaires et les résultats concrets qui ont pu être observés demeurent bien loin des objectifs fixés.

Le bilan 1994 de Nièvre-Habitat pour le suivi social fait état d’un “suivi” de 1694 familles, avec en moyenne 400 familles par AS, l’autre élément mis en avant est le nombre de plans d’apurement (219) gérés par les Conseillères Sociales de Nièvre-Habitat. On le voit, il est difficile de parler véritablement d’accompagnement social et de suivi personnalisé.

Le rapport d’activité 1992 de la SA HLM de la Nièvre sur la Gestion Sociale Personnalisée, en dehors des déclarations de principe, montre que les réalisations ne sont vraiment pas à la hauteur des enjeux. Trois types d’action ont été engagés :

- Des améliorations des bâtiments (Changement des garde-corps en inox, Peinture de la cage d’escalier, construction d’une aire de jeu...).
- Mise en place d’un service de nettoyage constitué de quatre agents et agissant sur 900 logements.
- Réalisation d’un “chantier école” débouchant sur l’embauche de douze personnes.

### **3-2. L’ASLL, quels enjeux?**

L’accompagnement social constitue un enjeu certain entre les bailleurs et les financeurs de la Gestion Sociale Personnalisée : les bailleurs estiment qu’ils n’ont pas assez de travailleurs sociaux pour mener à bien cette forme de suivi des familles. De leur côté, les travailleurs sociaux ne voient pas ce que pourraient faire d’autres professionnels qui seraient spécialisés dans le suivi des familles dans le domaine du logement. Cette question de l’accompagnement

social constitue donc un enjeu, d'une part, entre bailleurs et financeurs institutionnels du PALD et, d'autre part, au sein des professionnels de l'action sociale.

La volonté d'institutionnalisation doit permettre d'offrir un cadre pour une évaluation indépendante des prestataires de l'ASLL et doit s'accompagner d'une réflexion avec les partenaires locaux sur ce qui relève de l'ASLL et ce qui relève de la gestion adaptée conduite par les bailleurs sociaux.

Au vu des réalisations et d'après les positions des différents partenaires rencontrés il apparaît urgent d'engager une réflexion sur les finalités de la GSP, de revoir éventuellement son fonctionnement, et d'établir un plan de financement qui soit en cohérence avec les objectifs fixés.

### 3-3. L'ASLL dans les autres départements

En 1992, 77 départements ont financé une mission d'ASLL et 19 500 ménages ont été suivis. Dans les 63 départements ayant assuré des missions d'ASLL, on comptait en 1992, 385 organismes ayant été subventionnés pour mener des missions d'ASLL. Ce sont:

- des associations:	84,7 %
- des organismes HLM:	5,4 %
- des CCAS	4,2 %
- des CAF ou CMSA	3,6 %
- des services sociaux de conseils généraux	2,1 %

Lorsque ce sont des associations, ce sont principalement des associations spécialisées dans le logement (70% des ménages suivis).

Le coût moyen d'une mission d'ASLL est de 5 000 F, les moyennes départementales allant de 600 F à 10 000 F (Bilan 1993, Ministère du Logement). Le coût mensuel peut se limiter à 100 F pour des cas "légers" et atteindre 1 670 F pour des suivis "lourds" (26 heures de suivi par mois).

## 4 - DES PROJETS NON CONCRÉTISÉS

### 4-1. L'attente d'un observatoire des populations

Ce projet suscite de nombreuses interrogations parmi les partenaires rencontrés. Ils ne voient rien venir en termes d'études, de données. Les réticences de certains partenaires ne sont peut-être pas sans rapport avec la lenteur de mise en place du dispositif

*"...j'ai quelques inquiétudes quant à sa fiabilité dans la mesure où la mise en place de cet observatoire est un peu mal perçue par les organismes HLM qui se disent que l'on va un peu contrôler leurs affectations de logements. Je crois qu'on arrive, pas au point de rupture, mais au point à ne pas dépasser et quelque part cela va bloquer le processus..."* (Représentant d'une institution).

Si, dans l'ensemble, les décisions de l'ADAF semblent faire l'objet d'un accord large entre les partenaires, le projet de création d'un Observatoire Départemental du Logement a engendré de vives polémiques qui ont cependant abouti à l'adoption par le bureau d'un projet de convention.

### 4-2. Le Fonds associatif

Au cours de l'année 1991, l'ADAF a procédé à la mise en place d'un fonds associatif géré par le centre d'hébergement NIEVRE-REGAIN, ayant pour objectif de permettre l'accès à un logement locatif des familles séjournant dans des centres d'hébergement. La dotation globale annuelle de ce fonds avait été fixée à 200 000 F pour aider environ 30 familles. L'association NIEVRE-REGAIN devait ainsi pouvoir engager directement des cautions et avancer les frais du dépôt de garantie et de première installation.

Le directeur du centre d'hébergement devait rendre compte trimestriellement au Comité d'Attribution du FSL des sommes engagées. En Juillet 1992, il apparaissait que le montant des crédits alloués avait été surestimé en regard du nombre de dossiers instruits et de l'engagement financier du Fonds. Aussi le bureau avait-il décidé une diminution de la délégation de crédits, laissant au Fonds un volant de trésorerie de 50 000 F. Cette décision n'a cependant jamais été mise en pratique.

### **4-3. Les actions auprès des populations spécifiques : des éléments du dispositif non encore utilisés.**

#### *4-3-1. Les actions pour les jeunes*

Le PALD prévoyait de développer les baux glissants pour les jeunes en voie d'insertion professionnelle et cette initiative recevait l'appui des partenaires qui la trouvait parfaitement adaptée. Cependant dans le département rien n'a encore été fait à ce sujet.

Sur Nevers une petite opération en faveur des jeunes défavorisés a été lancée. Elle consistait en l'acquisition d'un immeuble à proximité du Foyer des Jeunes Travailleurs dans lequel 3 ou 4 logements devaient être réservés à cette population. L'immeuble a effectivement été acheté mais des complications dans le montage du dossier font qu'à ce jour rien n'a encore été fait.

En faveur des gens du voyage, malgré le dispositif prévu dans le Plan, seules les prémisses sont engagées. Pour ce qui concerne les accédants en difficulté, aucune mesure n'a encore été prise et l'on peut se demander s'il est nécessaire d'engager des actions dans ce domaine sachant que le nombre d'accédants diminue depuis quelques années.

## **5 - POSITIONNEMENT ET INVESTISSEMENT DES PARTENAIRES**

### **5-1. Un partenariat difficile et peu développé**

#### *5-1-1. Des organismes sociaux et des institutions en retrait*

L'un des éléments marquant de la gestion du PALD dans la Nièvre est la faible implication de la CAF comparativement au rôle qu'elle peut jouer dans d'autres départements. Il semble que ce phénomène soit lié à des difficultés de relations. La CAF a quitté l'Association et sa fonction à la trésorerie, lors de la mise en place du FSL en 1990 :

*"...C'est l'histoire aussi qui veut cela, dans la mesure où au tout début c'était la CAF qui gérait le FSL, qu'il y a eu des conflits de personnes entre le directeur de la CAF et celui de la DSD et il n'y a plus eu de relations, ni de participation au niveau du FSL. On les a ressollicités, y compris pour faire partie du bureau. Ils ne sont pas encore venus mais ils ont admis leur*



*participation qui reste cependant très faible par rapport aux participations d'autres caisses dans d'autres départements, mais c'est un redémarrage..."* (Représentant d'une institution).

Cette position de retrait s'expliquerait également par l'héritage d'un passé de cet organisme peu orienté vers les problèmes de logements :

*"Il y avait une tradition de la CAF de la Nièvre de peu intervenir sur l'habitat. C'est pourquoi on a souhaité créer un poste de Conseiller Technique Habitat et on envisage dans l'avenir qu'il participe aux réunions de l'ADAF"* (Représentant d'organisme social).

Les organismes sociaux ont l'impression de ne pas savoir très clairement le rôle qu'ils doivent jouer, de ne pas bien se positionner par rapport aux autres partenaires et dans la mesure où ils n'entendent pas être cantonnés dans la position de bailleurs, adoptent une attitude de retrait :

*"Je crois que les CAF ont un rôle à jouer. Elles ont un avantage au niveau du travail social, c'est de ne pas être menées par des politiques. Mais il faut qu'on attende de trouver réellement notre place, être présents pour être présents ça ne sert à rien"* (Représentant d'un organisme social).

#### *5-1-2. Des organismes bailleurs sceptiques*

Les bailleurs sociaux reconnaissent avoir été sollicités dans la mise en place du PALD comme partenaires d'un tel dispositif. Mais ils affirment ne pas avoir attendu la DDE pour régler les problèmes sociaux de leurs locataires et parfois ils s'interrogent sur la compétence de la DDE pour s'investir dans ce champ. Une autre interrogation réside dans la durée du dispositif. Quelle pérennité serait assurée pour le PALD si la DDE venait à ne plus pouvoir supporter la charge de sa gestion.

Les bailleurs sociaux sont pris à la fois par des contraintes de rentabilité financière et par leur vocation sociale. Ils sont réticents à s'engager dans les créations de logements d'insertion, que certains qualifient "*d'usine à gaz*", dans la mesure où ils ne sont pas certains d'équilibrer leurs opérations. De plus, ils considèrent qu'il est aberrant de construire des logements à faible loyer sachant que l'APL dépend du montant du loyer et que la charge résiduelle supportée par le locataire n'est pas significativement moins importante dans les logements d'insertion. Enfin comme beaucoup d'autres partenaires, les bailleurs s'interrogent sur l'opportunité de créer des logements spécifiques qui soient estampillés "*insertion*". Ils se demandent si l'objectif de l'insertion n'est pas plutôt de s'intégrer à la population standard et craignent que l'on soit en "*train de recréer les cités d'urgence que l'on détruit par ailleurs*".

Dans l'ensemble les bailleurs sociaux sont perçus assez négativement par un certain nombre d'acteurs du social : "ils ne jouent pas le jeu". Sur la question du suivi social, l'avis des partenaires est assez réservé :

*"...Globalement, je pense que dans les offices HLM les gens qui assurent le suivi social sont plutôt des correspondants qui sont là pour faire rentrer des loyers que des personnes véritablement à même de mettre en place des plans d'apurement et autres, sans faire de généralisation abusive bien sûr mais globalement c'est ça. Par manque de formation du personnel il y a un certain nombre de personnes qui sont en cours de formation, qui sont diplômées mais il y en a peu et puis je pense que ce n'était pas la priorité des offices d'aller vers cet accompagnement social..."* (Représentant d'une institution).

On leur reproche aussi de se replier sur eux-mêmes et de ne pas jouer la carte du partenariat :

*"Je pense aussi que leur avoir donné la possibilité d'employer leurs propres travailleurs sociaux, les renferme sur eux-mêmes. Ils n'ont pas la nécessité de travailler avec les autres si ce n'est pour attirer des fonds et ce type de rapport n'est pas très satisfaisant"* (Représentant d'un organisme social).

### 5-1-3. Des élus et un secteur rural loin de ce dispositif

Dans les communes rurales, pour les maires comme pour les travailleurs sociaux, le PALD est loin. Il prend forme parfois sous la forme de subventions dans le cadre des logements d'insertion. Ces personnes constatent qu'elles n'ont pas été associées à ce dispositif, mais ne semblent pas non plus vouloir s'investir davantage.

Les "partenaires" investissent finalement le Plan à partir d'un besoin spécifique de la population dont ils ont la charge. Ils sont d'abord des utilisateurs du PALD. Ensuite, soit ils en restent à distance comme utilisateurs, soit ils l'intègrent davantage par cooptation, et participent à son élaboration partielle.

Le faible investissement des communes présente un risque pour l'avenir du Plan aux yeux des partenaires institutionnels :

*"...Le manque d'implication des communes est un écueil, et je crois qu'à partir du moment où l'on fait participer les gens sur une démarche, elle a ensuite plus de chances d'être poursuivie. Et là ce manque de participation des communes est sans doute un frein pour l'évolution du dispositif. Il y a aussi une absence de relais localement. Les autres sous-préfectures sont assez peu moteur dans le PALD, on est resté très Jacobins, et là manifestement il y a un climat qui bloque un peu le partenariat. Il y a un réflexe des communes de toujours se tourner vers l'État ou le Conseil Général et d'assez peu mettre en place des choses par elles-mêmes..."* (Représentant d'une institution).

## **5-2. Les faiblesses de gestion : un équilibre précaire**

Pour de nombreux partenaires, le PALD se résume à une personne-clef et quelques personnes en réseau. Il s'agit d'un réseau dont personne ne conteste le bon fonctionnement mais dont on se dit qu'il présente une certaine fragilité du fait de sa forte personnalisation. Pour certains partenaires -mais peut-on encore parler de partenariat- ce mode de fonctionnement est satisfaisant en ce sens qu'il rend des services sans demander une forte implication. L'animation centralisée et personnalisée est, à la fois, une force et une faiblesse du PALD. Il s'agit d'autant plus d'une force que les personnes qui l'animent sont reconnues pour leur efficacité et leur dynamisme. La faiblesse réside dans le risque d'isolement et dans la difficulté de mener de front une pluralité de tâches. Le retard pris concernant les populations de voyageurs est certainement imputable à cette étroitesse du dispositif d'animation en central.

De manière moins évidente, il est probable que la mise en place du PALD est l'occasion, dans la Nièvre comme dans bien d'autres départements, d'un conflit de compétences ou plus certainement de légitimité. Un certain nombre d'organismes sociaux ont vu l'habitat prendre une place importante dans le domaine de l'action sociale et ont, de ce fait, adopté une attitude réservée quant à la mise en place du PALD.

## **CONCLUSION**

La prédiction est un art difficile et les variables sont nombreuses qui peuvent influencer sur le devenir d'un dispositif de politique sociale. Ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire ou le reconstruire autrement, avec d'autres objectifs et d'autres moyens. De la même manière, les choix d'un Conseil Général peuvent fluctuer en fonction des ressources et des volontés. Tout au plus peut-on dessiner quelques perspectives, quelques scénarii d'évolution. Leur rôle est surtout de faire réfléchir et d'ancrer des propositions. Trois scénarii sont envisageables. Le premier est celui de la continuité, il privilégie le modèle actuel de délivrance des services. Le second, plus pessimiste, imagine une implosion du dispositif, il met l'accent sur les tensions actuelles et les amplifie. Le troisième est un scénario de relance. Ces scénarii permettent de présenter plusieurs propositions visant à répondre aux tensions et difficultés mises en évidence dans ce rapport.

Le fonctionnement actuel du dispositif peut se prolonger en l'état. La législation est inchangée, le Conseil Général maintient ses priorités. Dans ce cas, chaque année quelques maires bénéficient de réhabilitations de logements. Le risque est alors de couper de plus en plus ces réhabilitations de l'objectif social de logement des plus démunis. La gestion du dispositif s'opère de plus en plus par une jonction entre le service de la Direction Départementale de l'Équipement et la Direction de la Solidarité Départementale. Il suffirait que les personnels actuels changent, -n'est-ce-pas souvent la règle dans l'administration ?-, et que ces personnels soient remplacés par d'autres dont les intérêts seraient moins sociaux, plus techniques. Dans ce cas, le plan départemental ne serait plus qu'un lieu de mise en œuvre d'un dispositif comme il en existe d'autres délivrant les PLA ou les PALULOS. Notre hypothèse est, qu'en l'absence de toute redynamisation du dispositif, cette évolution est la plus probable.

Le second scénario est plus pessimiste. Compte tenu des situations de pauvreté et de précarité rencontrées dans la Nièvre et du type de familles fortement aidées par le FSL, il est probable que le nombre de demandes ne peut que croître. A ressources constantes, l'aide apportée par ce dispositif aura tendance à devenir trop faible et un effet de ciseau ira croissant entre l'offre et la demande. Par ailleurs, les élus locaux peu mobilisés par le logement des plus démunis auront tendance à proposer de moins en moins d'opérations susceptibles de réduire le nombre de personnes en difficulté de logement. A ce moment, les crédits pourront être utilisés par les bailleurs proposant, plutôt en milieu urbain, Nevers en particulier, des opérations de logement social. Le plan rejoint alors les dispositifs de construction du logement social et d'une certaine manière implose parmi les autres dispositifs.

Le troisième scénario est plutôt celui d'une relance qui respecterait les objectifs de départ dont on peut penser qu'ils restent satisfaisants. Ce scénario suppose un réinvestissement du partenariat qui permet de mettre en place le Plan départemental et en particulier une présence plus forte des maires dans le dispositif. Pour que ce partenariat accepte de s'engager, il importe de lui présenter des outils garantissant une plus grande rigueur dans le suivi des mesures et dans la connaissance de l'efficacité du dispositif.

Chacun de ces scénarii rend plus visible les propositions que l'on peut formuler à ce stade de l'étude. Ces propositions portent sur le fonctionnement du PALD, le suivi et la gestion des actions, le déroulement des actions, et l'implication du partenariat.

### Le fonctionnement du PALD

1 - Assurer un suivi institutionnel en réactivant un comité de pilotage qui ne soit pas une simple chambre d'enregistrement annuelle. Entre ce qui pourrait être une assemblée annuelle des acteurs et des partenaires du Plan et le comité restreint qui suit actuellement le Plan, il manque un organe comprenant des représentants des élus, des bailleurs et des organismes sociaux.

2 - Il sera difficile de ne pas tenir compte des différentes remarques sur la nature juridique de l'ADAF. Si le comité de pilotage décidait d'en modifier la forme, il faudrait sans aucun doute saisir cette opportunité pour en faire un véritable outil partenarial.

### Le suivi, la gestion des actions

3 - En raison des surcharges de travail et d'une certaine routine de gestion, le suivi des actions du Plan n'est pas assuré. Deux fichiers devraient faire l'objet d'une informatisation et d'un suivi en termes de tableau de bord. Il s'agit d'abord du fichier des attributaires de logements d'insertion. Ce fichier doit être impérativement réactualisé lors des changements d'affectation. Par ailleurs, il doit permettre de vérifier si les affectations des logements correspondent bien aux objectifs. S'agissant du FSL, il est également nécessaire d'informatiser ce fichier afin de pouvoir connaître les bénéficiaires et de suivre l'évolution de cette population. Cette informatisation serait d'un coût très réduit dans la mesure où le fichier FSL est actuellement sous traitement de texte.

Le suivi du Plan implique certainement un contrôle sur le terrain du devenir des logements d'insertion. Dans son Bilan 1993, le Ministère du Logement indique que 33 départements se sont dotés d'une commission de proposition des attributions et 32 départements sont dotés d'un dispositif de suivi. Cependant, seuls 17 départements ont à la fois un dispositif d'attribution et un dispositif de suivi. Le système de contrôle est, souvent, soit un système continu de fiches navettes entre DDE (le plus souvent, ou la DDAS) et les organismes bailleurs, ce qui permet de tenir un tableau de bord, soit une enquête régulière sur l'occupation des logements et les mutations observées.

#### Le déroulement des actions

4 - Le fonctionnement du FSL reste trop proche d'une commission cantonale à l'aide sociale, sans d'ailleurs assurer aux intéressés les garanties de recours d'une telle commission. Au delà de la distribution des prestations, le FSL devrait avoir une fonction d'impulsion en direction des professionnels du secteur social et surtout de contractualisation plus forte avec les demandeurs. Le contrôle des conditions de réalisation de l'accompagnement social devrait se faire de manière plus étroite en commission FSL. Cette évolution impliquerait sans doute aussi une inflexion des modalités de préparation des dossiers et de participation des membres de la commission.

5 - L'accompagnement social devrait faire l'objet d'une définition et surtout d'un protocole individualisé de mise en oeuvre. Il importe de pouvoir définir précisément des contenus à cette intervention et probablement des niveaux d'intervention. Cela devrait faire l'objet d'un travail d'élaboration avec les professionnels puis de contractualisation sur la base de ces protocoles.

6 - En dépit des controverses qui existent actuellement sur l'utilisation des lignes budgétaires, il est certain que le RMI constitue dans la Nièvre un dispositif dont la maturité est plus avancée que celle du PALD. Il paraîtrait utile de rapprocher ces deux dispositifs de façon à dégager des synergies.

7 - De la même manière, une jonction reste à opérer entre le PALD et le service de polyvalence de secteur. En l'absence de cette liaison, le suivi des bénéficiaires, la détection des situations difficiles et la connaissance des nouveaux problèmes de logement risquent de ne pouvoir être tout à fait efficient.

### L'implication du partenariat

8 - Certains départements publient chaque année le bilan de l'avancement de leur Plan départemental. Il s'agit là d'une initiative garante d'une réelle transparence. Dans la Nièvre, un tel travail est effectué dans le cadre du programme départemental d'insertion. Il est probable qu'un suivi du Plan par des documents de cette nature permettrait de renforcer le réseau partenarial.

Il importe sûrement de redonner une lisibilité plus grande au Plan départemental dans sa forme actuelle. Lisibilité en direction de groupes différents : les élus locaux, les bailleurs, les organismes sociaux et les professionnels du social. Cette lisibilité pourrait s'appuyer sur la diffusion de bilans, de comptes rendus d'études mais également prendre appui sur des manifestations type Assises de l'Habitat. Il est certain que les départements ont engrangé de très nombreux résultats d'expérimentation sur le logement des personnes à faibles ressources. Il serait probablement opportun de les faire connaître. Cette information serait d'autant mieux reçue par les élus que nous approchons de périodes où ces élus vont être à la recherche de nouvelles idées pour alimenter leurs projets d'après le renouvellement de 1995

9 - Une des manières d'impliquer davantage les élus consisterait à instaurer un échelon géographique dont la fonction pourrait être de constituer une commission d'attribution des aides du FSL mais aussi des logements. Cette instance pourrait éventuellement recouvrir le découpage cantonal ou mieux encore se superposer aux commissions locales d'insertion. De nombreux départements ont instauré une telle instance sous le nom de Commission Locale de l'Habitat.



Tableau n°42

## TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS DU CREDOC

Domaines des propositions	proposition n°	Constats	Propositions
FONCTIONNEMENT DU PALD	1	Fossé entre, un comité de pilotage = chambre d'enregistrement, et un comité très restreint qui suit le PALD	Créer un organe intermédiaire avec les partenaires pour assurer un suivi institutionnel du PALD.
	2	Nature juridique de l'ADAF.	En faire un véritable outil partenarial
SUIVI, GESTION DES ACTIONS	3	- Fichier des attributaires de logements d'insertion et, - Fichier des bénéficiaires du FSL sous-utilisés.	Fichier : informatisation à coût réduit pour assurer un suivi des actions, réaliser une évaluation de celles-ci.
	3	Pas de contrôle du devenir des logements d'insertion.	Assurer un contrôle plus rigoureux de l'utilisation des logements d'insertion.
DEROULEMENT DES ACTIONS	4	Commission FSL = commission cantonale d'aide sociale : distribution de prestations	Fonctions de la commission : mobiliser, impliquer les professionnels du social, Contractualiser avec les demandeurs, Contrôler la réalisation de l'ASLL.
	5	L'inconnu sur la réalisation de l'ASLL	Définir les contenus de cette action, Définir un protocole individualisé de mise en oeuvre. Contractualisation.
	6	Utilisation des lignes budgétaires RMI pour le financement du PALD	Rapprocher ces deux dispositifs pour dégager des synergies.
	7	Peu de lien PALD/polyvalence de secteur.	Rapprocher ces deux dispositifs pour améliorer la connaissance et le suivi des bénéficiaires.
IMPLICATION DU PARTENARIAT	8	Méconnaissance du PALD. Pas de bilan annuel du PALD. Pas de diffusion de comptes-rendus d'études.	Rendre lisible et visible le PALD et son action Renforcer le partenariat. Pour cela, diffusions : - bilan annuel synthétique, - comptes-rendus d'études. Organisation de manifestations interpartenariales .
	9	Sentiment d'éloignement des élus ruraux et autres acteurs locaux:.	Impliquer les élus locaux, les travailleurs sociaux, etc.

*Evaluation PALD/CREDOC, 1994.*

## **ANNEXE**

**Annexe 1    PALD, tableau de bord des logements d'insertion  
financés**

**ANNEXE 1**

**PALD  
TABLEAU DE BORD  
DES LOGEMENTS D'INSERTION FINANCES**

Maître d'Ouvrage	Nbre logts	CONSEIL GENERAL		ETAT		
		Année	Montant	Année	PALULOS	PLA I
SAHLM / CLAMECY	6		0	90		183 000
SAHLM / NEVERS	9			90		422 700
NIEVRE HABITAT "Place Mossé"/NEVERS	3			90		193 051
NIEVRE HABITAT Rue Louls Bouvaut / NEVERS	4			90		209 808
NIEVRE HABITAT Rue 14 juillet / NEVERS	3	91	146 442	90		146 442
NIEVRE HABITAT Rue PV Couturier / NEVERS	2	91	133 968	90		133 968
NIEVRE HABITAT St BENIN D'AZY	5			90		270 000
Cne CHANTENAY ST IMBERT	1			90		109 417
Cne CHIDDES	2	91	300 000	90		139 934
Cne POUSSEAUX	1	91	150 000	90		62 400
Cne CHAMPVOUX	1	91	150 000	90		73 790
Cne CHARRIN	1	91	150 000	90		67 829
Cne AUNAY EN BAZOIS	1	91	60 770	91	4 691	
Cne PARIGNY LA ROSE	1	91	60 336	91	14 000	
Cne GUERIGNY	5	91	187 500	91	74 999	
Cne THAIX	1	91	83 000	91	17 000	
Cne POUILLY S/LOIRE	1	91	88 567	91	14 000	
Cne CHATEAU CHINON Ville	1	91	150 000	91	17 000	
Cne St HONORE LES BAINS	1	91	150 000	91	17 000	
Cne SURGY	2	91	300 000	91	34 000	
Cne ST GERMAIN DES BOIS	1	91	113 499	91	14 000	
Cne LA CHARITE S/LOIRE	3	91	450 000	93		228 273
SAHLM / MARZY	4	92	140 000	91		140 100
Cne BREUGNON	1	92	61 411	91	17 000	
Cne COULOUTRE	1	92	127 380	92	17 000	
Cne DECIZE	4	92	185 000	92	68 000	
Cne CLAMECY	5	92	625 502	92	85 000	
Cne DORNECY	2	92	200 964	92	34 000	
Cne DORNECY	1	92	49 817	92	17 000	
SAHLM Rue St Gildard / NEVERS	5	92	165 000	92		185 000
Cne POIL	1	92	150 000	92		66 643
Cne ARQUIAN	2	92	287 250	92		114 900
Cne ST LEGER DES VIGNES	1	92	141 262	92		56 505
Cne NEUVILLE LES DECIZE	2	92	292 750	92		110 655
Cne BEAUMONT SARDOLLES	1	92	150 000	92	17 000	
Cne SARDY	1	92	44 708	92	17 000	
Cne LANGERON	2	92	273 110	92		109 244
Cne PERROY	1	92	140 714	92		56 286
Cne NEUVY S/LOIRE	4	92	450 000	92		180 000
Cne MARGNY L'EGLISE	1	92	127 191	92		50 787
Cne LIMANTON	1	92	93 866	92	17 000	

Cne MARCY	1	92	111 501	92	17 000	
Cne LAROCHE MILLAY	1	92	150 000	92	17 000	
Cne ST LEGER DES VIGNES	3	92	152 900	92	51 000	
NIEVRE HABITAT LUZY	1	92	150 000	93		70 200
NIEVRE HABITAT LURCY LE BOURG	1	92	150 000	93		97 000
Cne CHITRY LES MINES	1	92	92 099	92		38 840
Cne ST HONORE LES BAINS	4	92	600 000	92		318 400
Cne MOULINS ENGILBERT	5	92	750 000	92		299 300
Cne COSSAYE	1	93	109 484	92	17 000	
Cne COSSAYE	2	93	300 000	92		150 519
Cne TOURY S/JOUR	2	93	277 374	92		103 349
Cne POUILLY S/LOIRE	2	93	128 919	92	34 000	
Cne SULLY LA TOUR	1	93	102 032	92	17 000	
Cne ST AMAND EN PUISAYE	1	93	83 050	92	17 000	
SAHLM Foyer du Vignot / IMPHY	91			92	1 547 000	
Cne BRASSY	2	93	300 000	92	34 000	
SAHLM Région Sud-Est SAINCAIZE	2	93	192 248	92	34 000	
				92		
Cne VANDENESSE	1	93	85 831	92	17 000	
Cne COSSAYE	2	93	278 770	93		138 458
Cne TAZILLY	2	93	300 000	93	34 000	
Cne CORBIGNY	1	93	48 302	93	17 000	
Cne PLANCHEZ	1	93	150 000	93	17 000	
Cne LUTHENAY UXELOUP	5	93	750 000	93		317 435
Cne VANDENESSE	2	93	228 250	93		91 000
NIEVRE HABITAT LA CHARITE	2	93	114 068	93		204 742
SAHLM / COSNE	6	93	586 135	93		334 934
ADSEAN	8	93	229 592	93		229 592
NIEVRE HABITAT CHEVANNES CHANGY	1	93	150 000	Non Financé		
NIEVRE HABITAT LA CHARITE S/LOIRE	1	93	102 200	Non Financé		
Cne COURCELLES	1	93	135 000	93		54 000
Cne LA MACHINE	1	93	148 814	93		53 788
Cne ST SULPICE	1	93	114 890	93		45 958
Cne CERCY LA TOUR	3	93	472 628	93		234 815
Cne CERCY LA TOUR	2	94	240 434	93		
Cne ROUY	2	94	300 000	93		200 445
Cne PLANCHEZ	4	94	487 218	93		194 888
Cne CHANTENAY ST IMBERT	1	94	150 000	93		74 635
Cne GARCHY	1	94	145 317	93	17 000	
SAHLM / NEVERS	1	94	150 000	93		87 301
Cne OIROUER	2	94	300 000	93		134 708
Cne CESSY LES BOIS	2	94	272 957	93	34 000	
Cne COSNE S/LOIRE	5	94	380 782	93	85 000	
Cne MOUX	5	94	695 848	93	85 000	
Cne BREUGNON	1	94	150 000	93	17 000	
Cne CHATEAU CHINON	2	94	278 502	93	34 000	

Cne CHATEAU CHINON	2			93	34 000	
Cne NEVERS	3			93	51 000	
Cne COLMERY	1			93	17 000	
Cne ST AMAND EN PUISAYE	1			94	17 000	
Cne CHARRIN	1			94	17 000	
Cne TRACY S/LOIRE	1			94	17 000	
Cne POUIGNY	4			94		288 079
NIEVRE HABITAT FOURCHAMBAULT	6			94		477 000
NIEVRE HABITAT NEVERS/Rue St Genest	4			94		351 371

**PLAN D'AIDE AU LOGEMENT DES DEFAVORISES**

**DU DEPARTEMENT DE LA NIEVRE**

**Les Logements d'insertion financés de 1990 à 1994**

**Bilan Financier pour le Conseil Général**

ANNEE	Subvention PALULOS		Subvention PLA I		TOTAL	
	Nbre logts	Montant	Nbre logts	Montant	Nbre logts	Subventions
1990	0	0	0	0	0	0
1991	14	1 193 672	13	1 480 410	27	2 674 082
1992	22	1 952 867	35	3 929 476	57	6 882 343
1993	14	1 497 644	37	3 885 619	51	5 383 263
1994	18	1 901 184	12	1 627 650	28	3 528 834
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>6 545 367</b>	<b>97</b>	<b>10 923 155</b>	<b>163</b>	<b>17 468 522</b>

**Bilan Financier pour l'Etat**

ANNEE	Subvention PALULOS		Subvention PLA I		TOTAL	
	Nbre logts	Montant	Nbre logts	Montant	Nbre logts	Subventions
1990	0	0	38	1 992 339	38	1 992 339
1991	11	240 690	4	140 100	15	380 790
1992	125	2 074 000	33	1 858 428	158	3 932 428
1993	28	442 000	46	2 790 144	72	3 232 144
1994	3	51 000	14	1 114 450	17	1 165 450
<b>TOTAL</b>	<b>165</b>	<b>2 807 690</b>	<b>135</b>	<b>7 895 461</b>	<b>300</b>	<b>10 703 151</b>

# COLLECTION DES RAPPORTS

## Récemment parus :

**Evaluation de la politique de développement social urbain : Le quartier de l'Argonne à Orléans**  
Bruno MARESCA - n°145 (1994)

**Collectes sélectives des déchets et comportements des ménages**  
Bruno MARESCA et Guy POQUET - n°146 (1994)

**Le sentiment de solitude chez les personnes âgées de 60 ans et plus**  
Patricia CROUTTE et Robert ROCHEFORT - n°147 (1994)

**Les 9-14 ans : de l'encadrement vers l'autonomie**  
Denise BAUER - n°148 (1994)

**Les opinions des Français face au chômage et aux politiques d'emploi au début 1994 (Enquête "Conditions de vie et Aspirations des Français")**  
Catherine DUFLOS - n°149 (1994)

**Premiers résultats de l'enquête de printemps 1994 (Enquête "Conditions de vie et Aspirations des Français")**  
Département "Conditions de vie et Aspirations" - n°150 (1994)

**Les Français, la nature et l'environnement (Enquête "Conditions de vie et Aspirations des Français")**  
Ariane DUFOUR (1994)  
CREDOC : Collection des Rapports n°151  
IFEN : Etudes et Travaux n°2

Président : Bernard SCHAEFER    Directeur : Robert ROCHEFORT  
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

ISBN : 2-84104-020-8

# CREDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie