

CAHIER DE ReCHERCHE

JANVIER 91



N° 7

LES DOMICILES DE LA PRECARITE

CONTRIBUTION AUX RECHERCHES SUR
LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Département Evaluation des politiques sociales

creDOC



LES DOMICILES DE LA PRECARITE

**CONTRIBUTION AUX RECHERCHES SUR
LE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS**

**Rapport présenté par
Denise BAUER et Michel LEGROS
à partir de travaux réalisés également**

par :

**Isa ALDEGHI
Patricia CROUTTE
Patrick DUBECHOT
Gilles de la GORCE
Bernard SIMONIN**

**Département "Evaluation des
Politiques sociales"**

JANVIER 1991

S O M M A I R E

	Page
INTRODUCTION	7
Chapitre I INADAPTATION DES RESSOURCES OU DES CONDITIONS D'EXISTENCE	19
1 DEFINIR LA PAUVRETE, UN DEBAT NON RENOUVELE	22
2 DEFINIR LA PAUVRETE : L'APPROCHE PAR LES REVENUS	23
3 LES SOURCES D'INFORMATION	28
3-1 L'échantillon de la Direction Générale des Impôts	28
3-2 Les sources d'information provenant des organismes de prestations familiales	30
3-3 Les populations âgées et pauvres : la mesure par le FNS	36
3-4 L'échantillon de l'aide médicale	38
3-5 Les allocataires du RMI	40
4 UN BILAN DE L'USAGE DE CES FICHIERS	42
4-1 Un bilan plutôt décevant	42
4-2 Les intérêts de ce bilan	43
Chapitre II LES TERRITOIRES DE LA PAUVRETE	45
1 UNE IMAGE NOUVELLE DES TERRITOIRES	47
2 LA TERRITORIALISATION DE LA PAUVRETE DANS UN DEPARTEMENT	49
3 LES INDICATEURS UTILISES	54
3-1 De l'objectif à l'indicateur	54
3-2 Nature des indicateurs	54
4 LA METHODOLOGIE	59
5 TERRITOIRE OU TERRITORIALISATION	65
Chapitre III LA DEMANDE DE LOGEMENT	71
1 LA DEMANDE CENTRALISEE : LE FICHIER DEPARTEMENTAL DES MAL-LOGES	74
1-1 Une image de la demande dans le fichier des Mal-logés : le cas de la Seine-et-Marne	75
1-2 Une demande particulière	80
2 UNE DEMANDE FRAGMENTEE : INSTITUTIONS ET SERVICES SOCIAUX	83
2-1 Les demandeurs de logement aux institutions sociales	83
2-2 L'origine du recours au secteur social	84

Chapitre IV	POPULATIONS DEMUNIES EN RUPTURE	95
1	RUPTURE DES TRAJECTOIRES D'HABITAT	97
2	LES RUPTURES D'HABITAT : LES DISPOSITIFS DE L'EURE	101
	2-1 Les dispositifs, sources d'information	101
	2-2 Dans l'Eure, les ménages locataires en situation de rupture	103
	2-3 Dans l'Eure, les ménages accédants en difficulté	108
3	MENAGES EN RUPTURE ET POPULATIONS A HABITAT HORS NORMES	111
 Chapitre V	 VERS UNE INGENIERIE DES PLANS DEPARTEMENTAUX	 115
1	LA DETERMINATION DES PRIORITES D'INTERVENTION	117
2	DES STRATEGIES MULTIPLES ET COMBINABLES	122
3	UNE DEMARCHE MICRO-SOCIALE : LE CENTRAGE SUR LES HABITANTS	125
	3-1 Une connaissance individualisée de la population mal-logée	126
	3-2 Assurer un suivi rapproché sur demande	127
	3-3 Explorer des formes d'intervention collectives	128
4	LE RETOUR AUX POPULATIONS-CIBLES	129
	4-1 La logique du constat	129
	4-2 Une intervention par programme	130
	4-3 Les risques de l'intervention par groupe-cible	131
5	UNE STRATEGIE MACRO-SOCIALE : LA PRIORITE AU TERRITOIRE	132
	5-1 Le développement social des quartiers	132
	5-2 Mettre l'accent sur une logique de gestion du quartier	133
	5-3 Raisonner les constructions et les attributions en termes de gestion des populations	133
6	LES OUTILS D'UN PLAN DEPARTEMENTAL	134
	6-1 La mobilisation des ressources	134
	6-2 L'engagement dans une démarche évaluative	135
 CONCLUSION		 139
BIBLIOGRAPHIE		143

LISTE DES ABREVIATIONS

AAH	Allocation d'Adulte Handicapé
AJE	Allocation Jeune Enfant
AL	Allocation-Logement
ALF	Allocation de Logement Familial
ALS	Allocation de Logement Social
API	Allocation Parent Isolé
APL	Aide Personnalisée au Logement
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
ASSEDIC	Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CEE	Communauté Economique Européenne
CEP	Certificat d'Etudes Primaires
CF	Complément Familial
CFP	Concours de la Force Publique
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CRAV	Centre Régional d'Assurance Vieillesse
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDTE	Direction Départementale du Travail et de la main-d'oeuvre
DSQ	Développement Social des Quartiers
EDF	Electricité De France
FADITEL	Fonds d'Aide pour les Impayés Temporaires de Loyer
FARG	Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie
FNS	Fonds National de Solidarité
HVS	Habitat et Vie Sociale
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MSA	Mutualité Sociale Agricole
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SDAPL	Section Départementale des Aides Publiques au Logement
SDF	Sans Domicile Fixe
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

INTRODUCTION

De la fin de l'année 1987 à la fin de l'année 1990, le Département d'Evaluation des Politiques sociales du CREDOC a conduit, sous la responsabilité de Bernard SIMONIN puis de Michel LEGROS, quatre études sur le logement des plus démunis dans trois départements de l'Est de l'Ile-de-France : le Val-de-Marne¹, la Seine-Saint-Denis² et la Seine-et-Marne³ ainsi que dans un département de l'Ouest du Bassin Parisien, l'Eure⁴. Ces études ont été effectuées à la demande des Directions Départementales de l'Equipement (D.D.E.) de chacun de ces départements. Dans le temps où ces travaux étaient réalisés, le CREDOC a été sollicité par trois autres départements pour développer de semblables programmes d'études. En raison des conditions de réalisation, de la charge de travail ou des coûts trop importants des études dans ces départements, ces trois projets supplémentaires n'ont pu être concrétisés. D'autres départements ont engagé des études identiques avec différents organismes de recherche.

Ces demandes d'études avaient formellement le même objectif explicite, même si le contenu de la commande a pu évoluer au fil du temps : analyser les situations de pauvreté et de précarité dans les départements et leurs conséquences en matière de logement pour les personnes se trouvant dans cette situation.

L'originalité de cette demande d'études tient surtout à son caractère massif. L'idée de mieux connaître les besoins en matière de logement des populations les plus pauvres s'inscrit en effet dans une démarche déjà ancienne. En 1985, le Conseil National de l'Habitat publiait un rapport sur le thème "Loger les plus défavorisés"⁵ dans lequel on voit apparaître l'ensemble des propositions qui seront reprises et étendues dans divers autres rapports parmi lesquels on compte l'Avis n° 88 du Conseil Economique et Social de la Région d'Ile-de-France et surtout le rapport sur l'attribution des logements sociaux réalisé par François

¹ Gille de la GORCE avec la collaboration de Bernard SIMONIN : "Le logement des plus démunis - Essai d'évaluation de la pauvreté-précarité dans le Val-de-Marne". Collection des rapports du CREDOC, n° 39, juillet 1988.

² BAUER Denise et LEGROS Michel : "le logement des plus démunis en Seine-Saint-Denis". Collection des rapports du CREDOC n° 77, mars 1990.

³ CROUTTE Patricia et DUBECHOT Patrick avec la participation de Denise BAUER : "Le logement des plus démunis en Seine-et-Marne". Collection des Rapports du CREDOC , n° 90, octobre 1990.

⁴ ALDEGHI Isa, BAUER Denise, CHARRIER Odile, LEGROS Michel : "De l'interstice à l'impayé : les formes du logement des personnes à très faibles ressources dans le département de l'Eure".

⁵ BOUE R., PILVERDIER, J-P. : "Loger les plus défavorisés". Rapport d'un groupe de travail du C.N.H., ronéoté - juin 1985, 94 p..

GEINDRE¹, Maire d'Hérouville Saint-Clair, dont les conclusions vont dans le sens d'une amélioration des conditions d'accès au logement pour les personnes à faibles ressources. Par ailleurs, on ne compte plus dans cette même période, les études et rapports menés par différents organismes, au rang desquels les U.D.A.F. et les A.D.I.L. occupent une place prépondérante, qui concluaient à l'aggravation des difficultés de logement des personnes à faibles ressources. La mise en oeuvre du Revenu Minimum d'Insertion a permis aussi de montrer l'importance de la population hébergée par des amis ou par des membres de la famille et désireuse de mettre fin à cette cohabitation forcée.

Dans le cadre de la préparation de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement, les services du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, anticipant sur le contenu de la loi Besson et surtout sur l'article 1er du décret d'application n° 90-794 du 7 septembre 1990², avaient recommandé aux Directions Départementales de l'Équipement (D.D.E.) d'engager des études bilan-diagnostics pour une analyse des besoins des personnes à faibles ressources et une évaluation de leur nombre, globalement ou par bassin d'habitat.

La rapidité avec laquelle certaines D.D.E. ont engagé ce travail d'étude est certainement liée à l'existence d'une ligne budgétaire permettant d'imputer la dépense. Cependant des soucis stratégiques ont certainement influé sur ce positionnement des D.D.E. dans le secteur du logement social. Ayant saisi l'opportunité du fait de la modernisation dans le secteur public, les Directions Départementales de l'Équipement ont montré, vis-à-vis de leurs homologues dépendant des Conseils Généraux, un dynamisme plus fort que ce ne fut le cas pour d'autres services, moins bien servis, il est vrai, par le partage décentralisateur. Pouvoir développer sur leurs compétences techniques propres une activité impulsée par l'État ne faisait que renforcer leur place vis-à-vis des Conseils Généraux, et les responsables de D.D.E. ont su généralement la saisir, alors que les D.D.A.S.S., moins bien équipées vis-à-vis des services d'action sociale des départements, n'ont pu développer une telle stratégie.

A ce titre, à la faveur des réunions de restitution concernant nos études, une certaine compétition entre les services de l'État et ceux du département est souvent réapparue.

¹ GEINDRE François : "L'attribution des logements sociaux". Octobre 1989, 40 p.

² Journal Officiel du 9 septembre 1990.

La réalisation de ces études, en dehors de leurs difficultés théoriques intrinsèques sur lesquelles nous reviendrons plus loin, a posé différents problèmes. Le premier est lié aux inflexions de la demande, le deuxième s'explique par la difficulté à utiliser des sources d'information fiables et homogènes, le troisième renvoie aux conditions de déroulement de ces études.

* Réalisée en 1988, l'étude portant sur le logement des plus démunis dans le Val-de-Marne avait été commandée à la fin de l'année 1987. La demande portait essentiellement sur la réalisation d'une estimation, globale et par commune, de l'ampleur des situations de pauvreté et de précarité et sur un repérage des différentes composantes de ces situations. La demande formulée par les responsables de la D.D.E. de Seine-Saint-Denis, si elle n'excluait pas ce dénombrement s'attachait aussi à connaître les expériences de relogement des populations pauvres et les différents acteurs locaux capables de prendre en charge ce problème dans le département. Enfin, la demande du département de l'Eure mettait plus l'accent sur les conditions de préparation du plan départemental ; elle était focalisée sur le logement des plus démunis, non pas sur une mesure de la pauvreté dans ce département. D'une étude à l'autre, la commande s'est infléchie d'une mesure de la pauvreté à un souci d'opérationnaliser des dispositifs locaux d'intervention sur le logement des plus démunis. L'étude réalisée en Seine-et-Marne témoigne à elle seule de ce télescopage de préoccupations. Commencée avec un comité de pilotage à partir d'un objectif de recensement des populations pauvres, l'étude s'est poursuivie avec un autre comité de pilotage soucieux d'une connaissance territorialisée des problèmes de pauvreté et des interventions menées localement par différents organismes.

* Qu'il s'agisse de connaître les populations pauvres d'un département où les personnes mal logées, il n'existe pas de source statistique satisfaisante et rapidement utilisable pour évaluer, à l'échelle du département ou des communes, le nombre des ménages ayant des ressources inférieures à certains seuils de revenus. Le problème est encore plus difficile lorsque l'on souhaite adopter une approche multidimensionnelle de la pauvreté ou encore une approche davantage centrée sur un problème particulier, ici le logement. L'enquête logement réalisée par l'INSEE fournit des indications à partir d'un échantillon national et, par conséquent, n'est pas utilisable à l'échelle d'un département. Les résultats du dernier recensement à notre disposition dataient de 1982, leur ancienneté en limitait la pertinence pour l'étude. Lorsqu'en dépit de cette remarque il nous est arrivé de les utiliser, ils ont toujours été complétés par d'autres informations. Si les Caisses d'Allocations Familiales nous ont fourni sans aucun problème des données nombreuses et précises aux sujet de leurs allocataires, comme tous les allocataires ne sont pas pauvres et que tous les

pauvres ne sont pas allocataires de la C.A.F., il était difficile de généraliser ces résultats à l'ensemble de la population.

En revanche, au fur et à mesure de notre travail nous avons découvert et exploité un grand nombre de fichiers traitant d'un aspect ou l'autre du sujet. Le rapprochement de ces informations parcellaires ne permet pas toujours de donner une image très "haute définition", mais cette vision kaléidoscopique tirée de la juxtaposition de ces informations a souvent permis de dégager des logiques particulières là où il ne semblait y avoir que du désordre.

Enfin, lorsque les données chiffrées s'avéraient insuffisantes, il nous est arrivé soit de créer l'information à partir d'enquêtes limitées auprès de centres communaux d'action sociale ou de responsables de circonscription soit, d'aller nous entretenir avec différents acteurs locaux.

*Il s'agissait de réaliser pour les Directions Départementales de l'Équipement des études dont la durée n'excédait pas six à huit mois. Cet investissement temporel relativement faible interdisait une recherche de définition d'objet de travail plus précis et la réalisation d'un effort conceptuel relativement conséquent. Or en matière de logement, le thème de la demande est particulièrement complexe. Ainsi, dans la demande il faut dissocier des attentes profondément différentes selon que la personne est sans logement, souhaite décohabiter¹ ou rêve de changer de logement sans effectuer de démarche. Privé de ce temps de recherche, nous ne pouvions que privilégier une démarche très empirique, sans négliger pour autant les travaux des autres équipes, confrontées à des difficultés méthodologiques voisines des nôtres², en faisant le pari qu'au fil des rapports s'esquisserait la trame d'une réflexion d'ensemble. Utilisant le matériel constitué à l'occasion de ces études ce rapport s'attache, au-delà des spécificités des différentes études et des réalités départementales, à dégager les principales problématiques et les méthodes utilisées pour traiter du rapport entre pauvreté et logement en se situant non du point de vue des institutions mais en adoptant celui des populations.

¹ Sur les rapports entre demande de logement et transformation familiale, on peut se reporter à BONVALET C., MERLIN P. : "Transformation de la famille et habitat". INED, DREIF, IDEF, Paris, Puf, 1988, 388 p..

² Pour comparer les méthodes et les résultats de nos travaux avec ceux d'une autre équipe engagée dans une démarche proche, on peut utilement lire MASSON G. : "L'accès au logement social des populations à très faibles ressources, les enseignements des expériences d'Aubervilliers, d'Épinal et de Roanne". FORS - Paris, juin 1990, ronéoté, 90 p..

Si les études réalisées par le CREDOC à la demande des Directions Départementales de l'Équipement s'inscrivent bien dans l'ensemble des travaux préparatoires à la mise en oeuvre de la loi Besson, elles trouvent aussi leur antériorité dans un mouvement plus ample dont l'origine se situe au lendemain de la seconde guerre mondiale. En indiquant cela, notre but n'est pas de construire une histoire des études sur les mal logés, mais plutôt de noter certaines récurrences qui touchent à la fois aux politiques du logement des plus mal logés et aux regards que les sciences sociales ont pu, à différentes reprises, porter sur ces questions.

Au moment où les D.D.E. faisaient réaliser ces études et où les parlementaires votaient la loi sur "Le droit au logement", les organismes d'H.L.M., réunis en congrès, à Marseille dressaient le constat de leurs difficultés à résoudre le problème du logement des plus démunis. Ce même mois de mai 1990, l'Abbé Pierre était reçu à la Présidence de la République pour témoigner au nom des familles expulsées de logements qu'elles occupaient, à Paris, sans titre de propriété. Le simple rappel de ces événements serait anecdotique s'il n'évoquait des précédents étrangement similaires. Ainsi 35 années auparavant, les députés venaient de voter la loi-cadre sur le logement aux termes de laquelle les expulsions étaient interdites entre le premier décembre et le quinze mars ; les organismes H.L.M. s'étaient réunis pour constater la nécessité du renforcement de leur rôle dans les processus de reconstruction ; l'Abbé Pierre fort du mouvement lancé l'hiver précédent, appuyait de sa notoriété une campagne pour le relogement des plus pauvres et, dans les départements, les préfets lançaient des études sur les besoins de logement des populations classées comme prioritaires en utilisant la méthode dite "Auzelle".

Il serait simpliste, à la seule juxtaposition de ces deux séries d'événements, de conclure à la prédominance de la répétition et de la continuité sur l'évolution ou la rupture. En matière de logement, dans les trente-cinq dernières années des mouvements profonds se sont déroulés¹. Ils ont conduit les Français à devenir majoritairement propriétaires de leur logement. Ils se sont aussi concrétisés par une augmentation du niveau de confort des logements et cela quels que soient les indicateurs utilisés, et surtout les années 70, ont vu régresser puis disparaître les grands bidonvilles de la région parisienne. Cette transformation ne s'est pas effectuée sans crise, on peut en distinguer trois. La première se situe dans les années 1945-1955 et traduit une profonde inadéquation entre la structure de la demande, -une population qui s'urbanise et surtout accroît le nombre de ses enfants- et la structure de l'offre profondément désagrégée par les destructions de la guerre. Les familles

¹ PROST A. : "La périodisation des politiques urbaines françaises, depuis 1945 : le point de vue d'un historien", in Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent, supplément n°5, 1984, pp. 32-47.

sinistrées par faits de guerre, les mouvements de population du rural vers l'urbain créent une forte tension sur le marché du logement. De plus les mécanismes financiers définis par la loi du 3 septembre 1947, qui se mettent en place lentement accroissent ce décalage entre offre et demande. Un hiver plus rigoureux et la voix de l'Abbé Pierre cristalliseront cette première crise du logement de l'après guerre.

La seconde crise du logement dans les années 60-75 reflète plutôt une situation de croissance. Croissance économique du pays et aspiration des populations étrangères et rurales vers les villes. Des procédures rapides, les zones à urbaniser en priorité, permettent de construire des logements, sans trop se soucier des lieux ni des procédés. Les grandes opérations immobilières réalisées à cette époque, comme celle du quartier "Italie" à Paris ou la rénovation des centres-villes, conduisent à un remodelage, parfois violent, des centres-villes et des quartiers périphériques. La crise du logement est alors une crise d'ajustement. Les mouvements sociaux issus de cette seconde crise ont été interprétés, sans doute hâtivement, comme des luttes contre le capitalisme immobilier¹.

Nous vivons actuellement une troisième crise du logement sur fond de ralentissement de la construction. La crise actuelle présente deux facettes d'ampleurs différentes. La première est liée à la détérioration rapide des constructions engagées dans les décennies 60-70. Mal entretenues par des organismes qui se pensaient comme des bâtisseurs et peu comme des gestionnaires, l'habitat social s'est dégradé. L'accession au logement en extension constante éloignait des cités une population à ressources plus élevées et brisait les milieux de vie des grands ensembles y laissant subsister des familles d'origine immigrée, avec un nombre d'enfants plus élevé et des familles françaises qualifiées de "lourdes" par les travailleurs sociaux². Mettre en évidence ces problèmes et proposer des axes de résolution, tels étaient les objectifs du rapport DUBEDOUT "Ensemble, refaire la ville"³.

La seconde face de la crise actuelle du logement réside dans la redécouverte de l'existence d'une population mal logée ou sans logement, alors que n'était évoqué, généralement, que le décalage entre l'offre et la demande. La mise en oeuvre du Revenu Minimum d'Insertion a servi de révélateur à l'existence de cette population dont les

¹ HUET A., PERON R. "Urbanisation capitaliste et pouvoir local". Paris Delahaye, 1977.

² Sur ce thème, on se souvient de l'article de Jean-Claude CHAMBOREDON et Madeleine LEMAIRE : "Proximité spatiale et distorsion sociale, les grands ensembles et leur peuplement" in *Revue française de sociologie*, vol. 11, n°1, 1970, pp. 3-33.

³ DUBEDOUT H. : "Ensemble, refaire la ville", rapport au Premier Ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers. Paris, Documentation Française - janvier 1983, 122 p.

associations caritatives relevaient régulièrement l'importance. Dans la période actuelle, la thématique du mauvais logement devient seconde par rapport à celle de l'exclusion, le rapport GEINDRE notait, parmi les raisons de cette exclusion que "le poids de la demande non satisfaite des classes moyennes et l'absence de mobilité dans les logements sociaux sont génératrices d'exclusion pour les plus démunis ou les plus précarisés"¹. Synthétisant différentes sources d'information et recoupant les résultats de nos propres études, ce rapport montrait que quatre groupes se trouvaient le plus souvent exclus de l'accès au logement social :

- les populations les plus démunies (R.M.I., familles monoparentales bénéficiant de l'A.P.I., personnes dont les revenus sont inférieurs au S.M.I.C.),
- les populations étrangères ou française de couleur,
- les salariés précaires,
- en région parisienne, les ménages dont les revenus sont inférieurs à 1,5 fois le S.M.I.C..

Il faudrait, à cette population, ajouter celle constituée par des ménages sans logement, vivant dans des logements squattés des centres-villes, ou engagées dans les parcours de l'errance, de centre d'hébergement en centre d'hébergement².

Sur la base de ces deux dimensions de la crise du logement durant la dernière décennie une politique va dominer sous le nom de développement social des quartiers. Contemporaine de la décentralisation, cette politique a été impulsée par une conjonction d'élus locaux, confrontés aux difficultés de vie dans des quartiers à forte proportion d'habitat social, et de spécialistes des politiques sociales urbaines. La publication en 1979 par Y. GRAFMEYER et I. JOSEPH d'une traduction d'un recueil d'articles écrits par les principaux théoriciens de l'Ecole dite de Chicago³ et la redécouverte des travaux de ce courant de la sociologie urbaine américaine sont venus utilement servir de substrat théorique à cette politique qui connut un fort développement tout au long des dix dernières années. La notion de

¹ GEINDRE F. : "L'attribution des logements sociaux". Rapport au Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, octobre 1989, 39 p.

² La transformation de cette clientèle des centres d'hébergement est analysée dans divers travaux parmi lesquels on peut citer Bruno du POUGET, Chrystel JEANTET, Christian MERLEY : "Etre dans la rue dans le département du Rhône". CREAL Rhône-Alpes. Université Lyon 2, mars 1985, 234 p.

³ GRAFMEYER Y. et JOSEPH I. : "L'école de Chicago". Editions du Champ Urbain 1979.

D.S.Q. rejoint une inflexion plus générale dans la mise en oeuvre des politiques sociales qui conduit à mettre l'accent sur le fonctionnement des milieux de vie et à investir dans une action sociale proche de la technique des Urban Area Projects mise en oeuvre aux U.S.A..

Par rapport à cette politique qui cherchait à transformer globalement la situation de quartiers de villes ou de zones urbaines, la loi Besson constitue une rupture et, peut être, un retour à des pratiques plus anciennes.

Dans le domaine des politiques d'action sociale, à une phase, entre 1950 à 1960 au cours de laquelle la notion d'équipement social devient prépondérante, succède dans la décennie suivante une politique centrée sur le concept de population-cible. Il s'agit alors, par une véritable catégorisation horizontale, de définir des populations suffisamment homogènes pour pouvoir bénéficier d'un traitement social identique. Les handicapés, les mal-logés, les mères célibataires, les personnes âgées sont définis ainsi progressivement comme populations-cibles dont le point commun réside en fait dans l'exclusion¹. Cherchant à identifier, non plus nationalement mais à l'échelle du département, des populations démunies et confrontées à un problème de logement, la démarche mise en oeuvre par la loi Besson revient à rechercher dans chaque département une population-cible potentielle du plan départemental en faveur du logement des plus démunis.

Cette logique politique a pour conséquence, au plan des études préparatoires, un certain retour en arrière relatif à la période où les organismes d'études et de recherches, dont le CREDOC, cherchaient à quantifier et à qualifier des segments de populations pauvres afin d'en faire la cible d'une action sociale spécifique.

Cette dernière remarque permet de noter l'importance des relations entre les politiques sociales et la conduite des études, voire des recherches. Si cette constatation est générale, elle s'exprime très nettement dans le cadre des politiques urbaines et des politiques du logement. A partir de 1945 et jusqu'aux réformes de décentralisation, moins clairement ensuite, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement a tenté à la fois de régir un modèle d'urbanisme fortement centralisé² et d'impulser un réel développement des sciences sociales autour du logement et des problèmes urbains³.

¹ LENOIR R. : "Les exclus, un Français sur dix". Paris, Seuil, Collection "Points-Actuels", 1974.

² THOENIG, J-C. : "L'ère des technocrates". Paris, édit. d'Organisation, 1974.

³ DEZES M-G. : "Politique urbaine et recherche urbaine - France 1945-1980". Paris. Institut d'Histoire du Temps Présent.

De ce point de vue, les études menées par le CREDOC, à la demande des Directions Départementales de l'Équipement, mais financées par le Ministère, et non par les départements, prolongent bien ce mouvement de constitution de savoirs sur les manières d'habiter et les questions urbaines.

L'objectif principal de ce rapport de synthèse n'est pas de décrire ou même d'analyser la situation des mal logés ou des personnes sans logement dans tel ou tel département mais, plutôt, d'essayer de reconstruire, a posteriori, les principaux axes des méthodes d'investigation et des problématiques qui les ont sous tendus lors de l'élaboration de ces études empiriques.

Après cette introduction qui visait à préciser le sens de notre démarche et ses conditions de mise en oeuvre, les deux chapitres suivants présentent différentes méthodes de construction des territoires de la pauvreté. Le troisième chapitre aborde la question toujours controversée de la demande de logement des plus démunis et le quatrième saisit cette demande à partir d'une analyse des ruptures que connaissent les familles. Le dernier chapitre propose une classification des réponses possibles à la demande issue des personnes mal-logées et constitue non pas un ensemble de propositions mais une méthodologie d'élaboration des interventions sociales dans ce domaine.

CHAPITRE I

**INADAPTATION DES RESSOURCES
OU DES CONDITIONS D'EXISTENCE**

Démunies, dépourvues de munitions pour affronter la vie sociale ou abandonnées dans la distribution des faveurs, -défavorisées-, des personnes se voient reconnaître, par l'article premier de la loi du 31 mai 1990, un droit au logement dont la garantie "constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation".

Si ce même article premier définit, de manière plus précise et surtout moins métaphorique, le champ d'application de cette loi en évoquant le fait que l'aide de la collectivité doit s'exercer pour "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence", il n'en reste pas moins vrai que les mentions de défavorisées et de démunies abondent dans le texte, les circulaires d'application ou les textes de commentaires.

Le décret n°90-794 du 7 septembre 1990¹, précisant les conditions d'application, en ce qui concerne les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées de la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement" n'utilise plus que cette unique référence aux plus défavorisés et recommande en son article premier que le plan départemental comprenne "une analyse des besoins des personnes visées par la loi et une évaluation de leur nombre, le cas échéant, par bassin d'habitat".

Souci de se démarquer des approches antérieures ou volonté de ne pas utiliser des références conceptuelles porteuses de stigmates, la terminologie officielle boude le terme de pauvreté. Or, toutes les études et recherches, et celles du CREDOC menées dans différents départements n'échappent pas à ce paradoxe, se sont engagées dans une direction qui consistait à appliquer les travaux et concepts mis au point dans la décennie précédente pour aborder le problème de la pauvreté et de sa mesure. Il ne faut donc pas rechercher un saut conceptuel qualitatif d'importance autour de l'idée d'inadaptation des conditions d'existence ou d'inadaptation des ressources mais plus simplement un retour sur des débats anciens et peut-être aussi une tentative d'opérationnaliser une part de ces débats en proposant des approches quantitatives et des mesures localisées là où il n'y avait que des démarches globalisantes. La première partie de ce chapitre revient sur la question de la mesure de la pauvreté, la deuxième partie indique les principales sources d'information mobilisables et la troisième décrit les indicateurs construits ou utilisés au cours de ces travaux.

¹ Journal Officiel du 9 septembre 1990.

1 - DEFINIR LA PAUVRETE, UN DEBAT NON RENOUVELE

La controverse sur la définition de la pauvreté engagée dès 1974, à la suite de la publication de deux ouvrages¹ sur l'importance de la population concernée en France est d'abord une question théorique.

On peut globalement identifier trois approches théoriques de la pauvreté. La première cherche à identifier la population en situation de pauvreté en définissant les critères de pauvreté. Il s'agit dans cette problématique de savoir qui est pauvre et pour cela la définition du critère de pauvreté retenu est essentielle. On oppose habituellement les approches mono-factorielles qui définissent la pauvreté à partir d'un seul critère, le plus souvent le revenu et les approches pluri-factorielles qui cherchent à identifier les populations en situation de pauvreté à partir d'une pluralité de critères.

La seconde approche théorique consiste à définir la pauvreté dans sa relativité totale en acceptant le point de vue des personnes qui se pensent ou se reconnaissent comme pauvres, la pauvreté est alors reconstruite du point de vue de l'acteur. Elle ne se définit plus comme une série de manques : d'argent, de capacités, de ressources, de sociabilité mais par les valeurs, les cultures ou les manières de faire des personnes qui se reconnaissent en situation de pauvreté. Les travaux de LEWIS² et plus tard, ceux de J-F. LAE et MURARD³ s'inscrivent dans cette direction de recherche qui reste relativement peu explorée.

La troisième approche revient à s'interroger sur les conditions de définition même de la pauvreté dans une problématique issue de la notion de contrôle social. Elle admet que la frontière fait l'objet d'une définition construite socialement. Ainsi, la définition actuelle du montant du R.M.I. crée une acceptation d'un niveau de pauvreté, et la définition de ce montant n'est pas liée à autre chose qu'à une relative position par rapport à celui du S.M.I.C.. Si la théorie du contrôle social a entraîné de très nombreuses recherches en matière de

¹ LENOIR R., op. cité.

STOLERU L. : "Vaincre la pauvreté dans les pays riches". Paris, Flammarion, 1974

² LEWIS O. : "Les enfants de Sanchez". Paris, Gallimard, 1963.

³ LAE J-F., MURARD N. : "Les réseaux économiques souterrains en cité de transit", ronéoté, 1984, 256 p.

délinquance et de déviance, force est de reconnaître que cette approche n'a pas eu, jusqu'alors, une portée heuristique semblable à propos de la pauvreté¹.

Les études commandées par les Directions Départementales de l'Équipement au CREDOC, ou à d'autres organismes dans le cadre de la préparation des plans départementaux, insistaient fortement sur la connaissance du nombre de personnes, isolées ou en famille, pouvant bénéficier de ce dispositif. Cette logique de la commande induisait un recours à la première des problématiques énoncées ci-dessus.

2 - DEFINIR LA PAUVRETE : L'APPROCHE PAR LES REVENUS

Le simple fait de définir les pauvres comme étant situés au bas de l'échelle des revenus ne va pas de soi. En effet, une telle approche néglige le caractère multidimensionnel de la pauvreté, en particulier la dimension logement. S'attacher à la seule dimension revenu permet cependant de définir plus facilement une population cible, et de la mettre en relation avec un problème particulier. Mais il ne faut pas perdre de vue le côté simpliste du critère "revenus". Outre la question du logement, les bas-revenus ne sont pas nécessairement les plus défavorisés sur le plan de l'insertion sociale, de l'accès aux biens collectifs, de la santé et de la précarité de l'emploi. Seule une batterie d'indicateurs synthétiques permettrait de caractériser vraiment les plus pauvres.

Si la pauvreté est définie, le plus souvent, par un manque de ressources financières, le critère du revenu apparaissant comme le plus simple, l'exclusion des pauvres des modes de vie minima acceptables dans la société dans laquelle ils vivent passe aussi par d'autres aspects : santé, formation, emploi, logement, relations sociales Le cumul chez les mêmes individus appartenant aux populations fragiles ou "vulnérables" de ces difficultés conduit à ce que le moindre déséquilibre, la moindre rupture, les fasse basculer de la précarité dans la pauvreté.

L'une des meilleures définitions de la pauvreté comme manque de ressources est certainement celle de l'Anglais Peter TOWNSEND qui, dans son livre "Poverty in the U.K." paru en 1979, justifiait le concept de "relative deprivation".

¹ Voir cependant de OGIEN R. : "Théories ordinaires de la pauvreté". Paris, PUF - 1983, 176 p.

"La pauvreté peut être définie objectivement et appliquée logiquement, uniquement selon le concept de privation relative (relative deprivation) ... Les individus, familles ou groupes de population peuvent être considérés en état de pauvreté quand ils manquent des ressources nécessaires pour obtenir l'alimentation type, la participation aux activités et avoir les conditions de vie et les commodités qui sont habituelles ou sont au moins largement encouragées ou approuvées dans les sociétés auxquelles ils appartiennent. Leurs ressources sont si significativement inférieures à celles qui sont déterminées par la moyenne individuelle ou familiale qu'ils sont, de fait, exclus des modes de vie courants, des habitudes et des activités".

Les études empiriques, réalisées par TOWNSEND, permettent d'affirmer que les besoins des personnes vivant au sein d'un groupe ne peuvent être définis que par le jeu des obligations, des associations et des habitudes de cette collectivité. Il ne semble pas qu'il y ait simplement un continuum de privations lié aux tranches de revenus. La privation paraît s'intensifier, s'accélérer ou se multiplier de façon non proportionnelle aux revenus. Tout se passe comme si les personnes s'efforçaient de se conformer à ce qui est attendu d'elles quand leur revenu se réduit, elles économisent dans ce qu'elles font mais elles entreprennent les mêmes activités. Dès lors que le revenu est tombé au-dessous d'un seuil particulier, elles se soustraient, ou soustraient leurs enfants, à un certain nombre d'obligations sociales nécessaires ou d'habitudes et d'activités bien établies. Elles ne rencontrent plus d'amis, les enfants sont occasionnellement absents de l'école, les visiteurs ne sont plus reçus dans la maison, la maladie et l'incapacité deviennent habituelles.

La C.E.E. avait retenu pour le premier programme communautaire de lutte contre la pauvreté une définition théorique largement inspirée de la "relative deprivation" de TOWNSEND. Pour rendre possible le dénombrement de la population pauvre dans la Communauté, un seuil de pauvreté égal à 50 % du revenu moyen disponible par unité de consommation dans chacun des pays avait été choisi. Sans être en contradiction totale avec la définition de TOWNSEND, le choix d'un tel seuil ne se référait pas à des études scientifiques permettant de le légitimer comme le niveau de ressources en-dessous duquel il n'est plus possible pour un individu ou une famille de continuer à respecter les normes sociales de sa communauté. Au contraire, la référence à la moitié du revenu disponible moyen par unité de

consommation¹ donnait à ce seuil une forte connotation de mesure des inégalités dans la distribution des ressources. Aujourd'hui, ce seuil est toujours utilisé par la C.E.E. pour chiffrer la population pauvre dans les douze Etats membres.

A la différence de cette approche, la pauvreté absolue correspond à un seuil fixe, une sorte de minimum vital mesuré grâce à un panier de biens. Avec la croissance économique, le nombre de pauvres "absolus" diminue si l'inégalité des revenus est constante. Il est certain que cette dernière conception de la pauvreté est préférable si l'on pense que lutter contre la pauvreté n'est pas nécessairement réduire les inégalités.

En pratique, le revenu moyen disponible étant connu avec beaucoup de retard et de manière très imprécise², le seuil est fixé en fonction du S.M.I.C..

Notre calcul aboutit pour l'année 1988 à un niveau de revenu moyen disponible de 5 400 Francs par unité de consommation et par mois. Le revenu moyen disponible correspond au revenu net, impôts déduits. Le seuil de 50 % du revenu moyen est donc de 2 700 Francs par U.C.. A titre de complément et pour connaître la population à très bas revenus, il nous est arrivé d'utiliser aussi le seuil de 1 800 Francs par U.C. correspondant au tiers du niveau de revenu disponible moyen français.

Il faut maintenant prendre en compte un autre seuil, qui mêle les deux notions de pauvreté, et qui a été élaboré institutionnellement pour déterminer le public devant bénéficier du Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.). Il s'agit d'un niveau de revenu que l'on

¹ Le système des unités de consommation permet de tenir compte de la taille de la famille dans l'évaluation du niveau de vie. On utilise ici l'échelle d'Oxford, qui affecte la pondération 1 au chef de famille, 0,7 à son conjoint éventuel et aux enfants de 14 ans et plus, et 0,5 aux enfants de moins de 14 ans. Cette échelle est parfois contestée, la critique la plus courante estimant que les enfants ne représentent pas une telle charge budgétaire. En fait, la charge budgétaire relative dépend du niveau absolu de revenu, et les plus pauvres sont beaucoup plus sensibles au coût des enfants. L'échelle d'Oxford, si elle est grossière et inadaptée à l'étude quantitative de la consommation, est plutôt meilleure que les autres systèmes de compte (en particulier le quotient familial) pour l'étude de la pauvreté.

² Le revenu disponible moyen publié par l'INSEE est déduit du revenu imposable déclaré, auquel on ajoute les prestations familiales et le minimum vieillesse. Il en résulte une sous-estimation sensible, due à la fraude et à l'évasion fiscale ainsi qu'à l'omission de certaines catégories de revenus non-imposables (par exemple jusqu'à une période récente les indemnités journalières de maladie). L'INSEE ne quantifie pas cette sous-estimation, mais en se fondant sur les données de la comptabilité nationale, on peut l'estimer à environ 20 % (dont 12 % pour la fraude et l'évasion fiscale). Cependant, dans l'estimation du nombre de pauvres, on se heurte souvent au même problème de sous-déclaration et de non-prise en compte de certains revenus (par exemple l'allocation mensuelle de l'aide sociale à l'enfance) d'où il résulte qu'en gros les erreurs s'annulent, et que les nombres estimés correspondent à peu près au niveau conseillé par la C.E.E..

considère comme minimal, compte tenu de la structure du ménage. Le calcul est effectué en considérant qu'au premier adulte étaient affectés 1 760 Francs, au second adulte ou au premier enfant, s'il n'y a pas de conjoint, 760 Francs, puis 486 Francs pour la troisième personne et enfin 600 Francs par personne supplémentaire¹. L'allocation-logement est soustraite du revenu disponible du ménage). Ce mode de calcul est le plus proche de celui effectué par les C.A.F. pour l'attribution du R.M.I..

Nous disposons alors de deux échelles d'évaluation de la pauvreté sur la base d'un critère de revenu :

Tableau n°1

Calcul réalisé sur le revenu disponible	Seuil correspondant
<i>Pour l'année 1988</i>	
1800 F. par U.C. (1)	33 % du revenu moyen français
2700 F. par U.C. (1)	50 % du revenu moyen français
5400 F. par U.C. (1)	100 % du revenu moyen français
2000 F. par U.C. (2)	Seuil du Revenu Minimum d'Insertion
(1) Signifie que l'on a utilisé l'échelle d'Oxford (cf. la définition page précédente) par exemple, un couple avec deux enfants de moins de 15 ans correspond à 2,7 unités de consommation. (2) Signifie que l'on a utilisé le système de calcul du RMI (cf. la définition page précédente) par exemple, un couple avec deux enfants doit percevoir un revenu inférieur à environ 3610 F., pour avoir droit au RMI.	

Il est à noter que les montants obtenus, en appliquant l'échelle d'Oxford à 50 % du revenu moyen français par unité de consommation, coïncident relativement bien avec les critères d'intervention définis par la puissance publique et prenant en compte un niveau situé à 60 % du montant du plafond des Prêts Locatifs Aidés (P.L.A.).

¹ Ce calcul consiste à diviser le revenu disponible par un autre système d'unité de consommation. On compte 1,26 pour les deux premières personnes que ce soit un couple ou un adulte avec le premier enfant (0,88 pour une personne toute seule), puis 0,243 pour l'enfant suivant, puis 0,3 pour les autres enfants. Les personnes disposant d'un revenu inférieur à 2 000 Francs par unité de consommation sont considérées comme ayant des revenus les autorisant théoriquement à bénéficier du R.M.I..

Tableau n°2
BAREME DES PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES IMPOSABLES
APPLICABLES A COMPTER DU 1er JANVIER 1990 AUX CANDIDATS
A L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS VISES A L'ARTICLE 1er
DE L'ARRETE DU 29 JUILLET 1987 (Plafond PLA)

Catégorie de ménage	Activité du conjoint	Région Ile de France (en Francs)	Autres régions (en Francs)
1		62 844	57 487
2	Conjoint inactif	74 391	67 801
	Conjoint actif	92 244	84 077
3	Conjoint inactif	89 568	81 551
	Conjoint actif	110 779	101 113
4	Conjoint inactif	104 322	95 264
	Conjoint actif	128 355	116 130
5	Conjoint inactif	119 347	109 071
	Conjoint actif	147 985	136 222
6	Conjoint inactif	134 272	122 783
	Conjoint actif	196 524	152 383
Personne supplém.	Conjoint inactif	+ 14 906	+ 13 712
	Conjoint actif	+ 18 583	+ 15 997

Type de ménage :

1 = 1 personne seule

2 = 2 personnes sauf J.M.*

3 = 3 personnes sauf J.M.*

4 = 4 personnes ou J.M.

5 = 5 personnes

6 = 6 personnes

* JM = Jeune ménage (somme des âges < 55 ans)

(Mariés depuis moins de 5 ans)

Pour la même année 1990, avec un montant de 2 800 Francs au titre de 50 % du revenu annuel moyen, pour une personne, le seuil de pauvreté se situe à :

$$2\,800\text{ F} \times 12 = 33\,600\text{ F.}$$

or, en région Ile-de-France, 60 % du plafond P.L.A. représentaient 37 706 Francs.

Pour une famille de six personnes avec deux enfants de moins de 14 ans et deux enfants de plus de 14 ans, le seuil de pauvreté se situerait à 137 760 Francs. On remarque que 60 % du plafond P.L.A. représentaient selon l'activité du conjoint et la localisation entre 122 783 francs et 166 524 Francs. Si les critères restent hétérogènes, les ordres de grandeur réalisent une assez bonne approximation.

3 - LES SOURCES D'INFORMATION

Une fois les seuils de pauvreté fixés, il reste à estimer le nombre de personnes qui se trouvent sous ces seuils. Or, il n'existe pas de source officielle, fiable, permettant d'effectuer cette mesure.

L'enquête "revenus fiscaux" de l'INSEE estime mal les bas revenus car elle est faite à partir des déclarations d'impôt, et l'on sait que, plus le revenu des foyers fiscaux est bas, moins on a de déclarations. Le pourcentage de déclarations est proche de zéro pour les revenus imposables nuls. Il paraît donc indispensable de recourir à d'autres sources.

On dispose tout d'abord des enquêtes auprès des ménages. Elles fournissent des estimations sur une population exhaustive et permettent de décrire en détail les caractéristiques des ménages à bas revenus. Mais elles sont nécessairement lourdes et leurs résultats sont connus avec retard. De plus, elles sous estiment le nombre de pauvres car ils refusent plus souvent que les autres de répondre et vivent plus souvent dans des habitats négligés par les enquêteurs (habitats collectifs, logements de fortune, cités de transit, etc). Ainsi, pour une étude sur la population du Val-de-Marne, nous avons utilisé comme référence l'enquête faite par le CREDOC en 1979, pour le compte de la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Cette enquête a été menée sur un échantillon représentatif de 3 800 ménages non agricoles, et a permis de connaître leurs revenus en 1978. Cette étude est désormais trop ancienne pour servir de base. Dans les quatre départements, nous avons utilisé les sources suivantes :

3-1. L'échantillon de la Direction Générale des Impôts.

Utilisé d'abord dans le Val-de-Marne, cet échantillon a été repris par la suite pour l'étude de la pauvreté en Seine-Saint-Denis.

L'échantillon de la Direction Générale des Impôts se compose en Seine-Saint-Denis de 8 500 foyers fixaux représentatifs. Son utilisation pose plusieurs problèmes. En premier lieu, on remarque que parmi les foyers à bas revenus un certain nombre ne font pas de déclaration. On a coutume d'estimer les revenus de ces derniers à partir des déclarations des foyers ayant le même profil, cela limite la précision des résultats. De plus, la présentation standard des tableaux fournis rend leur utilisation délicate. Ils croisent le revenu imposable net et le nombre d'enfants de moins de 18 ans, sans indications sur le revenu réellement déclaré, ni sur le type de ménage, on ne peut distinguer un couple d'une personne seule, une famille monoparentale d'une famille comportant un couple de parents. Cela rend impossible une évaluation des transferts sociaux. Enfin, la tranche de revenu la plus basse est fixée à 40 000 Francs, niveau trop élevé pour une étude sur le seuil de pauvreté. On trouve pour l'année 1988 la répartition des foyers fiscaux de la Seine-Saint-Denis dans le tableau suivant.

Tableau n°3
PROPORTION DE FOYERS FISCAUX DE SEINE-SAINT-DENIS
DONT LE REVENU NET IMPOSABLE EST INFÉRIEUR A 40 000 FRANCS

	Proportion par rapport au total des foyers du même type	Nombre
1 enfant	15,5	14 960
2 enfants	12,4	8 432
3 enfants	15,4	3 567
4 enfants et plus	44,0	9 512
TOTAL avec enfants	17,4	36 471
TOTAL sans enfants	37,6	149 509

Source : Echantillon de la Direction Générale des Impôts.

Malgré ces inconvénients, cet échantillon permet de fournir quelques indications sur le nombre de personnes sans enfants et de familles comportant un enfant parmi les plus pauvres¹.

¹ La C.A.F. de par les prestations servies couvre assez bien la population des familles comportant au moins deux enfants.

On peut avoir une idée de l'écart existant entre le premier seuil de la Direction Générale des Impôts et le seuil de pauvreté de 50 % du revenu moyen, à la lecture du tableau suivant établi à partir des informations extraites de l'échantillon de la C.N.A.F.

Tableau n°4
**REPARTITION DES FAMILLES AYANT DECLARE MOINS DE 40 000 FRANCS
 DE REVENU NET IMPOSABLE EN 1987
 SELON LE NIVEAU DE LEUR REVENU DISPONIBLE PAR UNITE DE CONSOMMATION**

- En % -

Revenu par U.C.	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	TOTAL	Effectifs
Inférieur à 1 800 F.	4	27	36	26	17	8 041
1 800 F. - 2 700 F.	8	40	48	61	29	13 509
2 700 F. - 5 400 F.	57	33	16	13	39	17 657
Supérieur à 5 400 F.	31	-	-	-	15	6 975
TOTAL	100	100	100	100	100	46 182

Source : Population des allocataires de la C.A.F. en Seine-Saint-Denis (1988).

46 % des ménages ayant un revenu net imposable en 1987 inférieur à 40 000 F. se situent en-dessous du seuil de pauvreté de la C.E.E.. Pour les personnes sans enfants, la première tranche définie par la D.G.I. apparaît la moins significative, par rapport au seuil de 2 700 F. par mois et par unité de consommation.

3-2. Les sources d'information provenant des organismes de prestations familiales

Deux sources d'information émanant des Caisses d'Allocations Familiales ou de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales sont utilisables.

* Le Réduit Statistique de la C.A.F. rassemble pour l'ensemble des allocataires d'un département une partie des informations normalement disponibles dans le dossier de l'allocataire.

*Dans l'échantillon C.N.A.F., on dispose de la totalité des informations mais sur une population restreinte. Cette population, tirée de l'échantillon national de la C.N.A.F., au 1/52ème, est représentative au niveau national mais perd de sa représentativité à l'échelon départemental.

En raison du caractère global des demandes des départements, l'utilisation d'un échantillon d'allocataires ne permet pas d'apporter une réponse satisfaisante, aussi nous avons, dans les dernières études, abandonné le recours à l'échantillon C.N.A.F. au profit d'un usage direct des fichiers des C.A.F..

A titre d'exemple, l'analyse du fichier de la C.A.F. pour le département de l'Eure permet d'apporter les informations suivantes :

La population couverte par la C.A.F. de l'Eure représente 66 400 ménages allocataires en décembre 1989, dont 2 150 allocataires du R.M.I.. Ces ménages se répartissent de la manière suivante :

Tableau n°5
STRUCTURE FAMILIALE DES ALLOCATAIRES DE LA C.A.F.
RMISTES ET NON RMISTES (EURE)

Type de ménage	Allocataires de la CAF non RMistes	Allocataires RMistes	TOTAL
Personne seule %	10 514 16,4	1 157 53,8	11 671 17,6
Couple sans enfants %	3 518 5,5	150 7,0	3 668 5,5
Famille monopar. %	6 673 10,4	409 19,0	7 082 10,7
Couple avec enfants %	43 550 67,8	433 20,1	43 983 66,2
TOTAL %	64 255 100,0	2 149 100,0	66 404 100,0

Source : Données CAF 27 (décembre 1989), exploitation CREDOC.

Au 31 décembre 1989, la population pauvre au sens C.E.E. parmi les allocataires de la C.A.F. était de 15 332 ménages. La structure de cette population par type de famille est la suivante :

Tableau n°6
STRUCTURE FAMILIALE DES ALLOCATAIRES PAUVRES DE LA CAF
(EURE)

Type de ménage	Population totale	
	Effectif	%
Personne seule	2 966	19,4
Couple sans enfants	1 206	7,9
Famille monoparentale	2 603	17,0
Couple avec enfant(s)	8 557	55,8
TOTAL	15 332	100,0

Source : Données CAF 27 (décembre 1989), exploitation
CREDOC

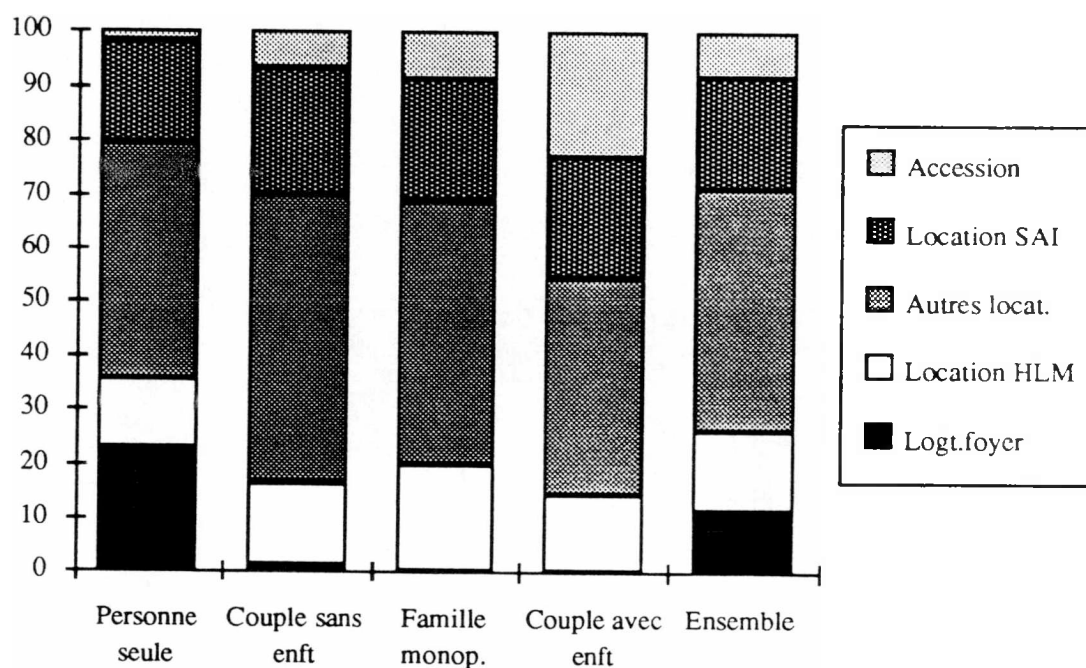
Champ : Ménages en-dessous du seuil de pauvreté selon la
définition CEE.

Parmi ces personnes pauvres, les trois quarts (11 501 ménages) ont une prestation logement. Dans le quart restant, les familles monoparentales sont plus nombreuses. Il semblerait que ce type de ménage bénéficie moins d'aides pour le logement dans la population des "pauvres" que les autres types de ménage.

Le fichier CAF permet de caractériser la population pauvre bénéficiaire d'une prestation logement selon le type de logement et le loyer mensuel (ou mensualités de remboursement pour l'accession à la propriété).

Graphique n°1

**REPARTITION SELON LE TYPE DE LOGEMENT ET LA CATEGORIE DE FAMILLE
ALLOCATAIRE PAUVRE DE LA CAF RECEVANT UNE PRESTATION LOGEMENT
(EURE)**



Source : Données CAF 27 (décembre 1989), exploitation CREDOC

Champ : Ménages en-dessous du seuil de pauvreté selon la définition CEE

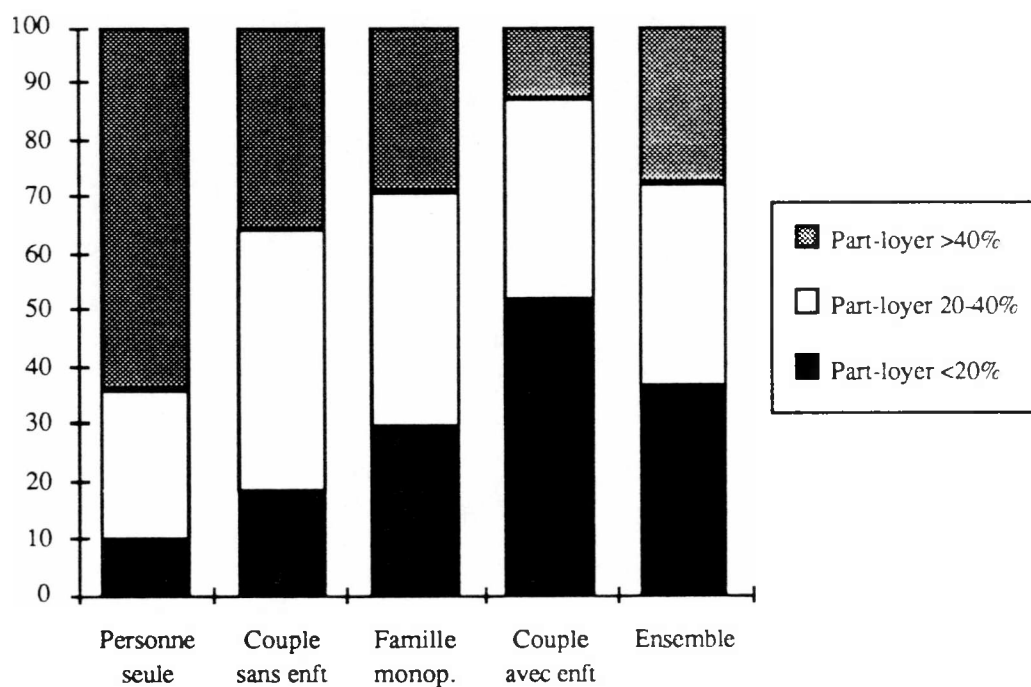
Rappel : "Location SAI" = location sans autre indication.

"Autres locations" désigne les location privées.

Il est aussi possible à partir de ce fichier de relever le montant de loyer et le type de ménage et d'analyser la relation entre le montant des loyers ou des mensualités de remboursement selon le type de logement ainsi que le montrent les deux graphiques suivants réalisés à propos du département de l'Eure.

Graphique n°2

**PART DU LOYER OU DE LA MENSUALITE DE REMBOURSEMENT
DANS LES RESSOURCES DISPONIBLES
DES MENAGES PAUVRES OU PRESTATAIRES-LOGEMENT DE LA CAF,
SELON LE TYPE DE MENAGE
(EURE)**

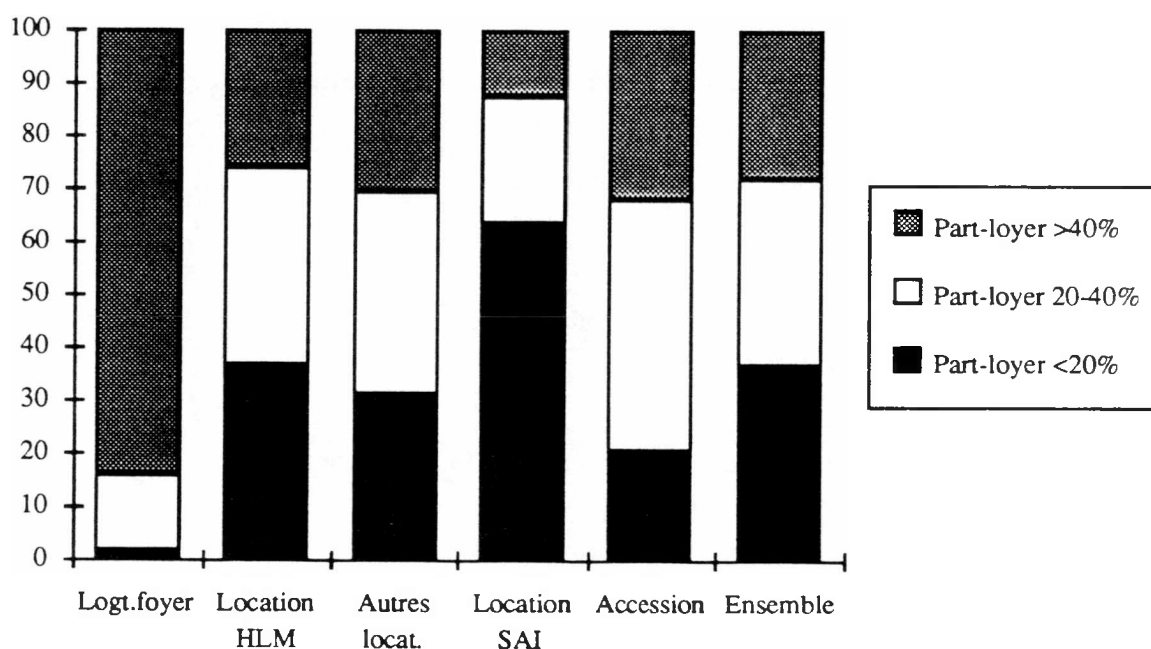


Source : CAF 27, décembre 1989, exploitation CREDOC.

Champ : Ménages recevant une prestation-logement et en-dessous du seuil de pauvreté selon la définition CEE.

Graphique n°3

**PART DU LOYER OU DE LA MENSUALITE DE REMBOURSEMENT
DANS LES RESSOURCES DISPONIBLES
DES MENAGES PAUVRES OU PRESTATAIRES-LOGEMENT DE LA CAF
SELON LE TYPE DE LOGEMENT
(EURE)**



Source : CAF 27, décembre 1989, exploitation CREDOC.

Champ : Ménages recevant une prestation-logement et en-dessous du seuil de pauvreté selon la définition CEE.

Malgré leurs limites, il nous semble impossible dans l'état actuel de l'information de ne pas utiliser les fichiers dans le type d'études que nous avons réalisées. Les données sur la pauvreté dans les départements ignorent le plus souvent les populations âgées, or de multiples travaux ont montré que l'habitat des personnes âgées pauvres en milieu rural comme en milieu urbain se trouve fréquemment dégradé. Le nombre d'allocataires du Fonds National de Solidarité, rarement utilisé, nous semble pourtant constituer un bon indicateur des situations de pauvreté parmi les personnes âgées. De plus, cet indicateur obéit à une logique de seuil de revenu.

3-3. Les populations âgées et pauvres : la mesure par le F.N.S.

Qu'il s'agisse du R.M.I., du chômage ou des dossiers de la Caisse d'Allocations Familiales, la population âgée du département se trouve en grande partie à l'écart des informations recueillies. La situation des retraités est complexe à appréhender en termes de revenus en raison de la multiplicité des régimes d'affiliation des personnes.

Il est toutefois possible de faire une estimation a minima en ce qui concerne l'assurance vieillesse des retraités relevant du régime général. Notons d'abord que le revenu mensuel moyen versé au titre du régime général est de 2 704 Francs pour les non-titulaires du Fonds National de Solidarité. A ce montant viennent s'ajouter les revenus des régimes complémentaires, cette population dans sa majorité se trouve au-delà du seuil de pauvreté tel qu'il a été défini précédemment.

En revanche, les bénéficiaires du F.N.S. ont un revenu mensuel moyen de 2 421 F. au 31 décembre 1989 et entrent dans cette catégorie en raison de l'absence quasi certaine d'autres sources de revenus.

Pour le régime général la répartition est la suivante :

Tableau n°7

LES TITULAIRES DU F.N.S. PARMI LES BENEFICIAIRES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE (REGIME GENERAL) DE L'EURE

Groupes d'âges	Nombre total de bénéficiaires	Nombre de titulaires du FNS	% de FNS sur nbre bénéf. assurance vieillesse
Moins de 55 ans	12	0	0,0
De 55 à 59 ans	1 141	35	3,1
De 60 à 64 ans	12 274	311	2,4
De 65 à 69 ans	16 274	579	3,6
De 70 à 74 ans	8 210	446	5,4
75 ans et plus	19 665	2 595	13,2
TOTAL	58 131	3 966	6,8

Source : CRAV de Haute-Normandie - Situation au 31 décembre 1989.

A ces 3 966 personnes titulaires du F.N.S. au titre du régime général, il faut ajouter les titulaires relevant d'autres régimes. Nos données ne portent ici que sur le régime agricole. On peut considérer toutefois qu'il n'est pas abusif de raisonner exclusivement sur cette population.

En effet, lors du recensement de 1982, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans dans l'Eure était de 76 660. Sur la base d'une hypothèse d'augmentation de ce nombre d'un pourcentage égal à l'augmentation inter-censitaire pour l'ensemble du département soit 11 %, le nombre de personnes de plus de 60 ans doit actuellement se situer autour de 85 000. Le régime général représente 58 136 personnes et le régime agricole exploitant concerne 13 545 personnes. Le régime agricole salarié compte 20 245 personnes mais, parmi elles, une part moins importante est également affiliée au régime général, part que l'on peut estimer entre 40 et 60 %. Le nombre total de personnes couvertes serait alors de :

Régime général	58 124
Anciens exploitants agricoles	13 545
Anciens salariés agricoles (estimation) de	8 à 12 000
Total : de	79 669 à 83 669

Il faut certainement retenir la part basse de la fourchette si l'on admet que les autres retraités appartenant à la catégorie artisans, commerçants, chefs d'entreprise constituent un volume de 4 000 personnes (estimation à partir du recensement de 1982).

Les titulaires du F.N.S. à titre agricole se répartissent de la façon suivante :

Tableau n°8
**LES TITULAIRES DU F.N.S. PARMI LES BENEFICIAIRES
 DE L'ASSURANCE VIEILLESSE (REGIMES AGRICOLES) DE L'EURE**

	Nombre de retraités	Nombre de titulaires du F.N.S.	% de retraités du F.N.S.
Anciens exploitants	13 545	927	6,8
Anciens salariés	20 245	701	3,4
TOTAL	33 790	1 628	4,8

Source : Mutualité sociale agricole, rapport d'activité 1989.

Ainsi, pour 94 % de la population retraitée de l'Eure, le nombre de personnes titulaires du F.N.S. est de 5 594. Ce chiffre est obtenu par l'addition du nombre de titulaires du F.N.S. des trois régimes de retraite suivants : le régime général, le régime exploitants agricoles et le régime salariés agricoles.

Il s'agit là d'une population particulièrement fragile en raison de la faiblesse de ses ressources. En matière de logement, il est probable qu'une partie des personnes propriétaires d'un logement, fut-il dégradé, hésitent à demander le Fonds National de Solidarité en raison des risques que cette démarche fait peser sur la transmission de leur patrimoine aux héritiers. Le nombre des F.N.S., de ce point de vue, sous-estime sans doute l'effectif de propriétaires âgés à très bas revenus.

3-4. L'échantillon de l'aide médicale.

Dans l'étude portant sur le département du Val-de-Marne, pour mesurer la part de la population pauvre non allocataire de la C.A.F., nous avons eu recours à un échantillon de dossiers d'admission à l'aide médicale.

Les dossiers de l'aide médicale de la DDASS constituent une bonne entrée pour évaluer la part de la population pauvre non allocataire des C.A.F.. Nous avons constitué un échantillon de 241 dossiers¹, représentatif des 19 000 dossiers de l'aide médicale en 1987 (aide médicale hospitalière + forfait journalier d'une part et aide médicale à domicile d'autre part).

Parmi ces dossiers, 173 correspondent à des non allocataires. Ils se concentrent surtout sous le seuil de 40 % du S.M.I.C. par unité de consommation. Il s'agit principalement de personnes seules, dont une bonne partie sont des jeunes de moins de 26 ans, hébergés par leur famille. A partir de ce seul échantillon, on trouve environ 10 000 pauvres non répertoriés par les C.A.F., dont les trois quarts sont dans la grande pauvreté. Il s'agit bien entendu d'une estimation minimum de la population pauvre non C.A.F., tous les pauvres n'ayant pas recours à l'aide médicale au cours d'une année.

¹ Ce nombre de dossiers est trop faible pour qu'une extrapolation à l'ensemble des bénéficiaires puisse être considérée comme précise. L'exploitation n'a pu être faite par le CREDOC qu'au moment de l'informatisation de la DDASS, d'où un grand nombre de dossiers manquants dans les classeurs car en train d'être saisis et une importante perte de temps dans la recherche des documents.

Tableau n°9

ESSAI D'EVALUATION DU NOMBRE DE PERSONNES PAUVRES
PARMI LES BENEFICIAIRES D'UNE AIDE MEDICALE (ou de l'assurance personnelle)
NON REPERTORIES DANS LES FICHIERS C.A.F.
(VAL-DE-MARNE)

On a multiplié le nombre des bénéficiaires étudiés par 75, point moyen des rapports entre nombre total de dossiers et nombre de bénéficiaires de l'échantillon pour l'ensemble des aides retenues. On arrive alors à $173 \times 75 = 12\,975$ personnes ayant bénéficié d'une aide médicale ou d'une assurance personnelle tout en n'étant pas prestataires d'une allocation versée par les C.A.F.. Parmi elles, le nombre de personnes pauvres est le suivant :

	Ressources 1987 < 40% du SMIC	Ressources 1987 < 60% du SMIC	Ressources 1987 > 60 % du SMIC	TOTAL
Personnes seules hébergées (par des proches ou dans une institution)	4 800	5 250	600	5 850
<i>dont moins de 26 ans</i>	2 775	3 000	75	3 075
<i>dont plus de 26 ans</i>	2 025	2 250	525	2 775
Personnes seules non hébergées (avec domicile propre)	450	975	2 250	3 225
Personnes seules sans domicile fixe	750	750	0	750
Couples sans enfants	150	600	450	1 050
Familles monoparentales avec 1 enf.	450	525	300	825
Couples avec 1 enfant	450	525	0	525
Ménages avec au moins 2 enfants	300	750	0	750
TOTAL	7 350	9 375	3 600	12 975
TOTAL hors moins de 26 ans héberg.	4 575	6 375	3 525	9 900

Parmi les bénéficiaires d'autres types d'aide légale (ménagère, allocation compensatrice, etc) ayant moins de 65 ans on aurait :

375 personnes < 40 % du SMIC/U.C.
525 personnes < 60 % du SMIC/UC.

3-5. Les allocataires du R.M.I.

Si dans nos premières études le Revenu Minimum d'Insertion n'existait pas encore, à partir des études réalisées en Seine-Saint-Denis et surtout dans l'Eure en 1990, nous avons eu accès aux fichiers constitués par les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale. L'étude réalisée dans le département de l'Eure apporte quelque éclairage sur l'utilisation possible de ces données.

Au 31 décembre 1989, 2 861 personnes étaient allocataires du Revenu Minimum d'Insertion dans le département de l'Eure. Ce chiffre qui sert souvent de référence ne donne qu'une approximation très relative de la situation de la pauvreté. En effet, en mai 1990, le nombre des bénéficiaires percevant ou ayant perçu le R.M.I. était de 3 277 auxquels s'ajoutent les dossiers récemment acceptés. En juillet 1990, l'examen du fichier tenu par la DDASS faisait apparaître un nombre de 3 558 personnes bénéficiant ou ayant bénéficié du R.M.I.¹. C'est, sauf précisions contraires, ce fichier que nous avons analysé. Il s'agit donc d'une source historique, on sait que ces personnes sont passées par le dispositif du R.M.I. mais on ne connaît pas celles qui sont sorties du dispositif².

C'est une population à dominante masculine (52 %) alors que les statistiques nationales font apparaître une légère surreprésentation des femmes plus jeunes et des hommes plus âgés.

¹ Dans certains tableaux le nombre total de RMistes n'atteint pas 3 558 personnes car il peut manquer des informations sur quelques-uns des dossiers traités par la DDASS. Par exemple, l'âge des allocataires est inconnu pour 7 dossiers.

² Par la CAF on connaît les bénéficiaires du RMI percevant cette prestation à un moment donné, mais les informations permettant de décrire dans les grandes lignes cette population sont nettement plus fragmentaires. En particulier leurs conditions de logement sont inconnues de la CAF, sauf cas de versement d'une prestation-logement. Par ailleurs, le rapprochement des chiffres DDASS et CAF montre que, fin décembre 1989, les trois quarts des personnes ayant perçu le RMI à un moment donné font encore partie du dispositif. C'est pourquoi il nous a paru préférable d'utiliser la source DDASS pour analyser les caractéristiques des RMistes.

Tableau n°10
REPARTITION PAR SEXE ET PAR AGE DES ALLOCATAIRES DU R.M.I. DANS L'EURE

Sexe	Age		Total	
	35 ans et moins	36 ans et plus	% Colonne	
Hommes	811	1 052	1 863	52
%	44	56	100,0	
Femmes	934	754	1 688	48
%	55	45	100,0	
Total	1 745	1 806	3 551	100,0
%	49	51	100,0	

Source : Données DDASS, juillet 1990, exploitation CREDOC.

La structure familiale des allocataires est très proche de celle rencontrée à l'échelon national et fait une large place aux personnes seules (plus d'un allocataire sur deux vit seul).

Tableau n°11
REPARTITION DES ALLOCATAIRES DU R.M.I. DANS L'EURE
SELON LA STRUCTURE FAMILIALE

Structure familiale	Effectif	%
Hommes seuls	1240	34,9
Femmes seules	592	16,7
Famille sans enfants	183	5,2
Famille avec 1 enfant	726	20,4
Famille avec 2 enfants	444	12,5
Famille avec 3 enfants	195	5,5
Famille avec 4 enfants	102	2,9
Famille avec 5 enfants	34	0,9
Famille de plus de 5 enfants	36	1,0

Source : DDASS, juillet 1990, exploitation CREDOC.

Les ressources antérieures des allocataires sont très faibles, la moitié d'entre eux disposent de moins de 500 F.de revenu mensuel, et se répartissent de la manière suivante :

Tableau n°12
REPARTITION DES ALLOCATAIRES DU R.M.I. DANS L'EURE
SELON LE REVENU MENSUEL ANTERIEUR

Ressources	Effectif	%
Moins de 500 Francs	1 766	49,7
De 501 à 1000 Francs	357	10,0
De 1001 à 1500 Francs	315	8,9
De 1501 à 2000 Francs	275	7,4
Plus de 2000 Francs	817	23,0

Source : DDASS, juillet 1990, exploitation CREDOC

Ce niveau de revenu est très étroitement lié à la structure familiale et croît avec le nombre d'enfants.

4 - UN BILAN DE L'USAGE DE CES FICHIERS

S'il ne s'agissait que de répondre à la question du nombre de pauvres dans un département, l'usage de ces différents fichiers serait à la fois décevant et, paradoxalement non dépourvu d'intérêt.

4-1. Un bilan plutôt décevant

Si ce bilan nous semble plutôt décevant, c'est essentiellement dû à l'hétérogénéité, au caractère lacunaire et surtout aux imprécisions des fichiers utilisés. Antony B. ATKINSON et Sandrine CAZES¹ pensent que "L'analyse peut alors devenir incomplète, mais mieux vaut une vision partielle qu'une absence de vision" mais quelle fiabilité accorder à une mesure de la pauvreté dont on sait que les biais les plus importants se situent précisément là où figurent les populations les plus pauvres, les plus défavorisées.

¹ ATKINSON A.B., CAZES S.: "Mesures de la pauvreté et politiques sociales" in Observations et diagnostics économiques, n°33 - Octobre 1990, p. 105-130.

Hétérogènes, ces fichiers le sont dans leur conception et dans les informations rassemblées. Conçus pour effectuer le paiement de prestations familiales, vieillesse ou sociales, les informations contenues dans les dossiers varient en fonction des prescriptions légales et ne sont en aucune manière prévues pour être agrégées. Qu'il s'agisse des travailleurs indépendants ou artisans et petits commerçants, les données fournies par ces fichiers sont réellement lacunaires et, surtout, sont de moins en moins fiables au fur et à mesure que le niveau de ressources diminue, pour les fichiers de la Direction Générale des Impôts, ou que la situation familiale passe de 2 à 1 ou à une absence d'enfant pour les fichiers des Caisses d'Allocations Familiales.

Ajoutons enfin, que les informations contenues dans ces fichiers concernant les ressources des ménages ne sont remises à jour que de façon très irrégulière.

L'ensemble de ces critiques fait que les indications sur la pauvreté dans un département fournies à partir de ces sources ne peuvent qu'être largement indicatives et ne peuvent être présentées qu'en termes de fourchettes plus ou moins larges selon les départements. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, nous indiquions en 1990 qu'il devait exister entre 67 000 et 80 000 ménages en situation de pauvreté, soit 13 à 15 % des ménages du département ayant un revenu moyen par unité de consommation inférieur à 2 700 Francs, correspondant à 50 % du revenu moyen français en 1989.

4-2. Les intérêts de ce bilan

Si par leur imprécision, ces estimations sont décevantes, elles donnent toutefois d'utiles indications. Elles montrent, d'une part, que la grande pauvreté n'est pas un phénomène marginal et, d'autre part, que le choix du seuil de pauvreté est crucial, puisqu'en l'élevant de 50 %, on multiplie la population concernée par 2,5. Un programme d'action sociale du type revenu minimum ou logements sociaux doit donc être très rigoureux quant à la fixation du plafond de ressources retenu pour caractériser les bénéficiaires, si l'on veut prévoir correctement son coût.

Ces données permettent de caractériser globalement les populations les plus fragiles. Ainsi dans le Val-de-Marne, nous avons pu montrer en retenant le seuil le plus bas, celui de 40 % du S.M.I.C. par unité de consommation qu'environ 9 000 familles avec enfants (soit 33 000 personnes), dont 45 % de familles monoparentales et 30 % de familles nombreuses (trois enfants et plus), constituaient les groupes les plus exposés. Ce sont respectivement 13 % et 9 % de ces deux catégories qui figurent dans la grande pauvreté.

Toujours dans le même département et au même seuil on décompte environ 15 à 20 000 personnes sans enfants, pour l'essentiel des personnes seules hébergées par des proches ou des institutions. Les autres personnes sans enfants occupent des logements à tout petit loyer ou sont sans domicile fixe. Il y a très peu de couples sans enfants, catégorie où le risque de grande pauvreté ne semble guère supérieur à 1 %. Cela fait donc environ 50 000 personnes -4 % de la population du département- à peu près obligées de recourir à l'aide sociale publique ou privée ou aux solidarités de l'entourage pour vivre.

Au seuil de 60 % du SMIC par unité de consommation, les résultats sont plus incertains : environ 24 000 familles avec enfants (soit 95 000 personnes), dont 35 % de familles monoparentales et 35 % de familles nombreuses, ces deux catégories restant donc les plus exposées (respectivement 27 % et 30 % de la population correspondante). Et environ 25 à 35 000 personnes sans enfants, avec là encore très peu de couples et beaucoup d'hébergés.

Cela fait environ 10-11 % de la population, dont 6-7 % sont entre les deux seuils de 40 % et 60 % du SMIC, et représentent la frange la plus défavorisée des catégories populaires, avec beaucoup d'ouvriers et beaucoup d'étrangers, sans pour autant être dans la grande pauvreté.

Ainsi, de l'ensemble de ces données, on peut retirer quelques images de la pauvreté dans un département. Images suffisamment nettes pour esquisser une politique sociale mais dont les contours trop imprécis ne peuvent satisfaire le comptable rigoureux. Parler d'image permet aussi de dégager une autre faiblesse de ces démarches qui privilégient l'aspect statique de la pauvreté alors que la fluctuation des événements et des parcours fait de la vie une dynamique. En d'autres termes, le risque est réel de mesurer des stocks là où le flux devrait être prépondérant. Une fois de plus, se rencontre ici la limite d'une approche de la pauvreté à partir d'une mesure par les seuils.

CHAPITRE II

LES TERRITOIRES DE LA PAUVRETE

1 - UNE IMAGE NOUVELLE DES TERRITOIRES

A partir des années soixante-quinze, on assiste dans le champ des politiques sociales à l'émergence de dispositifs particuliers, qui par leur mode d'élaboration et leur logique rompent avec la vision traditionnelle de l'intervention sociale. Leurs noms sont divers : Opération "étés chauds", Programme "Habitat et Vie Sociale", Missions locales pour l'Emploi, Opérations "Loisirs quotidiens des Jeunes", Programme de "Développement Social des Quartiers", "Zones d'Education Prioritaires" ... mais leurs caractéristiques sont très voisines. Il s'agit de dispositifs :

- localisés : ensemble de quartiers, îlots ou zones urbaines, bassins d'emploi, pays, le territoire d'implantation de ces interventions voit sa géométrie varier selon la localisation et la fonction habituelle des acteurs ou des associations qui le prennent en charge ou selon l'épidémiologie réelle ou supposée des problèmes à résoudre. Il ne s'agit que très rarement d'un territoire administratif traditionnel : commune, canton, arrondissement ou département.

- expérimentaux : même s'ils peuvent ensuite être relayés par des administrations départementales ou régionales, ces programmes se présentent d'abord sur un mode incitatif et expérimental. Usant parfois de procédures dérogatoires, ou, tout au moins, plus souples à l'égard de la comptabilité ou du droit public, ces actions sont présentées comme innovantes et s'appuient sur un volontariat et un partenariat local dont le développement constitue précisément un enjeu pour le devenir de ces dispositifs.

- territorialisant leur public : à la différence de nombreuses politiques sociales dont la cible est constituée par une population bien définie, par des critères socio-démographiques précis notamment, ces interventions visent le plus souvent à apporter un service à une population globale sur un territoire. Le critère essentiel pour bénéficier de cette politique n'est autre que l'appartenance à un lieu.

- reposant sur la concertation entre divers partenaires. Les acteurs eux-mêmes ne sont pas importants, pour peu que les synergies se développent et que les volontés se conjuguent. Une réunion regroupant les intervenants d'une opération de DSQ rassemble des

partenaires multiples, tant au niveau des institutions qu'ils représentent, qu'à celui des échanges qui s'y produisent. L'action résulte de la concertation.

Le champ d'élection de ces politiques se situe préférentiellement dans le milieu urbain, cependant le monde rural connaît un phénomène semblable, grâce à des opérations dites de développement local.

De nombreux projets dits de développement local se mettent en place depuis une dizaine d'années. Ils s'appuient sur des élus, des chefs d'entreprise ou des militants associatifs. Leur durée de vie est variable, ils obéissent cependant aux mêmes logiques que celles énoncées précédemment. Privilégiant parfois les dimensions culturelles d'un territoire, valorisant les ressources locales et naturelles ou faisant appel aux équipes universitaires, le développement local est le royaume de la micro-initiative. Le respect des limites administratives traditionnelles n'est guère l'apanage de ces actions pour lesquelles sont souvent utilisés les concepts de bassin ou de pays. Le pays se définit comme une aire culturelle et socio-économique à laquelle est reconnue une valeur et une identité, loin a priori des découpages napoléoniens ayant permis la construction de nos unités territoriales administratives.

Une idée nouvelle du territoire, plus proche du terrain de l'ethnologue, semble naître à travers ces programmes, urbains ou ruraux. Les travaux de Fernand BRAUDEL sur l'identité de la France¹ sont venus féconder ces idées, pas tout à fait nouvelles du fait de la récurrence du thème dans notre culture, mais sous une forme renouvelée.

Dans cette perspective, le territoire ne résulte pas d'une construction administrative, il est inscrit dans la mémoire de ses habitants, marque leur horizon. Pays ou quartiers existants et parcourus au propre comme au figuré, ce territoire est d'abord un bassin de vie. De nombreux travaux sont venus récemment conforter cette perspective²

La démarche utilisée à travers les quatre études départementales que nous avons réalisées va totalement à l'encontre de cette direction de travail. C'est dans l'espace départemental que se situe notre analyse. La reconstitution à l'intérieur de ce dernier d'unités valides pour une approche moins globalisante de cet espace administratif, nous a conduit dans un second temps seulement, à nous rapprocher du "territoire-bassin de vie". Le

¹ BRAUDEL F. : "L'identité de la France". T. 1, 2, 3. Paris, Arthaud-Flammarion - 1986.

² Par exemple, GREFFE X. : "Territoires en France". Paris, Economica, 1984.

rôle qui nous a été dévolu était celui d'un observateur neutre, un peu lointain mais au regard neuf, qui partant de l'ensemble pour obtenir le détail, rajusterait progressivement son objectif, à l'opposé de l'acteur local dont le regard tend à s'élargir, de son terrain d'action aux espaces qui en déterminent les frontières. L'origine de la commande explique le choix de ce point de vue d'apparence *retrograde*, peut-être aussi partageons-nous l'intuition qu'il n'existait pas encore d'outils permettant de saisir, à hauteur de terroirs, la comptabilité des ressources et des manques.

2 - LA TERRITORIALISATION DE LA PAUVRETE DANS UN DEPARTEMENT

La cartographie trouve ses origines dans la guerre, et quand politique sociale et lutte contre la pauvreté sont assimilées, la représentation cartographiée devient un outil d'analyse particulièrement adéquat. Elle permet d'obtenir une vision simplifiée et symbolique des problèmes posés dans les diverses unités territoriales d'un département par la synthèse -sur chacune d'entre elles- des indicateurs retenus comme significatifs.

Ces analyses territoriales n'ont pas été systématiquement effectuées dans tous les départements avec lesquels nous avons travaillé, et, d'un département à l'autre l'objectif de ce type de travail diffère. Grossièrement, la méthodologie utilisée reste de même type dans chacun des cas, mais indicateurs et unités géographiques ont varié.

Dans tous les cas, nous utilisons, comme dans l'ensemble de notre démarche, des données déjà existantes dans des fichiers de sources administratives ou de sources statistiques globales comme le Recensement Général de la Population de l'INSEE.

Trois difficultés se posaient alors :

- le choix d'une unité territoriale efficace,
- le choix des indicateurs,
- la sélection de la méthode d'analyse la plus adaptée à la comparaison des unités géographiques entre elles, selon le type de demande qui nous était adressée.

Pour le choix des unités géographiques, nous avons été contraints pour partie par le type de données à notre disposition. Il nous fallait utiliser une unité qui permette de synthétiser l'ensemble des informations à notre disposition, et qui recouvre tout le territoire observé. Ensuite, le choix a été conditionné par une seconde contrainte, celle de comparer entre elles des unités ... comparables, ici en termes de taille, afin d'éviter des effets de structure, liés par exemple à des taux d'équipement différentiels entre un petit village et la préfecture dans un département à dominante rurale. La taille a été évaluée par l'effectif de la population totale ou des ménages la constituant¹. En dernier lieu, nous voulions travailler sur un effectif raisonnable d'unités géographiques, car notre étude visait aussi à bien connaître et maîtriser l'information disponible sur chacun des individus (unités géographiques). Cet effectif devait cependant être suffisant pour que nos comparaisons aient un sens.

Ainsi, pour les deux départements de la région parisienne, l'unité commune a été retenue. Pour le dernier département, à dominante rurale, le canton a servi d'unité de travail.

Dans un premier temps, l'utilisation d'une unité cantonale nous apparaissait plus délicate. En effet, la nomenclature des cantons établie dans sa première version à l'époque napoléonienne a été construite sur la base d'un critère social et d'un critère spatial : le chef-lieu de canton -qui donnait son nom à ce dernier- avait une certaine importance dans la vie sociale de tous les habitants des communes qui lui étaient rattachées, c'est là qu'on faisait son marché, là où l'on trouvait des services publics. Le critère spatial, présidant au rapprochement d'une commune à un canton déterminé, s'évaluait selon la distance à parcourir pour un habitant donné pour aller de son lieu de résidence au chef-lieu.

Le souci d'équilibrage démographique n'était donc pas prépondérant. Cependant, les modifications opérées dans cette nomenclature au fil du temps, répondaient plus à ce type de soucis, même si l'argument électoral a joué lui aussi dans la redéfinition des limites cantonales.

Dans le cas particulier du département à dominante rurale que nous avons étudié, l'observation des derniers redécoupages cantonaux ne révèle pas de problèmes majeurs. Un

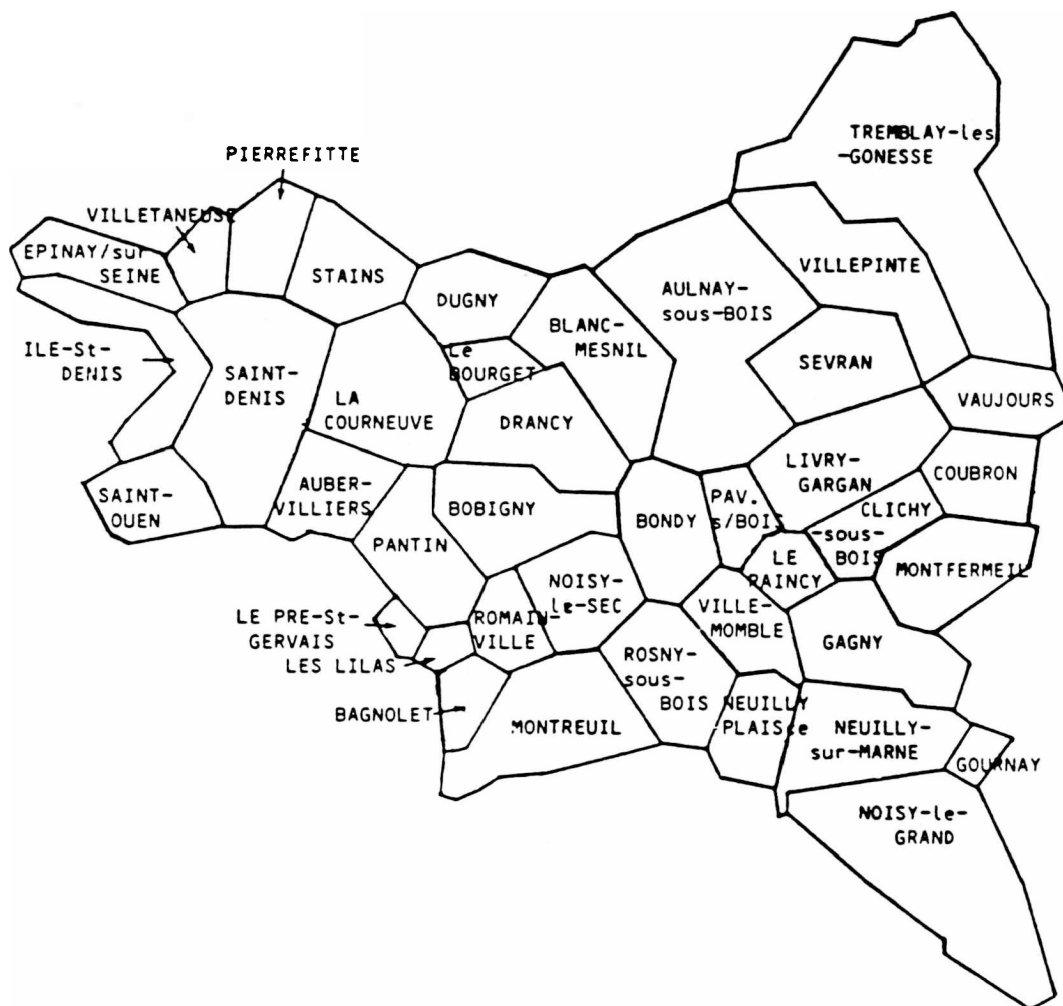
¹ L'unité ménage est celle du recensement, un ménage est constitué par l'ensemble des personnes vivant dans le même logement. Cette unité est d'autant plus utile, dans le cadre d'une étude sur le logement. La notion de foyer est différente, mais en fait peu éloignée, de celle du ménage ici. Nous avons aussi utilisé des données établies par l'EDF, qui sont assez proches de cette unité de ménage.

canton avait été divisé en deux, à la suite du développement important d'une ville nouvelle. Nous n'avons pas tenu compte du découpage en diverses zones (cantons sud, ouest, nord et est) de certains cantons comprenant une grosse unité urbaine. Nous avons regroupé les différentes parties en une seule, afin justement d'éviter les biais associés à la politique électorale, où par exemple un quartier serait de manière préférentielle associé à l'un ou l'autre des cantons, selon la conviction politique moyenne de ses habitants ... et comme la conviction politique n'est pas indépendante du milieu social !

Le département de la Seine-Saint-Denis ayant fait l'objet d'un découpage communal, et le département de l'Eure auquel a été appliqué un découpage cantonal, sont représentés sur les deux pages suivantes. Dans les deux cas, une population d'une quarantaine d'unités géographiques a été étudiée.

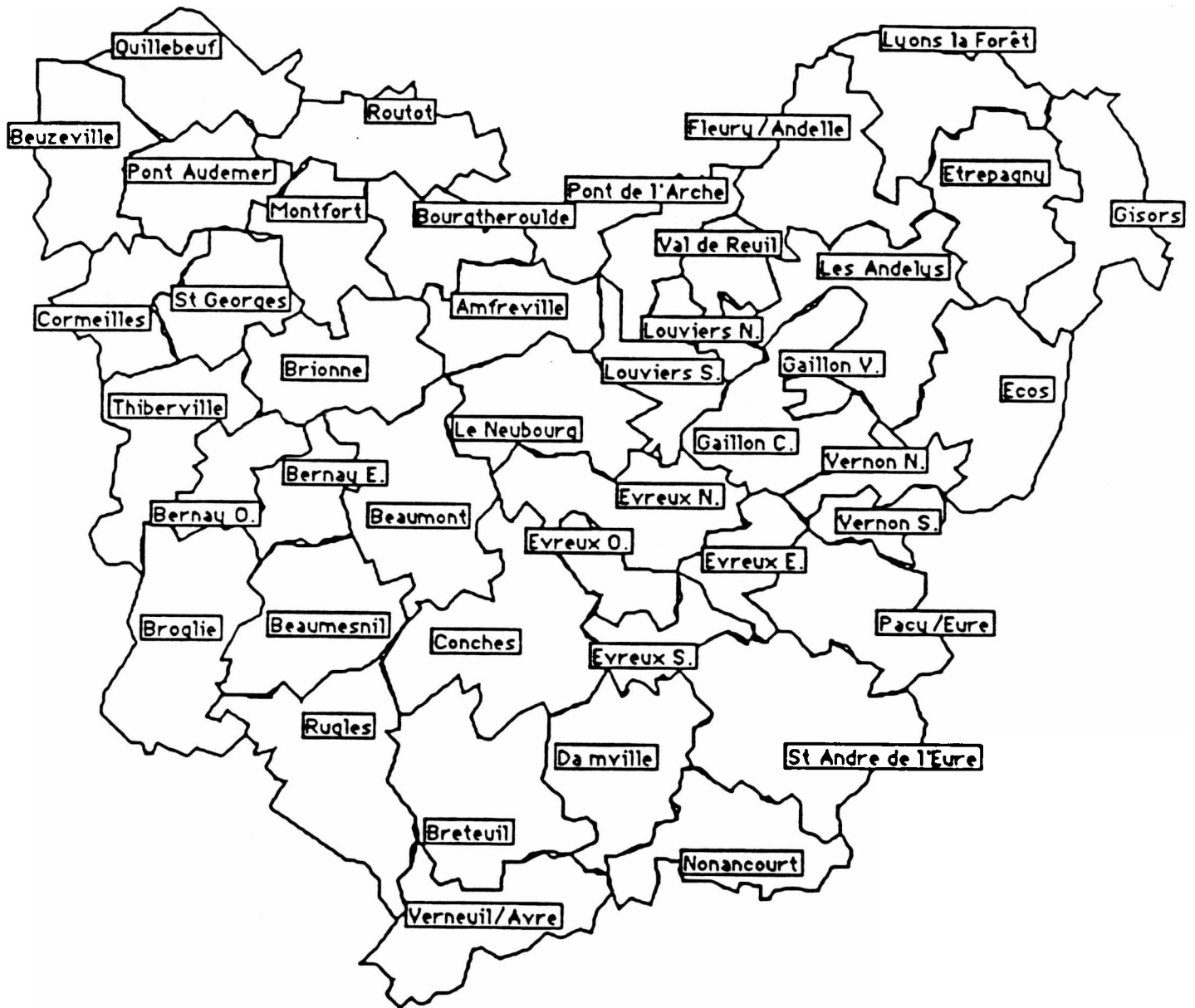
Carte n°1

CARTE DU DECOUPAGE COMMUNAL DE SEINE-SAINT-DENIS



Carte n°2

CARTE DU DECOUPAGE CANTONAL DE L'EURE



3 - LES INDICATEURS UTILISES

3-1. De l'objectif à l'indicateur

Pour chacune des études, nous avons cherché à construire des indicateurs sociaux cohérents avec l'objectif de territorialisation. Cet objectif a évolué selon le contexte de la demande qui nous avait été formulée, selon les caractéristiques du département et de la population étudiés.

Dans la première étude réalisée, l'évaluation de la pauvreté était considérée comme primordiale et préliminaire à une approche du logement des plus démunis. Dans les études suivantes, si l'évaluation de la pauvreté demeurait essentielle, le critère du logement entrait réellement dans la définition des "plus démunis". Ainsi les accédants à la propriété en difficulté de la Seine-et-Marne et de l'Eure n'étaient pas toujours, a priori, des ménages dits "pauvres" selon les critères courants de ressources, mais pour qui les problèmes de logement engendraient des difficultés telles qu'il fallait les prendre en compte dans cette évaluation.

Dans la dernière étude réalisée, l'objectif clairement énoncé de l'analyse géographique, était d'établir une carte des problèmes de logement caractéristiques de l'une ou l'autre des unités territoriales. Des indicateurs descriptifs de populations en difficulté du fait du logement, par exemple, les bénéficiaires de l'APL en impayés de loyer ou de mensualités de remboursement, ont été utilisés pour établir la typologie. Ensuite, cette dernière a été décrite et complétée selon les différents problèmes repérés au niveau plus informel des entretiens réalisés auprès des décideurs locaux.

3-2. Nature des indicateurs

Les indicateurs construits sont des ratios du type "part de la population répondant à un critère donné dans la population totale de chaque unité". Ceci permet de disposer d'une échelle quantitative de comparaison, échelle utilisée seulement dans le sens ordinal, et limitée au cadre du département :

Il ne s'agissait pas ici d'en déduire que tel(le) commune ou canton était deux fois plus pauvre que tel(le) autre, mais de situer une commune ou un canton donné(e) dans l'ensemble de toutes celles (ou tous ceux) du département.

Ces indicateurs sont définis négativement, leur valeur croît d'autant que plus la population a priori "défavorisée" est importante. A titre complémentaire, pour un des départements, nous avons utilisé en parallèle des indicateurs positifs, afin de mettre en évidence des unités territoriales où existe une disparité flagrante entre deux types de populations opposées tant physiquement que sur le plan social :

A titre d'exemple , on peut citer des communes où coexistent un vieux quartier résidentiel chic, où le modèle familial nettement prépondérant est celui d'un ménage de taille réduite, avec deux parents présents et actifs, et, une cité HLM plus dégradée dans un quartier de la ville, où se retrouvent les unités familiales plus éclatées et où les problèmes sociaux sont particulièrement repérables.

Plusieurs types d'indicateurs de pauvreté, de précarité ou de difficultés de logement ont été utilisés :

- des indicateurs directement caractéristiques de l'intensité de la pauvreté selon les critères courants,
- des indicateurs mesurant indirectement la pauvreté ou la précarité,
- des indicateurs relatifs au logement, caractéristiques du parc (social ou non, son âge, son confort, la taille des immeubles le composant ...).

Des indicateurs directement caractéristiques de l'intensité de la pauvreté

Ce sont les indicateurs les plus faciles d'utilisation à ce stade de l'étude. Dans la mesure où nous avons précédemment défini les critères de pauvreté -le plus souvent, il s'agissait du seuil de 50 % du revenu moyen français par unité de consommation- il aurait suffi de comptabiliser la population des ménages dont le revenu par unité de consommation était inférieur à ce seuil. Ce calcul n'a été possible cependant que pour les ménages allocataires de la CAF. Deux imperfections étaient à prendre en compte :

- certains types de ménage sont exclus, du fait de la nature des allocations versées par la CAF (les ménages sans enfants, et une partie des ménages ayant moins de deux enfants). Pour les études les plus récentes, ce biais était compensé, pour partie, par la prise en compte de la population des bénéficiaires du RMI,

- la pondération des enfants avec le quotient familial, gonfle artificiellement la proportion de pauvres dans les familles nombreuses.

Des indicateurs mesurant indirectement la pauvreté ou la précarité

Ces indicateurs se rapportent à une population de ménages présentant une probabilité plus forte de se retrouver dans des situations de pauvreté ou de précarité, que l'ensemble de la population : familles ouvrières, familles nombreuses, personnes de 16-34 ans non diplômées L'utilisation de ces derniers se justifie par la constatation, qu'en général, les caractéristiques de la population précaire sont positivement corrélées à celles de la population globale, et donc que l'importance de ces sous-populations permet d'obtenir une présomption des degrés et des formes de pauvreté prévalant dans l'unité territoriale.

Extraits du Recensement Général de la Population effectué en 1982 par l'INSEE, certains de ces indicateurs descriptifs de la structure de la population "datent un peu". Si l'on peut supposer, dans bien des cas, qu'ils sont relativement stables dans le temps, pour certains, nous avons préféré limiter leur utilisation, ou la subordonner à d'autres indicateurs plus récents :

Ainsi, la proportion de ménages de type "famille monoparentale" a été systématiquement rapprochée de la proportion de ménages bénéficiant de l'Allocation Parent Isolé, perçue sous conditions de ressources et plus efficace dans ce cadre.

D'autres indicateurs de ce type ont été obtenus par l'intermédiaire de l'A.N.P.E., pour des taux de chômage et la caractérisation des chômeurs (chômeurs de moins de 25 ans, de plus de 50 ans ou de longue durée). Enfin, des indicateurs ont été établis sur la base de la perception d'aides ou d'allocations de la C.A.F. : part de ménages percevant l'A.P.I., l'A.J.E., le C.F. ou l'A.A.H., la plupart d'entre elles étant versées sous conditions de ressources. Enfin, la D.G.I., la D.D.A.S.S. et d'autres organismes plus spécialement attachés au site d'étude nous ont permis d'établir d'autres indicateurs complémentaires.

Des indicateurs relatifs au logement

Ils sont de deux types :

- descriptifs du parc locatif lui même, c'est-à-dire la part de logements sociaux sur chaque unité territoriale, part de logements anciens, part de logements ne disposant pas de tous les éléments de confort ...

- descriptifs de la population percevant des aides ou allocations de la C.A.F. pour le logement : part de ménages bénéficiant de l'A.L.F., de l'A.L.S., de l'A.P.L., part des ménages allocataires-logement et pour lesquels le loyer (ou la mensualité de remboursement pour les accédants à la propriété) représente au moins 40 % des revenus

Les variables utilisées peuvent être classées en six sous-groupes :

- variables de niveau de ressources :

* part d'allocataires de la C.A.F. disposant d'un revenu par U. C. inférieur à 50 % du revenu moyen français par U.C,

* part de ménages bénéficiant du R.M.I.,

* part de ménages mauvais ou très mauvais payeurs selon l'E.D.F.

- variables de situation socio-économique :

* part de ménages dont la personne de référence appartient à la C.S.P. "ouvrier"

* part de non-diplômés parmi les 15-34 ans,

* part des "60 ans et plus" dans la population totale,

* nombre de chômeurs rapporté au nombre du ménage,

* part de chômeurs de moins de 25 ans parmi les chômeurs,

* part de chômeurs de 50 ans et plus parmi les chômeurs,

* part de chômeurs de longue durée parmi les chômeurs

- variables de structure familiale :

* part de ménages de type "personne seule",

- * part de ménages de type "famille monoparentale",

- * part de ménage de type "famille nombreuse"

- variables relatives au bénéfice d'allocations ou d'aides non affectées au logement :

- * part de ménages bénéficiant de l'Allocation Parent Isolé,

- * part de ménages bénéficiant de l'Allocation Jeune Enfant,

- * part de ménages bénéficiant du Complément Familial.

- variables relatives au bénéfice d'allocations ou d'aides pour le logement:

- * part de ménages bénéficiant de l'Allocation Logement Social,

- * part de ménages bénéficiant de l'Allocation Logement Familial,

- * part de ménages allocataires-logement dont le loyer ou la mensualité de remboursement représente 40 % au moins de leurs ressources (allocation exclue),

- * part de ménages bénéficiaires de l'APL dont le dossier a été examiné en commission SDAPL, pour cause de retard de paiement

- variables caractéristiques du logement :

- * part de ménages vivant dans un logement en surpeuplement accentué selon l'INSEE,

- * part de ménages vivant en HLM,

- * part de ménages vivant dans des logements ne disposant pas de tous les éléments de confort selon l'INSEE.

Dans les études, privilégiant l'approche par la pauvreté, les indicateurs relatifs au logement ont été introduits de manière illustrative dans l'analyse, ils n'intervenaient pas directement dans la typologie des unités territoriales. Dans la dernière étude réalisée, où

l'on cherchait à identifier les unités territoriales du point de vue des problèmes caractéristiques, ces indicateurs ont cependant été introduits.

4 - LA METHODOLOGIE

Nous voulions établir une typologie des unités territoriales. Deux méthodes ont été utilisées à cet effet.

Dans le cadre d'une étude privilégiant l'approche par la pauvreté-précarité, un indicateur synthétique permettant de résumer l'ensemble des informations récoltées a été établi :

Pour chacun des critères, chaque unité territoriale est classée dans l'une des cinq classes équidistantes allant du moins précaire au plus précaire. Ces cinq classes de valeurs étaient construites, pour couvrir l'ensemble des valeurs obtenues par l'observation de toutes les unités territoriales, dans un département donné.

Par exemple : La proportion de ménages de type "famille monoparentale" dans les communes de Seine-Saint-Denis varie de 2 à 9,5 %. Les communes de Gournay-sur-Marne et Vaujours pour lesquelles cette proportion est la plus faible (inférieure à 3 %) sont répertoriées en classe 1 ; les communes de Bobigny, Stains et Villetaneuse s'inscrivent dans la classe 5, la proportion de ce type de ménages dans la commune étant supérieure à 7,5 %.

Le référent de classe est utilisé de manière prépondérante, au détriment de la valeur même de l'indicateur. Le classement moyen de chaque unité en fonction des critères reconnus comme valides constitue l'indicateur de synthèse, et permet d'établir une carte où les unités à la plus forte moyenne présentent toutes les formes de précarité, celles à la plus faible, où la population en état de précarité est très peu nombreuse.

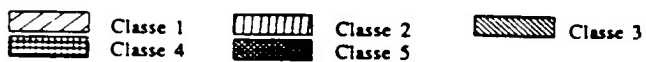
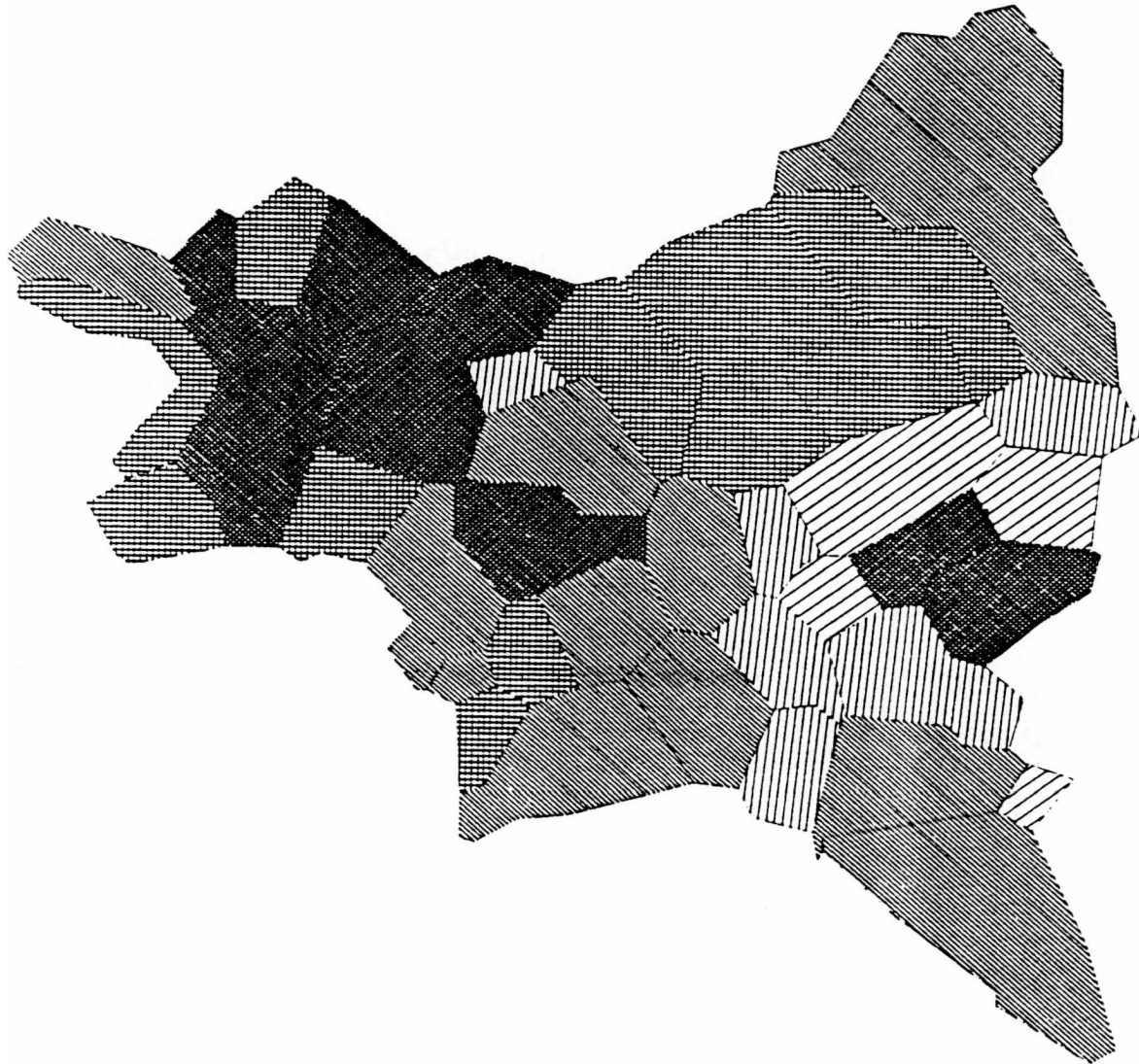
Il existe une forte corrélation entre la plupart de ces critères, ce qui rend cette classification assez robuste et peu dépendante du choix de tel ou tel critère.

Pour certaines de ces études, parfois à titre complémentaire, une analyse en composantes principales a été effectuée sur les valeurs des variables. Sur le département de la Seine-Saint-Denis, nous avons appliqué les deux méthodes (création d'un indicateur de

synthèse par l'intermédiaire des classes, et, "Analyse en Composantes Principales" classique) au groupe de variables qui nous intéressaient : sur le premier axe, (celui de la plus forte part d'inertie) notre classement selon l'indicateur synthétique de précarité s'est trouvé confirmé ; sur le second axe de différenciation est apparue une autre forme d'opposition, qui soulignait deux types de précarité différentes.

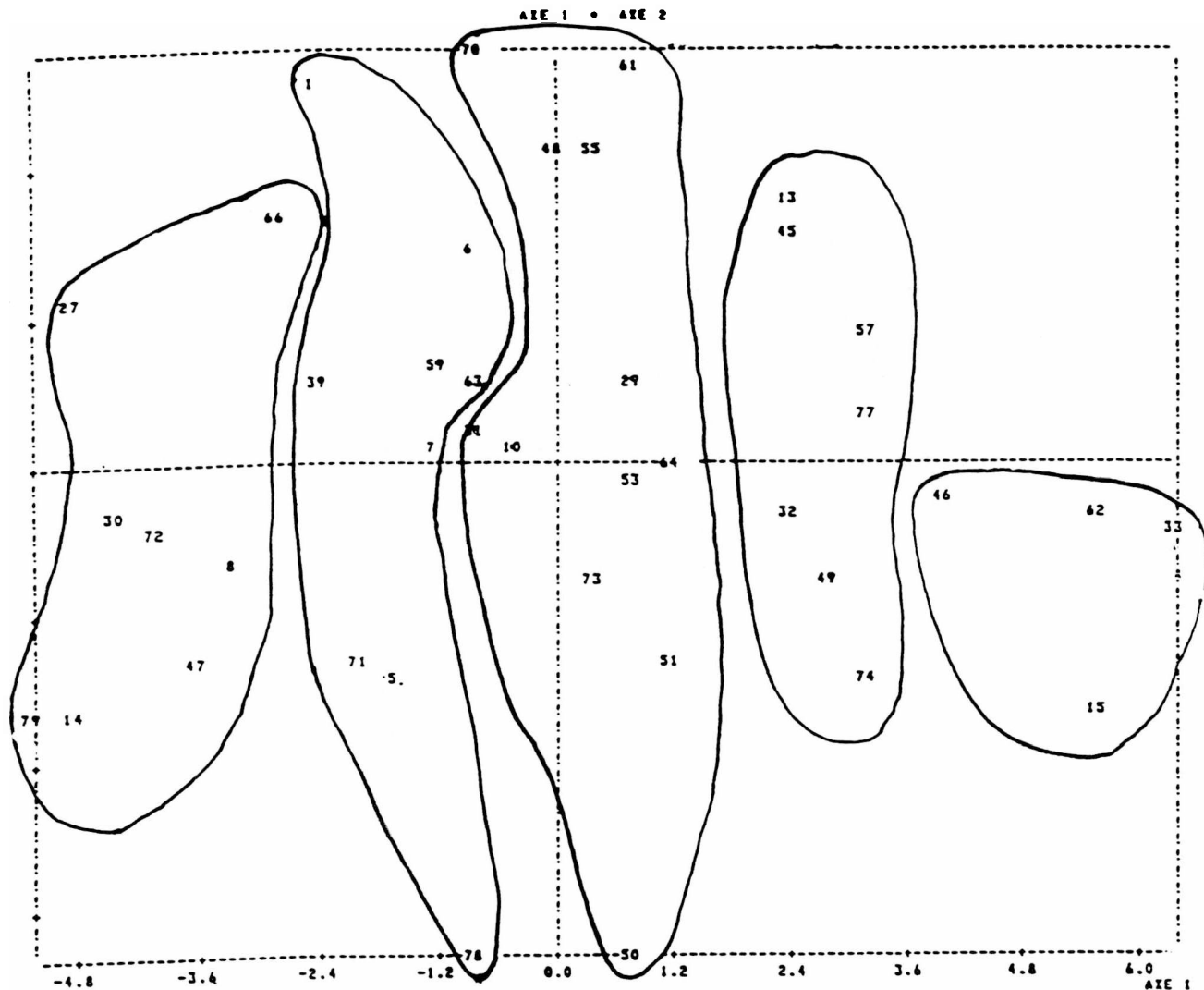
Carte n°3

**CARTE DES COMMUNES DE SEINE-SAINT-DENIS SELON LA CLASSE D'APPARTENANCE
POUR L'INDICATEUR SYNTHETIQUE DE PRECARITE**



Sources : ANPE - INSEE - CAF - DGI

**REPRESENTATION DES DEUX PREMIERS AXES DE L'ANALYSE EN COMPOSANTES
PRINCIPALES REALISEE POUR LES COMMUNES DE SEINE-SAINT-DENIS**



66 Saint-Denis
27 La Courneuve
30 Dugny
72 Stains
08 Bobigny
47 Montfermeil
14 Clichy-S/s-Bois
79 Villetaneuse

01 Aubervilliers
06 Bagnolet
59 Pierrefitte
39 L'Ile-St-Denis
63 Romainville
07 Le Blanc-Mesnil
71 Sevran
05 Aulnay-S/s-Bois
78 Villepinte

70 Saint-Denis
61 Le Pré-St-Gervais
48 Montreuil
55 Pantin
29 Drancy
31 Epinay-S/Seine
10 Bondy
64 Rosny
53 Noisy-le-Sec
73 Tremblay-les-Gonnesse
51 Noisy-le-Grand
50 Neuilly-S/Marne

13 Le Bourget
45 Les Lilas
57 Les Pavillons-S/s-Bois
77 Villemomble
32 Gagny
49 Neuilly-Plaisance
74 Vaujours

46 Livry-Gargan
62 Le Raincy
33 Gournay
15 Coubron

**CLASSEMENT DES COMMUNES DE SEINE-SAINT-DENIS
SELON LE NIVEAU ET LE TYPE DE PRECARITE**

classe	Commune	précarité familles	précarité pers. seules
classe 1	Gournay-sur-Marne	+	
	Coubron	+	
	Le Raincy	+	
	Livry-Gargan	+	
classe 2	Villemonble		+
	Les Pavillons-sous-Bois		+
	Neuilly-Plaisance	+	
	Vaujours	+	
	Gagny	+	
	Le Bourget		+
	Les Lilas		+
classe 3	Noisy-le-Grand	+	
	Rosny-sous-Bois	=	=
	Le Pré-Saint-Gervais		+
	Drancy		+
	Pantin		+
	Montreuil		+
	Neuilly-sur-Marne	+	
	Noisy-le-Sec	=	=
	Tremblay-les-Gonnesse	+	
	Bondy	=	=
	Epinay-sur-Seine		+
	Saint-Ouen		+
classe 4	Villepinte	+	
	Romainville		+
	Pierrefitte-sur-Seine		+
	Bagnolet		+
	Le Blanc-Mesnil	=	=
	Aulnay-sous-Bois	+	
	Aubervilliers		+
	Sevran	+	
	L'Ile-Saint-Denis		+
classe 5	Saint-Denis		+
	Bobigny	+	
	Montfermeil	+	
	Stains	+	
	Clichy-sous-Bois	+	
	Dugny	+	
	La Courneuve		+
	Villetaneuse	+	

+ associe à la commune la précarité correspondante

= signifie que la commune ne se réfère pas à une forme particulière de précarité

Les deux formes de précarité se décrivent de la manière suivante :

- la première plutôt axée sur la dimension pauvreté des personnes seules où l'on retrouve les communes ayant le plus fort taux de chômage, et les plus fortes proportions de ménages ayant des revenus faibles,
- la seconde plus liée à la présence forte de familles nombreuses, bénéficiant de l'Allocation Jeune Enfant et du Complément Familial notamment.

La répartition des communes selon ces deux types de précarité se révèle facile d'interprétation aisée. Les communes proches de Paris sont les plus représentatives de la précarité associée aux personnes seules. Leur composition socio-démographique s'apparente à celle des Parisiens. Les communes situées à l'est du département -les plus éloignées de la capitale- sont à l'inverse les plus caractéristiques de la seconde forme de précarité, typique de difficultés familiales.

Cette interprétation situe le département à l'intérieur de la région dans une géographie élargie, compte tenu de notre cadre initial.

Dans le dernier département étudié, département à dominante rurale, le canton constituait notre unité de référence. La méthode de l'Analyse en Composantes Principales a été principalement utilisée pour opérer un regroupement en plusieurs classes de notre population d'unités géographiques. Aux variables inscrites dans la liste présentée plus avant, a été ajouté un indice de croissance de la population, pour lequel l'effectif de la population recensée en 1990 était exprimé selon l'effectif de la population sur la même unité, base 100 en 1982.

Le département de l'Eure a connu une forte croissance de sa population dans la période intercensitaire, qui a atteint de façon très différentielle, les cantons du département selon leur situation géographique et socio-économique. L'indice de dynamisme géographique s'est par conséquent avéré prépondérant dans l'interprétation de notre classement. Les migrations de population expliquent la majeure partie des fluctuations de cet indice. L'Eure se situant à la périphérie de la Région Parisienne accueille un certain nombre d'accédants à la propriété attirés par le faible coût du terrain, l'éloignement des vicissitudes de la vie à Paris et dans sa banlieue, le développement de l'économie et des communications dans un cadre naturel plutôt agréable. Ainsi certains cantons ont eu une progression importante de l'effectif de leur population entre 1982 et 1990, ils sont principalement situés sur l'axe

reliant Paris à Rouen et dans la vallée de la Seine ; les communes ayant le plus bénéficié de cet afflux de population sont de petites unités rurales, proches des grands axes routiers et ferroviaires.

Là encore, la géographie élargie est nécessaire pour l'appréhension des différences marquant les unités territoriales composant le département. Ce dernier constitue d'abord une unité administrative. Les départements étudiés ici se situent dans ou à la proximité de la Région Parisienne et l'effet de la cité a pu brouiller certaines dynamiques proprement départementales. La recherche d'une unité territoriale valide pour l'analyse des difficultés de logement a été résolue momentanément dans chacune des études ici réalisées par la contrainte d'obtenir une somme de données statistiques suffisantes.

5 - TERRITOIRE OU TERRITORIALISATION

En 1985, le Commissariat Général du Plan avait réuni un groupe de travail autour de la question de l'évaluation des politiques sociales au niveau local. Cette réflexion collective avait abouti à la publication d'un rapport : "Les politiques sociales transversales, une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux"¹.

Ce travail mettait à la disposition des chercheurs et des opérateurs de Développement Social des Quartiers une série complète d'indicateurs destinés à repérer les évolutions des quartiers soumis aux différentes interventions constitutives des programmes de DSQ.

Plus récemment, ces travaux ont fait l'objet d'une opérationnalisation et d'un approfondissement de la part de J.-P. TRICART avec la collaboration de H. SAD SAOUD et P. WALLEZ, sur le site particulier des opérations de Grande-Synthe (Nord). Un rapport résume ces travaux². Etudiant l'aspect organisationnel et l'utilisation des statistiques locales, ce travail corrobore et approfondit d'autres réflexions portant sur l'évaluation des opérations de DSQ quant à la nécessité d'une analyse stratégique du comportement des

¹ La Documentation Française. Paris, 1986.

² TRICART J.-P., SAD SAOUD H., WALLEZ P. : "Contribution à la définition d'une méthodologie d'évaluation des politiques sociales au niveau local". Etude effectuée à la demande du C.G.P.. Lille - 1989, tomes 1 et II.

différents acteurs et à l'analyse des limites associées à l'usage des systèmes statistiques locaux.

La liste des données statistiques utilisées dans ces travaux est fournie ci-dessous. Leurs caractéristiques est de s'appliquer à des ensembles macro-sociaux : département, district, circonscription ou commune, et rarement à des unités territoriales plus adaptées aux sites de DSQ. Pour obtenir des informations plus adéquates, il y a nécessité de construire des enquêtes spécifiques. A ce titre le cas de Strasbourg est une bonne illustration, où s'est instaurée une collaboration entre l'INSEE, l'agence d'urbanisme et l'équipe opérationnelle de DSQ. En dehors de cette expérience, et à la lecture des publications relatives aux D.S.Q., il semblerait que les politiques locales de Développement Social des Quartiers n'utilise que des données construites selon une logique qui ne diffère pas fondamentalement de celle employée par le CREDOC lors des études réalisées sur le logement des plus démunis dans le cadre du département.

Cette similitude est troublante, au regard de la différence des perspectives de départ. La démarche du CREDOC a été territorialisante : des données globales sur le département étaient réparties sur les différentes unités spatiales le composant, afin de recalculer des indicateurs permettant de caractériser chacune d'entre elles dans l'ensemble .

TYPE DE DONNEES UTILISEES DANS L'ETUDE CONCERNANT LES DSQ

Données démographiques

- descriptif selon quelques grands axes de la population totale (âge, sexe, nationalité, structure du ménage, niveau de diplôme, activité et CSP de la personne de référence),

- mouvements naturels de la population,

- mobilité de la population.

Données relatives au logement

- caractéristiques physiques du parc,

- données de gestion du parc,

- modalités d'organisation territoriale,
- nature et contenu des dossiers de demandes de logement,
- données sur l'état d'occupation des logements, le peuplement,
- données sur les impayés de loyer,
- évolution du parc.

Données relatives à la scolarité

- caractéristiques de la population scolaire,
- caractéristiques de fonctionnement des établissements,
- données sur les orientations scolaires et le devenir des élèves,
- données relatives aux sorties du système éducatif.

Données relatives à l'emploi

- structure de la population active,
- caractéristiques des demandes d'emploi de fin de mois,
- caractéristiques des offres d'emploi de fin de mois,
- information sur les TUC et les SIVP.

Source :

"Contribution à la définition d'une méthodologie d'évaluation des politiques sociales au niveau local."

J-P. TRICART avec la collaboration de H. SAD SAOUD ET P. WALLEZ.

Etude effectuée à la demande du Commissariat Général du Plan - Paris - 1989

La démarche de l'étude relative aux DSQ s'intéressait à une unité territoriale en premier lieu, pour en définir la logique, les modes de fonctionnement et produire les outils d'information les plus aptes à saisir la réalité de ces fonctionnements locaux.

La similitude du type de données utilisées tend à prouver que sont à l'oeuvre des logiques semblables dans l'un ou l'autre cas. Comme le soulignent J-P. TRICART et ses collaborateurs, le système statistique semble avoir quelques difficultés à s'échapper du cadre de ses nomenclatures globales pour servir d'outils efficaces à une saisie "de l'intérieur" de la réalité d'un territoire et de ses transformations sous l'effet d'une politique sociale.

Pour appréhender de manière renouvelée cette analyse des territoires deux directions nous paraissent actuellement exploitables.

La première suggérée par Stewart ASQUITH¹ consisterait à développer des outils internes aux logiques territoriales, à partir d'enquêtes locales. Pour cela seraient créés des indicateurs :

- d'identité personnelle,
- de proximité sociale,
- de proximité culturelle,
- de sociabilité intra et inter-familiales,
- de conflictualité,
- d'intégration économique.

La construction de tels indicateurs renvoie à des paradigmes sociologiques. Ils pourraient être complétés par d'autres décrivant la morphologie architecturale et environnementielle du territoire. O. BALAY et G. CHELKOFF ont illustré cette approche dans une étude réalisée sur la Cité Mistral à Grenoble². Pour eux, la cité constitue une multitude d'espaces sonores différenciés selon le lieu, l'heure ou la saison, dans lesquels se produisent des bruits qui alimentent un imaginaire du nombre, un sentiment d'envahissement et de trop

¹ ASQUITH S. : "Social Control and Regulation : Towards a topographical Analysis" in "Delinquance des jeunes" - Vaucresson - Mai 1985 - Volume 2 pp 204 à 216

² BALAY O., CHELKOFF G. : "La dimension sonore d'un quartier : la cité Mistral à Grenoble". Centre de Recherche sur l'espace sonore - juin 1985 - 80 p. Les travaux conduits actuellement par le Laboratoire d'Olfactométrie du C.E.A. sur la ville du Havre s'inscrivent dans une perspective semblable en s'intéressant aux odeurs et non pas aux bruits.

grande proximité des autres. La densité, indicateur habituellement utilisé, est ici vécue - au-delà du chiffre- au travers d'un ensemble de médiations dont les phénomènes sonores sont parties prenantes.

D'autre part, J.-F. BERNARD-BECCARRIES mène un travail d'analyse physico-morphologique des milieux de vie depuis 1975, d'abord au CREDOC¹, puis au CNRS ; ces recherches ont conduit à l'élaboration de la méthode "Résille". Il s'agit dans cette seconde perspective de reconstruire en totalité le système environnemental, physique et humain des individus.

A défaut d'emprunter l'une ou l'autre de ces deux directions de travail, qui consistent finalement à approfondir la construction d'indicateurs, il est possible d'adopter une position plus radicale.

En premier lieu, on peut considérer que la similitude des deux séries d'indicateurs construites (l'une par le CREDOC, l'autre dans le cadre des recherches locales relatives au DSQ) est une démonstration suffisante, pour affirmer qu'il n'est pas possible, ni même souhaitable d'engager d'autres formes de modélisation des informations locales. Un affinement des résultats serait cependant utile dans cette perspective, et l'expérience de Strasbourg pourrait servir de modèle à ce titre et à terme, si elle aboutissait à d'autres indicateurs, invaliderait cette thèse.

Dans cette logique, le canton en milieu rural et la commune en milieu urbain, forment les échelons pertinents pour une bonne appréciation de la vie locale. Toute réduction supplémentaire de l'échelle n'améliorerait que très peu cette analyse, risquerait même de faire basculer l'information hors de la zone de pertinence : du quartier à l'îlot, de l'îlot à l'immeuble et de l'immeuble à la cage d'escalier, le point ultime étant le ménage. Dans cette perspective, l'essentiel consiste à mettre en place une ingénierie de l'information locale, de manière à la rendre utilisable pour les acteurs. La création actuellement recherchée d'observatoires de la vie locale met en forme cette logique.

En second lieu, comme l'ont évoqué J-P. TRICART et ses collaborateurs, il serait souhaitable de se pencher plus précisément sur la définition du concept flou de développement local. Le développement économique répond à une définition assez déterminée,

¹ BERNARD-BECCARRIES J.-F. : "Typologie de l'environnement". Rapport du CREDOC - Paris, 1975 - 106p.

la notion de développement social est déjà moins claire à poser. Faute d'une approche conceptuelle de la notion de développement local susceptible d'être modélisée, cette définition se résume actuellement aux acteurs qui la constituent et aux actions qui la composent. Cette absence théorique explique probablement les difficultés qu'éprouvent les uns et les autres à construire des outils statistiques sans savoir de manière précise ce que l'on cherche à mesurer.

CHAPITRE III

LA DEMANDE DE LOGEMENT

Dans les demandes adressées aux organismes d'études ou de recherches dans le cadre de l'élaboration des bilan-diagnostic préparatoires à la mise en oeuvre des plans départementaux, par les responsables des Directions Départementales de l'Equipeement ou les élus, lorsque ces derniers sont maîtres d'oeuvre, émergent deux questions : "Combien et comment ?".

Combien y-a-t-il de personnes, de ménages ou de familles démunies et mal-logées et comment pouvons-nous leur procurer un logement ? Plus trivialement, la question pourrait se résumer de la manière suivante : "Dites-nous quelles est la demande et trouvez les solutions pour ajuster l'offre".

La réponse à la première partie de cette question renvoie à un paradigme de marché. Le logement est un marché où viendraient se rencontrer offreurs et demandeurs. C'est une image d'Epinal, exacte dans ses grands traits, elle n'en caricature pas moins le réel. De nombreux auteurs en ont montré la nécessaire complexification. Lorsque BOURDIEU analysant le rapport entre l'acheteur et le vendeur d'une maison individuelle montre qu'au fil de l'échange, le vendeur de maison se transforme en un vendeur de crédit¹ il casse la simplicité supposée du marché du logement. Et, lorsque Jean-Paul CARRIERE² montre que le "sous marché du taudis" constitue un segment à part du marché immobilier, il contribue à montrer l'imperfection du modèle de référence.

Aussi, aux questions initiales posées par les demandeurs d'études, nous avons, le plus souvent répondu en substituant d'autres questions "Qui est mal logé et sans ressources ?" et parfois "Où sont les mal-logés sans ressources ?". Parce que la réponse à la demande d'étude nous contraignait à esquisser une démarche du côté du dénombrement, nous avons parfois avancé dans cette direction tout en indiquant les faiblesses et peut-être aussi, le relatif manque d'intérêt de cette approche, en dehors d'une estimation grossière. En effet, si la demande, comme nous le pensons, est multiple et fragmentée, les réponses doivent prendre en compte cette diversité. D'une étude à l'autre, d'un département de la couronne à un département plus éloigné, c'est cette diversité exprimée parfois en termes de demande et parfois simplement en termes de présences "hors la norme" dans le champ du logement que nous avons essayé de montrer.

¹ Sous la direction de Pierre BOURDIEU : "Eléments d'une analyse du marché de la maison individuelle". Paris - Collège de France - 1990, 103 p.

² CARRIERE J-P. et al. "Dysfonctionnements du marché immobilier et itinéraire résidentiel des mal-logés". Université de Poitiers - CNAF - Février 1987, 219 p.

1 - LA DEMANDE CENTRALISEE : LE FICHER DEPARTEMENTAL DES MAL-LOGES

Il est de règle que les préfetures recensent et tiennent à jour un fichier de toutes les personnes désirant avoir accès à un logement social. Cette règle souffre de notables exceptions. Soit parce que l'ampleur de la tâche excède les moyens des services de l'administration préfectorale, soit parce que ce fichier n'a pas été mis en place dans les années soixante et que depuis, nul n'a jugé utile de se lancer dans ce travail de Sysiphe. Sur les quatre départements enquêtés, un seul était dans ce dernier cas, deux disposaient d'un fichier informatisé, et le dernier se trouvait dans une phase transitoire entre gestion informatisée et gestion manuelle de son fichier des mal-logés.

L'analyse effectuée par le CREDOC de la demande de logement saisie dans le fichier des mal-logés a porté sur un département où il était informatisé ; sa gestion étant cependant confiée à un service extérieur à la Préfecture.

Lors de l'enregistrement des demandes, outre la date d'inscription, on relève différentes informations relatives aux caractéristiques socio-économiques de la famille (nombre de personnes dans le foyer, sexe et nationalité de la personne qui s'inscrit, commune d'origine) et aux spécificités du logement demandé (nombre de pièces, commune désirée, type de logement affecté). Selon l'état du logement alors occupé par la famille, un certain nombre de priorités peuvent être relevées : caractère insalubre ou de péril, habitat en bidonville ou en transit, habitat anormal ou atypique, état de surpeuplement, réquisition ou expulsion.

Ce fichier est nettoyé à intervalles réguliers, tous les deux ans, et depuis peu tous les ans. C'est-à-dire qu'on raye le nom de toutes les personnes présentes depuis trop longtemps, à moins qu'elles ne se réinscrivent explicitement, auquel cas, c'est la date de la première inscription qui est conservée. Ainsi, on peut trouver dans le fichier des personnes inscrites depuis 1985 ou 1986.

L'attribution d'un logement social à une famille conduit celle-ci à ne plus figurer dans le fichier. Toutefois la procédure de radiation est sujette à bien des erreurs. En effet, la

famille attributaire n'a pas obligation de prévenir la Préfecture de sa nouvelle situation. Les services préfectoraux envoient tous les trois mois un listing des mal-logés aux mairies, qui sont censées le renvoyer en précisant les familles qui sont logées et celles qui ne le sont toujours pas.

Le fait que les mairies ne renvoient pas systématiquement les informations nécessaires et que la gestion informatique du fichier soit confiée à un service extérieur à la Préfecture explique le caractère certainement non exhaustif du fichier des mal-logés. Ajoutons à cela les familles qui ont trouvé à se loger par leurs propres moyens et qui n'en n'ont pas prévenu l'administration.

Enfin, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel fichier au niveau de la gestion des demandes. S'il est intéressant de connaître les personnes qui n'ont pu bénéficier de l'accès au parc locatif social, l'étude ne peut être complète que si on sait, dans le même temps, combien de personnes ont pu avoir accès aux logements sociaux. Alors seulement, on pourra savoir, en comparant les caractéristiques des effectifs logés et de ceux encore en attente d'un logement, les profils des populations réellement défavorisées dans leur demande de logement.

Sur une période de trois mois par exemple, on enregistrerait toutes les demandes pour un logement social. Six mois ou un an plus tard, on étudierait ce qu'il est advenu de ces demandes. On aurait une idée du temps écoulé entre la demande de logement et l'installation effective, si elle a lieu. On pourrait aussi comparer les profils des populations : celles qui sont facilement logées, celles qui restent plus longtemps dans le fichier ... La construction de typologies d'individus selon la facilité qu'ils ont à trouver un logement social deviendrait alors possible.

Toute étude du fichier des Mal-Logés doit donc être considérée avec précaution. Les informations traitées n'ont pas la qualité et la fiabilité auxquelles on devrait s'attendre. Enfin, la définition de l'individu de base est très précise, il s'agit des personnes qui ont effectué une demande d'attribution d'un logement social.

1-1. Une image de la demande dans le fichier des Mal-Logés : le cas de la Seine-et-Marne.

Il n'existe pas de structure familiale type pour les inscrits au fichier des Mal-Logés. La seule indication disponible concerne le nombre total de personnes vivant dans la

famille et rien n'indique s'il s'agit d'enfants ou d'adultes. On relève néanmoins que 26 % des inscrits sont des personnes seules, 29 % des couples sans enfants ou des isolé(e)s avec un enfant. Enfin, 19 % des familles concernées sont composées de trois personnes, et 26 % des familles sont composées de quatre personnes ou plus.

Chez les "prioritaires", on remarque une structure familiale où les foyers sans enfants sont relativement nombreux : 46 % des foyers sans enfants (28 % d'isolé(e)s et 18 % de couples), 20 % d'isolés avec enfants et 31 % de couples avec enfants. 4,4 % des familles regroupent plus de deux adultes, nous les avons qualifiées de familles complexes. Il est assez fréquent de constater que la population pauvre dans son ensemble comporte plus de familles avec enfants que la population défavorisée sur le plan du logement. C'est là le résultat des plans sociaux qui favorisent le relogement des familles avec enfants, surtout lorsque ceux-ci sont en bas âge.

On relève une majorité de 76 % de Français parmi les inscrits. Viennent ensuite les Africains du Nord (9%), puis les Africains et les membres des pays de la C.E.E. (6 % chacun), enfin les autres nationalités (1,8 %) et les ressortissants des pays de l'Est (1,4 %).

Même si la nationalité française est toujours largement la plus répandue chez les "prioritaires" (70 % d'entre eux sont Français), il y a relativement plus d'Africains chez les "prioritaires" et moins de Français. La différence de structure entre inscrits et "prioritaires" vient surtout de ces deux sous-populations. En effet, le pourcentage de Français passe de 76 à 70 %, alors que la part des personnes originaires d'Afrique passe de 6 à 10 %. La structure des autres nationalités est tout à fait comparable.

Tableau n°13
COMPARAISON DES INSCRITS ET DES "PRIORITAIRES" : LA NATIONALITE
(SEINE-ET-MATNE)

Nationalité	Inscrits	Prioritaires
Autres nationalités	61	24
%	1,8	2,2
Afrique du Nord	302	105
%	9,0	10,0
Afrique	183	107
%	6,0	6,0
France	2 544	756
%	76,0	71,0
Pays de la C.E.E.	196	62
%	6,0	6,0
Pays de l'Est	48	17
%	1,4	1,6
TOTAL	3 334	1 071
%	100,0	100,0

Source : CREDOC à partir du fichier des Mal-Logés 1989 (échantillon 10 communes). Préfecture de Seine-et-Marne.

Tableau n°14
REPARTITION DES INSCRITS EN FONCTION DE LA NATIONALITE
ET DE LA TAILLE DE LA FAMILLE (SEINE-ET-MARNE)

Nationalité	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes et plus	Total
Autres nationalités	10	8	18	15	8	60
%	-	-	-	-	-	-
Afrique du Nord	46	61	45	28	122	302
%	15,0	20,0	15,0	9,0	41,0	100,0
Afrique	15	40	37	40	51	183
%	8,0	22,0	20,0	22,0	28,0	100,0
France	766	897	500	273	193	2 539
%	30,0	32,0	20,0	11,0	7,0	100,0
Pays de la C.E.E.	35	53	34	30	44	196
%	18,0	27,0	17,0	15,0	23,0	100,0
Pays de l'Est	6	12	6	10	14	48
%	-	-	-	-	-	-
TOTAL	878	981	640	396	433	3 328
%	26,0	29,0	19,0	12,0	13,0	100,0

Source : CREDOC (Fichier des Mal-Logés 77 (échantillon)).

L'analyse des ressources des demandeurs fait apparaître la répartition suivante :

Tableau n°15
REPARTITION DE LA POPULATION EN FONCTION DU REVENU
PAR UNITE DE CONSOMMATION
(SEINE-ET-MARNE)

Tranches de revenu par unité de consommation (en Francs par mois)	Effectif	%
0 - 100 F.	21	2,0
101 - 500 F.	54	5,0
501 - 1 000 F.	71	6,6
1 001 - 1 750 F.	112	10,5
1 751 - 2 500 F.	143	13,4
2 501 - 3 500 F.	193	18,0
3 501 - 4 500 F.	151	14,1
Plus de 4 501 F.	326	30,4
TOTAL	1 701	100,0

Source : CREDOC (Fichier des Mal-Logés 77 (échantillon)).

Si 37,5 % des demandeurs prioritaires se situent en-dessous de 2 500 Francs par unité de consommation, on remarque qu'un petit tiers de l'effectif des demandeurs de logement se situent au-dessus de 4 500 Francs par U.C.

La répartition selon le niveau de revenu par unité de consommation ne se fait pas suivant le nombre d'adultes présents (opposition couple/isolé(e)), mais il apparaît une très nette différence entre les foyers sans enfants et les foyers avec enfants.

Tableau n°16
REPARTITION DES "PRIORITAIRES" EN FONCTION DE LA TRANCHE DE REVENUS
PAR UNITE DE CONSOMMATION ET DE LA STRUCTURE FAMILIALE (SEINE-ET-MARNE)

Revenu	Familles complexes	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Isolés sans enfants	Isolés avec enfants	Total
0-100	0	0	4	2	15	21
%	-	0,0	1,2	0,7	7,1	2,0
101-500	3	5	29	2	15	54
%	-	2,6	8,9	0,7	7,1	5,0
501-1000	4	11	28	17	11	71
%	-	5,7	8,6	5,8	5,2	6,6
1001-1750	5	20	37	17	33	112
%	-	10,4	11,3	5,8	15,6	19,5
1751-2500	7	12	78	13	33	143
%	-	6,3	23,9	4,4	15,7	13,4
2501-3500	13	42	70	27	41	193
%	-	21,9	21,4	9,2	19,4	18,0
3501-4500	9	24	55	36	27	151
%	-	40,6	8,0	61,0	17,1	30,4
+ de 4500	6	78	26	180	36	326
%	-	40,6	8,0	61,0	17,1	30,4
TOTAL	47	192	327	294	211	1071
%	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : CREDOC (Fichier des mal-Logés 77 (échantillon).

En effet, les familles sans enfants apparaissent moins défavorisées : la classe modale pour les couples sans enfants et les isolés sans enfants est celle des 4 500 francs et plus (41 % des couples et 61 % des isolés sans enfants).

En revanche, plus de la moitié des couples avec enfants ont un revenu par unité de consommation mensuel inférieur à 2 500 Francs, retenu ici comme seuil de pauvreté. Il est certain que ces familles ont d'énormes problèmes financiers. De même, les 21 % de couples avec enfants dont le revenu par unité de consommation varie entre 2 500 et 3 500 Francs par mois sont à la limite d'une situation difficile (21 % des couples avec enfants).

Les Français disposent des revenus les plus élevés : ils sont plus nombreux que les autres à figurer dans les tranches supérieures à 3 500 Francs. Cela tient en partie à un effet structurel : nous avons vu que les Français sont souvent des personnes isolées, avec peu d'enfants, et le revenu de ces structures familiales est plutôt supérieur aux autres.

Mais dans le même temps, ce sont des personnes françaises ou originaires d'Afrique du Nord qui sont très défavorisées (moins de 100 Francs par mois).

Les Africains du Nord sont sur représentés dans les tranches entre 1 000 et 2 500 Francs, c'est-à-dire les tranches très en-dessous du seuil de pauvreté, les Africains dans les tranches de 1 750 à 3 500 Francs, c'est-à-dire plutôt sous le seuil de pauvreté.

Les personnes originaires des pays de la C.E.E. sont pour une bonne part dans les tranches de 1 750 à 3 500 Francs, mais également pour un tiers d'entre eux dans les plus de 4 500 Francs : ils sont alors plutôt au-dessus de ce seuil de pauvreté.

Il est difficile de situer le niveau de revenu des personnes originaires des pays de l'est ou des autres nationalités : l'effectif des personnes concernées est trop faible.

1-2. Une demande particulière

L'intitulé du fichier ne trompe pas sur son contenu. Il ne s'agit pas d'un fichier des mal-logés démunis, il s'agit bien d'un fichier des mal-logés. Dans la mesure où aucune barrière n'est mise lors du dépôt des dossiers, il s'agit d'abord d'un fichier des demandeurs de logement parmi lesquels figurent des personnes à faibles ressources et des personnes qui s'estiment mal logées selon leurs propres critères.

En fonction de ces demandes, les services préfectoraux effectuent un double classement. Ils définissent d'abord des critères de priorité en fonction de la situation de logement au moment de la demande. Ils proposent ensuite un type de logement tenant compte de la structure de la famille et de son niveau de ressources.

L'attribution du type de logement social tient compte à la fois des revenus disponibles et de la taille de la famille, c'est-à-dire d'une notion se rapprochant de celle de revenus par unité de consommation. Il est possible de vérifier que le type de logement alloué est effectivement corrélé avec le revenu par unité de consommation.

Les personnes dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 3 500 Francs se voient de manière quasi automatique attribuer un P.L.R. qui constitue le "bas de gamme" du logement social en France.

Les revenus par unité de consommation situés entre 3 500 et 4 500 Francs sont concernés par les P.L.R., mais aussi également par les H.L.M.. Seuls 5 % d'entre eux peuvent accéder à un I.L.M..

Quant aux revenus par unité de consommation supérieurs à 4 500 Francs, ils ne sont plus que très peu concernés par des P.L.R (17 %). Ils sont affectés en H.L.M. ou en I.L.M.. Notons que seules des personnes disposant d'un revenu par unité de consommation supérieur à 4 500 Francs peuvent accéder à un I.L.N..

Tableau n°17
REPARTITION DES "PRIORITAIRES" EN FONCTION DE LEUR REVENU
PAR UNITE DE CONSOMMATION ET DU TYPE DE LOGEMENT ATTRIBUE
(SEINE-ET-MARNE)

-% en ligne-				
Revenu	P.L.R.	H.L.M.	I.L.M.	I.L.N.
0 - 100 F.	21	-	-	-
%	-	-	-	-
101 - 500 F.	54	-	-	-
%	-	-	-	-
501 - 1000 F.	71	-	-	-
%	-	-	-	-
1001 - 1750 F.	112	-	-	-
%	-	-	-	-
1751 - 2500 F.	142	-	1	-
%	99,3	-	0,7	-
2501 - 3500 F.	182	10	1	-
%	94,3	5,2	0,5	-
3501 - 4500 F.	81	63	7	0
%	54,0	42,0	5,0	-
4500 F. et plus	56	151	106	12
%	17,0	46,0	33,0	4,0
TOTAL	719	224	115	12
%	67,0	21,0	11,0	1,0

Source : CREDOC (Fichier des Mal-Logés (échantillon)).

En étudiant dans le fichier de la C.A.F. de Seine-et-Marne la population des allocataires-logement, on s'aperçoit qu'il n'y a guère de différence au niveau des revenus entre les "locataires HLM" et les "autres locataires". La répartition se fait comme suit : 8 % ont un revenu par U.C. inférieur à 1 800 Francs, 17 à 18 % un revenu par U.C. compris

entre 1 800 et 2 700 Francs ; 58 à 60 % un revenu par U.C. compris entre 2 700 et 5 400 Francs et enfin 16 à 18 % ont un revenu par U.C. supérieur à 5 400 Francs.

On attribue majoritairement des P.L.R. : 62 % des inscrits sont concernés par un Programme à Loyer Réduit qui constitue le bas de gamme des logements sociaux. 22 % des inscrits se sont vus attribuer une H.L.M. (Habitation à Loyer Modéré), 15 % un I.L.M. (Immeuble à Loyer Modéré). Enfin, seul 1,3 % des inscrits peuvent demander un I.L.N. ou Immeuble à Loyer Normal. On s'aperçoit que de moins en moins de personnes sont concernées lorsque le niveau de l'habitat social s'élève.

Si on s'intéresse au type de logement, les "prioritaires" sont à une plus forte majorité encore concernés par les P.L.R.. Pour toutes les autres catégories de logement social, et surtout pour l'I.L.M., la part des "prioritaires" est moindre que celle des inscrits.

Cette attribution différente de logements sociaux montre que les "prioritaires" disposent de moins de ressources que les inscrits dans leur ensemble, et donc moins encore que les inscrits non prioritaires.

A partir de la nationalité des inscrits, on peut reconstituer trois grands profils en regard du type de logement attribué. Rappelons que l'attribution du logement dépend essentiellement du niveau de ressources et du nombre de personnes de la famille inscrite.

Les Français et les membres des pays de la C.E.E. se voient attribuer majoritairement des P.L.R. (Programme à Loyer Réduit), mais sont aussi très concernés par les logements destinés à des tranches de revenus supérieures (24 % en H.L.M. et plus de 15 % en I.L.M.).

Les Africains du Nord et autres nationalités constituent un groupe intermédiaire : beaucoup de P.L.R., mais une part tout de même non négligeable d'H.L.M. (14 %) et d'I.L.M. (7 %).

Enfin, Africains et ressortissants des pays de l'Est se voient octroyer le pourcentage de P.L.R. le plus élevé (85 %). La part d'H.L.M. est moindre que pour le groupe précédemment cité (Africains du Nord et autres nationalités), mais surtout il y a beaucoup moins d'I.L.M. (4 %).

2 - UNE DEMANDE FRAGMENTEE : INSTITUTIONS ET SERVICES SOCIAUX

Entre l'inscription au fichier des mal-logés et l'attribution d'un logement dans le secteur H.L.M., il peut s'écouler un temps parfois très long, de l'ordre de deux à cinq ans selon les demandes et la situation des familles. Aussi les demandeurs usent d'autres stratégies pour formuler leur demande. Parfois directement auprès des organismes d'H.L.M. lorsque le fichier central est inexistant ou défaillant, parfois auprès des élus ou du cabinet du préfet, beaucoup enfin recourent aux travailleurs sociaux ou aux institutions sociales, faisant de ces dernières des médiateurs auprès des organismes censés pouvoir attribuer des logements. Au cours des quatre études menées par le CREDOC, il nous est arrivé, particulièrement en Seine-et-Marne et dans l'Eure, de mener des entretiens avec des responsables de circonscription, des responsables de centres communaux d'action sociale et de personnes d'associations caritatives. A l'issue de ces entretiens, on voit apparaître une double classification des demandes de logement en fonction du type de population demandeur et en fonction des problèmes de logement rencontrés.

2-1. Les demandeurs de logement aux institutions sociales

Familles monoparentales, familles nombreuses, personnes seules et population d'origine étrangère constituent les gros bataillons des demandeurs de logement aux institutions sociales.

Les familles monoparentales présentent moins de solvabilité. Si la majorité des chefs de ces ménages sont actifs, la plupart ont une situation professionnelle précaire. Parmi les bénéficiaires de la Caisse d'Allocations Familiales, en Seine-et-Marne et en Seine-Saint-Denis, 30 % des familles monoparentales sont pauvres. La difficulté pour ces familles réside surtout dans l'accès au parc locatif social où les loyers sont pourtant moins élevés et où il est plus aisé de percevoir une allocation-logement.

Les familles nombreuses. Le troisième enfant est souvent responsable de déménagement ou fait apparaître une forme de surpeuplement. Dans la proche banlieue parisienne, les grands logements se trouvent essentiellement situés dans un habitat social déjà surchargé. Les familles nombreuses représentent 20 % des ménages bénéficiaires de prestations familiales. Elles sont près de deux fois plus nombreuses (38 %) dans la population des allocataires pauvres. Les prestations qu'elles reçoivent sont prépondérantes

dans leurs ressources. Les plus démunies se reportent sur le parc locatif privé ancien, généralement moins coûteux, mais aussi moins confortable, voire insalubre.

Les personnes seules. Les difficultés relèvent pour les plus jeunes d'une insertion sociale et économique incertaine. Pour les plus âgés, il s'agit souvent de femmes dont les pensions ou retraites sont insuffisantes.

Les personnes seules constituent la clientèle privilégiée du logement collectif et des hôtels meublés. Elles constituent 52 à 56 % des bénéficiaires du R.M.I., et sont alors hébergées en majorité par des amis ou des parents. Les exigences posées par les bailleurs en termes de ressources sont plus lourdes de conséquences pour les isolés et font que ces personnes s'orientent parfois sur des logements anciens et offrant peu de confort : salle de bains incomplète, WC sur le palier, etc. Les plus marginalisées sont sans domicile fixe.

La population d'origine étrangère. Il faut distinguer les familles des individus seuls, qui se logent fréquemment dans des hôtels meublés ou en logement-foyer. Plus grandes et plus jeunes, faisant fréquemment cohabiter les générations, les familles étrangères devraient plutôt rechercher de grands logements. Mais l'habitat collectif social moins coûteux peut se révéler inadapté à leur mode de vie. Les bailleurs rechignent à accueillir ces familles, ou essaient de les cantonner dans certains immeubles. Cette population pose le double problème de l'accès au logement social et de l'intégration par ou pour le logement. Elle se tourne vers un habitat ancien, transitoirement favorable à son accueil : loyers plus faibles, souplesse des rapports avec les bailleurs et plus grande liberté d'usage.

2-2. L'origine du recours au secteur social.

2-2-1. Des ressources insuffisantes

A l'origine du recours aux travailleurs sociaux figurent le plus souvent des motifs d'ordre financier.

Plusieurs facteurs contribuent à ces difficultés financières : le chômage, les ressources limitées (RMI, API, AAH, petite retraite, salaire modeste), le nombre de personnes dans la famille, les ruptures conjugales ou familiales, les problèmes de santé ...

Cependant, comme le montre le tableau ci-dessous, il est nécessaire de différencier l'endettement du fait des impayés de loyer et l'endettement du fait du non remboursement des prêts à l'accession.

Tableau n°18
NOMBRE DE CCAS AYANT RECU DES DEMANDES LIEES A UN PROBLEME DE LOGEMENT
SELON LE TYPE DE DIFFICULTES RENCONTREES (SEINE-ET-MARNE)

Problèmes rencontrés	Oui	Non
Impayés de loyer	15	7
Remboursements de prêts	13	10
Habitat précaire	11	12
Autres (habitat éloigné, divorce, famille monoparentale, jeune de moins de 25 ans	15	8

Source : CREDOC, Enquête auprès des CCAS de Seine-et-Marne (1989).

Les dettes de loyer constituent l'aspect prépondérant de la perception que peuvent avoir les travailleurs sociaux des difficultés des familles face au logement.

Près de la moitié des ménages endettés sont des ménages sans emploi. Par ailleurs, l'endettement concerne 34 % des familles monoparentales d'après une étude de l'équipe sociale de la CAF de Fontainebleau, et lorsqu'elles ont deux enfants, dans un cas sur deux, elles sont touchées par ce problème. D'autre part près d'un tiers des couples avec enfants sont endettés.

En fait, les ménages les plus concernés par les problèmes de dettes de loyer sont les ménages avec des problèmes d'emploi et ayant des enfants.

Pour les travailleurs sociaux, dans la majorité des cas, le chômage ou l'inactivité professionnelle reste à l'origine des difficultés des familles. Pour les directeurs de Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale rencontrés, la dette de loyer n'est qu'un aspect du processus de désocialisation de ces familles : "inactifs depuis longtemps, ils ont "perdu" l'habitude de payer ...". Certains ménages se retrouvent avec 60 ou 80 000 Francs de dettes de loyer et plus ils sont endettés plus il est difficile de les aider. C'est pourquoi selon certaines responsables de circonscription, mais aussi de C.H.R.S., il serait parfois

nécessaire d'expulser plus rapidement les familles, les dettes seraient moins importantes et ainsi la réinsertion serait plus aisée.

Les accédants en difficulté constituent le second groupe de personnes à forts problèmes financiers. Dans le département de Seine-et-Marne 80 % des accédants en difficulté signalés sont mariés, 8 % vivent maritalement et un peu plus de 9 % sont séparés ou divorcés. 7 % des chefs de ménage ont moins de 31 ans et 33 % ont plus de 40 ans. Plus de la moitié sont employés.

79 % des accessions ont été financées par un Prêt Aidé à l'Accession (P.A.P.) et 20 % par un prêt conventionné. Plus de la moitié ont souscrit un ou deux prêts complémentaires et 18 %, trois. Plus du tiers ont contracté un prêt en dehors de la période dite "difficile" (de juillet 1981 à décembre 1984 alors que les taux d'intérêt étaient élevés) et ces emprunteurs ne peuvent donc pas bénéficier de mesures gouvernementales susceptibles d'alléger leurs charges de remboursement.

75 % des familles rencontrées dans le cadre du dispositif en 1988 avaient un retard dans le remboursement de leurs prêts immobiliers. Un tiers d'entre elles avaient un arriéré de plus de 40 000 Francs et le quart un arriéré supérieur à 50 000 Francs.

La lecture du tableau ci-après fait apparaître que 57 % des accédants rencontrés dans le cadre du dispositif ont un taux d'effort supérieur à 37 % du revenu familial.

Les retards dans le remboursement des prêts s'accompagnent très souvent d'autres difficultés financières (découverts bancaires, retards de paiement : impôts, EDF/GDF, téléphone, crédits à la consommation, cantine, ...).

Tableau n°19

TAUX D'EFFORT DES MENAGES SEINE-ET-MARNAIS EN DIFFICULTE DANS L'ACCESSION

Taux d'effort	Pourcentage
Moins de 33 %	18,3
Entre 33 et 37 %	14,7
Entre 37 et 45 %	18,8
Entre 45 et 55 %	16,8
Plus de 55 %	21,4

Source : Commission d'Aide aux accédants en difficulté (77).

Des difficultés relationnelles au sein de la famille accompagnent fréquemment ces difficultés financières. Ces situations préoccupent beaucoup les assistantes des circonscriptions : *"Nous sommes préoccupées par la montée des déséquilibres psychologiques"* (Noisiel). *"La vente signifie un effondrement des valeurs familiales, une rupture de l'harmonie familiale qui s'accompagne de conflits ou de problèmes d'enfance maltraitée"* (Provins).

Aujourd'hui, toutes les circonscriptions sociales ont à aider des familles endettées dans l'accession. Seul, le secteur géographique de Fontainebleau, en Seine-et-Marne est peu affecté par ce problème. En effet, il n'existe pas de constructions neuves à vendre et accessibles aux revenus des ménages connus des travailleurs sociaux.

A côté de ces populations pour lesquelles la difficulté essentielle est de pouvoir se maintenir dans un logement, il faut distinguer une autre population connue des travailleurs sociaux et pour laquelle la difficulté ne réside pas dans la possibilité de se maintenir dans un logement mais plutôt dans le fait d'être logée en dehors de la norme communément admise.

2-2-2. Un habitat hors norme

Sous le terme générique d'habitat hors norme, sont habituellement regroupés des groupes de populations qui entretiennent des rapports profondément différents avec l'habitat. A l'occasion de l'étude réalisée dans le département de l'Eure, nous nous sommes attachés à mettre en évidence les conditions d'habitat de ces populations rencontrées également dans les autres départements. Il nous paraît utile de distinguer en fait plusieurs types de population :

- Une population interstitielle

Les services sociaux de la Mutualité Sociale Agricole de l'Eure au cours d'un entretien nous ont parlé de "l'homme aux bottes de paille". Cet ancien ouvrier agricole qui dormait été comme hiver dans une vieille meule de paille, refusant d'en partir aux froids venus. La fourniture par les services sociaux d'un sac de couchage a été la seule action d'abord acceptée par cette personne, plus tard, est venu un placement en maison de retraite. Cette situation est typique de ce que nous appelons une population interstitielle, vivant sans ressources dans un état proche de la clochardisation, dans des locaux fortement dégradés. Contrairement aux S.D.F., leurs déplacements restent très limités.

Nous avons pu analyser 175 dossiers d'allocataires R.M.I. sélectionnés par la DDASS parce qu'ils présentaient au premier trimestre 1989 des problèmes d'habitat particulièrement graves et vivaient dans un habitat hors norme. Sur ces 175 dossiers, nous en avons sélectionné 60 qui correspondaient bien à notre définition de la population "interstitielle".

Il s'agit d'une population dont la moyenne d'âge est de 43 ans donc supérieure à la moyenne d'âge des allocataires (37 ans), et qui est composée essentiellement d'hommes (8 femmes seulement sur 60 personnes).

Tableau n°20
MODE DE "LOGEMENT" DE LA POPULATION INTERSTITIELLE RMISTE
(EURE)

Hébergement de nuit (amis, foyer, tas de bois, garage ...)	12
Maison délabrée (pas d'eau ni d'électricité)	14
Baraquement	12
Ancien bâtiment agricole (étable ...)	6
Maison désaffectée	6
Garage, cabane, abri de jardin	6
Abri prêté par un ami ou la municipalité	6
TOTAL	60

Source : DDASS 27, 1er trimestre 1989, exploitation CREDOC

- La population sans domicile fixe

Concernant cette population, nous disposons de deux sources d'information. La première provient du fichier des allocataires du R.M.I. et fait apparaître un chiffre de 54 RMistes en juillet 1990, la seconde nous est fournie par les gestionnaires des centres d'hébergement.

Ce chiffre est très loin de recouvrir le nombre exact de personnes sans domicile fixe, officiels ou non, circulant dans le département de l'Eure. On peut lui superposer les estimations réalisées par les C.H.R.S. à partir des demandes qui leur sont adressées par les personnes elles-mêmes. Il apparaît en effet qu'une part de cette population ne bénéficie pas

du R.M.I. L'estimation avancée par un centre d'hébergement fait état de 400 personnes dans cette situation, dont 55 hébergées en C.H.R.S. actuellement.

Nous n'incluons pas ici une partie de la population traditionnellement considérée comme "S.D.F.", les voyageurs en caravane, sur lesquels nous reviendrons dans les pages suivantes.

Les allocataires du R.M.I. sans domicile fixe présentent les caractéristiques suivantes :

- 1) Sexe : comme la population interstitielle, il s'agit essentiellement d'hommes (18 % de femmes seulement),
- 2) 60 % avaient des ressources inférieures à 500 F. par mois avant l'attribution du R.M.I..
- 3) Une surreprésentation des tranches d'âges supérieures à 35 ans, par rapport à l'ensemble des allocataires R.M.I..

Les foyers d'hébergement mettent l'accent sur leur fonction éducative ou de réinsertion. Cette orientation, si elle semble, à terme, porteuse d'effets plus significatifs, entraîne deux contraintes qui ne sont que les deux faces d'un même problème. L'action éducative se déroule sur un temps nécessairement plus long. Ainsi, les durées de prises en charge oscillent entre six mois et un an. S'agissant de foyers où la capacité d'accueil est de 15 à 20 personnes, il ne faut pas s'étonner de trouver une liste d'attente importante pour y entrer. Ce changement d'orientation pédagogique rencontré dans la plupart des C.H.R.S. de France a pour conséquence d'allonger les durées de séjour et de réduire les capacités d'accueil des établissements. Par ailleurs, cette démarche pédagogique suppose d'instaurer de meilleures conditions d'accueil et une relative sélection des futurs hébergés. Cela va à l'encontre de la possibilité d'un hébergement d'urgence pour lequel le problème est actuellement mal réglé.

- La population résidant en caravane

La situation d'habitat en caravane est particulièrement complexe et recouvre en réalité trois types de population nécessitant chacune des interventions différentes. Étudiée

ici dans le département de l'Eure, il semble que la division en trois catégories soit attestée dans d'autres départements.

Il peut s'agir d'abord d'une population appartenant à des groupes voyageurs : Gitans, Tziganes, Manouches, etc, résidant en permanence dans le département ou ne faisant que le traverser. Pour ces populations, la quête du logement se traduit essentiellement par une recherche de terrains de stationnement.

La deuxième population habitant en caravane regroupe des familles de voyageurs en cours de sédentarisation. De telles familles qui abandonnent définitivement ou temporairement le voyage pour se sédentariser, le temps d'une année scolaire, ou le temps d'une saison de travail. Cette population encore recensée comme voyageuse utilise peu les services sociaux et reste liée, par sa famille et son réseau relationnel, à la population du voyage.

A la différence de la population voyageuse, cette population en voie de sédentarisation cause parfois des nuisances à l'environnement : constructions précaires autour de la caravane, stockage de ferrailles ou de matériaux de récupération ... Cette population est souvent mal vécue par son entourage et contribue à disqualifier ces micro-territoires d'habitation. Son image négative rejaillit sur l'ensemble de la population voyageuse. Si la notion d'habitat adapté est difficile à utiliser, il reste à imaginer un traitement urbain des sites d'accueil de cette population.

Le troisième groupe de population en caravane s'intègre pleinement dans cette étude. Il s'agit d'une population qui présente de lourds problèmes sociaux et qui recourt fréquemment aux dispositifs sociaux et en particulier au R.M.I.. Nos interlocuteurs de la gendarmerie et de la Préfecture de l'Eure ont estimé pour leur département le nombre de caravanes à un millier réparties en trois tiers : un tiers de voyageurs, un tiers de familles en voie de sédentarisation et un tiers de caravanes occupées par des populations sociales. Il est intéressant de voir ce chiffre se confirmer à la lecture des statistiques des allocataires du R.M.I. puisque 284 allocataires indiquent vivre en caravane.

2-2-3. Hébergés en famille

Si, pour certaines familles, le problème essentiel est de pouvoir se maintenir dans un logement, pour d'autres il est de pouvoir vivre dans un habitat en dehors des normes

dominantes, pour d'autres personnes, enfin, la difficulté est d'accéder à un logement et d'abandonner ainsi une cohabitation le plus souvent familiale et mal vécue.

L'instauration du R.M.I. a permis de mettre en évidence cette forte demande de décohabitation pour des populations à très faibles ressources.

Par rapport à leur statut d'occupation, les allocataires du R.M.I. se répartissent de la manière suivante dans le département de l'Eure :

Tableau n°21
STATUT D'OCCUPATION DU LOGEMENT DES ALLOCATAIRES DU R.M.I.DANS L'EURE

Statut d'occupation	Effectif	Pourcentage
Hébergé	1 367	38,0
Locataire	1 337	38,0
Propriétaire	305	9,0
Autres	392	11,0
En C.H.R.S.	55	2,0
Sans réponse	109	3,0
TOTAL	3 565	

Source : DDASS, juillet 1990, exploitation CREDOC

Ainsi le nombre d'allocataires dépasse le nombre de personnes locataires de leur logement.

Tableau n°22

PART DES RMISTES HEBERGES DANS CHAQUE TRANCHE D'AGE DANS L'EURE

-En % -

Tranche d'âge	HEBERGES		
	Famille	Autres	TOTAL
Moins de 26 ans	43	9	52
De 26 à 35 ans	37	10	47
De 36 à 45 ans	20	12	32
De 46 à 55 ans	13	12	25
56 ans et plus	15	15	30
TOTAL	27	11	38

Source : DDASS, juillet 1990, exploitation CREDOC

Exemple de lecture : sur 100 RMiste de moins de 26 ans, 43 sont hébergés par la famille.

Il faut d'abord remarquer que la moitié des allocataires de 25 ans ou moins sont hébergés et que ce pourcentage reste très élevé dans la tranche des 26 à 35 ans. Si la cohabitation familiale peut s'expliquer et se justifier dans la première tranche d'âge, en revanche, la situation de cohabitation familiale est moins "acceptable" pour les personnes plus âgées.

Antérieurement au R.M.I., les ressources des personnes hébergées se répartissaient de la manière suivante :

Tableau n°23
STATUT D'OCCUPATION SELON LES RESSOURCES ANTERIEURES AU R.M.I.
DES ALLOCATAIRES R.M.I. HEBERGES DANS L'EURE

Montant des ressources	Hébergement familial	Hébergement autre	Total des hébergés	% en colonne
0 à 500 F. %	746 73	280 27	1 026 100	76
De 501 à 1 000 F. %	88 69	39 31	127 100	9
De 1 001 à 1 500 F. %	64 64	35 35	99 100	7
De 1 501 à 2 000 F. %	33	14	47	3
2 001 F. et plus %	37	16	55	4
TOTAL %	968 71	384 29	1 352 100	100

Source : DDASS, juin 1990, exploitation CREDOC

Champ : Les 1 367 allocataires RMI hébergés.

Ce tableau montre la faiblesse des ressources des personnes cohabitantes, 76 % d'entre elles déclarent des ressources mensuelles inférieures à 500 Francs par mois. La répartition entre hébergement familial et autre hébergement varie peu selon les ressources.

Au terme de ces études se confirme l'image d'une profonde segmentation des diverses demandes correspondant à la pluralité des situations.

La segmentation sur le marché du logement s'opère sur un critère de revenu, nous l'avons ici atténué en ce sens que les populations observées se situent toutes à un très bas niveau de ressources. Nous obtenons cependant trois critères de classement de cette population. Le premier critère est celui du type de population et fait apparaître parmi les personnes à faibles ressources des groupes différenciés :

- les familles monoparentales,

- les familles nombreuses,
- les personnes seules, jeunes ou âgées,
- les personnes étrangères.

Le deuxième critère est lié au type de rapport à l'habitat. Il nous semble utile de distinguer entre les personnes logées et pour lesquelles le risque réside dans la perte du logement rendue possible par une détérioration des ressources et les personnes en situation de précarité ou d'habitat hors normes : logements interstitiels ou profondément dégradés, sans domicile fixe, habitants en caravane. Enfin, il nous paraît important de distinguer ces groupes des populations désireuses de décohabiter d'un logement familial ou d'un habitat collectif.

Si certaines régularités existent, les deux segmentations précédentes ne semblent pas se recouper totalement.

Enfin, l'expression de la demande est elle-même profondément segmentée et il faut y distinguer une demande totalement informelle qui s'exprime par le biais du groupe d'appartenance dans lequel circule les adresses de squatts ou d'habitats interstitiels.

A côté de ce premier réseau, s'est mis en place un réseau que nous qualifierons "d'assistés" et dont la finalité est de permettre un retour au logement de personnes disqualifiées sur ce plan : C.H.R.S., centres d'hébergement, associations. Il existe enfin un réseau spécialisé comprenant les travailleurs sociaux et les institutions sociales ainsi que les organismes du type Préfecture et dont la mission est de faire transiter la demande de logement sans la cliver dès le départ en fonction du niveau de ressources des demandeurs.

CHAPITRE IV

POPULATIONS DEMUNIES EN RUPTURE

1 - RUPTURE DES TRAJECTOIRES D'HABITAT

Cessation définitive ou temporaire du travail à la suite de la mise à la retraite, d'un licenciement ou d'une maladie, dissociation d'un groupe familial consécutif à un divorce ou un décès, l'univers des politiques sociales s'est construit lorsque des hommes décidèrent de ne plus imputer ces ruptures aux noirs desseins d'une divinité, mais au hasard ou à leur faiblesse. Si l'on ne pouvait s'assurer contre Dieu, il devenait possible de se prémunir collectivement de la malchance¹ par des techniques assurantielles. L'expulsion, figure essentielle de la rupture en matière de logement a échappé à ces techniques et à traversé toutes les phases du développement et de la mise en oeuvre de l'Etat-Providence en gardant sa force réelle et symbolique.

Le plus fréquemment l'expulsion est l'ultime mesure prise à la suite d'impayés de loyers, de l'arrêt des remboursements de prêts, du congé du propriétaire ou d'une réquisition. Les services sociaux en sont saisis à différents stades. Cela peut être au niveau de la simple menace, auquel cas tout un dispositif à la fois judiciaire et social peut être mis en place, cela peut être au niveau de l'expulsion effective, donc de la nécessité de retrouver un logement dans l'immédiat.

Une des conséquences en cas d'absence de solution de logement ou d'hébergement des parents avec les enfants, est l'éclatement de la famille par le placement des enfants dans des Foyers de l'Enfance ou dans des familles d'accueil. Cependant, la menace d'expulsion ou l'expulsion, peut être aussi l'occasion pour certaines familles de prendre conscience de la nécessité du paiement du loyer. Elle peut être également l'occasion de voir se manifester une solidarité entre familles "défavorisées".

En 1984, au sein du parc de l'OPHLM de Meaux (77), environ 600 personnes étaient en situation d'impayés de loyers (c'était le deuxième point rouge sur la carte de France des H.L.M.). Jusqu'à cette date la politique de l'OPHLM était de ne pas expulser du logement social. A partir de 1984, pour redresser sa situation financière, mais aussi pour stopper des pratiques de non-paiement du loyer, l'Office a été amené à expulser certaines familles qui cumulaient dettes et troubles du voisinage. Une quarantaine d'expulsions ont eu

¹ EWALD F. : "L'Etat Providence", Paris, Grasset, 1986.

lieu par an, soit avec le concours d'un huissier, soit, et c'est la majorité des cas, avec un départ "à l'initiative" des ménages.

En fait, l'ensemble des bailleurs publics ou privés restent très discrets sur les expulsions prononcées dans leur parc de logements sociaux.

Le reproche formulé par l'ensemble des responsables de circonscription sociale est l'absence de concertation avec les bailleurs en général. Mais le problème de l'endettement est tel, qu'il y a un changement d'attitude d'abord des Offices Publics, puis de quelques bailleurs Seine-et-Marnais. Jusque là les bailleurs ne prévenaient jamais les services sociaux, ils attendaient que les familles aient six mois ou un an d'impayés de loyers. Aujourd'hui, certains bailleurs préviennent les services sociaux dès qu'une famille a deux ou trois mois de retard de loyers. Quelques Offices (Chelles, Meaux, Montereau) mais aussi des bailleurs (SAD, HLM) ont même mis en place des commissions locales de concertation auxquelles sont invités les travailleurs sociaux. D'autres ont créé un service contentieux avec une conseillère en économie sociale et familiale pour aider les familles, tout cela témoigne d'une réelle évolution des organismes H.L.M..

Certains bailleurs estiment qu'..."en cas d'expulsion le relogement du ménage n'est pas notre problème, les gens sont prévenus à l'avance, ils peuvent s'adresser au C.C.A.S. ou à la mairie de leur domicile". Ce n'est pas l'avis de l'O.P.A.C. de Meaux qui a été à l'initiative avec la sous-préfecture de l'implantation d'un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale dans la commune. L'O.P.A.C. a fourni les appartements nécessaires à la prise en charge des familles expulsées de son propre parc. Les familles sont hébergées sur la base d'un contrat de six mois renouvelable une fois et le C.H.R.S. a pour mission de rétablir la situation financière et d'assurer le relogement des familles.

Mais à côté de cette forme de rupture, la plus brutale, existent d'autres types de ruptures, moins radicales et l'on pourrait, à leur propos, parler de micro-ruptures.

Il arrive que des familles ne puissent assurer le paiement d'un loyer, d'un remboursement d'accession ou de différentes charges, ou parfois, préfèrent affecter leurs ressources à d'autres dépenses. Juridiquement, elles se trouvent alors dans une situation de rupture qui peut conduire soit à l'arrêt de la fourniture des prestations lorsqu'il s'agit de l'eau, du gaz, de l'électricité voire du téléphone ou du fuel, soit à l'expulsion lorsque la rupture porte sur le paiement des loyers ou sur le remboursement des annuités d'emprunt, en cas d'accession à la propriété. Il ne s'agit pas uniquement de rupture contractuelle, il

s'agit aussi d'une rupture dans le parcours des locataires ou des accédants : rupture financière mais surtout rupture dans leur image, dans leur représentation et même dans leur propre identité.

Si cette rupture est le résultat de tensions antérieures, de l'accumulation progressive de difficultés, arrive le jour où la dette, devenue trop lourde, ne peut plus être honorée, où le téléphone est coupé, ou l'électricité va l'être. Confrontées à cette situation, il arrive que des personnes fassent appel à un emprunt familial ou bancaire. Compte tenu des faibles ressources qu'elles peuvent apporter à titre de garantie, cette solution reste cependant marginale, et le recours aux dispositifs sociaux devient prépondérant.

Cette idée de rupture appliquée au logement peut être pensée de deux manières différentes. Il peut s'agir d'abord d'une manière d'examiner la façon dont les institutions sociales prennent en charge les formes actuelles de la déviance en matière de logement et tout particulièrement les formes économiques de cette déviance. Il existe, en effet, d'autres formes que savent sanctionner sous le nom de troubles de jouissance, les bailleurs qui considèrent que leurs locataires salissent les murs, font trop de bruit et dérangent leurs voisins par leurs horaires ou leurs odeurs de cuisine. L'étude de ces sanctions relèvent soit d'une analyse des formes de sociabilité locale¹ soit de travaux de criminologie.

Cette approche qui relève d'une problématique du contrôle social appliquée au logement a été relativement peu analysée pour la période récente². Ce n'est pas notre objet ici en ce sens qu'il nous ferait quitter un regard porté essentiellement du côté de la demande alors que le contrôle social se situe davantage du côté de l'offre de logement, surtout lorsqu'il s'agit d'un véritable infra-droit développé par les organismes bailleurs.

Notre approche des ruptures de logement participe d'un double mouvement d'étude et de recherche dans les politiques urbaines qui prend en charge la mobilité géographique et sociale des populations. Michel AUTES a montré récemment³ comment des changements urbains : rénovation, construction d'infrastructures pouvaient conduire des ménages à une mobilité forcée et à des ruptures subies dans leur sociabilité et leur mode de vie. Les ruptures auxquelles nous avons été confrontés concernent non pas des populations situées

¹ KOFFMAN J.-C. : "La vie H.L.M.", Paris, éditions ouvrières, 1983, 192 p.

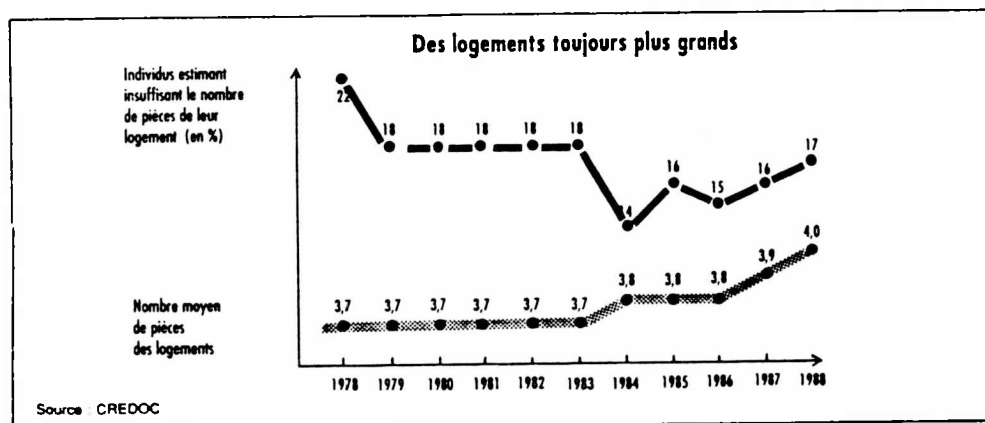
² Les travaux du CERFI dans les années 70 appliquèrent cette problématique à la genèse du logement ouvrier, nous pensons particulièrement à "L'haleine des faubourgs" ou au "Petit travailleur infatigable". Paris- Recherches.

³ AUTES M., FOURDRIGNIER M., LANSELLE F. : "Sans domicile chic, familles mobiles dans un espace instable". Lille, CLERSE, 1987. Rapport ronéoté, 201 p..

géographiquement dans des quartiers déterminés mais plutôt des populations bloquées à un moment donné de leur trajectoire d'habitat.

Ce concept de trajectoire d'habitat a été développé par différents auteurs ces dernières années qui se sont intéressés à un aspect particulier des histoires de vies familiales, à savoir l'histoire de familles et de leur logement. Au-delà de leurs aspects dissemblables on retrouve sous cette même problématique la démonstration que fait Paul CULTURELLO de l'importance de la famille dans les choix stratégiques des couples qui accèdent à la propriété¹. Analysant les trajectoires résidentielles d'une population proche de celles étudiées dans nos différentes études, François ABALLEA et Elisabeth AUCLAIR² ont montré que si les formes d'exclusion sont largement déterminées par les mécanismes du marché, en fonction de leur projet migratoire, des familles pouvaient recomposer des stratégies d'habitat et maîtriser, dans la limite des espaces qui leur étaient assignés, une trajectoire résidentielle.

La notion de trajectoire semble particulièrement intéressante car elle prend en compte la dimension d'anticipation que peut faire la personne ou le ménage à propos de son logement et de son devenir. En ce sens la trajectoire constitue un point d'appui des aspirations individuelles. Elle présente, de plus, l'intérêt d'analyser les évolutions individuelles dans le temps et de gommer les aspérités dues aux hasards heureux ou malheureux. Le plus souvent, les trajectoires étudiées ont été des trajectoires ascendantes : accès à des logements plus confortables, accès à la propriété. Ces études ne faisaient en cela que se conformer aux évolutions du parc immobilier.



Source : CREDOC (enquête Aspirations). Consommation et Modes de Vie, n° 46, février 1990.

¹ CULTURELLO P. : "De la location à l'accèsion, stratégies résidentielles, rapports intergénérationnels et mobilisation patrimoniale". Nice - GERM: CERCOR - UA CNRS, février 1989, 168 p..

² ABALLEA F., AUCLAIR E. : "Exclusion, ségrégation spatiale et stratégies résidentielles des travailleurs immigrés". Paris, FORS, septembre 1987, 166 p..

Dans les populations étudiées lors de ces quatre études, les ruptures de trajectoires caractérisent plutôt des moments de stabilisation plutôt que des ruptures ascendantes ou descendantes. Il est symptomatique, en effet, que les chiffres d'expulsion recueillis soient toujours très faibles, eu égard à la population démunie, tout semble se passer comme si ces dispositifs institutionnels jouaient un rôle réel pour éviter que la rupture n'entraîne la perte du logement ou une relégation définitive dans des espaces de logement encore plus disqualifiés. Ces dispositifs entrent véritablement dans le champ des politiques sociales. Leur émergence comme dispositif, à minima, ou en dernier ressort avant l'expulsion, traduit à sa manière la capacité des politiques sociales à inventer de nouveaux dispositifs de prise en charge lorsque les précédents ont échoué à préserver la totalité de la population.

2 - LES RUPTURES D'HABITAT : LES DISPOSITIFS DE L'EURE

D'un département à l'autre, les dispositifs d'aide peuvent porter des noms différents, mais leur existence tend à se généraliser et les plans départementaux en cours d'élaboration s'acheminent vers une extension de leurs fonctions et une plus grande coordination de ces différents dispositifs : FADITEL, Commissions de conciliation, SDAPL, aide aux impayés d'EDF, FARG, Commissions de Pauvreté-Précarité ...

2-1. Les dispositifs, sources d'information

Selon les départements, les uns ou les autres de ces dispositifs ont été examinés. Leurs fichiers ou leurs dossiers ont fait l'objet d'un examen de notre part. Les dispositifs présentés ici sont principalement ceux existants dans l'Eure.

Ils peuvent être différenciés selon le public concerné :

- public endetté et bénéficiaire d'une prestation sociale, comme pour les commissions FADITEL ou les SDAPL, ce peut être une prestation familiale ou une aide pour le logement,
- public endetté auprès d'un bailleur social : Commissions de conciliation des divers organismes, Commission Pauvreté-Précarité,
- public endetté auprès d'un service public : Commissions d'impayés d'E.D.F..

Ils ont divers moyens d'action :

- l'octroi de prêts : les Commissions FADITEL attribuent des prêts dont les remboursements sont en général directement prélevés sur les prestations familiales. Le montant du prêt, celui des remboursements ainsi que la durée de ceux-ci sont fixés par la Commission en fonction de la nature des difficultés rencontrées par les locataires. Il est nécessaire que la famille bénéficiaire de ce prêt ait donné son accord. Les commissions SDAPL par leur intervention tentent d'éviter la suppression du versement de l'A.P.L. consécutive au troisième mois de non paiement du montant restant à charge au titre soit d'une location, soit dans le cadre d'une accession à la propriété,

- l'octroi d'aides : ces dernières sont généralement sollicitées par la Commission auprès d'institutions sociales diverses, c'est une des solutions qu'utilisent fréquemment les Commissions d'impayés E.D.F., dans le cadre notamment des plans d'apurement de la dette qu'elles mettent en place,

- la mise en place de plans d'apurement de la dette : faisant souvent appel à de multiples partenaires, pour des aides et des prêts, il y a parfois rééchelonnement de la dette sur une période plus ou moins longue,

- le cautionnement : dans le cas de difficultés à se reloger, les associations participant au FARG peuvent assurer une caution pour certains ménages.

Le point commun de tous ces dispositifs réside dans leur caractère multi-partenarial (il n'est pas rare que dans une commission se trouvent rassemblés des assistantes sociales, des représentants des bailleurs, un membre du corps préfectoral, la CAF ...). Ils se réunissent régulièrement pour statuer sur un certain nombre de dossiers.

Les dossiers ainsi constitués comportent diverses informations descriptives du ménage et de sa situation. S'y trouvent généralement inscrits l'adresse et les caractéristiques socio-démographiques du ménage (composition, âge et situation en activité de ses membres, ressources), le type de logement occupé, des renseignements relatifs à la dette, un commentaire de la part d'une assistante sociale qui gère la situation, et -si le dossier a déjà été examiné au cours d'une précédente réunion de la commission- la décision qui avait été prise à ce moment.

L'examen de ces fichiers permet par conséquent d'obtenir un portrait des ménages locataires en situation de rupture vis-à-vis de leur logement. Par l'intermédiaire des dossiers de la commission d'impayés d'E.D.F. et de la SDAPL, apparaissent des informations concernant des ménages propriétaires ou accédants à la propriété.

Le principal problème associé à l'utilisation de ces dossiers réside dans leur relative imprécision pour certaines informations non-prépondérantes selon les commissions dans l'examen de la résolution de leurs cas. De plus, compte tenu des délais nécessaires à la confection des dossiers, il n'est pas rare que les informations contenues se révèlent inexactes au moment de leur traitement.

A titre d'exemple, nous présentons ici les résultats obtenus dans l'un des départements étudiés, celui de l'Eure. Les locataires sont présentés en premier, puis les propriétaires. Les fichiers examinés sont ceux du FADITEL, de la commission d'impayés E.D.F., de la SDAPL et aussi des fichiers des bénéficiaires du R.M.I. (présenté dans les chapitres précédents).

2-2. Dans l'Eure, les ménages locataires en situation de rupture

Plusieurs caractéristiques des populations apparaissent :

2-2-1. Les grandes familles ne sont pas rares

Tableau n°24

STRUCTURE FAMILIALE DES MENAGES AYANT DEMANDE UNE AIDE AUX IMPAYES E.D.F. DE L'EURE

Type de famille	%
Isolés (un seul adulte)	11
Couples sans enfants (au moins 2 adultes et pas d'enfants)	6
Familles monoparentales petites (1 seul adulte et 1 ou 2 enfants)	19
Familles monoparentales grandes (1 seul adulte et 3 enfants ou plus)	8
Couples à petite famille (2 adultes au moins et 1 ou 2 enfants)	26
Couples à grande famille (2 adultes au moins et 3 enfants et plus)	29
Total	100

Source : Fichier des 1 043 demandes d'aide aux impayés EDF, 1990, exploitation CREDOC.

La part des familles monoparentales est importante dans cette population, elles représentent plus du quart des ménages ayant demandé une aide aux impayés EDF.

Il est intéressant de noter que cette structure familiale se retrouve dans certains des autres fichiers. Ainsi les familles monoparentales représentent, à chaque fois, une part importante des locataires en situation difficile.

En revanche, le passage en SDAPL concerne une structure différente de population. Il s'agit très majoritairement (pour environ 85 %) de familles "classiques" avec un couple parental et des enfants, plus proches de la famille nombreuse que de la famille réduite, il y a en moyenne trois enfants dans le ménage. Les familles monoparentales ne représentent que 7% de notre échantillon. Enfin, les personnes seules forment 6 %, restent quelques couples sans enfants. Comme on l'a déjà mentionné, cette population est assez différente de celle concernée par les autres dispositifs car elle comprend une forte majorité de propriétaires.

2-2-2. Des familles jeunes

Dans les deux fichiers où l'âge des personnes est connu, les informations concordent pour montrer que ces familles en difficulté sont des familles plutôt jeunes, la majorité d'entre elles se situent dans une tranche d'âge inférieure à 40 ans.

Les chefs de ménage ayant demandé un prêt FADITEL pour apurer leur dette de loyer sont à 37 % dans la tranche d'âge inférieure à 30 ans et à 40 % dans la tranche des 30 à 39 ans.

2-2-3. Des revenus peu élevés

17 % des ménages ayant demandé une aide aux commissions impayés EDF ont des ressources inférieures à la moitié du SMIC net (soit de 0 à moins de 2 500 F.). 7% ont même moins de 1 000 F. En tout 51 % des demandeurs ont des ressources inférieures à 5 000 F. par mois. Il s'agit donc en grande partie de ménages à ressources relativement faibles. Les ménages percevant au moins 8 000 F. ne sont que 17 %, et ceux au-dessus de 10 000 F. ne constituent que 7 % de l'échantillon. Ces ressources paraissent d'autant plus faibles, qu'il existe dans cette population beaucoup de familles nombreuses susceptibles de percevoir des prestations familiales non négligeables en complément des revenus du travail.

Toujours dans le fichier des impayés EDF, les quotients journaliers sont particulièrement faibles : près du quart (23 %) des ménages disposent de moins de 20 Francs par personne et par jour, en tout la moitié des ménages (53 %) dispose de ressources quotidiennes par personne inférieures à 35 Francs. Les quotients importants sont rares : 5 % disposent au moins de 80 Francs.

De la même manière, on constate une élévation du revenu en ce qui concerne la population inscrite dans le dispositif FADITEL, puisqu'un ménage sur deux ayant sollicité un prêt FADITEL dispose d'au moins 6 000 Francs par mois.

Il est toutefois à noter que cette aisance, toute relative, est constatée à la date du prêt, mais bien souvent elle ne correspond pas à la situation au moment de la dette. C'est fréquemment après le retour à la solvabilité des ménages (sortie d'un chômage longue durée, ou reprise d'un emploi ou de la vie commune avec un nouveau conjoint disposant de revenus pour une femme s'étant trouvée sans ressources après une séparation d'un premier conjoint, par exemple), que le prêt FADITEL est sollicité.

Dans cette population, pour les deux tiers des ménages, le revenu du travail ou son substitut (salaire, ASSEDIC) représentent la très grande partie (au moins 66 %) des ressources globales. Seuls 9 % des ménages ont des revenus de ce titre contribuant pour moins d'un tiers aux ressources globales. Pour 80 % des personnes dans le fichier FADITEL, les prestations familiales contribuent pour moins d'un tiers au budget global. C'est d'autant peu que ces ménages sont souvent des familles, parfois nombreuses, et souvent monoparentales.

Cette situation est très légèrement supérieure à celle rencontrée par les personnes présentant un dossier en SDAPL et légèrement inférieure aux dossiers présentés en commission de conciliation.

En bref, il ne s'agit pas en majorité de ménages complètement démunis, mais dont le budget est assez serré. Le foyer a rarement des ressources totales supérieures à 7 000 Francs. Or, ces familles comportent généralement au moins deux adultes et deux enfants.

Un foyer perçoit généralement plusieurs types de ressources : un salaire et une ou plusieurs prestations familiales coexistent.

Près des trois quarts des ménages observés reçoivent un salaire en contrepartie d'une activité. Leur majorité a entre 4 000 et 7 000 Francs de ressources salariales par mois (si l'homme et la femme reçoivent un salaire, c'est la somme des deux qui est prise en compte). Des niveaux mensuels plus élevés ne sont pas exclus, toutefois ils sont généralement associés à la présence de deux personnes actives dans le ménage.

Le salaire ne constitue la ressource unique du ménage que dans un cas sur trois. Dans le cas contraire, il est généralement assorti de la perception de prestations familiales.

Un ménage sur deux bénéficie de prestations familiales. Le montant de ces dernières est généralement situé entre 500 et 2 500 Francs par mois.

2-2-4. Loyers en retard : des dettes non négligeables.

Si les dettes EDF ayant amené une intervention de la commission pour les impayés ne sont pas d'un niveau très élevé, la situation n'est pas la même pour les dettes liées à la location de l'habitation.

Les dettes d'électricité

Le montant de la dette est rarement très élevé. Les retards de paiement ne s'accumulent pas de facture en facture pour une même famille et la fourniture des prestations est interrompue rapidement quand la dette n'est pas résorbée.

Aucune dette d'EDF-GDF n'est inférieure à 200 F.. Environ le quart (27 %) des dettes sont comprises entre 200 F. et moins de 1 000 F., plus du tiers (37 %) entre 1 000 F. et moins de 2 000 F., 20 % sont entre 2 000 F. et moins de 3 000 F. et 15 % des dettes sont au moins égales à 3 000 F. Les dettes supérieures à 4 000 F. ne concernent que 7 % des dossiers, 4 % des ménages ont des dettes atteignant 5 000 F. et plus.

Les dettes de loyer : au moins trois mois pour les trois quarts des demandeurs de FADITEL

Les dossiers FADITEL constituent la meilleure source pour analyser le montant des dettes de loyer. De l'analyse de ce fichier, on peut tirer les informations suivantes :

Dans 24 % des cas elle est inférieure à 4 500 F.. Dans la même proportion cette dette est comprise entre 4 500 F. et moins de 7 000 F.. Pour un peu moins du quart, elle est d'un montant compris entre 7 000 F. et moins de 10 000 F.. On a une approximation du nombre de mois de retard de loyer en divisant l'ensemble de la dette de loyer par le loyer courant. D'après cet indicateur, l'ancienneté de la dette est, au moins, de trois mois pour les trois quarts des demandeurs. Elle atteint six mois et plus pour 37 % des dossiers. Il est toutefois rare qu'elle atteigne l'équivalent de douze mois de loyer ou plus, seules neuf personnes sont dans ce cas.

Les ménages présentant une demande de prêt FADITEL ont pour 71 % d'entre eux des remboursements de crédits pour des autres postes de budget que le logement. 28 % ont au moins 1 500 F. par mois de crédit. 23 % ont des crédits de 700 à moins de 1 500 F..

Une fois sur dix, l'assistante sociale a pensé que les difficultés budgétaires de la famille étaient liées à l'excès des dépenses ou au trop grand volume de crédits.

Apurer la dette : plus d'une fois sur dix pour éviter l'expulsion

Sur les 149 dossiers, 17 (soit 11 %) font mention d'une menace d'expulsion par le bailleur. Apurer la dette permettrait ainsi au ménage de conserver un toit. Pour 8 familles (soit 5 % de l'échantillon), solder la dette a pour but de permettre une mutation dans le parc social (par un logement moins cher, ou encore de taille adaptée à la dimension de la famille). Pour 6 ménages (soit 4 %), l'assistante sociale demande le prêt FADITEL pour éviter que les prestations logement ne soient suspendues à la demande du bailleur.

Situation professionnelle : un chef de ménage sur deux est un ouvrier en activité

4 % des demandeurs de FADITEL sont en activité professionnelle mais de façon très précaire (intérim, stages, remplacements). Le chômage n'est pas exceptionnel. 16 % des demandeurs sont dans ce cas. 6 % sont invalides et 6 % au foyer.

Les ménages en dette de loyer ont souvent des chefs de ménage ouvriers en activité (49 %). Les actifs employés ou techniciens sont plus rares (18 %).

Pour les personnes vivant en couple, la femme est le plus souvent au foyer (65 % des cas). 10 % sont ouvrières, 12 % employées ou techniciennes (il s'agit avant tout de

femmes de service dans les écoles, de femmes de ménage chez des particuliers ou d'agents de service hospitalier). 7 % sont au chômage.

2-3. Dans l'Eure, les ménages accédants en difficulté

Pour les accédants à la propriété, la commission des SDAPL constitue l'un des points de passage en cas de rupture. Une étude de ce fichier fait apparaître très nettement les différences existant entre locataires et propriétaires pour une population dont les revenus sont supérieurs à ceux des allocataires R.M.I., sans toutefois être largement supérieurs aux seuils de pauvreté au sens de la C.E.E..

Les accédants à la propriété forment la grande majorité (77 %) du contingent des ménages ayant des problèmes à régler les sommes mensuelles qui leur sont demandées, malgré l'aide que leur fournit l'APL. Il est vrai que le coût moyen mensuel associé à l'accession est plus élevé que le loyer exigé en général par les organismes logeurs. En outre, le mirage de la "maison à soi" prend toute sa valeur dans une contrée proche de la région parisienne où loyer élevé et environnement conduisent à rechercher d'autres solutions que la location. A ce titre et comme la Seine-et-Marne, l'Eure comporte beaucoup d'attraits.

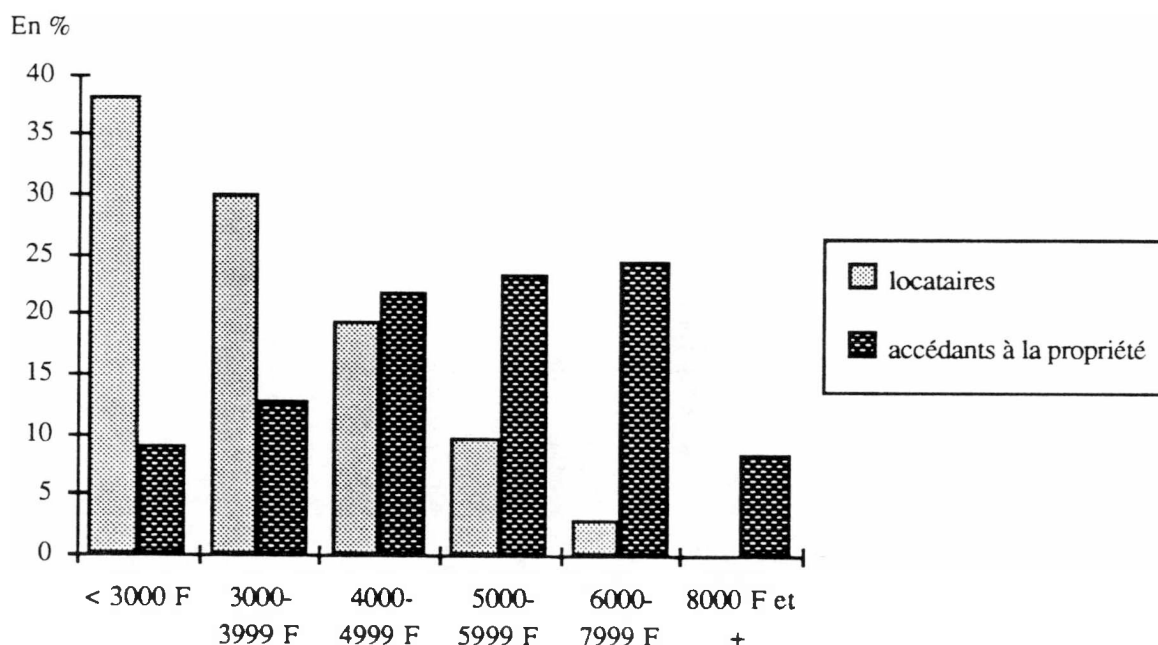
Les ménages dont le dossier parvient à la SDAPL ont été au nombre de 482 au cours des réunions ayant eu lieu en 1989 et au premier semestre de 1990. Il se répartissent majoritairement dans des cantons, où aucune agglomération urbaine relativement importante pour le département (d'au moins 7 500 habitants) n'existe.

On constate que la dépense mensuelle liée à l'habitat est plus élevée pour les accédants (3 160 F. APL non déduite, 1 873 F. en charge nette) que pour les locataires en difficulté (1 650 F. APL non déduite, 688 F. en charge nette). Même si les ressources mensuelles des accédants à la propriété sont plus élevées, il s'avère que la charge de logement reste plus lourde, supérieure à 40 % de leurs ressources pour une petite majorité d'entre eux. En revanche, leur dette évaluée en nombre de mois -comme nous l'avons vu plus haut- s'est moins accumulée, lorsque leur dossier est présenté en SDAPL : ils ont un retard moyen équivalent à 7 mois et demi d'impayé, alors que les locataires ont en moyenne un dû s'élevant à 12 mois non réglés (30 % des locataires seulement étant redevable de moins de 6 mois à leur organisme logeur). Il est probable que ce soit l'effet d'un meilleur suivi des accédants à la propriété par les services sociaux, leur cas est plus difficile à gérer, et les conséquences possibles potentiellement plus graves.

Dans la majorité des dossiers, se trouve inscrit le montant annuel des ressources de ces ménages pour une année donnée, qui est en général précisée. A l'aide d'une réactualisation de ces données pour disposer d'une série établie sur la base de l'année 1988, on a pu en déduire un montant mensuel de ressources. Outre l'information brute contenue dans ce montant, cela nous a permis d'évaluer la charge de logement (rapport du loyer ou de la mensualité de remboursement, sur les ressources auxquelles on a ajouté le montant de l'APL). Il n'a pas été possible d'évaluer le revenu par unité de consommation dans le ménage dans la mesure où n'était pas recueillie la composition familiale exacte et notamment l'âge des enfants.

Graphique n°4

**REPARTITION DES MENAGES DONT LE DOSSIER PASSE EN SDAPL
SELON LE MONTANT DES RESSOURCES MENSUELLES ET LE STATUT D'OCCUPATION
DANS L'EURE**



Source : Commission de conciliation 27, 1989, exploitation CREDOC.

Il est vraisemblable que la majeure partie de cette population se situe en-dessous du seuil de pauvreté de la C.E.E., de 50 % du revenu moyen mensuel français par unité de consommation. Ce seuil s'établit actuellement à environ 2 850 Francs par unité de

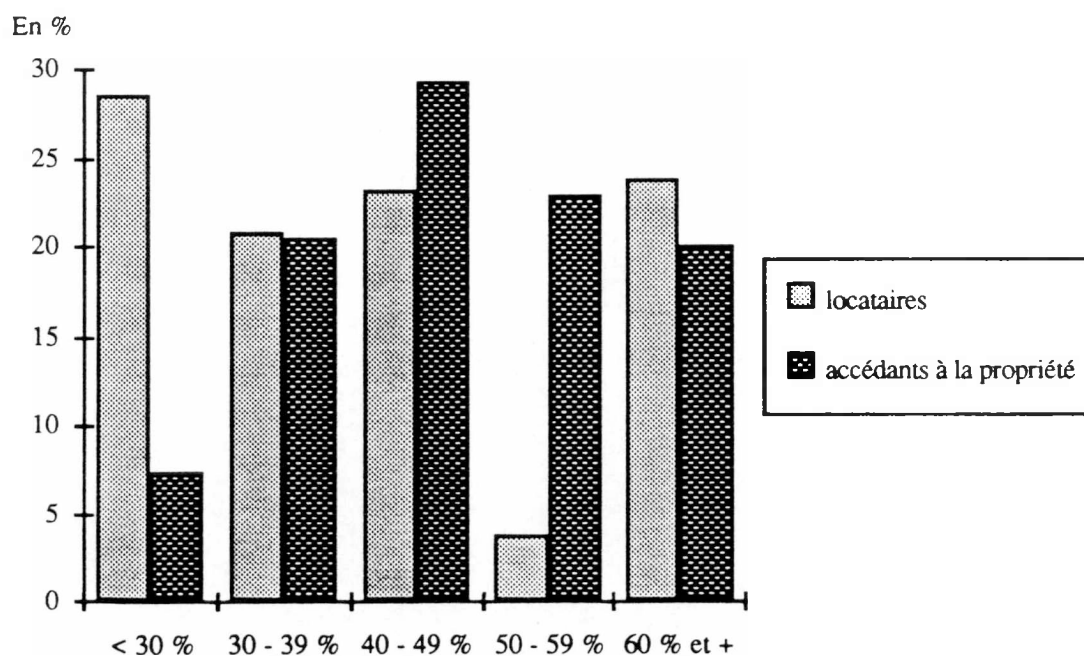
consommation et la majorité des ménages de notre échantillon comportent au moins deux personnes adultes et un enfant.

Les ressources des ménages accédant à la propriété sont généralement supérieures à celles des locataires. Toutefois, on constate que 22 % des ménages accédants (soit 104 ménages) disposent de ressources inférieures à 4 000 Francs. Même si l'APL prend en charge une partie des mensualités de remboursement associées à l'accession, leur budget semble, pour le moins, insuffisant.

L'évaluation de la charge de logement permet d'affiner l'observation. Si un locataire sur deux a une charge inférieure à 40% de ses ressources, il en est tout autrement des accédants à la propriété, pour la nette majorité desquels la charge financière atteint ou dépasse 40 % de leurs ressources mensuelles.

Graphique n°5

**REPARTITION DES MENAGES DONT LE DOSSIER PASSE EN SDAPL
SELON LA CHARGE DE LOGEMENT ET LE STATUT D'OCCUPATION DANS L'EURE**



Source : Commission de conciliation 27, 1989, exploitation CREDOC.

L'endettement

Le montant de l'arriéré à régler varie très fortement. Généralement inférieur à 10 000 Francs pour les locataires, il peut aller jusqu'à plus de 30 000 Francs pour les accédants à la propriété. On a préféré l'observer en termes de durée : au lieu de l'exprimer en valeur absolue, il s'exprime en coût mensuel de l'habitation (charge brute, déduction faite de l'APL). La dette correspond ainsi à un certain nombre de mois et parfois d'années. Les écarts liés aux différences de "loyer" et d'APL entre locataires et propriétaires se trouvent donc éliminés.

En moyenne, le montant de la dette en mois pour notre échantillon est de neuf mois, mais cela cache de grands écarts. Les locataires accumulent une dette sur une durée plus longue que les accédants à la propriété.

3 - MENAGES EN RUPTURE ET POPULATIONS A HABITAT HORS NORMES

"Pour faire des dettes, il est préférable d'avoir de l'argent". La maxime n'est pas nouvelle et d'autres, avant nous, en vérifièrent la véracité, tant dans leurs études que dans la gestion de leurs ressources quotidiennes. L'étude que nous avons menée dans l'Eure ne fait que conforter ce point de vue appliqué au logement. Pour bénéficier du F.A.R.G., du F.A.D.I.T.E.L., de l'aide des commissions de conciliation ou du Service Départemental d'Aides Publiques au Logement (SDAPL), il faut à la fois avoir un logement et être dans une situation financière difficile. Le problème de cette population n'est pas d'accéder à un logement mais bien de conserver le sien. Les dispositifs sociaux dans lesquels s'inscrit cette population ne font que révéler ou sanctionner une rupture tout en essayant d'apporter une aide, monétaire le plus souvent, pour éviter les incidences négatives de cette rupture.

A côté de cette population, nos travaux ont fait apparaître deux autres groupes de personnes démunies, elles aussi face au logement. Pour le premier, on peut parler d'une déficience de l'habitabilité. Il s'agit d'abord de populations à dominante agricole, personnes âgées bénéficiaires du Fonds National de Solidarité, de salariés d'exploitations agricoles ou d'entreprises agricoles résidant dans des habitations fortement dégradées. En milieu urbain, il s'agit de populations étrangères résidant en centre-ville dans un habitat vétuste et en situation de surpeuplement, territoires de logements partagés avec des personnes âgées qui répugnent à quitter un lieu d'habitudes. Il s'agit aussi de personnes, allocataires du R.M.I., le

plus souvent, qui cohabitent avec des proches, familles ou amis, dans l'attente d'un hypothétique logement social.

Le second groupe de personnes démunies se trouve hors de tout logement normé.

Il peut s'agir d'abord d'une population que nous avons qualifiée d'interstitielle de par son mode d'habitat proche des formes traditionnelles de la clochardisation. Nous en avons recensé une soixantaine parmi les titulaires du R.M.I. dans l'Eure, mais ce chiffre est certainement bien trop faible par rapport à la réalité. Si l'on s'appuie sur les estimations, bien subjectives en ce domaine, des professionnels ou des élus interrogés, le chiffre réel est plus proche de 2 à 300 personnes dans cette situation sur ce même département.

Population difficile à connaître, sa profonde désinsertion n'appelle sûrement pas une réponse en termes de logement traditionnel, tout au moins dans le court terme.

La population sans domicile fixe analysée à partir des fichiers du R.M.I. et des entretiens avec les professionnels est relativement importante dans le département de l'Eure, des estimations, là encore très grossières, puisque nous ne disposons que de très peu de chiffres fiables, font état de quatre centaines de personnes. Population traditionnelle des centres d'hébergement, l'amélioration de leur situation est liée en grande partie à la possibilité, pour ces centres, d'assurer une "sortie" dans de bonnes conditions de travail et de logement, sortie qui en raison des conditions d'insertion de cette population doit faire l'objet d'un accompagnement social réel.

La troisième population hors d'un logement de type normal est constituée par les populations en caravane.

On peut penser qu'une large partie de ces populations à habitat hors normes est issue de ruptures de situations antérieures et que l'expulsion, la dissociation familiale, le licenciement, et le plus souvent une combinaison de ces causes sont à l'origine de ces états de vie fortement dégradés. Les travailleurs sociaux rencontrés nous incitent à valider cette hypothèse qui vient justifier l'intérêt de la mise en place récente de ces nouveaux dispositifs d'aide qui viennent colmater les insuffisances des précédents. Notre étude sur le Val-de-Marne a montré, en effet, que les dispositifs sociaux traditionnels d'aide au logement perdaient de leur efficacité au fur et à mesure que l'on descendait dans l'échelle des revenus.

L'étude montrait qu'il existait en effet dans le Val-de-Marne une part non négligeable des allocataires à bas revenus exclus des prestations logement. Ils représentent 34 % des foyers ayant moins de 40 % du S.M.I.C. par unité de consommation et 25 % de ceux ayant entre 40 et 60 % du S.M.I.C., soit, si l'on se réfère aux estimations présentées dans la deuxième partie, 7 600 familles allocataires, presque toutes des familles avec enfants. Ainsi, sur les 23 500 familles pauvres avec enfants du Val-de-Marne, près de la moitié ne reçoit aucune aide au logement (ces 7 600 familles plus les 4 000 familles non allocataires C.A.F.).

On pourrait ainsi faire l'hypothèse d'un redoublement des dispositifs sociaux sur la fraction des ménages placés dans la situation potentiellement à plus forts risques. C'est-à-dire des populations à bas niveaux de ressources mais inscrites dans un ensemble de contraintes liées à leur place dans la vie sociale. Locataires ou accédants, ils doivent payer leur loyer ou leurs charges, leur eau, leur gaz, leur électricité, entretenir leurs locaux d'habitation sous peine de se voir stigmatisés et rejetés par les autres. Or cette population, de par la faiblesse de ses ressources utilise une part trop importante de ses revenus à cette fonction d'habitation et de socialisation par le logement normé. Elle se trouve, par conséquent, fragilisée et pour se maintenir dans sa condition de locataire ou d'accédant doit déployer de grandes qualités de gestionnaire de la pénurie, les aides sociales sous leur forme légale : AL, ALS, APL -ou sous leur forme extra-légale - SDAPL ... viennent reconnaître ce taux d'effort et appliquent ainsi, de façon non explicite, une règle de réciprocité sociale rétribuant plus fortement ceux qui, au prix de la précarité, augmentent par leurs efforts leur contribution au fonctionnement du système social.

Les autres, les hors normes, échappent aux dispositifs sociaux. Lorsqu'ils bénéficient du R.M.I., son montant ne permet pas l'accès à un logement, en particulier dans la région parisienne. Les formes d'habitat interstitiel n'ouvrent pas le droit à l'allocation-logement sous une forme ou sous une autre. Il sera intéressant d'observer l'impact du R.M.I. en matière de logement. Si notre hypothèse s'avère juste, il devrait surtout accélérer la décohabitation des familles et des personnes à habitat déficient plus que permettre l'accès au logement des personnes à habitat hors normes.

Au terme de ce chapitre, il apparaît que ces dispositifs sociaux ne traitent pas réellement des ménages ou des personnes en situation de rupture mais plutôt confrontés aux risques d'une rupture potentielle. La généralisation de ces mécanismes devrait permettre d'assurer le droit au maintien dans un logement, il n'est pas certain qu'elle soit suffisante

pour permettre un accès au logement pour les populations les plus démunies ciblées par le texte de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement.

CHAPITRE V

VERS UNE INGENIERIE DES PLANS DEPARTEMENTAUX

1 - LA DETERMINATION DES PRIORITES D'INTERVENTION

Une priorité ne s'impose pas par un miracle de la statistique ou des techniques du traitement des informations. Elle doit être construite par les acteurs du jeu social et résulte de la multiplicité des choix individuels ou des décisions prises par les instances techniques ou politiques. Cette généralité s'applique à tous les domaines de la gestion collective. Etablir des priorités revient à proposer un classement et, par conséquent, à élaborer des critères de classement.

Sur le plan social, aucun critère ne peut à lui seul s'imposer. En matière de logement, l'urgence a souvent été un élément déterminant. L'urgence croissant à l'approche de l'hiver avec la nécessité d'assurer le relogement des personnes au toit incertain afin de leur procurer un abri.

On a souvent eu tendance à considérer qu'il fallait d'abord protéger les personnes âgées et les enfants dont la capacité de résistance aux conditions difficiles est amoindrie. Dans cette dernière hypothèse, faut-il mettre l'accent sur les jeunes enfants ou les familles nombreuses ? Nul ne sait véritablement bien répondre à ce genre de questions.

On peut aussi rechercher des priorités à l'aide d'une approche coût-bénéfice ou coût- avantage permettant de dégager les réponses se caractérisant par un taux de rentabilité élevé. De ce point de vue, une action qui consisterait à aménager les emplacements des caravanes des populations sédentaires dans un département comme l'Eure serait d'une grande efficacité en permettant ici d'améliorer à coût réduit la qualité de l'habitat, d'un effectif de 300 familles ou personnes isolées.

On peut enfin imaginer des solutions visant à satisfaire un grand nombre de personnes, fusse de manière superficielle et temporaire, en créant une allocation complémentaire, affectée au logement, pour les personnes à faibles ressources.

Ces quelques réflexions illustrent bien la difficulté à élaborer une liste de priorités. Ce classement relève non d'une démarche d'étude mais bien d'un acte de nature politique. L'étude, en revanche, peut éclairer l'univers des possibles et explorer chacune des

solutions possibles aux problèmes posés. La recherche ayant plus pour fonction d'aider à la compréhension des mécanismes et des enjeux.

Le problème du choix est d'autant plus complexe qu'il ne semble pas exister en matière de politique de logement, (et cela paraît vrai aussi dans d'autres domaines de la vie sociale), de cheminement à haute rationalité. L'histoire des politiques du logement dans les cent dernières années abonde en solutions définitives, dont les années suivantes démontrèrent la faiblesse, voire l'inanité. A la différence d'autres secteurs, la durée de vie des investissements consentis laisse subsister devant nous ces reliquats d'errements anciens et devrait rappeler à tout intervenant dans ce secteur la nécessité absolue d'une réelle modestie.

Si, en dépit de ces remarques, une priorité devait être affirmée, nous insisterions, au terme de ces travaux, sur les difficultés à maintenir le cap sur le logement des plus démunis. Trop de contraintes existent qui freinent et freineront la volonté des acteurs dans leur choix d'une intervention en direction des plus démunis.

La priorité dominante consisterait donc à réaffirmer une orientation vers la prise en compte des plus démunis. Cette affirmation peut sembler paradoxale à propos d'études dont le thème est précisément constitué par cette population. Il ne s'agit pourtant pas d'une position de principe si l'on veut bien considérer la réalité des chiffres. Par exemple, nous avons montré qu'il existait dans l'Eure, mais ce n'est pas spécifique à ce département, une population en situation de pauvreté eu égard aux critères définis par la C.E.E.. Ainsi, parmi les allocataires de la Caisse d'Allocations Familiales, au 31 décembre 1989, la population pauvre au sens C.E.E. était de 15 332 ménages. Il existe, par conséquent, dans ce département un premier cercle de population fragile. Ces 15 332 ménages représentent environ 53 000 personnes puisqu'il s'agit de familles avec enfants. Rapporté à la population actuelle de l'Eure, nous atteignons déjà un taux de 10 % de personnes pauvres. Il faudrait ajouter à ce chiffre, les agriculteurs et salariés agricoles qui sont en situation de pauvreté ainsi qu'une large part des personnes retraitées de plus de 70 ans et une proportion non négligeable des personnes isolées ou des couples sans enfants dont au moins un des deux conjoints se trouve au chômage. 10 % de population pauvre dans le département de l'Eure constituent donc l'estimation basse d'une fourchette dont le second terme peut s'élever beaucoup plus fortement si l'on considère qu'un foyer fiscal sur deux est exonéré de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques. Or, cette population qui constitue le premier cercle de la pauvreté n'est pas dépourvue de demande par rapport au logement. Cherchant à quitter des locations privatives pour des locations sociales, soucieuse d'améliorer le confort de son

logement, espérant abandonner le locatif pour l'accession à la propriété, cette population à faibles ressources exerce une pression réelle sur le marché du logement, pression en face de laquelle, les personnes les plus démunies le sont encore un peu plus.

Les déséquilibres globaux sur le marché du logement pèsent le plus lourdement sur les personnes à faibles ressources.

Le premier déséquilibre résulte du fonctionnement du marché du logement. De multiples travaux ont dans la période récente apporté un éclairage sur ces déséquilibres. Ainsi l'évolution de la construction de logements neufs dans les dix dernières années a été la suivante :

Le marché des logements neufs

Année	Nbre de logements neufs mis en chantier (en milliers)
1980	397,4
1981	399,5
1982	343,5
1983	332,7
1984	295,0
1985	295,5
1986	295,5
1987	310,1
1988	327,1
1989	339,0

(sources : DAEI et CEREVE)

Les hypothèses produites par le CEREVE¹ font état pour la période 1990 à 1995 d'un niveau moyen de construction annuel de logements neufs se situant autour de 322 000 alors que dans la même période, et toujours selon le même organisme, le niveau moyen des besoins estimés oscillerait entre 331 900 et 362 400. Si ces chiffres ne sont qu'indicatifs, ils permettent de situer l'ampleur du problème à traiter.

¹ LEFEBVRE B., MOUILLART M., OCCHIPINTI S. : "Perspective du secteur et du financement du logement à l'horizon 1993". Paris. CEREVE, juin 1990, 50 p..

Le second déséquilibre naît de la confrontation entre ce premier déficit et les solutions préconisées. Alors que d'un côté les manques se comptabilisent en milliers ou dizaines de milliers, les propositions, le plus souvent dans le cadre de dispositifs expérimentaux, ne se chiffrent que par dizaines ou par centaines.

Mais ce déséquilibre doit être apprécié dans les dynamiques de logement. La faiblesse des solutions sociales en matière d'hébergement n'aurait qu'une importance limitée si, au sortir des dispositifs sociaux, logements adaptés ou centres d'hébergement, les familles trouvaient un logement dans des conditions acceptables pour elles. Ce n'est que rarement le cas. Toutes les opérations sociales sur ce segment du logement social transitionnel risquent, par conséquent, d'achopper sur ce blocage par l'aval.

L'innovation que représente tout dispositif de cette nature doit, par conséquent, être évaluée sur sa capacité à participer à la restauration de la fluidité du marché du logement.

Considéré simplement en termes de stock, le logement des personnes à faibles ressources semble difficilement résolvable en l'état des dispositifs utilisés en raison précisément de ces blocages. Si l'on pense que la question du logement dans un département ne peut se poser uniquement en termes de stock mais doit aussi intégrer les flux de départ et d'arrivée, alors la difficulté ne fait qu'empirer dans des départements où le solde migratoire reste positif. Cette impossibilité à assurer dans la durée un logement aux personnes les plus démunies induit une régularité dans la réapparition du problème.

La réponse usuellement apportée aux tensions sur le marché du logement consiste à peser sur les conditions de production de l'offre en favorisant la construction ou à rendre plus solvables les personnes en leur apportant des compléments de ressources, de manière directe ou indirecte. Cette approche très classique est probablement insuffisante dans le cas des personnes à très faibles ressources. Les transferts sociaux, trop limités ne réalisent que rarement une solvabilisation suffisante pour permettre un accès au logement dans de bonnes conditions. Par ailleurs, la part supplémentaire de logements mis sur le marché, dans le cas d'une politique de croissance de l'offre, est d'abord utilisée par les personnes disposant de ressources plus élevées et insatisfaites de leurs conditions actuelles de logement. La réponse classique, si elle ne doit pas totalement être exclue, nous semble être une réponse partielle au problème posé.

Si l'on suit la logique de ces études, on se rend compte que trois problèmes se posent aux personnes démunies face à leur logement : s'assurer d'un toit, disposer d'un logement adapté, pouvoir supporter financièrement la charge que représente le logement.

Un logement adapté.

La notion de logement adapté renvoie habituellement à l'idée de logement hors norme et les expériences du passé ont montré les dérapages possibles de cette formule. Par logement adapté, nous entendons plutôt un logement correspondant à la situation dans laquelle se trouvent les ménages à un moment de leur vie. A titre d'exemple, il serait inadapté de proposer des logements du secteur locatif à des personnes se trouvant actuellement dans un habitat interstitiel, sans accompagner ce relogement par un dispositif social. La réponse aux besoins des personnes sans domicile fixe passe probablement par la mise en oeuvre de solution d'hébergement de courte durée sur le modèle des hôtels sociaux. Si une grande partie des habitants pauvres des caravanes peuvent souhaiter être logées dans des conditions normales, il n'est pas certain que tous désirent cette solution et il faut peut-être envisager dans certains cas de pérenniser des formes d'habitat de ce type en visant à en améliorer les conditions de confort. En ce qui concerne les caravanes groupées dont les habitants envisagent une sédentarisation progressive, il faut inventer des formes de traitements urbanistiques propres à réduire les nuisances pour l'entourage.

L'habitat adapté doit se caractériser par une grande diversité de solutions. Nos sociétés ont su trouver une multitude de solutions pour le logement des personnes âgées, il est vrai que dans ce cas, le niveau de solvabilité des personnes s'élevait régulièrement, il faut probablement avoir le même degré d'innovation pour les personnes à ressources très réduites.

S'assurer d'un logement.

Nous avons, au cours de ces études, insisté sur un déficit de logements et particulièrement de logements locatifs dans le secteur social. Si la construction semble le chemin privilégié pour traiter de ce problème, il ne faut pas pour autant négliger le travail mené par les organismes chargés de la réhabilitation ou de la restauration d'immeubles et d'habitats individuels anciens. Il n'est pas certain que toutes les possibilités pour accroître l'offre de logement en dehors de la construction neuve aient été explorées. Il importe par conséquent d'entreprendre ce travail à l'échelle des départements.

Financer son logement.

La troisième manière d'aborder les problèmes de logement des personnes les plus démunies passe par une recherche de solvabilisation. Cette solvabilisation peut être obtenue, de manière marginale, par une meilleure information sur les conditions de gestion, voire d'acquisition du logement. L'exemple de ces cuisines vendues 25 000 francs à crédit à des retraités et jamais installées relève certes de l'éducation du consommateur mais participe également d'une recherche de meilleure gestion des ressources individuelles et familiales affectées au logement. L'absence d'ouverture de certaines prestations logement liés à une sous-information des allocataires potentiels relève aussi de ce travail de formation à entreprendre auprès des ménages.

Les dispositifs mis en place pour gérer les difficultés de paiement ne semblent pas avoir trouvé totalement leur pleine efficacité. Si cela est moins vrai pour le dispositif FADITEL ou pour les commissions de conciliation, le FARG, dans son mode de fonctionnement actuel ne semble pas faire l'unanimité des acteurs locaux concernés par les problèmes de logement. Il semblerait que dans les communes où les élus prennent une place plus active dans les mécanismes de logement, ou de relogement, les circuits se raccourcissent et la rapidité s'accroît dans le traitement des problèmes. Cette évolution devrait sûrement s'accompagner d'une meilleure maîtrise des contingents préfectoraux.

2 - DES STRATEGIES MULTIPLES ET COMBINABLES

La plupart des rapports sur le logement, de livres noirs en livres blancs se concluent par un catalogue plus ou moins impressionnant de mesures à prendre. Les solutions diffèrent dans leurs logiques, les actions préconisées recouvrent un large spectre de l'intervention des pouvoirs publics, mais finalement, d'un rapport à l'autre, se dessine une panoplie limitée dans laquelle chacun, en fonction de l'époque et de ses choix de société, puise largement pour constituer ses propositions. Le débat en cours sur le logement des personnes mal-logées ne procède pas autrement.

Il serait possible d'essayer de comprendre les raisons de cet échec en matière de logement des plus démunis, certains s'y sont essayés à l'échelon national, voire dans le cas de monographies plus localisées. L'explication est à chercher dans deux directions. La première porte sur les déséquilibres dans un marché où une large fraction de la demande ne présente pas un caractère de solvabilité suffisamment élevé. La seconde explication réside dans le faible

niveau de mobilisation des politiques sociales dans le domaine du logement des personnes défavorisées. Si le logement est un droit au même titre que la santé, le traitement historique de ces deux droits n'a relevé ni des mêmes mécanismes ni des mêmes investissements.

Notre objectif ne pouvant être dans ces travaux d'aborder le problème en ces termes généralisateurs, ne pouvant non plus accepter, en raison des remarques précédentes, de constituer un répertoire des solutions envisageables, il nous fallait envisager un troisième cheminement.

Pour comprendre notre choix, il faut se souvenir que la plupart des analyses des échecs des politiques du logement social se situent en termes globalisateurs. Ainsi l'absence de maîtrise du foncier, le coût des terrains, les politiques foncières ou plutôt l'absence de politiques foncières de la part des collectivités territoriales, les logiques financières des opérateurs privés, ont constitué les directions principales des explications cherchant à rendre compte de l'insuffisante prise en compte des personnes à faibles ressources dans les politiques de logement. A l'inverse, les mesures le plus souvent préconisées dans les démarches de type catalogue de mesures, juxtaposent un ensemble de propositions sans tenir compte de leur cohérence entre elles. Diverses stratégies d'intervention en matière de logement pour les plus démunis existent ; ces choix de bases définissent ensuite des programmes qui combinent des outils à la disposition des aménageurs et décideurs.

Ainsi, dans l'impossibilité de dégager de façon mécanique une politique, des chiffres avancés, refusant de céder à la facilité du catalogue ou à celle de la globalisation des explications, nous nous proposons de rechercher les axes de cohérences des principaux types de dispositifs envisageables dans la mise en oeuvre de stratégies d'intervention en faveur du logement des personnes à très faibles ressources.

Raisonnant à législation constante, il n'est, en effet, pas à la mesure d'études départementales de proposer des changements dans les règles du jeu national, trois démarches nous paraissent possibles.

La première de ces démarches consiste à focaliser une large partie des interventions sur les unités familiales. Apparentée à une aide à la personne, cette approche privilégie une intervention en termes de stock de population mais sous-estime le poids des mouvements migratoires d'un département à l'autre. Sans doute plus lourde à cause de l'individualisation des situations, elle présente l'avantage d'un traitement en profondeur et

quasi exhaustif des situations des personnes démunies. A son propos, on peut parler d'une priorité accordée aux habitants.

La deuxième démarche agrège les individus et les unités familiales selon une typologie héritée de l'action sociale et de la planification par programme des années 70. Puisque l'étude de la population en situation de pauvreté fait apparaître des groupes spécifiques, inventons des modes d'intervention pour ces groupes qui tiennent compte de leur spécificité. Cette démarche, intéressante pour sa plus grande simplicité, néglige l'existence de distorsions à l'intérieur des populations-cibles.

La troisième démarche se caractérise par un accent mis sur le concept de territoire. Zone d'Education Prioritaire, Quartier de développement social, pour ne citer que deux exemples, une partie non négligeable des politiques sociales se met en place à l'échelon territorial. Un essoufflement des politiques sociales nationales face aux problèmes d'emploi conduit de nombreuses collectivités locales à user des dispositifs localisés qui leur sont proposés. Au-delà de son caractère de réponse conjoncturelle, cette approche suppose une autre forme de traitement des problèmes, certainement aussi bien adaptée à l'intervention auprès de jeunes en échec scolaire qu'à la prise en charge des personnes mal logées. Après le centrage sur les habitants et le retour aux populations-cibles, la revalorisation des territoires constitue le troisième axe de nos propositions

Les axes proposés ne sont pas totalement étanches et peuvent, sous certaines réserves se combiner entre eux. Toutefois, aucune de ces démarches ne peut aboutir sans une réelle mobilisation des personnes concernées. Le logement suscite un certain fatalisme, comme si, face à ces problèmes inscrits depuis longtemps dans le paysage local, chacun éprouvait l'impossibilité d'agir : les mal logés parce que le problème les dépasse, les élus car ils ne maîtrisent pas le foncier, les travailleurs sociaux car ils n'ont pas accès aux logements. De l'Abbé Pierre au mouvement des Castors, l'univers du logement bruisse de ces voix messianiques qui viennent, régulièrement rappeler que le problème du mauvais logement dépasse la simple gestion courante d'un marché et qu'il y faut des énergies considérables. La mobilisation locale des acteurs les premiers concernés semble être la condition préalable à toute intervention.

Il n'est pas, a priori, possible de définir les raisons de la réussite d'une politique sur un territoire donné. En revanche, et en raison des incertitudes qui pèsent sur les effets de toute politique, une démarche de précaution s'impose. Le développement des outils évaluatifs dans les politiques publiques nous semble devoir être appliqué et cela quelle que

soit la nature des démarches entreprises. La leçon du passé dans un domaine où les échecs furent nombreux doit conduire à opérationnaliser notre modestie. Une procédure évaluative permet de repérer à temps les insuffisances des actions engagées et les effets non attendus et non souhaités de ces mêmes actions¹.

Mobiliser, évaluer et ne pas céder à l'urgence constituent les points de passages obligés d'une politique d'intervention en matière de logement des populations les plus démunies et cela quelle que soit la stratégie retenue.

3 - UNE DEMARCHE MICRO SOCIALE : LE CENTRAGE SUR LES HABITANTS.

Dans le cadre de la préparation des plans départementaux pour le logement des personnes les plus démunies, de nombreuses collectivités territoriales se sont engagées dans une démarche d'étude. Ces travaux sont importants, ils permettent de définir l'ampleur des besoins et d'envisager les réponses les plus adaptées à la population. Ces réponses se traduisent, le plus souvent, par des opérations de construction ou de réhabilitation et, au final, dans le meilleur des cas, par l'affectation d'un logement.

La démarche de connaissance utilisée dans ce cas s'inscrit dans le droit fil des démarches de recherches et d'études. Elle consiste à décrire une population par la caractérisation de certaines variables considérées comme pertinentes. Si cette démarche permet d'identifier les déséquilibres globaux entre une offre et une demande, son caractère opératoire n'est pas certain pour constituer les micro-ajustements qui permettraient, au niveau des ménages, de faire se rencontrer la demande de tel ménage et l'offre de tel logement particulier et spécifique. Cela ne nous semble pouvoir être acquis qu'au prix d'un renversement de la problématique usuelle : en évoluant d'une configuration associant à un diagnostic collectif des réponses individuelles à une autre, liant un diagnostic individuel à des réponses plus collectives.

La mise en oeuvre de cette démarche nécessite une connaissance de la population, cette connaissance élaborée en dehors de toute globalisation préalable est une première

¹ Le Plan Urbain propose un Répertoire des évaluations des politiques publiques. Janvier 1990, 180 p..

étape. La mise en oeuvre d'un suivi social constituerait la seconde étape, l'exploration de démarches collectives en étant le stade le plus achevé.

3-1. Une connaissance individualisée de la population mal logée

La connaissance individualisée de la population mal logée implique la réalisation de deux opérations distinctes, la première consiste à identifier de façon nominative les personnes se trouvant dans cette situation, la seconde revient à élaborer un diagnostic de la demande formulée par ces personnes.

A partir des seuils de pauvreté définis précédemment, il est envisageable de sélectionner dans les différents fichiers : CAF, mal logés, demandeurs de logement, personnes secourues au titre des Centres Communaux d'Action Sociale, allocataires du RMI, les personnes qui, en raison de la faiblesse de leurs ressources ou de leur situation dans le logement, peuvent être considérées comme relevant de la population mal logée à faibles ressources. Ces personnes étant identifiées, l'objectif serait alors d'engager un véritable diagnostic de la situation de cette population eu égard à son logement.

Ce diagnostic doit avoir pour objectif d'aider la personne ou le ménage à faire le point sur sa situation en matière de logement, à comprendre les raisons qui ont conduit cette personne ou ce ménage à se trouver dans cette situation et à explorer les différentes possibilités offertes par les diverses institutions. Compte tenu des déséquilibres sur le marché du logement, il est impensable que cette démarche puisse résoudre le problème. Elle devrait cependant permettre de procéder à une classification des demandes, au nettoyage des fichiers par la suppression de demandes anciennes et surtout, la mise en oeuvre de cette procédure permettrait dans un certain nombre de cas d'imaginer avec les personnes des solutions plus réalistes et plus acceptables pour elles et peut-être pour les institutions.

Le diagnostic doit, pour trouver sa pleine efficacité, s'accompagner d'une démarche de conseil personnalisé aux demandeurs de logement. Le modèle en serait les opérations d'audit individuel proposées aux chômeurs de longue durée. Les thèmes développés avec les familles porteraient sur les aspects suivants :

- importance de l'habitat dans la vie familiale et quotidienne,
- usages actuels du logement,
- montant des ressources,
- système de valeurs de la famille,

- demandes en matière de logement,
- repérage des atouts et des contraintes,
- perception de la trajectoire en matière d'habitat.

Sans aller jusqu'à établir à propos du logement une forme contractuelle entre les travailleurs sociaux et les habitants, on peut imaginer de définir conjointement un programme de soutien personnalisé. Ce programme pourrait se concrétiser, pour les personnes qui l'accepteraient, par l'existence d'un suivi plus étroit de la part des travailleurs sociaux.

3-2. Assurer un suivi rapproché sur demande.

La panoplie des instruments pouvant servir de support à un suivi rapproché en matière d'habitat existe en partie. Elle comprend à la fois des dispositifs d'aide financière mais également des actions de soutien aux personnes.

Parmi les aides financières, il faut citer la mise en oeuvre des Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer. Si ces fonds existent dans la quasi totalité des départements, leur utilisation n'est pas forcément très cohérente et surtout, ils sont utilisés pour des impayés de montant et de durée limités. Leur intervention dans le règlement des dettes lourdes reste assez rare. L'existence de FAIL dans le parc privé serait de nature à apporter une aide réelle à des personnes ne relevant pas du parc locatif social. A côté de ce fonds, les Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie, qui existent dans 56 départements, constituent également un outil d'aide personnalisé efficace, de même qu'il faut envisager la création d'un Fonds d'Aide aux accédants en difficulté.

L'expérience du RMI montre que les transferts financiers, pour importants qu'ils soient ne constituent qu'une part de l'intervention sociale. Les travailleurs sociaux ont insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'aider les familles à acquérir une réelle maîtrise de leur logement. Cela passe par une connaissance des mécanismes institutionnels mais aussi par l'acquisition de savoir-faire relevant pour une part du conseil en économie sociale et familiale, pour peu que ce dernier ne se cantonne pas dans une gestion de la trésorerie domestique. Dans le cadre d'action communautaire, des travailleurs sociaux ont engagé modestement certaines actions visant à favoriser un meilleur usage de l'habitat à partir de formations individuelles ou collectives, à partir de situations d'apprentissage suscitées ou utilisées par des travailleurs sociaux.

A côté de ces programmes de formation à l'habitat centrée sur l'usage de l'unité d'habitation, des expériences menées par des travailleurs sociaux montrent qu'il est possible d'utiliser le logement comme une base de réinsertion sociale dans un environnement. Dans le cadre d'une action sociale de proximité, il est envisageable de susciter la création de réseau d'aide ou d'échanges ou tout au moins l'accès à des services locaux.

Si le modèle de l'action de diagnostic devait être à chercher du côté des audits réalisés auprès de chômeurs de longue durée, le RMI nous semble constituer à la fois le point de départ et le modèle des actions visant à fournir un soutien à des personnes en situation difficile en matière de logement, dans le cadre d'une relation contractualisée ou non.

3-3. Explorer des formes d'intervention collectives.

Les formes d'intervention collectives sur l'habitat constituent une tradition dans le domaine du logement, des cités autoconstruites d'habitat économique de Christine BRISSET, à la cité Chauvin du Havre¹ en passant par la création du Cartel Stéphanois du logement, le logement social spécialisé abonde en intervention des populations sur leur logement. Dans la majorité des cas, il s'agissait d'une réaction dans l'urgence face à un manque de logements. Il ne s'agit pas de revenir sur ces expériences qui pour la plupart conduisirent à du logement hors norme, dont le caractère transitoire s'affaiblissait au fur et à mesure que passait le temps et que se dégradaient ces cités. En revanche, il est possible de solliciter les habitants de façon plus dynamique qu'actuellement.

Parmi les méthodes possibles, on peut imaginer accroître la solvabilité des familles en améliorant les logements. Dans le cadre des programmes d'aide aux allocataires du RMI, des départements comme la Saône-et-Loire, l'Aisne, la Charente-Maritime, les Landes et la Vienne apportent des ressources aux personnes engageant des actions de réhabilitation de leur propre logement. Dans l'Oise, le CAL-PACT ARIM propose son assistance technique à la réalisation des travaux d'autoréhabilitation pour certains locataires et pour d'autres utilise une formule combinant autoréhabilitation et formation, dès lors que les personnes concernées peuvent en bénéficier.

¹ RUIZ H.-N. : "Recherche sur l'auto-construction et l'auto-urbanisation. La Cité Chauvin au Havre". Agence d'Urbanisme de la région du Havre. Mars 1987, 293 p.

Les travaux peuvent porter sur les aménagements intérieurs à l'unité d'habitation mais également sur les cages d'escaliers, sur les peintures extérieures ainsi que sur les petits aménagements externes (cours, jardinages...)

4 - LE RETOUR AUX POPULATIONS - CIBLES

Le concept de population-cible inventé par le planificateur des années 60 présente l'avantage d'une grande visibilité statistique et recoupe les constats que tout un chacun ne manque pas de dresser à l'épreuve du terrain. Si ce concept est relativement aisé d'emploi, il présente cependant plusieurs risques auxquels les décideurs devraient être attentifs pour peu qu'ils s'inspirent de ce type de stratégie.

4-1. La logique du constat.

L'intervention en matière de logement sur des populations-cibles postule une identité de problèmes pour les membres d'un groupe constitué de l'extérieur à partir d'une ressemblance sur un ou plusieurs critères. Ainsi, on distinguera des groupes pour lesquels des modalités d'action spécifiques peuvent être mises au point :

- * aux familles nombreuses, il faudra proposer des appartements de type F5 et plus, situés de préférence en rez-de-chaussée. Compte tenu de la situation de plus grande précarité de ces familles, elles bénéficieront en priorité des formules de logement adapté : logement où l'on a recherché une minimisation des charges, logements à normes réduites, baux glissants...

- * les familles monoparentales se verront proposer des logements de type F1 ou F2 bénéficiant en priorité de logement adapté...

Il serait ainsi possible de poursuivre la liste de chacun des groupes recensés et d'évoquer successivement :

- * les personnes seules et âgées,

- * les étrangers, en diversifiant par nationalité ou par groupe d'origine : Maghrébins, Africains, Haïtiens, Turcs....

Il faut aussi ajouter à ces groupes, l'habitat réservé aux populations dites spécifiques, terme qui recouvre le plus souvent les nomades, les gens du voyage, et les SDF.

Lorsque l'on examine les dispositifs préconisés pour ces populations, on constate qu'il s'agit bien souvent d'une simple partition dans le dispositif d'habitat adapté aux populations en situation de pauvreté et de précarité. La partition résulte probablement plus des dispositifs de prise en charge plutôt que des besoins objectifs en matière d'habitat.

4-2. Une intervention par programme

L'intervention sur population-cible suppose de procéder à une identification des groupes de population, puis de repérer les intervenants institutionnels pour chacun de ces groupes et enfin d'élaborer une démarche de construction de programme adapté à chacune des populations.

- * Identifier les groupes.

La méthode d'identification des groupes a été présentée dans la première partie de ce rapport. Pour trouver sa pleine efficacité, cette approche devrait être effectuée régulièrement, on peut penser qu'un délai de deux ans constituerait un laps de temps suffisant pour enregistrer des évolutions dans chacun des groupes identifiables.

Toute étude quantitative de ces groupes devrait être complétée par un repérage des principaux systèmes de valeurs à l'oeuvre dans chacun de ces groupes. Cette démarche peut se faire en ayant recours soit à une technique d'entretiens qualitatifs, soit en faisant appel aux informations recueillies par les travailleurs sociaux qui travaillent le plus souvent avec ces populations.

Le suivi régulier des fichiers analysés par le CREDOC, auquel serait adjointe une procédure plus qualitative, constituerait la base d'un observatoire local permettant de suivre le devenir de ces populations dans le cas où cette stratégie serait retenue par les décideurs locaux.

- * Rechercher les partenaires institutionnels

L'intérêt d'une approche en termes de population-cible réside probablement dans la constitution de réseaux plus facilement mobilisables dans le cadre des dispositifs sociaux

existant. Ainsi selon la population, il est possible de mobiliser des ressources en provenance des Caisses d'Assurance Vieillesse, des Caisses d'Allocations Familiales, du Fonds d'Action Sociale ou d'autres organismes à financement spécifique.

- * la construction des programmes départementaux

La méthodologie de l'intervention sur groupe-cible ne présente pas de difficulté particulière, elle fait se succéder la série de séquences suivantes : formulation des objectifs du programme, négociation avec les partenaires, mise en oeuvre, évaluation.

Parmi les principaux programmes qui pourraient être mis en oeuvre dans le département, on peut citer :

- l'aide à la décohabitation des populations jeunes,
- l'accès au logement des personnes isolées,
- l'amélioration du logement des familles monoparentales,
- l'amélioration du logement des familles nombreuses,
- l'accroissement du nombre de places en hébergement d'urgence.

4-3. Les risques de l'intervention par groupe-cible.

Une recension des travaux portant sur l'intérêt de l'approche en termes de population-cible montre que cette démarche rencontre deux obstacles : la communautarisation et l'insuffisance de prise en compte des transformations des populations.

La communautarisation, processus par lequel un groupe s'agrège et se définit des valeurs communes, peut être le terme d'un travail sur une population-cible. Si ce mouvement a pu être valorisé pendant plusieurs années dans les politiques sociales anglaises et américaines, ainsi que dans certains milieux du travail social, nous en percevons mieux aujourd'hui les limites. La principale d'entre elles étant le risque de constitution de poches de pauvreté ou de situations difficiles. Ces poches se traduisent par une plus grande visibilité du logement dégradé laquelle conduit à son tour à une intervention sur le groupe, intervention qui renforce son identité, et le mouvement s'auto-alimente ainsi. Au besoin, il sera déplacé d'un territoire à un autre, sans que ce déplacement puisse porter remède à la situation de départ.

Le second risque de cette démarche est celui d'une relative cécité aux nouveaux problèmes qui peuvent apparaître. Par exemple, dans le cas de la Seine-Saint-Denis la proximité de la capitale fait de ce département un lieu d'arrivée pour des personnes qui ont échoué dans leur possibilité de trouver un logement à Paris. Les populations sociales se renouvellent par conséquent plus rapidement que dans les autres départements. La mise en oeuvre de programme sur des populations précises risque ainsi de figer des dispositifs sociaux et d'enlever toute souplesse à des politiques départementales qui doivent nécessairement en être pourvue en raison de la localisation géographique.

5 - UNE STRATEGIE MACRO SOCIALE : LA PRIORITE AU TERRITOIRE

Si les approches en termes de populations-cibles sont relativement anciennes, le centrage sur les habitants remet à l'ordre du jour des pratiques anciennes, l'examen de l'évolution des politiques sociales ces dernières années nous conduit à examiner avec un regard différent les rapports entre les habitants et leur logement. Qu'il s'agisse des zones d'éducation prioritaire, des opérations de développement social des quartiers ou de bien d'autres mesures prises ces dernières années dans le champ du social, la notion de territoire revêt à chaque fois un aspect prépondérant.

Appliquée aux problèmes du logement, cette perspective reviendrait à rompre avec une logique de l'aide apportée à la personne comme elle conduit à abandonner la seule priorité accordée au nombre de logements améliorés. Il s'agit de substituer à cette logique l'idée de territoire habité et de faire oeuvre non pas d'urbaniste, mais plutôt d'une réelle ingénierie de l'habitat. Appliquée à la Seine-Saint-Denis, cette approche qui se développe selon une logique de type écologique, au sens étymologique du terme, conduirait à proposer trois axes de travail.

5-1. Le développement social des quartiers.

Si par rapport aux procédures Habitat et Vie Sociale, les opérations de Développement social des Quartiers constituent une réelle avancée par l'interpénétration des interventions urbaines et sociales, force est de constater que la dimension sociale n'a pas toujours su trouver sa place dans l'ensemble des relations interpartenariales. Or la réussite des DSQ est à ce prix.

La mise en oeuvre de ces programmes dans une période où l'Etat et le Département s'engageaient dans une nouvelle répartition de leurs attributions n'a pas facilité le déroulement de ces opérations. Il faudrait aussi tenir compte dans cet examen des difficultés d'ajustement entre les représentants de l'Etat dans le département et les élus. Faute d'un renforcement des négociations entre les différents partenaires aboutissant à la définition d'un projet de quartier mis en oeuvre dans le cadre d'une coopération entre les opérateurs, les nouveaux programmes de développement des quartiers risquent de rencontrer les mêmes problèmes et susciter les mêmes critiques que les opérations précédentes.

Le travail sur les quartiers défavorisés ne doit pas s'entendre uniquement en termes d'opérations programmées de DSQ, car cela risque de faire quitter à une partie des habitants de ces quartiers, ces zones dans lesquelles un manque de ressources ne leur permet plus d'établir leur résidence. Certaines opérations de DSQ semblent, sans que l'ampleur du phénomène ait pu être mesurée, constituer un pôle de départ pour des habitants de ces quartiers. Ainsi le travail sur le quartier ne doit pas entraîner de déséquilibres trop importants dans le tissu urbain, déséquilibres qui ne feraient que générer de nouvelles zones d'habitat dégradable.

5-2- Mettre l'accent sur une logique de gestion du quartier

A la différence d'un travail social de communauté, il reste à mettre en oeuvre un travail de proximité visant à resserrer des liens entre des familles qui partagent un même territoire. Cette orientation suppose une négociation entre les différents intervenants sociaux agissant dans le cadre de la polyvalence de secteur et des services sociaux spécialisés. De nombreux exemples existent d'un tel travail et les travailleurs sociaux ont apporté la preuve sur de nombreux territoires de leur capacité à prendre en charge des formes de travail similaire.

Le choix d'une telle approche nécessite également le soutien aux formes participatives de gestion de l'habitat dont les régies de quartier constituent un bon exemple.

5-3. Raisonner les constructions et les attributions en termes de gestion des populations.

Sur de nombreux sites, les organismes d'HLM ont mis en oeuvre une politique fine de gestion des populations. Cette démarche, si elle est mise en oeuvre sur des zones assez vastes, semble de nature à améliorer les conditions d'habitat des résidents des grands

ensembles. Cette politique passe par une recherche d'équilibre dans la répartition de la population (âge - type de famille - origines). Sa mise en oeuvre ne peut se faire que par une politique d'attribution globalisée ayant recours à des opérations concertées pour disposer d'un effet de levier.

6 - LES OUTILS D'UN PLAN DEPARTEMENTAL

Quelle que soit la direction prise par les décideurs départementaux, la réussite de la mise en oeuvre d'un plan départemental passe par la mobilisation d'une série de ressources, par la connaissance des effets des actions engagées ainsi que par la mise en place d'un calendrier se dégageant des contraintes d'urgence.

6-1. La mobilisation des ressources.

Si la mobilisation de ressources financières est la condition sine qua non de toute action d'envergure en matière de logement des personnes démunies, en raison de la situation locale, cette mobilisation de ressources financières devrait s'accompagner d'une mobilisation de l'ensemble des ressources humaines pouvant intervenir sur ce problème.

*** La mobilisation des ressources humaines.**

La tentation est grande pour les élus des différentes communes de faire régler le problème du logement des plus démunis en dehors du cadre de leur commune. Il en est de même pour les élus départementaux qui peuvent considérer que leur département a déjà lourdement contribué à régler les problèmes de logement de la région d'Ile-de-France. Le rôle des services de l'Etat dans le département est, tout en tenant compte de cette attitude des élus locaux, de rappeler le devoir de solidarité qui s'exerce au profit des personnes les plus démunies. Ainsi, face aux élus et aux organismes logeurs, les services extérieurs de l'Etat ne peuvent se départir d'une fonction d'impulsion.

En plus de cette fonction d'impulsion, la mobilisation suppose d'organiser une concertation avec les différents partenaires locaux. Le logement des plus démunis constitue un sujet de préoccupations pour de nombreuses institutions et associations. Le rassemblement de ces énergies ne semble pouvoir s'opérer, dans l'état actuel des relations entre ces organismes, que sous la conduite des autorités départementales. On peut imaginer dans le cadre du montage du plan départemental que ces organismes soient associés sous une

forme conventionnelle. Les conventions fixant des contrats d'objectifs et les moyens d'évaluer le degré d'atteinte de ces objectifs.

Enfin la mobilisation passe par une formation des personnes engagées dans ce travail. La mise en oeuvre d'un plan départemental nécessite des compétences certaines en matière de gestion des populations, en matière d'action sociale de proximité. La formation doit être une occasion de modifier des représentations de la population mal logée, représentations qui freinent parfois bien des énergies. Cette action de formation touchant aussi bien les personnels administratifs que sociaux sera proposée en priorité aux personnels départementaux, mais sa réussite passe par un rapprochement avec les autres partenaires.

*** La mobilisation des ressources financières**

Le texte de loi prévoit, dans le cadre d'un programme pluriannuel de logements d'insertion, de loger chaque année plusieurs dizaines de milliers de ménages dans des logements à faible loyer, essentiellement dans le parc existant privé et public. La contrepartie en sera pour les propriétaires une exonération d'impôts sur les revenus fonciers correspondants. Par ailleurs un programme annuel de logements locatifs sociaux d'insertion doit être engagé.

Si l'on complète ce programme par diverses aides à la personne et l'accroissement de la dotation du Fonds Social Urbain, les interventions dans les deux prochaines années devraient être notablement renforcées.

Ajoutons en termes de mobilisation que le département devrait pouvoir de manière plus incisive utiliser ses pouvoirs d'attribution en faveur des personnes démunies. Si un travail a été engagé récemment pour redonner une visibilité plus grande aux contingents préfectoraux, il est important que ce travail puisse être mené à son terme.

6-2. L'engagement dans une démarche évaluative

Le contenu du rapport de Patrick VIVERET sur l'"Evaluation des politiques publiques" traduit bien la montée des pratiques évaluatives dans la gestion des interventions publiques. Il faut sans doute voir dans ce développement une réponse de précaution à des incertitudes sociales mal maîtrisées. Dans le domaine du logement, s'ils ont une connaissance des déséquilibres globaux du marché, les responsables départementaux ne maîtrisent ni

l'évolution des flux de population ni la connaissance à court terme des effets des actions engagées. Le préalable à toute action d'évaluation consiste, par conséquent, à organiser un instrument de recueil des informations.

* Organiser un observatoire départemental du logement

Il serait par ailleurs intéressant de profiter de la démarche de construction du Plan départemental pour envisager les outils d'accompagnement des politiques sociales locales en matière d'habitat. Nous avons été frappés de la multiplicité et de l'hétérogénéité des sources d'informations qui permettent de mieux connaître la situation des personnes à faibles ressources dans le département. Dans l'état actuel de ces fichiers, manuels le plus souvent ou informatisés de manière éparse, il est impossible sans une étude lourde de disposer d'informations fiables. Il serait intéressant de procéder à une mise en convergence de ces données et sans envisager la création d'un fichier unique, ce qui reste possible en respectant les prescriptions de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, de créer les outils d'une meilleure information, sous la forme, par exemple, d'un observatoire social du logement dont la gestion serait confiée à une structure locale. Cet observatoire aurait une double finalité : fournir des informations sur l'état du logement des personnes les plus démunies et contribuer à l'évaluation des effets des actions engagées, évaluation qu'il faudra bien entreprendre dans le cadre du Plan Départemental. Cet dispositif pourrait également être envisagé dans une perspective plus décentralisée suivant en cela une logique de bassin d'habitat, logique qui se dégage de la présente étude.

L'étude réalisée par le CREDOC montre qu'il est possible d'accéder à divers fichiers contenant des informations sur le logement des personnes à faibles ressources. Dans un autre département de l'Ile-de-France, le CREDOC a mis au point une méthode d'analyse du fichier des mal logés. Cette double expérience montre qu'il serait possible de suivre cette population de trois manières différentes :

- une sortie automatisée des différentes informations contenues dans ces fichiers pourrait être effectuée environ deux fois par an, permettant ainsi de disposer d'une photographie précise du nombre et des caractéristiques des personnes mal logées, cette photographie devrait faire l'objet d'un suivi cartographié sur la base d'un découpage infra-communal et dont l'ilôt (utilisé pour le recensement) serait l'unité de base,

- un tableau de bord mensuel permettrait de fournir une vision précise de l'évolution des flux d'arrivée et de sortie des ménages,

- une enquête de type suivi de conjoncture serait adressée une ou deux fois par an à un échantillon représentatif des travailleurs sociaux du département. Cette démarche permettrait de faire la synthèse des inflexions de la demande non encore recensées dans les fichiers.

- * Gérer des programmes d'évaluation.

La logique d'observatoire qui suppose le suivi d'une population sur une longue durée doit être complétée par une démarche d'évaluation du programme permettant, en temps réel, de connaître les effets du déroulement des opérations engagées.

Ces programmes d'évaluation doivent se dérouler dans le même temps que celui de la réalisation, et utiliser deux types de grille de recueil des informations. La première décrit les actions engagées au profit des ménages, soit directement, soit dans l'environnement, la seconde grille s'intéresse aux effets des actions sur les populations : effets en matière de transformation des conditions de logement, effets sur l'insertion dans le milieu, etc. Chacun de ces programmes est accompagné d'une analyse en termes de coûts et d'avantages. Ce type de programme pourrait être appliqué globalement au plan départemental mais de manière plus limitée à des réalisations précises :

- opérations expérimentales,
- mise en oeuvre des nouveaux DSQ,
- rôle des incitations financières sur la transformation du parc,
- effets des logements adaptés...

CONCLUSION

Au terme de ces différentes études et après une réflexion globale qui tentait d'articuler les principaux résultats obtenus localement à des problématiques plus larges, trois directions de travail nous semblaient s'ouvrir. La première direction concerne les effets des politiques sociales, la deuxième porte sur l'élaboration des outils de connaissance et la troisième vise à mieux inscrire la demande de logement dans la trajectoire des populations.

Amplifié par ce qu'il est convenu d'appeler la crise des quinze dernières années, le mouvement d'inflexion des politiques sociales, engagée dans la décennie précédente à partir d'une réflexion sur l'exclusion, s'est poursuivie par ce qui semble être un bouclage ciblant les catégories socialement les plus faibles. Le Revenu Minimum d'Insertion, la loi Besson, les mesures visant à réduire l'échec scolaire, les dispositifs jeunes, participent de ce mouvement qui se traduit à la fois par une territorialisation du social et par la création de mesures ou d'allocations à caractère national. Conçu pour apporter une aide aux catégories les plus démunies, le risque existe de l'apparition d'un effet de captation au profit de la fraction la mieux intégrée ou insérée de cette population ou de la partie la plus basse des catégories sociales légèrement au-dessus des plus démunis. La question n'est pas neuve et sans que l'on puisse parler d'une fatalité des mesures sociales à cibler à côté de leur objet, force est de reconnaître, à propos du logement des plus démunis, que le risque n'est pas négligeable.

Nous pouvions raisonnablement faire l'hypothèse que la territorialisation du social serait de nature à créer de nouveaux outils d'analyse du local. Le choix risqué et contraint que nous avons assumé montre que les outils statistiques traditionnels sont très proches des outils actuellement créés dans une perspective de territorialisation. Cet aboutissement provisoire ne peut que susciter la frustration de qui pensait que l'empirique pouvait suppléer au détour par une construction théorique des territoires. De ce point de vue, même si leur construction ne résoud pas véritablement nos problèmes, les travaux de Nicole TABARD marquent une avancée possible sur le chemin de cette conceptualisation.

Analyser la demande des populations mal-logées et évoquer leur rupture de trajectoires, en particulier pour des populations à très bas revenus est aussi l'occasion d'une frustration supplémentaire lorsque cette recherche néglige la place de l'acteur. Les commandes institutionnelles sur lesquelles nous nous sommes appuyés ne prévoyaient pas la

mise en oeuvre d'entretiens auprès de ces populations. Cela nous paraît maintenant la démarche à entreprendre pour construire des trajectoires de familles en matière de logement en s'intéressant tout particulièrement aux populations en situation descendante et en confrontant sur différentes trajectoires stagnantes ou descendantes la place des dispositifs sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

ABALLEA F., AUCLAIR E., "Exclusion, ségrégation spatiale et stratégies résidentielles des travailleurs immigrés", Paris, FORS, septembre 1987, 166 p.

ALDEGHI I., BAUER D., CHARRIER O., LEGROS M., "De l'interstice à l'impayé : les formes du logement des personnes à très faibles ressources dans le département de l'Eure"

ASQUITH S., "Social control and Regulation : Towards a topographical Analysis" dans "Delinquance des jeunes", Vaucresson, mai 1985, volume 2, pp. 204-216

ATKINSON A.B., CAZES S., "Mesures de la pauvreté et politiques sociales" dans Observations et diagnostics économiques, n°33, octobre 1990, pp. 105-130

AUTES M., FOURDRIGNIER M., LANSELLE F., "Sans domicile chic, familles mobiles dans un espace instable", Lille, CLERSE, 1987, ronéoté, 201 p.

BALAY O., CHELKOFF G., "La dimension sonore d'un quartier : la cité Mistral à Grenoble", Centre de Recherche sur l'espace sonore, juin 1985, 80 p.

BAUER D. et LEGROS M., "Le logement des plus démunis en Seine-Saint-Denis". Collection des rapports du CREDOC, n° 77, mars 1990.

BERNARD-BECCARIES J-F., "Typologie de l'environnement", Rapport du CREDOC, Paris, 1975, 106 p.

BONVALET C., MERLIN P., "Transformation de la famille et habitat", INED, DREIF, IDEF, Paris, Puf, 1988, 388 p.

BOUE R. , PILVERDIER J-P., "Loger les plus défavorisés", Rapport d'un groupe de travail du C.N.H., ronéoté, juin 1985, 94 p.

BOURDIEU P. (sous la direction), "Eléments d'une analyse de marché de la maison individuelle", Paris, Collège de France, 1983, 103 p.

BRAUDEL F. : "L'identité de la France", Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, Tomes I, II et III.

CARRIERE J-P. et coll., "Dysfonctionnements du marché immobilier et itinéraire résidentiel des mal-logés", Université de Poitiers, CNAF, février 1987, 219 p.

CASTELLS M., GODARD D., "Monopolville", Paris, Mouton, 1974

CHAMBOREDON J-C., LEMAIRE M., "Proximité spatiale et distorsion sociale, les grands ensembles et leur peuplement". Revue française de sociologie, vol. 11, n°1, 1970, pp.3-33

CHOMBART de LAUWE P-H., "Famille et habitation", Paris, C.N.R.S. 1959 et 1960, deux volumes

CLAPIER P., TABARD N., "Relations entre l'inscription spatiale et la reproduction des inégalités et des modes de vie", Paris, Rapport CREDOC, 1984

COING H., "Rénovation urbaine et changement social", Paris, Editions ouvrières, 1966

CROUTTE P. et DUBECHOT P. avec la participation de BAUER D., "Le logement des plus démunis en Seine-et-Marne", Paris, Collection des rapports du CREDOC, n° 90, octobre 1990.

CULTURELLO P., "De la location à l'accession, stratégies résidentielles, rapports intergénérationnels et mobilisation patrimoniale", Nice, GERM, CERCOM -UA CNRS, février 1989, 168 p.

DE LA GORCE G. avec la collaboration de SIMONIN B., "Le logement des plus démunis - Essai d'évaluation de la pauvreté-précarité dans le Val-de-Marne", Paris, Collection des rapports du CREDOC, n°39, juillet 1988.

DEZES M.G., "Politique urbaine et recherche urbaine - France 1945-1980", Paris, Institut d'Histoire du Temps Présent

DUBEDOUT H. et alii., "Ensemble, refaire la ville", Rapport au Premier Ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement social des Quartiers, Paris, Documentation Française, janvier 1983, 122 p.

DUPRE J.-C., PASCAUD E., SIMONIN B., "Pauvreté-Précarité. Tentatives de mesure. La pauvreté-précarité en 1985. Diversité des recours à l'action sociale" Rapport CREDOC n°4939, février 1986, 172 p.

DU POUGET B., JEANTET C., MERLEY C., "Etre dans la rue dans le département du Rhône", CREA Rhône-Alpes. Université Lyon II, mars 1985, 234 p.

EWALD F., "L'Etat-Providence", Paris, Grasset, 1986

GEINDRE F., "L'attribution des logements sociaux", Paris, Rapport au Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, octobre 1989, 40 p.

GRAFMEYER Y., JOSEPH I., "L'école de Chicago". Editions du Champ Urbain, 1979

GREFFE X., "Territoires en France", Paris, Economica, 1984

GUERRAND R.H., "Les origines du logement social en France", Paris, Editions ouvrières, 1966

HATCHUEL G., "Caractéristiques des ménages à bas-revenus". Enquête CNAF-CREDOC 1979, dans "Pauvreté-Précarité. Tentatives de mesure. Rapport CREDOC n°4939, février 1986, 58 p.

HEUGAS-DARRASPEN H., "Le logement en France et son financement", Paris, La Documentation française, dans Notes et Etudes documentaires, n° 4794, 4ème trimestre 1985, 144 p.

HUET A., PERON R., "Urbanisation capitaliste et pouvoir local", Paris, De la Haye, 1977

ION J., "La promotion immobilière : du logement à l'habitat" dans Sociologie du travail, 1970, 12, n°4, pp. 416-426

KOFFMAN J.C., "La vie H.L.M.", Paris, Editions ouvrières, 1983, 182 p.

LAE J.F., MURARD N., "L'argent des pauvres - La vie quotidienne en cité de transit", Paris, Seuil, 1985

LEFEBVRE B., MOUILLART M., OCCHIPINTI S., "Perspective du secteur et du financement du logement à l'horizon 1983", Paris, CERREVE, juin 1990, 50 p.

LENOIR R., "Les exclus, un Français sur dix", Paris, Seuil, collection "Points-Actuels", 1974

"Les phénomènes de surendettement chez les familles accédant à la propriété", Etude ANIL, 1985

LEWIS O., "Les enfants de Sanchez", Paris, Gallimard, 1963.

MASSON G., "L'accès au logement social des populations à très faibles ressources, les enseignements des expériences d'Aubervilliers, d'Epinal et de Roanne". FORS, Paris, juin 1990, ronéoté, 90 p.

MERLIN P. et alii., "Pour une véritable priorité au logement social à Paris", rapport au Ministre de l'Urbanisme et du Logement, Paris, La Documentation Française, 1983, 394 p.

MILANO S., "La pauvreté absolue", Paris, Hachette, 1988, 68 p.

OGIEN R., "Théories ordinaires de la pauvreté", Paris, Puf, 1983, 176 p.

PINCON M., "Les immigrés et les HLM", Paris, Centre de sociologie urbaine, 1981, 160 p.

PROST A., "La périodisation des politiques urbaines françaises, depuis 1945 : le point de vue d'un historien" dans Bulletin de l'Institut d'Histoire du temps présent, supplément n°5, 1984, pp.32-47.

RUIZ H.N., "Recherche sur l'auto-construction et l'auto-urbanisation - La cité Chauvin au Havre", Agence d'Urbanisme de la région du Havre, mars 1987, 293 p.

STOLERU L., "Vaincre la pauvreté dans les pays riches", Paris, Flammarion, 1974

THOENIG J.C., "L'ère des technocrates", Paris, édit. d'Organisation, 1974

TOPALOV C., "Les promoteurs immobiliers - contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France", Mouton, collection la recherche urbaine, 1973

TRICART J.P., SAD SAOUD H., WALLEZ P., "Contribution à la définition d'une méthodologie d'évaluation des politiques sociales au niveau local", Etude effectuée à la demande du C.G.P., Lille, 1989, tomes I et II

VERRET M., "L'espace ouvrier", Armand Colin, 1979

CAHIER DE Recherche

Articles publiés dans des revues scientifiques : année 1990 - N° 1, Septembre 1990.

Présentation des travaux de recherche en cours pour l'année 1990 (bénéficiant de la subvention de recherche appliquée) - N° 2, Septembre 1990.

Hétérogénéité intra-branche des entreprises et commerce international, par Philippe Moati, N° 3, Octobre 1990.

La "système-compatibilité". Eléments de formalisation pour une théorie de l'évolution des systèmes, par Saadi Lalhoul, N° 4, Octobre 1990.

L'analyse lexicale appliquée à des données d'enquête : état des lieux, par François Yvon, N° 5, Décembre 1990.

L'analyse de contenu : premiers éléments de réflexion, par le Département "Evaluation des politiques publiques", N° 6, Décembre 1990.

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

CREDOC

Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie