



Ministère
de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale

Ministère de la santé
et de la protection sociale

Sous la direction de
Vincent Viet et Hans Palm

Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne



Cécolène Frisque,
LASP,
Université Paris-X
Nanterre,
France

Les dispositifs locaux d'accès au logement : empilement de mesures ou prémices d'un nouveau droit ? *

Les dispositifs¹⁸² d'accès au logement¹⁸³ et d'hébergement¹⁸⁴ se sont superposés progressivement au fur et à mesure de leur création¹⁸⁵, en changeant parfois de nom et de modes de fonctionnement. Avant la mise en place de ces mesures, les domaines de l'action sociale et du logement étaient nettement distincts, et leurs acteurs spécifiques. Avec la mise en place du revenu minimum d'insertion et l'extension de la problématique de « l'exclusion »¹⁸⁶, ces deux secteurs se sont croisés, faisant émerger le thème de « l'accès au logement des personnes défavorisées ». Les divers dispositifs se sont alors ajoutés les uns aux autres, en engageant à chaque fois des acteurs différents, avec des partenariats locaux ou départementaux à géométrie variable. La loi de lutte contre les exclusions, du 29 juillet 1998, dite « Aubry », a répertorié l'ensemble de ces mesures, en y apportant certaines modifications. Elle a surtout renforcé la prévention des expulsions, et cherché à améliorer la coordination des différents volets, avec un succès inégal et généralement limité¹⁸⁷.

Dans tous ces dispositifs, interviennent des acteurs associatifs, des collectivités locales (communes et départements), des administrations de l'Etat (préfecture, direction départementale de l'Équipement, direction départementale des affaires sanitaires et sociales) et de la sécurité sociale (Caisse d'allocations familiales), qui travaillent selon des logiques propres, avec une multiplicité de clivages, de polarités et d'affinités, de nature professionnelle, politique et/ou institutionnelle, qui ne sauraient se réduire à une opposition entre « l'Etat » et le « local ». Ces acteurs entretiennent des relations mêlant conflit et coopération¹⁸⁸ et nouent diverses transactions¹⁸⁹, selon des configurations locales particulières à chaque espace. Et l'autonomie relative de chacun de ces acteurs, y compris celle des associations vis-à-vis des administrations qui les financent ou exercent une tutelle, interdit de penser le fonctionnement local de ces dispositifs comme « l'application » d'une politique qui serait définie nationalement. Une analyse à la fois fine et globale de ces derniers est donc nécessaire pour en mesurer la signification et la portée.

L'ensemble de ces dispositifs constitue-t-il un pas vers l'édiction d'un « droit au logement » ou tend-il à multiplier les statuts intermédiaires entre l'hébergement et le logement autonome de droit commun ? Permettent-ils aux « personnes défavorisées » d'accéder plus facilement à un logement ou ne viennent-ils pas pallier les multiples défaillances du parc social et du marché privé, sans résoudre les problèmes ? Telles sont les questions qui guideront la réflexion présentée ici, qui débutera par une analyse de l'amélioration et de la diversification de l'offre de logements et de leurs insuffisances, se poursuivra par l'examen des ambivalences des actions en direction des ménages demandeurs, et se terminera par la présentation des problèmes relatifs à la gestion des personnes sans domicile.

188 Comme y invitent les recherches sur le « système politico-administratif local » qui tentent de déconstruire la vision pyramidale de l'État et y substituent une opposition entre « centre » et « périphérie », qui maintient cependant une homogénéité de ces deux pôles et une vision hiérarchique de leurs rapports (Voir Grémion (1976)). Des travaux plus récents ont renouvelé ces réflexions (Voir *Politix* n° 7-8 (1989) et n° 28 (1994), Gaxie (dir., 1997)). Voir aussi sur un plan historique Dumons et Pollet (2001).

189 Sur cette notion, voir Dobry (1986).

190 Auxquels s'opposent souvent des objectifs de gestion comptable – limiter les risques d'impayés – mais aussi parfois des objectifs de « mixité sociale » affichés dans les nouvelles lois, qui consistent à éviter les concentrations de personnes cumulant des difficultés lourdes. En effet, d'un côté les logements des programmes récents, dispersés dans les villes, sont trop chers et ne sont pas accessibles aux plus défavorisés, et de l'autre, les ménages ayant des ressources suffisantes refusent l'attribution de logements situés dans les immeubles plus anciens dont la population est stigmatisée.

Les limites de l'amélioration et de la diversification de l'offre

Depuis les années 1990, une meilleure gestion et une diversification de l'offre de logements ont été encouragées, afin de mieux répondre aux besoins des populations défavorisées. Il s'agit respectivement d'améliorer les procédures d'attribution pour réduire les délais d'attente, et de développer des formes de logements « très sociaux » pour les catégories les plus défavorisées. Mais ces efforts ont été réalisés au détriment de l'augmentation quantitative du parc social, ce qui met en question leur efficacité.

Sophistication des procédures d'attribution de logements sociaux et temporaires et gestion de la pénurie

Pour favoriser l'accès des personnes défavorisées au parc social, les procédures d'attribution ont été réglementées et rendues plus transparentes, en multipliant les voies d'accès – attribution « normale », contingent préfectoral –, et en développant les formes de logement temporaire. Mais le nombre de logements à attribuer étant insuffisant, ces procédures ne permettent pas de loger les personnes qui en ont vraiment besoin et ne permettent finalement qu'une gestion de la pénurie peut-être plus « fine » mais aussi insatisfaisante.

L'établissement de critères d'attribution et de règles de priorité des logements sociaux est plus ou moins formalisé selon les départements. Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre le numéro unique de la demande prévu dans la loi contre les exclusions, qui est essentiellement un moyen de mesurer les délais d'attente. Ensuite, la coordination peut aboutir à un dossier unique. Par ailleurs, les procédures d'attribution sont beaucoup plus complexes, car elles associent les mairies, qui peuvent ainsi soutenir certaines candidatures et en refuser d'autres. Enfin, il s'agit de contrôler les engagements des bailleurs sociaux dans l'attribution de logements à des ménages en grande difficulté¹⁹⁰. La solvabilité des ménages et surtout leur capacité à s'intégrer en logements collectifs demeurent des critères décisifs pour les organismes HLM, alors même que les publics ayant des difficultés sur ces deux plans sont définis comme prioritaires.

Une deuxième procédure parallèle d'attribution a été mise en place par la loi Besson et réaffirmée par la loi contre les exclusions : le contingent préfectoral. Il s'agit de confier 25 % des attributions aux préfetures afin de loger – outre les fonctionnaires mutés – les personnes « démunies » ayant un besoin urgent de logement. Mais cette disposition est très inégalement appliquée – fortement investie en Loire Atlantique et en Charente Maritime, elle est délaissée en Vendée –, et elle ne permet pas toujours de loger les personnes rejetées par les bailleurs sociaux puisque ceux-ci peuvent accepter ou refuser les propositions des préfetures.

Cependant, quelles que soient les procédures mises en place, pour que les attributions fonctionnent correctement, il faut que le nombre de logements sociaux soit suffisant pour répondre aux besoins. Dans les secteurs où les délais d'attribution sont de deux ans, comme aux Sables d'Olonne, la justesse des critères ne saurait avoir beaucoup d'effets. Or, dans les trois sites étudiés, les

191 Ces écarts traduisent l'hétérogénéité des attitudes à l'égard du logement social et des représentations plus globales du social. D'un côté, les « HLM » sont synonymes de « problèmes sociaux », mis en équation avec la question de « l'insécurité », risquant d'attirer les « pauvres » des autres régions. De l'autre côté, les populations défavorisées sont considérées comme une partie intégrante et « normale » de la société, l'arrivée de personnes extérieures au département constituant le corollaire de l'attractivité du territoire, qui se doit d'accueillir non seulement les actifs ou les jeunes retraités aisés mais aussi ce public.

192 Sur la diversité des dispositifs qui relèvent de ce système, voir par exemple Debordeaux, *Recherches et prévisions* n° 62 (2000).

tensions sur le parc privé et la saturation du parc public sont, pour des raisons différentes, très accentuées. D'un côté, aux Sables d'Olonne, la part importante des résidences secondaires et la faiblesse du parc public (qui représentent 8 % des résidences principales dans l'ensemble du canton et 5 % sur la commune) conjuguent leurs effets. De l'autre côté, à la Rochelle et Saint-Nazaire, malgré l'importance du logement social¹⁹¹ (respectivement 31 % et 26 % sur les communes et autour de 21 % sur les agglomérations), les tensions sont aussi vives, respectivement à cause du dynamisme de la Rochelle lié notamment au développement de l'université ; et à Saint-Nazaire du fait de la reprise de la construction navale. Plus généralement, c'est le ralentissement de la construction de logements HLM au cours des années 1990 – alors que la décohabitation s'accroissait et que le besoin de logements croissait – qui a provoqué cette nouvelle crise du logement.

En outre, compte tenu des délais d'attribution de logements sociaux et de la tension du marché privé, des formes de logements temporaires aux noms variables se sont développées, dont la gestion est assurée par divers types d'institutions (CCAS, associations...), avec des modalités d'attribution et de suivi social particulières à chaque département ou localité. Ces logements, qui sont généralement financés par l'allocation de logement temporaire (ALT)¹⁹² versée aux locataires par la DDASS, peuvent aussi constituer un sas de l'hébergement d'insertion vers le logement autonome. Mais dans le contexte d'engorgement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ils peuvent finir par servir de structure d'accueil des personnes en difficulté, avec toutefois un suivi social plus léger. Ici encore, les associations, les collectivités locales et l'Etat, en tant que gestionnaires ou financeurs de ces dispositifs, en viennent donc à remédier aux insuffisances du parc social, en proposant de nouveaux systèmes de logement compensant les délais d'attente.

En dernier recours, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) peut être mise en place dans certains secteurs pour apporter des solutions techniques à des ménages qui ont été refusés dans le parc public classique. Après une évaluation sanitaire et sociale, la MOUS réalise alors les recherches foncières et immobilières adaptées et pilote l'acquisition et la réhabilitation d'un logement en partenariat avec l'opérateur – bailleur social ou association, avec un financement pour moitié de l'Etat.

Les pouvoirs publics suppléent donc, dans une large mesure, aux défaillances de l'ensemble des partenaires, concernés en priorité par ces différentes mesures qui visent à améliorer l'attribution des logements.

Développement du logement « très social » et logique de spécification des populations cibles

Tout un ensemble de dispositifs ou de formes de logements spécifiques ont été développés pour répondre aux besoins particuliers de certaines catégories de population : accord collectif départemental, logement adapté aux diverses dénominations, résidences sociales, programmes sociaux thématiques. Chacun vise des publics particuliers à géométrie variable et spécifiés localement – dont les définitions oscillent entre des critères de ressources et/ou de « comportement » –, avec des statuts dérogatoires, ce qui tend à affaiblir la norme traditionnelle de l'ayant-droit au logement social et du locataire occupant.

193 Un dispositif équivalent a été mis en place pour le secteur privé : des programmes sociaux thématiques, qui permettent de majorer les aides à la réhabilitation, sous réserve d'un conventionnement – location à des ménages en difficulté et loyers plafonnés pendant 9 ans, ce qui peut s'agir de logements dont des ménages modestes sont locataires ou propriétaires-occupants.

194 Certains locataires du parc social se sont ainsi rendu compte que les gens qui créaient des problèmes dans les immeubles collectifs étaient relogés en maisons individuelles avec des loyers plus faibles, ce qui a pu générer certaines réactions de dépit.

195 Sur les paradoxes des nouveaux dispositifs de logement, voir notamment le rapport du séminaire de recherche « Publics défavorisés et construction des protections dans le logement », rédigé par René Ballain et publié lors du colloque « Mettre en œuvre le droit au logement ».

196 Dans le cadre d'un nouveau conventionnement avec la DDASS et la DDE et d'un agrément préfectoral.

Tout d'abord, un accord collectif départemental prescrit aux bailleurs sociaux l'accueil de personnes en grande difficulté selon des objectifs chiffrés (répartition entre organismes, selon les zones géographiques et définition précise du public selon certains critères sociaux). Ces ménages peuvent être logés dans le parc social classique ou dans le parc de logement adapté, qui est précisément destiné aux publics cumulant difficultés économiques et sociales. Mais des divergences se font souvent jour entre les pilotes de ce dispositif (et notamment la DDE) et les bailleurs sociaux – en tous cas les moins coopératifs –, quant à la pertinence du classement des ménages dans les cibles prioritaires. Les bailleurs tendent à y intégrer des ménages défavorisés mais n'ayant pas de problèmes sociaux particuliers, pour gonfler les chiffres globaux – et éviter de loger des personnes en plus grande difficulté.

Les diverses formes de logements adaptés sont plus particulièrement destinées aux ménages en grande difficulté, qui peuvent être exclus des filières classiques d'attribution¹⁹³. Les catégories ciblées varient en fonction des priorités des départements : personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé, individus au comportement ou aux habitudes difficilement « compatibles » avec l'habitat collectif, propriétaires d'animaux domestiques, gens du voyage en voie de sédentarisation, personnes mal logées, familles nombreuses. Depuis la loi Besson, les dispositifs de prêts locatifs aidés se sont succédés : PLA « d'insertion », PLA « très sociaux » puis PLA « d'intégration ». Grâce à ces financements, assortis parfois d'une aide complémentaire des conseils généraux (en Charente Maritime et Loire Atlantique) et des communes, les loyers de ces logements sont minorés¹⁹⁴ (80 % des loyers HLM classiques). L'existence de systèmes ciblés sur des populations particulières tend, par contre-coup à renforcer la stigmatisation de certains publics, au lieu de favoriser leur intégration. Les bailleurs sociaux peuvent en outre s'abstenir de les loger dans le parc « classique », ce qui revient ni plus ni moins à limiter les attributions aux populations défavorisées au lieu de les étendre. Si donc ces mesures d'exception paraissent adaptées à des publics qui éprouvent des besoins particuliers (handicapés, gens du voyage en voie de sédentarisation...), les effets pervers sont loin d'être négligeables, s'agissant des personnes connaissant des difficultés sociales ordinaires.

Dans tous ces dispositifs, c'est une logique d'aide sociale qui est mise en œuvre, au détriment d'une logique de « droit » au logement, ce qui affaiblit à la fois la statut du locataire « bénéficiaire » mais aussi plus généralement l'ensemble du dispositif de droit commun. En effet, la multiplication des statuts dérogatoires tend à réduire le périmètre et la légitimité même du statut de droit commun¹⁹⁵.

En outre, les foyers de jeunes travailleurs (FJT), qui sont renommés résidences sociales¹⁹⁶, sont des structures de logement collectif destinées à répondre aux besoins spécifiques des jeunes. A leur simple fonction d'hébergement traditionnelle (en chambres individuelles avec restauration collective) s'est ajoutée une nouvelle fonction d'accompagnement social des jeunes, dans un cadre plus individualisé (avec des studios indépendants). Cette adjonction soulève le problème de la mission sociale des

197 Un projet de résidence sociale d'une centaine de places est ainsi l'objet d'après débats aux Sables d'Olonne, opposant les principaux dirigeants locaux qui souhaitent simplement loger des saisonniers pour favoriser l'économie locale et ceux qui exigent qu'un volet social de logement de jeunes en difficulté y soit adjoint.

198 L'aide étant alors conditionnée à une reprise, même partielle, des versements pendant un délai de quelques mois, afin de vérifier la « bonne foi » du bénéficiaire et de permettre la remise en place des aides au logement (APL, allocation logement sociale ou familiale). Celles-ci sont en effet suspendues quand le locataire ne paye plus son loyer résiduel (partie restant à sa charge après le paiement des aides), mais peuvent être versées rétroactivement quand les règlements reprennent.

199 Malgré l'extension de la définition des aides prescrite dans la circulaire d'octobre 1999 et la réaffirmation du principe du droit au logement, les crédits ministériels ont tendance à se stabiliser voire à diminuer. En effet, en 2001, il avait été réclamé une restitution des crédits pour financer les aides exceptionnelles suite aux inondations, et en 2002 la dotation globale a été réduite.

résidences de jeunes – simple structure d'hébergement ayant un mode de gestion essentiellement commercial ou lieu investi d'une mission d'éducation et d'insertion –, et rend de plus en plus flou le profil des personnes qu'elles accueillent : jeunes ayant des ressources suffisantes, voire salariés ou cadres ayant besoin d'un logement provisoire, ou jeunes en difficulté aux côtés d'autres jeunes mieux intégrés¹⁹⁷.

Les dispositifs visant à l'amélioration et la diversification de l'offre de logements pour « personnes défavorisées » pallient donc indirectement les insuffisances du parc social, tout en occultant le problème central de la construction de logements ; ils multiplient, par ailleurs, les formes spécifiques et les statuts dérogatoires, affaiblissant du même coup la norme de droit commun. En va-t-il de même des actions qui concernent directement les ménages ?

Les ambivalences de l'action sur les ménages

Diverses actions sont destinées à soutenir directement les ménages en difficulté. Il peut s'agir d'aides financières, émanant par exemple du Fonds de solidarité pour le logement, de procédures protégeant les locataires dans le cas de la prévention des expulsions, ou de mesures d'accompagnement social. Sont alors en cause la responsabilité des difficultés du ménage et de l'efficacité des réponses qui y sont apportées.

Les limites de la solvabilisation des ménages et de la prévention des expulsions

Face aux difficultés financières d'une part croissante de la population, les aides financières ont été développées et une procédure de prévention des expulsions a été mise en place. Mais ces mesures se heurtent à certaines limites. D'une part, l'ampleur de l'effort et des sommes débloquées dépend fortement de l'implication – inégale – des acteurs locaux ; d'autre part, l'efficacité de ces dispositifs est contrariée par le fait qu'ils n'interviennent pas sur les causes principales des problèmes – faiblesse des revenus et précarisation d'un côté, niveaux de loyers trop élevés de l'autre.

Tout d'abord, le fonds de solidarité pour le logement attribue des aides financières aux ménages en difficulté pour l'accès au logement (dépôt de garantie, premier mois de loyer...) et pour le maintien dans le logement en cas d'impayés¹⁹⁸. Les modalités de gestion de ce dispositif d'une part et les critères et le montant des aides d'autre part varient fortement selon les départements, l'extension des aides prescrite par la circulaire d'octobre 1999 n'étant généralement pas ou peu effective. Les moyens des FSL varient, par ailleurs, en fonction des subventions dont ils bénéficient et de la nature des aides qu'ils apportent. Au départ, le financement est paritaire entre la DDF (crédits du ministère du logement répartis nationalement en fonction de certains critères¹⁹⁹) et le conseil général. Mais d'autres financeurs peuvent s'y adjoindre (CAF, communes du département, bailleurs sociaux, collecteurs du 1 % logement...). *In fine*, les aides dont bénéficient les habitants des départements sont donc inégales, les enveloppes disponibles se répartissant sur le nombre de dossiers aidés et le montant des dons et prêts accordés.

Mais aider les ménages à financer leur logement, c'est aussi contribuer à la dérégulation du marché privé et public du logement, en

200 La question des effets de ces aides sur « l'offre » se pose avec une acuité particulière quand les FSL s'interrogent sur les aides à l'accès dans des logements petits, insalubres voire des mobiles homes, qui se développent dans certaines régions. D'un point de vue individuel, la difficulté de trouver un logement « normal » peut amener à accorder une aide, mais collectivement, cela risque de valider et de développer ces formes d'habitat.

201 Ce risque sera accentué si l'extension du cautionnement se réalise – le FSL se substituant automatiquement au locataire défaillant pour un certain nombre de loyers – même si l'intention était de supprimer l'obstacle de la recherche d'une caution personnelle solvable. En outre, cette disposition risque de nuire à l'effort de prévention des impayés mené par les FSL.

202 En cas d'impayés de loyer, les bailleurs publics et privés peuvent saisir parallèlement la CAF et/ou la justice. Au niveau de la procédure judiciaire, en cas d'échec du commandement de payer émis par l'huissier, le locataire reçoit alors une assignation au tribunal.

203 La présence de la personne à l'audience est essentielle pour que ces éléments soient pris en compte, et tous les intervenants doivent inciter les locataires à s'y présenter. Car certains juges ne prennent en compte que les explications orales, à l'encontre de l'esprit de la loi. Et l'attitude des juges, qui refusent parfois de prendre en compte les éléments nouveaux (plans d'apurement, reprise des versements...) est souvent l'élément qui bloque une réelle prévention des expulsions.

204 Les magistrats, les huissiers et certains responsables préfectoraux étant dans la logique d'un jugement moral sur la personne, cherchant à distinguer les victimes et les « truands », selon le terme d'un secrétaire général adjoint de préfecture, les « bons » et les « mauvais » pauvres selon la logique sécuritaire traditionnelle (voir notamment les travaux de Michel Foucault (1975).

205 S'il est accordé, l'huissier peut alors procéder à l'expulsion proprement dite, avec un représentant des forces de l'ordre et si besoin un serrurier et un déménageur. Le nombre d'expulsions *manu militari* est difficile à mesurer car les occupants peuvent être partis entre temps. Elles peuvent être plus ou moins violentes, selon que les occupants ouvrent la porte ou non et quittent le logement d'eux-mêmes ou non.

entérinant les hausses de loyer liées aux tensions du parc privé²⁰⁰ et en souscrivant aux évolutions de la gestion des organismes HLM, qui exigent de plus en plus de garanties. Le risque d'un tel Etat « garant » est d'entériner toutes les dérives des acteurs responsables, et d'aider finalement davantage les bailleurs que les locataires²⁰¹. Par ailleurs, la question de la faiblesse et de l'instabilité des revenus de nombreux ménages précaires, comprenant des chômeurs ou des salariés pauvres, reste entière. Aussi le FSL ou, à défaut, d'autres organismes sont-ils contraints d'intervenir, la situation financière des personnes ne permettant pas de payer l'ensemble des charges afférentes au foyer. Certains estiment qu'il s'agit d'une incapacité à gérer un budget et prescrivent alors des mesures d'accompagnement, d'autres soulignant l'impossibilité de supporter de telles contraintes financières.

Par ailleurs, la loi de lutte contre les exclusions a formalisé une procédure destinée à permettre la recherche de solutions amiables en cas d'impayés de loyers, afin d'aboutir à une réduction du nombre des expulsions. Il s'agit, à tous les stades du processus, de permettre la résolution du conflit, après évaluation de la situation par les travailleurs sociaux. Mais les modalités pratiques de cette procédure – gérée par les préfetures et sous-préfetures – sont si variables d'un arrondissement à l'autre que la signification même de la démarche de prévention s'en trouve affectée. D'autant plus que celle-ci se heurte aux mêmes limites que les aides financières.

La nouvelle procédure enjoint aux préfetures ou sous-préfetures, pendant les deux mois de délai entre l'assignation des personnes incriminées au tribunal et l'audience²⁰², de réunir les éléments d'enquête sociale, auprès du service social départemental, du CCAS ou de la mairie de résidence, et dans certains secteurs, de la CAF. Lors de l'audience, le juge peut, au vu des résultats de l'enquête²⁰³ et selon son évaluation de la « bonne foi » de la personne²⁰⁴, soit prononcer la clause résolutoire (rupture du contrat de bail) et l'expulsion – tout en maintenant l'injonction de payer la dette –, soit accorder un délai de paiement qui suspend la clause résolutoire. Si l'expulsion a été prononcée, l'huissier délivre un commandement de quitter les lieux puis, en cas de maintien dans le logement, demande le concours de la force publique. La préfecture a un délai de deux mois pour accorder cette dernière – en dehors de la trêve hivernale – ou de la refuser, pour des raisons humanitaires ou de trouble à l'ordre public, en fonction des résultats de la nouvelle enquête sociale qui est effectuée, auprès des intervenants déjà cités, de l'enquête de la police ou de la gendarmerie concernée et de l'avis du maire. Si le concours de la force publique n'est pas accordé dans les délais²⁰⁵, la préfecture doit alors verser des indemnités d'occupation au propriétaire, à hauteur du loyer mensuel.

Selon l'importance des moyens humains mobilisés par les préfetures, la prévention peut être réalisée plus ou moins en amont, le travail de recueil et de synthèse des enquêtes sociales peut être plus ou moins approfondi, les démarches en direction des occupants peuvent être plus ou moins importantes, et les efforts pour rechercher des solutions de relogement plus ou moins soutenus. Enfin, la décision d'accorder ou non le concours de la force publique dépend fortement des orientations et de la sensibilité des fonctionnaires chargés d'instruire les dossiers, du

206 La prévention des expulsions tendant parfois à se réduire à l'objectif de faire comprendre au locataire son intérêt à partir de lui-même.

207 Sauf en stigmatisant les ménages qui prennent un logement trop cher pour leurs revenus.

208 C'est-à-dire s'intégrer à l'immeuble et au quartier conformément aux usages conventionnels.

secrétaire général de préfecture et du préfet ou du sous-préfet de l'arrondissement. A tous ces niveaux, la préfecture de Loire-Atlantique – avec ses sous-préfectures – est celle qui pousse le plus loin le travail de prévention et la protection des occupants, celle de Charente-Maritime réalisant un effort sensible mais plus limité, la préfecture de Vendée se cantonnant à des procédures formelles²⁰⁶.

Ici encore, si la protection du locataire apparaît comme une politique sociale progressiste, la question de fond de l'adéquation des revenus des gens aux niveaux de loyers n'est nullement abordée²⁰⁷. Dans la mesure où il n'intervient pas, en amont, sur le développement de la précarité d'un côté, ni sur les hausses de loyers de l'autre, l'Etat en vient à gérer, en aval, ces contradictions, au point parfois d'en assumer les conséquences financières à travers les indemnités d'occupation, sans parler du coût pour la Justice des procédures devant les tribunaux.

Les aides financières du FSL et la recherche de solutions amiables aux impayés pour prévenir les expulsions se heurtent donc à des limites liées aux contradictions mêmes dans lesquelles sont placés les ménages.

Les ambiguïtés des mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement des ménages posent d'autres types de problèmes, qui tiennent d'une part à l'explication des difficultés rencontrées pour trouver un logement – incapacité du demandeur ou tension sur le marché du logement – et à la nature de l'aide apportée – aide matérielle et apprentissage technique ou action éducative.

Elles ont été mises en place pour aider les ménages à rechercher un logement, à se « l'approprier »²⁰⁸ en devenir propriétaires ou à s'y maintenir, en les soutenant dans leurs démarches pratiques et administratives et/ou en les aidant à intégrer certaines règles de comportement ou de gestion budgétaire. L'ambivalence entre l'aide matérielle et la démarche socio-éducative est ici très forte, les départements définissant plus ou moins précisément le contenu des mesures et les associations adoptant des pratiques disparates, selon les orientations de leurs dirigeants et de leurs professionnels. Il peut en effet s'agir d'une aide avant tout technique destinée à initier les ménages aux méthodes concrètes de recherche d'un logement, ou bien d'une mesure plus normative destinée à leur enseigner les règles du « bon » comportement en habitat collectif ou de la « bonne » gestion du budget familial.

En outre, la tension du marché immobilier et les délais d'attente pour le parc public rendent très difficile la conclusion rapide des mesures concernant la recherche d'un logement. Ces mesures, qui reflètent l'insuffisance de l'offre de logements, se révèlent souvent stériles, et les éducateurs peuvent légitimement s'interroger sur le sens de leur mission. De plus, certains bailleurs tendent à subordonner l'attribution de logements aux ménages défavorisés à la mise en place de mesures d'accompagnement, les prestataires étant ainsi implicitement sensés garantir symboliquement la normalité, voire la « moralité » des bénéficiaires.

Enfin, la gestion locative adaptée permet aux associations de gérer directement les logements des ménages bénéficiaires qui n'ont pas assimilé les règles financières et sociales qui leur sont inculquées. Il s'agit en pratique d'une forme de sous-location, assurée par des associations qui deviennent du même coup les locataires en titre d'un

209 Robert Castel (1995) propose le terme de « désaffiliation sociale ».

propriétaire public ou privé, se chargeant du recouvrement du loyer (ou d'une participation) et assurant un suivi financé par le FSL. Les logements concernés relèvent de l'hébergement temporaire (éligibles à l'ALT et donc essentiellement financés sur fonds publics) ou de sous-locations avec bail glissant (le ménage versant l'équivalent du loyer), l'objectif étant alors que le bail soit mis à terme au nom du ménage. Pour cette gestion locative proprement dite, les propriétaires sont ainsi prémunis contre les impayés de loyers et assurés d'un suivi plus consistant, bien que celui-ci ne corresponde pas toujours à leurs attentes. En effet, le suivi est généralement plus léger que dans les mesures d'accompagnement classiques, et le risque d'impayés de loyer peut resurgir après le glissement du bail.

Les actions en direction des ménages, aides financières, prévention des expulsions et mesures d'accompagnement, soulèvent donc de nombreuses questions concernant la responsabilité des difficultés rencontrées (les ménages eux-mêmes ou le marché du logement et les conditions de vie), les modalités de l'aide à apporter (soutien pratique et financier ou action éducative), et les bénéficiaires finals de ces aides (les locataires eux-mêmes ou les bailleurs). Qu'en est-il maintenant des actions en direction des personnes dépourvues de logement ?

Les tensions de la gestion des personnes sans domicile

Les personnes dépourvues de logement et en situation de rupture sociale plus ou moins forte²⁰⁹ sont prises en charge par divers dispositifs d'hébergement et d'accueil, qui forment des réseaux complexes et inégalement intégrés sur le plan local. Quant aux formes d'hébergement proposées, elles sont multiples et traversées par de fortes tensions entre les logiques de l'urgence et de l'insertion.

Multiplicité des formes d'hébergement et tension entre urgence et insertion

Les dispositifs d'hébergement regroupent tout un ensemble de structures associatives ayant chacune leur mode de fonctionnement, de financement et d'admission, selon leur histoire et leurs orientations propres. Il peut s'agir de structures financées par l'ALT et/ou animées de manière bénévole ; de centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; d'asiles de nuit collectifs ou de réseaux d'appartements individuels ; de structures généralistes accueillant de manière inconditionnelle tous les demandeurs ou, au contraire, spécialisées dans l'accueil de certains publics (femmes victimes de violence, jeunes...) ou tournées vers la réintégration sociale et le retour en logement autonome. Les structures d'hébergement s'investissent donc prioritairement dans les logiques de l'urgence ou de l'insertion, qui sont toutes deux fondamentales mais difficilement conciliables.

D'un côté, il s'agit d'amener le bénéficiaire à prendre en charge son intégration sociale, à (re)devenir autonome dans sa relation au logement et, plus généralement, responsable de son existence ; de l'autre, il s'agit de le protéger et de le mettre à l'abri en tant que « victime », qui a « droit » à diverses formes « d'assistance ».

210 Avec notamment la mise en place des plans départementaux d'hébergement d'urgence.

211 Sur la prévalence du traitement de l'urgence depuis 1994, voir notamment Ballain, *Recherches et prévisions*, n° 62 (2000).

212 Loi du 30 juin 1975.

213 Art. 157 de la loi du 31 juillet 1998.

214 D'inspiration libérale et qui tend de plus en plus à être partagée par les fractions « progressistes » des intervenants sociaux ou responsables politiques.

215 Ils bénéficient d'un financement pérenne de la part des DDASS – même si le financement octroyé ne correspond plus systématiquement au nombre de places agréées.

216 La préférence d'une majorité de municipalités pour ce type d'hébergement provient manifestement de cette occultation sociale.

Dans un cas, c'est la phase de sortie du dispositif, au terme d'un processus d'intégration sociale, qui focalise l'attention ; dans l'autre, c'est la phase d'entrée dans le dispositif, associée à la reconstitution d'un lien social minimal dans un contexte de rupture, qui capte toutes les énergies.

Depuis une dizaine d'années, les pouvoirs publics ont privilégié les actions spécifiques en direction des publics en grande difficulté, tout en oscillant entre les deux approches et en prétendant les concilier. En effet, depuis 1994, l'accent est mis sur « l'urgence sociale » et les réponses qui doivent y être apportées²¹⁰, mais parallèlement, depuis 1998, la visée de l'insertion est de plus en plus affirmée²¹¹, en faisant comme si, dès l'accueil de la personne, le processus d'intégration qui mène à l'autonomie pouvait et devait être mis en place. Le secteur de l'urgence sociale n'a en effet plus seulement pour mission « d'apporter un soutien matériel et psychologique et une action éducative temporaire »²¹², mais plus globalement « d'aider les personnes à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale »²¹³. Cette évolution part de l'intention apparemment louable de responsabiliser les individus²¹⁴, mais elle tend à occulter la déstructuration de ceux qui ont « décroché », tout en mêlant des actions difficilement compatibles : de « recueil » et de reconstitution d'une part, et de réinsertion, d'autre part.

Cette double appréhension des problèmes existe dans toutes les grandes villes de France, mais l'équilibre entre les démarches d'insertion et d'urgence dépend fortement de l'histoire du tissu associatif local et des orientations des collectivités locales et des administrations déconcentrées. Sur le terrain, ces dispositifs peuvent être animés par des acteurs différents, par des services distincts d'une même association ou parfois dans le même cadre – places d'urgence au sein d'un CHRS, réservées dans une structure collective ou assurées à l'hôtel.

De là des tensions qui se retrouvent au sein même des CHRS. Ces structures accueillent des personnes en grande difficulté ayant besoin de se restructurer, et assurent un suivi lourd d'environ six mois, qui peut être renouvelable selon les associations²¹⁵. En effet, les modalités d'hébergement sont très variables : foyer avec des dortoirs ou des chambres collectives, appartements partagés collectivement avec des chambres individuelles, studios ou appartements autonomes... Chaque type d'hébergement s'adresse à un public défini, les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion pilotés par la DDASS s'efforçant de mettre en cohérence ces structures au niveau départemental.

Certaines de ces structures réalisent exclusivement un travail de réinsertion sociale, d'autres assurent aussi des fonctions d'hébergement d'urgence, soit à côté du CHRS au sein d'un service distinct, soit sur une partie de leurs places. Quand l'accueil est assuré dans des appartements regroupés, voire dispersés, sur des places d'urgence au sein d'un CHRS ou à l'hôtel, le double écueil de la concentration des difficultés et d'une trop grande visibilité des publics²¹⁶ concernés est évité. L'enjeu est alors pour les intervenants de résoudre la contradiction entre un accueil inconditionnel et une mise à l'abri provisoire d'une part, et un travail d'insertion qui requiert la participation de la personne, d'autre part. Ce problème se pose de manière cruciale pour les personnes alcooliques qui refusent de se faire soigner et de s'insérer. Face à ce refus, les structures les plus professionnalisées prennent le parti de rompre le contrat et de mettre

217 En amont, un certain nombre de places sont en outre occupées par des demandeurs d'asile que les préfetures ont imposés à ces structures dans l'attente d'une décision de l'OFPPRA qui peut prendre de six mois à plusieurs années, les centres spécialisés étant saturés. Ces personnes ne peuvent pas rechercher d'emploi et ne peuvent se situer dans une démarche d'insertion, les CHRS renonçant donc généralement à leur action d'accompagnement.

218 L'Association d'accompagnement personnalisé et de soutien à l'habitat qui propose toute la gamme des services d'hébergement et d'accompagnement social.

219 La « mise en réseau » et le développement des « partenariats », qui se situent respectivement au niveau des acteurs de terrain et des décideurs politiques, apparaissent comme des topoi très fréquents tant des politiques administratives que de certaines analyses traditionnelles des politiques publiques. Il ne s'agit pas ici d'adopter une approche normative et prescriptive habituelle mais d'analyser comment cet état de fait résulte de la superposition de strates d'actions et d'organisations successives.

220 La « territorialisation » des politiques publiques, qui transfère la définition des objectifs et des moyens de ces dernières aux acteurs locaux implique de fortes disparités (cf. Hassenteufel (1998)). Mais ces inégalités ne sont pas dues qu'aux politiques des collectivités locales et aux structures économiques et sociales des territoires mais aussi aux investissements très disparates des administrations de l'Etat. En outre, cette « territorialisation » ne doit pas être comprise comme un nouvel « âge » des politiques publiques (dans la continuité des thématiques de la « gouvernance ») mais comme une accentuation d'un processus permanent – mais auparavant moins apparent. – de spécification locale des politiques, et comme un des aspects de la complexification des rapports entre les multiples acteurs locaux et nationaux.

221 Il ne s'agit pas seulement des « sans domicile fixe » à proprement parler, mais aussi des personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, ou dans des conditions précaires (mobil home...)

fin à l'hébergement, ce qui reporte la charge de l'accueil de ces personnes sur d'autres structures, le plus souvent bénévoles ou militantes. Par ailleurs, les CHRS sont confrontés, dans un contexte de pénurie de logements²¹⁷, au problème de la sortie vers le logement autonome des personnes en voie de réinsertion.

Les autres structures d'hébergement qui n'ont pas le statut de CHRS sont généralement plus tournées vers l'urgence, tout en restant confrontées aux mêmes problèmes. Elles s'efforcent d'apporter une réponse immédiate au besoin d'hébergement – et d'alimentation –, avec des procédures d'admission simplifiées, un séjour limité dans le temps et un suivi léger destiné à préciser l'orientation de la personne, le travail de fond ne venant si besoin qu'ultérieurement dans un autre cadre – au sein de la même association ou dans d'autres structures. Mais les modalités d'hébergement sont très variables et correspondent en fait à des publics différents.

Il peut s'agir d'« asiles » de nuit en chambres collectives, généralement ouverts une partie de l'année, qui accueillent des hommes correspondant généralement à la figure traditionnelle du SDF, avec d'importants problèmes d'alcoolisme et de violence. Ce type de structure est généralement animée par des intervenants bénévoles ou par des associations dont la dimension militante demeure forte, avec une dimension caritative (Association d'entraide ouvrière à Saint-Nazaire, animée par des patrons locaux) ou une inspiration confessionnelle (Les Compagnons de St Antoine de Padoue à la Rochelle). Certaines structures sont plus professionnalisées, comme l'accueil de nuit de l'association l'Escale à la Rochelle, du CCAS de Saint-Nazaire, ou de l'APSH des Sables d'Olonne²¹⁸, mais l'ouverture est alors généralement limitée dans l'année, ce qui n'empêche nullement leurs animateurs d'éprouver un certain malaise relativement à leur mission.

La tension entre les logiques de l'urgence et de l'insertion traverse donc l'ensemble des structures d'hébergement, qui s'investissent en priorité dans l'une ou l'autre, sans parvenir à lever cette contradiction. En ce qui concerne l'entrée dans les dispositifs d'aide et d'hébergement, la complexité est encore plus grande et les disparités entre localités encore plus fortes.

Complexité des réseaux de prise en charge et inégalités territoriales

La prise en charge, l'accueil et le suivi des personnes sans domicile sont assurés par tout un ensemble de structures formant une architecture particulièrement composite – numéro de téléphone 115, service d'accueil et d'orientation, CCAS, service social départemental, structures d'hébergement ou associations caritatives... Selon les localités, ces diverses organisations sont inégalement présentes, ont des rôles variables, suivant un partage des publics spécifique, et sont diversement intégrées dans des réseaux plus ou moins informels ou partiellement institutionnalisés²¹⁹. Tout cela impliquant une prise en charge locale très disparate des publics concernés²²⁰.

Les diverses structures chargées d'accueillir les personnes sans domicile²²¹ et de coordonner l'action des divers intervenants autour d'elles, peuvent être généralistes ou spécialisées sur

222 Cette durée étant destinée à limiter l'obligation d'hébergement aux personnes installées sur place et à éviter l'afflux de personnes sans domicile et pouvant varier (3 mois pour la Rochelle, 6 pour les Sables).

223 Ainsi dénommées selon que les collectivités locales financent ou non ce service à parité avec l'Etat.

certains publics, et sont intégrées de manière variable à un réseau organisé autour de l'urgence. Depuis 1998, des services ou centres d'accueil et d'orientation (SAO/CAO) ont pour mission d'accueillir et de suivre les personnes sans domicile résidant depuis un certain délai sur un certain secteur²²². Ils peuvent avoir une vocation départementale, comme en Loire-Atlantique ou en Charente-Maritime, ou locale, comme aux Sables d'Olonne. Par ailleurs, un numéro vert départemental, le 115, oriente les gens vers les structures disponibles. Il est généralement géré par un service d'hébergement CHRS, l'écoute téléphonique étant assurée sans discontinuité. Le SAO/CAO et le 115 sont généralement séparés, et peuvent être plus ou moins éloignés de certains secteurs géographiques, ce qui les rend parfois inopérants pour certaines localités. Dans les communes où un SAO/CAO existe, le service social départemental et les CCAS renvoient les personnes concernées vers ce service. La durée de prise en charge par le SAO/CAO est variable : elle peut se réduire par exemple à la mise en place du RMI ou se prolonger en tant que service instructeur. Là où cette structure fait défaut, comme à Saint-Nazaire, les services sociaux généralistes prennent eux-mêmes en charge les personnes concernées ou se les répartissent. Des associations d'insertion par le logement ou caritatives peuvent aussi constituer des points d'entrée importants dans les dispositifs.

Par ailleurs, les missions locales et permanences d'accueil et d'orientation²²³ (PAIO) accueillent les jeunes de moins de 25 ans, avec des missions davantage orientées vers la formation, et une vocation sociale plus ou moins affirmée selon les cas. Des associations spécifiquement tournées vers les jeunes peuvent aussi jouer un rôle important, comme Point Jeunes à la Rochelle.

L'implication des municipalités via les CCAS est aussi très inégale. En effet, toute la gestion des publics en grande difficulté peut être déléguée au secteur associatif – et financée prioritairement par la DDASS et subsidiairement par le conseil général –, comme aux Sables d'Olonne, ou elle peut au contraire être prioritairement assurée par le CCAS, comme à Saint-Nazaire, avec une situation intermédiaire à la Rochelle où le tissu associatif est très dense mais morcelé et où la municipalité est impliquée.

Ce sont ici les représentations des personnes sans domicile qui sont en jeu. Les catégorisations, qui reposent sur la généralisation de situations particulières, s'articulent avec des représentations socio-politiques plus larges, en lien avec la sociologie des territoires. Certains, comme divers responsables politiques des Sables d'Olonne, tendent à considérer qu'il s'agit de marginaux venus d'ailleurs, évoquant la figure du « clochard » ou du jeune « en errance », vis-à-vis desquels il importe de mener une action d'assistance minimale, sauf à courir le risque de les attirer sur le territoire et de créer, ce faisant, des situations irréversibles. D'autres estiment qu'une partie du public est constituée de personnes ayant vécu divers accidents de la vie et que la collectivité se doit de leur fournir un toit et la possibilité de se réinsérer. C'est par exemple le cas à Saint-Nazaire, où les restructurations industrielles ont fragilisé le monde ouvrier, et où la reprise suscite d'autres tensions.

Les dispositifs d'hébergement et de prise en charge des personnes sans domicile forment donc des configurations locales complexes et fortement hétérogènes, qui sont traversées par une tension forte entre les logiques d'urgence et d'insertion.

224 Les plans départementaux (PDALPD) visent justement à renforcer la coordination mais demeurent généralement formels. Cette instance se cantonne souvent à mettre en présence des acteurs qui conservent leur logique propre (comme en Loire Atlantique), tend parfois à se limiter à la gestion courante des dispositifs et du fonds de solidarité pour le logement (FSL) (comme en Vendée), ou reste même parfois en sommeil (comme en Charente Maritime pendant plusieurs années).

225 D'un point de vue juridique, cette notion a un statut flou, limité à une obligation de moyen de la part des pouvoirs publics. Les premiers textes qui l'évoquent implicitement sont les lois « Quillot » du 22 juin 1982, « Mermaz » du 6 juillet 1989. C'est la loi « Besson » du 31 mai 1990 qui l'érige en droit positif, ayant une dimension individuelle, en affirmant que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et que « les personnes qui connaissent des difficultés particulières pour se loger ont droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ». Mais le conseil constitutionnel l'a interprété comme « un objectif de valeur constitutionnelle », ce qui en atténue largement le caractère impératif (voir Borgetto et Lafore (2000), pp. 471-472, et Ballain et Benguigui (dir., 1995), p. 25).

Il apparaît, en définitive, que l'ensemble des actions en faveur du logement des personnes défavorisées, concernant l'amélioration de l'offre, les actions en direction des ménages et la gestion des personnes sans domicile, constitue davantage un empilement de mesures mettant en scène des acteurs variés qu'un ensemble cohérent²²⁴. Bien des signes invitent à penser que ces dispositifs ne font qu'accompagner la nouvelle crise du logement, liée à la dérégulation du marché privé et au désinvestissement public à l'égard du logement social. Au lieu d'esquisser les contours d'un véritable « droit au logement »²²⁵, ces dispositifs peuvent même contribuer à affaiblir la norme de droit commun en multipliant les statuts intermédiaires.

Cette réflexion vaut d'ailleurs pour l'ensemble des nouveaux droits sociaux qui ont émergé progressivement au cours des années 1990, allant du revenu minimum d'insertion à la couverture maladie universelle..., qui accompagnent le développement de la précarité et la libéralisation généralisée de l'économie. D'un côté, on crée des filets de sécurité pour les victimes de ce système, et de l'autre on rogne les protections sociales de droit commun qui encadrent le monde du travail.

Cette contradiction renvoie plus généralement à l'évolution des modes d'action de l'Etat depuis les grandes lois sur la décentralisation. La territorialisation des politiques publiques et le développement des « partenariats » locaux – qui sont d'ailleurs loin d'être des nouveautés radicales –, s'ils paraissent plus adaptés aux réalités locales, peuvent provoquer des effets pervers. D'une part, la multiplication des partenariats apparaît souvent comme une incantation plus ou moins vaine, qui redouble les instances de coordination mais débouche rarement sur une véritable élaboration commune. D'autre part, la territorialisation provoque, dans bien des cas, un accroissement des inégalités territoriales, puisque les acteurs locaux les plus sensibles à un problème sont ceux qui réalisent le plus d'efforts, alors que les dirigeants locaux n'ayant pas conscience des enjeux font preuve d'inaction. C'est ainsi dans les secteurs où les logements sociaux sont les moins nombreux qu'on en construit le moins, ce qui tend à accroître les écarts. Ces phénomènes, qui sont présentés comme les éléments d'une nouvelle « gouvernance », méritent donc d'être davantage questionnés.

- BALLAIN R.** (2000), « Regard sur la politique du logement en faveur des plus défavorisés », *Recherches et prévisions*, n° 62, décembre, pp. 3-12.
- BALLAIN R. et BENGUIGUI F.** (dir.) (1995), *Loger les personnes défavorisées*, Paris, La Documentation française.
- BORGETTO M. et LAFORE R.** (2000), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris : Montchrestien (Coll. « Domat Droit Public »).
- DEBORDEAUX D.** (2000), « Evaluation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées », *Recherches et prévisions*, n° 62, décembre, pp. 19-32.
- CASTEL R.** (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard (Coll. « Folio-Essais »).
- DOBRY M.** (1986), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP.
- DUMONS B. et POLLET G.** (2001), « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix* vol. 14 n° 53, pp. 15-32.
- FOUCAULT M.** (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard (NRF, Bibliothèque des Histoires).
- GAXIE D.** (dir.) (1997) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan (coll. « Logiques juridiques »).
- GREMION P.** (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Le Seuil (Coll. « Sociologie »).
- HASSETEUFEL P.** (dir., 1998), « Politiques sociales et territoires », *Politiques et management public*, vol. 16 n° 3, sept, pp. 1-157
- Informations sociales* (1999), n° 77 (« Nouvelle crise du logement »), CNAF
- Politix* (1989), n° 7-8 (« L'espace du local »), quatrième trimestre.
- Politix* (1994), n° 28 (« Le métier d'élu »), quatrième trimestre.
- Promouvoir le droit au logement. contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990* (1998), Paris : La Documentation française.
- Recherches et prévisions* (2000), n° 62 (« Villes et logements »), décembre 2000, CNAF.