

## PÉRIODE 3

# 1992-1996 : création d'Un Toit Pour Tous, tensions entre activité professionnelle et démarche de sensibilisation

*Où l'on apprend qu'à des réticences politiques locales freinant l'action, on a opposé avec succès la légitimité et les capacités d'organisations nationales dont on s'est rapproché.*

*Où l'on découvre que la création d'un « observatoire » a donné des moyens nouveaux pour évaluer les besoins, orienter les actions et jauger l'efficacité des actions menées.*

*La bonne volonté et le dévouement ne suffisent pas : on n'échappe pas aux dures réalités économiques, administratives, sociétales.*

## BLOCAGES POLITIQUES ET RAPPROCHEMENT AVEC LA FONDATION ABBÉ PIERRE

1992 : Territoires développe son activité de mobilisation de logements avec l'appui de l'État dans le cadre de l'accès aux financements nationaux : prêt locatif aidé très social (PLATS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Les collectivités locales, elles, sont peu associées à cette action car la loi Besson privilégie la coopération avec les départements. Les contacts pris avec certaines communes de l'agglomération grenobloise (Fontaine, Saint-Egrève) sont cependant jugés positifs (1).

La municipalité de Grenoble joue, elle, un rôle de frein : elle souhaite donner son autorisation à chaque opération d'investissement. En fait d'autorisation la Ville contactait le syndic de la copropriété concernée qui, évidemment, émettait un avis négatif sur l'achat de l'appartement pour y loger des démunis. L'activité de la SARL HA et de Territoires se voyait donc bloquée pour des raisons politiques alors qu'existaient des moyens d'agir.

Les responsables de Territoires ont alors profité des opportunités liées à l'existence d'organisations nationales pour tenter de lever les blocages politiques locaux. Dans ce cadre, ils se rapprochent de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des personnes défavorisées (FAP) qui vient d'être créée à Paris par des personnes du réseau Logement pour tous. Une coopération de la FAP avec le réseau local (Territoires, SARL HA, SARL Hôtel social) se met en place : on peut alors montrer aux responsables politiques locaux que l'action s'inscrivait dans la mouvance nationale de la Fondation Abbé Pierre. Dans ce cadre une association est créée en 1992 : Un Toit Pour Tous (2) et un premier programme triennal d'intervention de la FAP est élaboré.

(1) D'après PV de la réunion du bureau des Services pour l'habitat (SPH) du 22 mai 1992

(2) AG constitutive du 30 novembre 1992 composée de 10 personnes morales : Secours catholique, Diaconat protestant, Association pour le logement des jeunes en Isère, Confédération syndicale du cadre de vie, Hôtel social, Office dauphinois des travailleurs immigrés, Foyers de l'Oiseau bleu, Association Ozanam, Territoires, SARL HA UES et 3 personnes physiques : Paul Keller (président), Jacques Dyon, André Meyer

## Éléments de contexte

- 1992 : création de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés
- 1993 : création du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
- 1994 : loi du 21 juillet relative à l'habitat (un plan pour l'hébergement d'urgence dans chaque département)
- 1995 : Michel Destot élu maire de Grenoble succède à Alain Carignon  
plan national pour le logement d'urgence
- 1996 : ouverture des résidences Vercors et Mangin gérées par la SARL Hôtel Social.

## CRÉATION D'UN TOIT POUR TOUS

À la base de la collaboration amorcée : l'objectif de rendre les défavorisés acteurs de leur insertion, favoriser leur expression, et leur autonomie.

Un Toit Pour Tous est alors essentiellement « une association d'associations ». Elle s'est donnée pour vocation d'alerter l'opinion, d'interpeller les pouvoirs publics et de soutenir, grâce à la Fondation Abbé Pierre, des projets significatifs ou des modes nouveaux d'intervention dans la lutte contre l'exclusion des plus démunis.

Le premier président d'UTPT est Paul Keller (1992-1996) très charismatique, ancien pasteur de l'Eglise protestante, théologien et guide de haute montagne. Il sera suivi sur une courte période par Michel Saillard issu du milieu catholique (1996 - 1998) et plus longuement par Bernard Archer (1999 - 2008) qui jouera un rôle déterminant dans l'évolution de l'association.

Un Toit Pour Tous a d'abord été un « relais » de la Fondation (3) dans le cadre d'une convention triennale pour devenir à partir de 2000 un « partenaire ». En plus de sa participation au financement des actions associatives retenues pour bénéficier de son soutien, la FAP aide UTPT à démarrer. Elle lui permet notamment de disposer d'un secrétariat. En contrepartie l'association prend part à sa lutte nationale contre le mal-logement.

Témoins de l'activité d'UTPT dès 1993 : des comptes-rendus de réunions de conseils d'administration mentionnent la diffusion du 1<sup>er</sup> numéro d'un périodique de l'association : « Lettre 38 » et la création de 3 groupes de bénévoles :

- 1 - Enquête dans les communes pour connaître la nécessité de logements d'insertion,
- 2 - Accompagnement amical pour familles relogées,
- 3 - Lien entre personnes qui proposent de loger des gens en difficulté chez elles.

A l'occasion de l'appel de l'Abbé Pierre de 1994 : « C'est la guerre » est lancée l'idée de faire vivre des groupes de sympathisants dans les communes sur lesquels les élus municipaux pourront s'appuyer afin de faire du logement social et de l'insertion une préoccupation incontournable pour les maires.

## L'OBSERVATOIRE ASSOCIATIF DU LOGEMENT

Mieux connaître une demande qui échappe largement aux dispositifs d'observation existants est l'objectif du soutien accordé par la FAP dès 1993 pour la création d'un observatoire associatif de la demande de logement. Des « Cahiers de l'Observatoire », sont publiés dès novembre pour documenter les projets en cours et alimenter le débat. « L'Hôtel social » et « Le logement et l'emploi des travailleurs saisonniers en Oisans » sont les premiers titres d'une longue série.

Concrètement l'observation a toujours été une préoccupation. Dès janvier 1995, il est jugé utile de créer l'association Observatoire associatif du logement (OAL) avec pour mission générale déléguée par UTPT et la FAP la « connaissance du mal-logement et de la montée de la précarité dans la région grenobloise et le département ».

(3) Le PV de l'AG constitutive de l'association Un Toit Pour Tous précise que la nouvelle association est « placée sous l'égide de la Fondation Abbé Pierre ».

### Les premières actions proposées au soutien de la FAP

- Développement d'une « hôtellerie sociale » pour l'opérateur Association Hôtel social.
- Création d'un « Observatoire associatif de la demande en logements » prise en charge par le collectif des Services pour l'habitat.
- Développement de « techniques de recherches de logement » pour la Confédération syndicale du cadre de vie.
- Création d'un « lieu d'accueil pour les saisonniers à Bourg d'Oisans » pour les associations Relais des six vallées et Secours catholique.

Il se fera notamment connaître par la publication d'un rapport annuel sur « l'état du mal-logement en Isère ». Cette publication sera effective de nombreuses années. Elle constituera chaque fois un support efficace à une manifestation publique d'Un Toit Pour Tous.

Par ailleurs les moyens de l'Observatoire sont utilisés pour rendre compte périodiquement de l'occupation sociale du parc de Territoires et de la SARL HA : il faut que tous ceux qui soutiennent la démarche du réseau disposent d'informations communes et transparentes.

L'OAL contribue à alimenter le débat avec les données objectives qu'il construit sur la situation du mal-logement. Un plus incontestable, il dispose d'informations originales en provenance des associations de terrain du réseau et auxquelles les organismes sociaux publics ont peu accès.

### Les publications de l'Observatoire 1993 - 1999

#### 12 Cahiers thématiques :

- L'hôtel social - novembre 1993
- Le logement et l'emploi des travailleurs saisonniers en Oisans - novembre 1993
- Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale
- En sortir ... avec un logement - février 1994
- Le logement d'insertion : une production insuffisante en Isère - janvier 1995
- L'offre immobilière du réseau associatif de l'agglomération grenobloise - janvier 1995
- Le logement : un accès impossible - décembre 1995
- Les immigrés vieillissants et isolés face au logement - mai 1996
- Les expulsions locatives dans l'agglomération grenobloise - mai 1996
- La parole aux usagers - juin 1997
- Maintenir la vocation sociale des quartiers d'habitat existant - juin 1997
- L'habitat transitoire en question - octobre 1998

#### 5 rapports annuels :

Logement et précarité. Le logement des personnes défavorisées dans le département de l'Isère.

## UN PARC DE LOGEMENTS ORDINAIRES ET DIFFUS

À la fin de 1995, c'est un ensemble de 115 logements que gère Territoires. 80% des logements sont des logements ordinaires qui accueillent des locataires de droit commun titulaires d'un bail. Le suivi soigneusement documenté (4) de « l'occupation sociale de ce parc » confirme une utilisation adaptée à des publics en difficulté.

Une offre de logements diversifiée et bien répartie, des logements localisés sur les communes centrales de l'agglomération, des loyers modérés et faibles, une solvabilisation par les aides personnelles au logement, créent des conditions favorables à la réinsertion sociale des locataires en situation précaire.

(4) Bilan social Territoires SARL HA - Juin 1998

La croissance du parc de logements acquis par la SARL HA a été très irrégulière : seulement 2 nouvelles unités en 1994 contre 36 en 1992. En effet les financements publics sont essentiels et ils contraignent fortement le rythme de production. C'est toute une panoplie de financements qui est utilisée : PLATS, PLAI, collecteurs du 1% logement, Fondation Abbé Pierre, PST et ANAH TS (5) pour les logements privés nécessitant une réhabilitation.

L'action engagée par les structures du pôle immobilier appelle des appuis importants et durables des pouvoirs publics notamment du PALDI (6). Territoires a été admis à siéger dans ses instances à partir de 1993 en contre partie des financements que l'agence obtient de la FAP pour l'acquisition de nouveaux logements. Obtenir au niveau départemental et local les engagements et les décisions nécessaires à la mobilisation des financements dans des délais satisfaisants reste encore difficile. C'est une des causes de l'irrégularité dans la production du parc.

La gestion par mandat de propriétaires privés se développe, elle, plus régulièrement : passage d'un parc de 2 logements en 1992 à 42 en 1995. Les campagnes de sensibilisation lancées par Un Toit Pour Tous apparaissent déterminantes pour cette mobilisation du parc locatif privé. Pour les propriétaires ne disposant pas de subventions publiques pour la remise en état de leur logement, il faut souligner l'importance de l'engagement solidaire à l'égard des personnes en difficulté que cela représente.

Dès février 1999 sont clairement formalisés dans un cahier des charges de la « Gestion locative adaptée » les actes de gestion que Territoires s'engage à réaliser pour sécuriser le rapport locatif et favoriser l'insertion des personnes logées. Ce document est remis à chaque propriétaire en annexe au mandat de gérer.

## **ADOSSEMENT AU MILIEU ASSOCIATIF ET RENFORCEMENT OPÉRATIONNEL : L'ASSOCIATION LES SERVICES POUR L'HABITAT (SPH)**

L'action de Territoires se place dans le cadre du « mouvement » inter-associatif grenoblois des Services pour l'habitat (SPH) qui depuis plusieurs années se préoccupe du logement de publics en difficulté (7). En octobre 1995, le collectif est transformé en une association loi 1901 portant ce nom. Cette initiative est, en fait, la concrétisation d'une recommandation d'un audit (8) des outils opérationnels d'UTPT (Territoires, l'association Hôtel social et la SARL HA) confrontés à de graves difficultés financières : il est nécessaire d'accélérer la création d'une entité spécifique distincte d'UTPT pour piloter les outils opérationnels et renforcer leur professionnalisation.

Le préambule des statuts précise le cadre général : « Faire reculer l'exclusion et inscrire dans la réalité quotidienne le droit au logement pour tous en produisant de l'accès au logement... L'association est appelée à prendre en charge les tâches et missions nécessaires pour assurer le développement, le pilotage et la coordination des interventions et des savoir-faire mis en commun par les acteurs des Services pour l'habitat ».

(5) PST : programme social thématique mis en œuvre par le Conseil général, ANAH TS : subvention « très sociale » de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

(6) PALDI : Plan d'action pour le logement des défavorisés en Isère (direction conjointe de l'État et du Conseil général de l'Isère)

(7) Les circonstances de la création du collectif n'ont pu être précisément établies. On trouve dans les archives la trace d'un bureau ayant fonctionné en 1992 et composé de René Ballain, Gilles Desrumeaux, Bernard Faure, Christian Jouin, Alain Lapière, Philippe Savoye

(8) Audit assuré par Jean-François Deral futur directeur des SPH. Les associations fondatrices sont : Observatoire associatif du logement, Association pour le logement des jeunes en Isère (Alji), Territoires, Sarl Ha, Sarl Hs, Office dauphinois des travailleurs immigrés (Odti), Confédération syndicale du cadre de vie (Cscv), Confédération syndicale des familles (Csf), Un Toit Pour Tous.

### Services pour l'habitat et Un Toit Pour Tous : des rôles distincts au service d'un projet commun

Des relations entre les 2 associations sont spécifiquement envisagées dans les statuts d'octobre 1995 des SPH : signature d'une charte commune et d'une convention entre elles.

Comme le dit Paul Keller, alors vice-président des Services pour l'habitat dans une note à son conseil d'administration, ce sont 2 pôles complémentaires qui se mettent en place ; celui de la « demande » piloté par Un Toit Pour Tous et celui des Services pour l'habitat qui est celui des « projets » pour offrir au réseau « aide à la concertation, à la décision, à la réalisation coordonnée ».

Vue de l'extérieur cette organisation à 2 associations qui semble concrétiser une sorte de scission apparaît complexe : dans l'appréciation portée en 1996 par la FAP du bilan de sa première convention triennale avec Un Toit Pour Tous il est fait état de ce que « Le réseau associatif entretient une certaine confusion ! ».

En pratique, la coordination entre l'activité opérationnelle assurée par Territoires, la Sarl HA et la Sarl HS regroupées au sein de la nouvelle association des Services pour l'habitat et l'activité de sensibilisation / interpellation d'Un Toit Pour Tous ne se déroule pas sans difficultés. On peut déceler dans une certaine tension qui s'installe entre les structures, la confrontation entre deux cultures. L'une soucieuse d'apporter des solutions concrètes au mal-logement, l'autre « caritative » qui vise à dresser des constats et à les porter à connaissance des responsables politiques pour qu'ils apportent des solutions. Le malaise est accentué par les oppositions avec la secrétaire générale qu'UTPT s'est choisie. La « confrontation » sera dépassée à partir des années 2000 avec l'achèvement d'un processus de fusion des structures.

### 1996 : L'ALERTE DU REDRESSEMENT JUDICIAIRE DE TERRITOIRES

Un événement attire l'attention sur la nécessité d'une organisation rigoureuse : l'agence Territoires AIVS est mise en règlement judiciaire le 23 juillet 1996 suite à une déclaration en cessation de paiement le 11 juillet (9) de la même année.

#### Agir dans l'incertitude

Au cours de la période précédant la cessation de paiement, la situation financière tendue et dégradée avait suscité une grande inquiétude chez les salariés : la situation de Patrice Maserati, Bruno Lalire et Anne-Françoise Hyvrard dépendait uniquement de celle de Territoires. Après la démission du président Alain Lapière et du directeur Luc Blanchet, ils réagissent en adhérant au projet de relance proposé.

*« Peu associés au suivi des dossiers, nous avons fouillé tiroirs et armoires pour récupérer des informations, reconstituer les dossiers, faire les demandes de financement en retard. » Une période difficile mais qui constitue finalement avec le recul un bon souvenir pour Anne-Françoise . « C'était l'aventure ! » (10)*

(9) Voir encadré concernant Alain Lapière dans « Non logés, mal – logés : l'aventure Un Toit Pour Tous. Période 2 » et « Entretien avec Alain Lapière du 2 avril 2024 » Archives Georges Douillet.

(10) Entretien avec Anne-Françoise Hyvrard, le 10 avril 2024 – Archives Georges Douillet.

Grâce à la solidarité sollicitée du milieu associatif grenoblois, à la compréhension des pouvoirs publics dont l'appui de l'ancien ministre du logement Louis Besson et du secrétaire général de la Préfecture de l'Isère, l'association obtient le 25 mars 1997 l'autorisation de poursuivre son activité à la condition de rembourser ses dettes sur 10 ans, ce qu'elle a fait avec une régularité exemplaire.

Face aux graves difficultés financières de Territoires le réseau associatif peut d'autant moins se résigner qu'il est comptable d'engagements pris envers de nombreux partenaires :

- les propriétaires qui ont confié leur logement en gestion,
- les locataires accueillis dans l'ensemble du parc de 120 logements qui a été constitué,
- les pouvoirs publics qui ont fait confiance au dispositif mis en place pour des périodes longues (de 10 à 32 ans) (11).

### D'où viennent les problèmes qu'a connus Territoires ?

Selon le président de Territoires à cette époque, il aurait fallu adapter beaucoup plus tôt l'organisation du travail de l'agence à l'augmentation du volume de son activité.

Plus précisément : *« La gestion locative de logements à faible loyer rapporte en moyenne 1500 francs par logement et par an alors que les moyens engagés pour les gérer coûtent environ 3500 francs. Il manque donc 2000 francs par logement chaque année pour équilibrer l'activité de gestion locative. Au total la gestion de 120 logements génère un déficit de 240 000 francs environ. C'est le déficit enregistré en 1995. Il sera reconduit en 1996.*

*Une activité de gestion locative adaptée aux caractéristiques des personnes accueillies génère un certain nombre de surcoûts liés aux prestations apportées et à la nature du patrimoine (petits logements en diffus). Elle ne peut être rentable et nécessite le recours à des financements publics.*

*A ces difficultés d'ordre structurel il convient d'ajouter des raisons internes pour expliquer les difficultés : absence d'une véritable comptabilité analytique, administration insuffisamment rigoureuse ».*

(11) Note sur la situation de Territoires - Un Toit Pour Tous - Services pour l'habitat. 8 juillet 1996.