

Les apories du logement des personnes défavorisées : le cas de la Seine-Saint-Denis

Louis Bertrand

CRETEIL (IUP-Université Paris XII Val de Marne)
louis.bertrand@9online.fr

Résumé

La problématique du logement des personnes défavorisées émerge dans les années 1980. Puis la loi Besson de 1990 préconise la mise en place de « Plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées » et le financement partenarial d'aides à l'accès au logement, au maintien dans les lieux et de mesures d'accompagnement social lié au logement. Cette communication étudie le fonctionnement institutionnel du Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées en Seine-Saint-Denis. Après une présentation de ses instances de décision, nous étudions certaines « apories » (« Difficultés d'ordre rationnel paraissant sans issue », selon le Robert) que doivent résoudre les partenaires, et qui structurent leurs débats. Ces questions concernent la détermination des ménages bénéficiaires et la nature de l'aide apportée dans l'accès prioritaire au logement et la prévention des expulsions locatives. Elles donnent lieu à des réponses qui tendent à s'institutionnaliser.

Introduction

Cette communication [1] porte sur les « apories » d'une politique sociale partenariale dans le département de la Seine-Saint-Denis. Après une rapide description de l'émergence d'une politique publique dédiée au « logement des personnes défavorisées », elle aborde son organisation particulière en Seine-Saint-Denis.

La commission exécutive du Fonds solidarité logement en est un élément important. Nous en décrivons les participants. Ce cadre de décision est le siège de discussions autour de problèmes récurrents : il s'agit principalement de déterminer des bénéficiaires légitimes et la manière de les soulager. Ces questions se posent de manière aiguë pour l'accès au logement social de populations démunies et dans la prévention des expulsions locatives. Nous concluons cette communication en esquisant quelques traits caractérisant la structuration des réponses à ces apories.

La formation d'une politique contemporaine du logement des personnes défavorisées

Dans les années 1980 émerge une problématique du logement axée sur les difficultés d'accès au logement et du maintien dans le logement (Ballain et Maurel, 2002 ; Zittoun, 2001). Ces problèmes apparaissent dans un contexte économique difficile, tandis que la construction de logements sociaux fléchit. A cette époque, la question du logement des personnes défavorisées ou de « l'insertion par le logement » se constitue, principalement portée par les associations.

Plusieurs circulaires ministérielles donnent alors l'opportunité de mettre en place de nouveaux dispositifs. Des associations et certaines collectivités locales (communes, départements), soutenues par l'Etat constituent les premiers « fonds d'aide aux impayés de loyers » et « fonds d'aide au relogement et de garantie ». Les premières expériences de sous-location associative [2] et de baux glissants [3] datent de cette période. Des associations réalisent des accompagnements sociaux « ASELL » [4]. Les premiers « Plans départementaux pour le logement des personnes

défavorisées » sont expérimentés, notamment dans les Yvelines en 1987. Toutefois ces initiatives, basées sur le volontariat, restent limitées.

La loi Besson du 31 mai 1990 donne une valeur législative à ces premières expérimentations et les étend au territoire national. Elle impose l'élaboration dans chaque département, de « Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ». Ces plans sont établis entre L'Etat et le Conseil Général. Ces deux partenaires principaux abondent un Fonds de Solidarité Logement (FSL) pour la mise en œuvre d'aides financières : par exemple aide aux impayés de loyers, aide à l'installation, caution pour l'entrée dans les lieux. Ce fonds finance également un « accompagnement social lié au logement » assuré par des organismes agréés, associations ou centres communaux d'action sociale (CCAS). D'autres partenaires, notamment les bailleurs sociaux, peuvent contribuer au financement du fonds et sont consultés pour l'élaboration du plan départemental. Les associations « dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées » [5] sont également représentées dans certaines instances (instances décisionnelles, groupes de travail ...).

La loi Besson, ses décrets d'application puis la loi de lutte contre les exclusions de 1998 étaient relativement flous sur la rédaction des plans départementaux. Ils donnent principalement des prescriptions sur le fonctionnement et sur le type d'aides octroyées : aides à l'accès au logement, aides au maintien dans le logement et accompagnement social. En dehors de ces dispositions les partenaires ont une grande latitude pour organiser le plan départemental et le fonds solidarité logement. La politique du logement des personnes défavorisées est une « politique constitutive » au sens où l'entendent Patrice Duran et Jean-Pierre Thoenig. Il s'agit d'une politique qui « édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel » (Duran et Thoenig, 1996). Sans préjuger du contenu effectif des « Plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées », cette politique vise à mobiliser les acteurs locaux autour d'instruments adaptés.

Aussi la situation est-elle très différenciée d'un département à l'autre. Nous allons à présent aborder le cas du département de la Seine-Saint-Denis.

Le cas de la Seine-Saint-Denis

En Seine-Saint-Denis, plusieurs expérimentations ont eu lieu dans les années 1980 [6] mais le département n'avait pas mis en place de plan départemental avant la loi Besson. Le premier plan est signé en 1992. Le Fonds Solidarité Logement, versant financier du plan, est organisé autour de « commissions locales » dont les compétences vont s'élargir durant la décennie.

Cette organisation peine à se mettre en place dans les premières années, avec de nombreux débats sur l'autonomie de ces commissions locales : l'organisation du fonds doit-elle être déconcentrée, décentralisée, centralisée ? L'intégration de partenaires stables prend plusieurs années.

La loi de 1998 contre les exclusions et ses décrets d'application ouvrent des financements supplémentaires et assignent de nouvelles missions aux plans départementaux. En Seine-Saint-Denis, un nouveau plan est signé fin 2000, intégrant ces dispositions, avec l'organisation de dispositifs supplémentaires.

Récemment la décentralisation du Fonds Solidarité Logement au Conseil Général au 1er janvier 2005 remet en cause le fonctionnement antérieur.

Sur la période 1992-2003, il est frappant de constater la permanence d'« apories sociales » structurantes caractéristiques du département [7] et la permanence des arguments échangés à leur propos.

Ces questions aiguës, relativement constantes, portent principalement sur l'accès au logement

prioritaire et la prévention des expulsions. Les enjeux de définition de l'accompagnement social, de la « bonne foi » des ménages et le niveau pertinent d'intervention sont évalués à partir de ces questions.

Une architecture complexe

Le fonctionnement du plan départemental et du Fonds solidarité logement est structuré par de nombreuses commissions qui forment une architecture complexe de responsabilités et d'interdépendances.

Le Fonds de Solidarité Logement est géré par des commissions locales pour les communes qui ont choisi ce fonctionnement. Ces commissions décident de l'octroi d'aides à l'accès au logement, au maintien dans le logement et de mesures d'accompagnement social lié au logement.

Au niveau départemental, la « commission exécutive » du Fonds se réunit environ tous les mois. Elle octroie les agréments aux structures chargées de l'accompagnement social [8] et reçoit leurs bilans, sert de commission d'appel des décisions des commissions locales, valide les avis de relogement prioritaire émis par les commissions locales. Elle traite en général des problèmes courants du Fonds. Le comité responsable du FSL et le comité de pilotage du plan ont lieu une à deux fois par an. Ils prennent les décisions qui engagent le plus les partenaires. Ils valident les bilans financiers du Fonds, les bilans de l'accompagnement social, modifient le règlement intérieur.

Auprès de la commission exécutive, on trouve deux autres commissions, la commission sociale mixte et la commission d'attribution des aides. La commission sociale mixte examine les projets des associations, et instruit certains dossiers. La commission d'attribution des aides a les compétences d'une « commission locale » pour les communes du département qui n'ont pas de commission locale du Fonds. Elle gère également le Fonds solidarité Eau pour tout le département.

A côté de ces institutions du FSL, on trouve d'autres commissions dont l'activité est liée à la politique du logement des personnes défavorisées : l'instance de suivi partenariale des accords collectifs [9] départementaux, une procédure particulière d'accès prioritaire au logement social, et les commissions d'expulsion, qui décident de l'intervention de la force publique, pour les ménages dont les baux sont résiliés [10].

Enfin des groupes de travail thématiques sont parfois formés pour régler un problème particulier.

Toutes ces instances ont en commun d'être partenariales, réunissant sensiblement les mêmes institutions, même si les rapports de force diffèrent d'une commission à l'autre. L'instance majeure est certainement la commission exécutive, point de passage obligé de tous les problèmes. Elle est souvent amenée à prendre des décisions importantes qui seront de fait avalisées plus tard en comité responsable.

Le fonctionnement « normal » de la commission est marqué par une attitude gestionnaire. Cependant lors de certaines crises, qui peuvent s'étaler sur plusieurs mois, la commission a une activité beaucoup plus politique. Il s'agit de traiter les problèmes relativement urgents, qui nécessitent un investissement important de la part du fonds, ou de réformer le fonctionnement des instances [11]. Le plus souvent le traitement de ces problèmes donne lieu à des discussions en dehors de la commission, en formant des groupes de travail adéquats [12]. Les décisions seront ensuite validées ou entérinées en comité de pilotage et comité responsable.

Cette grande complexité du système et son émiettement impliquent des difficultés à faire appliquer les dispositifs de la commission exécutive par les commissions locales et un difficile contrôle de l'activité de ces commissions.

Présentation des acteurs de la commission exécutive du Fonds Solidarité Logement

Pour analyser les travaux de la commission exécutive, nous allons évoquer les positions des différentes institutions qui y sont représentées. Cette analyse est basée sur les comptes rendus des 126 commissions ayant eu lieu de mai 1992 à décembre 2003. 17 personnes assistent en moyenne à ces réunions (pour les moyennes du nombre de personnes présentes par institution, se référer à l'annexe)

L'Etat

L'Etat n'est pas représenté par une institution unique. Plusieurs services interviennent à la commission exécutive : la préfecture (notamment le sous-préfet à la Ville), la DDE et la DDASS.

Le sous-préfet est un personnage incontournable qui assure le plus souvent la présidence des commissions exécutives [13]. C'est à dire qu'il donne la parole aux intervenants, fait passer la discussion aux points suivants, décide de l'ordre des questions à l'ordre du jour, et synthétise les remarques des partenaires, ou décide s'il n'y a pas d'opposition. S'il n'a pas de lien hiérarchique avec la DDE et la DDASS, il peut solliciter l'implication de leurs représentants sur certains dossiers. Dans le système des compétences du logement, la préfecture gère le contingent préfectoral dans le logement social et assure le secrétariat de l'instance de suivi des accords collectifs, procédure d'accès prioritaire au logement [14]. De plus comme représentant du ministère de l'Intérieur, la préfecture reçoit les demandes de concours de la force publique dans les procédures d'expulsion et décide du concours de la force publique le cas échéant [15].

La DDE est particulièrement impliquée : elle assure le secrétariat du Fonds Solidarité Logement et en assure ainsi la gestion quotidienne. Sur le territoire national, c'est une singularité, qui ne se retrouverait que dans un autre département [16]. La présence aux Commissions exécutives est régulière et forte. Le sous-préfet est souvent le seul représentant des services de la préfecture avec parfois un représentant de la direction de l'administration générale et du logement ; la DDE est aussi représentée par une personne mais trois autres agents du secrétariat du FSL sont également présents en moyenne [17]. La DDE, par sa position dans l'organisation du Plan, a eu de l'influence sur le règlement intérieur du FSL et sur la rédaction des plans départementaux successifs.

Les DDE sont bien sûr les partenaires historiques des bailleurs sociaux pour la construction des logements sociaux. Toutefois en Seine-Saint-Denis les fonctionnaires en charge du FSL sont dans une subdivision distincte de la construction et n'ont donc pas les mêmes rapports avec les organismes HLM. Aussi ces agents semblent plus proches des associations d'insertion par le logement [18].

Autre service représenté en commission exécutive, la DDASS est moins impliquée, souvent représentée par une seule personne, qui s'exprime peu en réunion. Elle est présente dans la commission sociale mixte (qui valide les projets sociaux et pré-instruit l'agrément des associations) et instruit par ailleurs certains dossiers de relogement prioritaire.

Le conseil général

Le conseil général est représenté par deux services : l'action sociale et l'aménagement.

L'implication des acteurs politiques (notamment la direction générale des services et certains vice-présidents) est forte dans les premières années, puis semble aller en s'estompant, laissant la représentation du conseil général à des figures plus gestionnaires. Au cours des réunions observées en 2004, le conseil général ne dispute pas la présidence des séances au sous-préfet, quoique

formellement les commissions exécutives soient co-présidées par les deux institutions.

Le Parti Communiste, qui a la présidence du conseil général depuis la création du département en 1968, semblait d'abord hostile à la loi Besson. Il lui aurait préféré une plus grande intervention de l'Etat par une solvabilisation des ménages et un soutien à la construction. Le directeur général des services semblait hostile à l'implication d'associations, de droit privé, dans l'accompagnement social lié au logement.

Le conseil général était plus favorable à une décentralisation poussée du fonds aux collectivités locales, et voulait plutôt favoriser l'action des bailleurs sociaux et des services sociaux départementaux ou communaux, perçus comme plus légitimes que les associations. Les services sociaux sont un acteur de poids dans la définition de l'accompagnement et l'administration des diverses aides.

Toutefois on observe une prééminence du nombre d'agents de l'Etat sur le nombre d'agents du conseil général en commission exécutive. En moyenne, il y a eu 2,8 agents de l'Etat de plus que d'agents du conseil général dans les séances. Dans 90 % des réunions il y avait au moins un agent de l'Etat de plus que d'agents du conseil général.

Ce phénomène est lié au fait que les services de la DDE, assurant le secrétariat du FSL sont systématiquement présents. Si l'on s'en tient aux représentants officiels des deux institutions [19], l'Etat avait en moyenne 1,4 représentants de plus que le conseil général. Dans 76% des réunions, l'Etat avait au moins un représentant de plus que le conseil général.

Les autres partenaires

A côté des deux partenaires principaux que sont l'Etat et le conseil général, d'autres partenaires participent aux réunions de la commission exécutive : la CAF, les bailleurs sociaux, les associations. Le tableau suivant rend compte de la présence de ces autres partenaires à la commission exécutive.

La CAF est gestionnaire du fonds. La CAF semble être un acteur secondaire, mais qui n'hésite pas à faire valoir ses points de vue quand elle est mise en cause. Ses rapports sont parfois conflictuels avec les autres partenaires, notamment sur la durée de traitement des dossiers ou sur le matériel informatique employé. Son représentant, directeur d'un des services de la CAF [20] est l'un des membres les plus assidus de la commission, présent depuis 1992. Il a été l'instigateur d'un nouveau dispositif en direction des jeunes.

Les bailleurs sociaux, qui représentent, selon les chiffres du recensement général de la population de 1999, 188 015 logements [21] en Seine-Saint-Denis ont une présence intermittente à la commission exécutive (voir l'annexe). Leur expression a souvent du poids. Ils sont particulièrement concernés par des dispositifs spécifiques comme les accords collectifs ou les protocoles de prévention des expulsions. Les 85 organismes et sociétés d'économie mixte du département ne représentent pas un acteur unifié. L'organe représentatif des offices et SA HLM, l'AORIF peine à faire passer ses engagements auprès de ses adhérents. Les bailleurs sociaux semblent n'avoir adhéré au Fond [22] que plusieurs années après la signature du premier plan.

Les associations sont les seules structures membres de la commission exécutive à ne pas avoir versé de contribution au fond. Elles sont représentées par l'association Interlogement 93, qui fédère la plupart d'entre elles [23]. Le dynamisme de la fédération tient beaucoup à la personne de son directeur, capable ou non de faire valoir les intérêts des associations adhérentes. L'intégration d'un représentant des associations est tardive, elle n'a eu lieu qu'en juin 1998.

Enfin certains acteurs sont plus en retrait : les communes, les ASSEDIC, et les collecteurs du 1% logement. Les représentants des communes, s'ils sont très assidus aux réunions, interviennent peu, essentiellement sur les questions concernant les commissions locales. Ils ne représentent souvent

que leurs propres municipalités, sans porter une parole commune au nom des commissions locales du fonds.

Les ASSEDIC ont adhéré au FSL en janvier 1998. Un représentant des ASSEDIC est souvent présent, mais son expression est extrêmement rare. Enfin les collecteurs du 1% qui ont officiellement un représentant, n'ont assisté qu'à une seule réunion d'octobre 1995 à décembre 2003 [24].

Les apories de la commission exécutive

Essai de définition

Dans les débats de la commission exécutive ou dans les réunions que nous avons pu observer, certaines questions frappent par leur permanence. On peut prendre ces questions pour des « apories » que les institutions cherchent à résoudre. Dans la définition du Petit Robert, l'aporie est une « difficulté d'ordre rationnel paraissant sans issue ». Robert Castel emploie ce terme dans son avant-propos aux *Métamorphoses de la question sociale* :

« La question sociale est une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer l'énigme de sa fracture. Elle est un défi qui interroge, remet en question la capacité d'une société (...) à exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendance » (Castel, 1995, p25)

Les problèmes que se posent les membres de la commission exécutive prennent la forme d'apories au sens où leur rationalisation est difficile, et où les mêmes problèmes réapparaissent continuellement. Ce sont avant tout des problèmes de définition : qui doit être aidé et comment ? Ces questions s'incarnent dans des cas précis, où il faut décider si un ménage doit être aidé et comment.

Les réponses à ces questions prennent la forme de ce que Pierre Lascoumes appelle des « normes juridiques secondaires » qui sont une jurisprudence locale d'application [25] (Lascoumes, 1990). Les questions sont d'autant plus permanentes que ces normes sont issues d'un certain rapport de force et paraissent amendables. En effet ceux qui établissent les règlements et ceux qui les appliquent sont les mêmes (ou presque, avec la décentralisation partielle du fonds en commissions locales). Ces problèmes sont difficiles à résoudre, et ne peuvent avoir une réponse certaine et assurée. Le fait que la jurisprudence évolue ou pas est donc un enjeu.

Quels sont précisément ces problèmes ? Il s'agit principalement de l'accès prioritaire au logement social et de la prévention des expulsions locatives.

On pourra remarquer que ces deux « apories » sont congruentes avec les deux grands axes de la loi Besson : l'accès au logement et le maintien dans les lieux. Ces questions prennent pourtant un tour particulier en Seine-Saint-Denis que nous allons aborder à présent.

L'accès prioritaire au logement social

Le problème de l'accès prioritaire au logement peut se poser simplement : qui faire accéder au logement social et comment ?

Dans le département, l'accès au logement social est particulièrement tendu. Le délai d'attente « anormalement long » d'un logement social y est de trois ans [26]. Plusieurs dizaines de milliers de demandes sont en attente (55 000 en 1998, selon le Plan signé en 2000, et ce chiffre a augmenté depuis). La rotation du parc est faible, et la progression du nombre de logements sociaux est très faible, voire en régression, compte tenu des démolitions d'immeubles HLM [27]. De plus le parc privé reste cher, ou insalubre, notamment dans les villes de la première couronne parisienne.

Dans ces conditions, il devient nécessaire de mettre en place des procédures d'accès accéléré au logement social pour remédier aux situations les plus difficiles.

Mais quels doivent être les critères et les modes de désignation de ces publics prioritaires ? Comment imposer des ménages, souvent très pauvres aux bailleurs sociaux ? Faut-il prévoir un accompagnement social, et sous quel forme ? Que financera le Fonds solidarité logement ?

Face à ces questions les partenaires du plan sont divisés. Les bailleurs sociaux se montrent réticents devant ce qu'ils perçoivent comme une ingérence dans leur gestion. Ils arguent, chiffres à l'appui, du fait qu'ils logent déjà beaucoup de ménages pauvres, que nombre des demandeurs de logement sont défavorisés (sans forcément avoir eu de contact avec le fonds solidarité logement) [28]. Les organismes subissent des exigences d'équilibre financier, et ne veulent pas forcément prendre le risque de loger des ménages insolvables. L'aide du FSL et l'accompagnement social peuvent être pour eux une assurance [29] contre ces risques. L'argument de mixité sociale dans le logement social est également invoqué.

Les partenaires du plan ont mis en place deux dispositifs d'accès prioritaire au logement social, l'« avis de relogement prioritaire » du FSL dès les premières années du plan et les accords collectifs départementaux [30] en 2001.

Mais le passage par ces dispositifs reste en débat, et leur organisation fait l'objet d'interprétations contradictoires et d'attaques plus ou moins virulentes. L'obtention du label « prioritaire » donne lieu à des surenchères dans le pathétique, proche de la « surenchère au plus pauvre » évoquée par Julien Damon, pour les associations s'occupant de SDF (Damon, 2002).

Enfin les commissions d'attribution des logements sociaux et les bailleurs sociaux restent souverains dans l'attribution des logements.

La prévention des expulsions locatives

La prévention des expulsions est également une question cruciale. La Seine-Saint-Denis est l'un des départements où il y a le plus d'expulsions [31]. Le problème est d'autant plus aigu que les solutions de relogement ou d'hébergement sont difficiles.

Devant cette situation difficile, différents dispositifs ont été mis en place, notamment après la loi contre les exclusions de 1998. La volonté partagée est de prévenir les expulsions « le plus en amont possible » : dès le premier impayé voire dès l'entrée dans les lieux.

La notion de « bonne foi » occasionne beaucoup plus de discussions. En effet, depuis la circulaire du 9 février 1999 la volonté de ne pas expulser « les ménages de bonne foi » est affirmée. Hors cette notion suscite des interprétations fort différentes, qui réapparaissent périodiquement.

Qui est de bonne foi ? Est-ce celui qui n'a pas assez d'argent pour payer ? Le rapport des loyers et charges aux revenus pourrait être un bon indicateur. Mais il doit tenir compte de la composition du ménage, et méconnaît les difficultés sociales particulières (maladie, surendettement ...)

Les ménages de mauvaise foi sont-ils ceux qui restent à l'écart de toutes les sollicitations et offres de services des différentes institutions ? Mais les ménages en procédure d'expulsion adoptent souvent des comportement de repli qui les ferment à l'extérieur [32]. Et les ménage de mauvaise foi pourraient aussi bien être ceux qui « organisent leur insolvabilité », et se servent de tous les recours institutionnels pour ne pas payer leur dette.

Les ménages qui ne respectent pas le plan d'apurement judiciaire de leur dette ? Mais devant le juge, les ménages vont parfois accepter des plans d'apurement irréalistes pour se maintenir dans leur logement.

Ces questions sont loin d'être tranchées et les rapports de force entre partenaires sont régulièrement remis en cause par des cas particuliers symboliques.

Structuration des réponses aux apories

Pour conclure cette communication, nous proposons quelques réflexions sur les modes de réponses aux apories qu'adoptent les partenaires de la commission exécutive. Ces réponses tendent à acquérir une certaine permanence, à s'institutionnaliser. Elles restent cependant susceptibles d'évoluer. Enfin, l'influence des personnes mêmes représentant les institutions semble importante dans la forme que prennent ces réponses.

Institutionnalisation

Nous avons employé le terme d'aporie pour désigner ces questions récurrentes dont l'administration semble difficile. Néanmoins, ces questions se rapportent à des ménages concrets pour lesquels des décisions d'aide doivent être prises. Comme le rappelle Howard Becker, les acteurs sociaux ont des réponses pratiques aux problèmes insolubles (Becker, 2002).

Les partenaires du plan prennent régulièrement ce genre de décisions et formalisent parfois leurs prises de positions dans divers documents : plan départemental, règlement intérieur du fonds solidarité logement, charte de prévention des expulsions ...

Ces documents ont des effets surtout liés au respect de la parole donnée. Ils n'ont pas forcément une base légale très claire (Gaudin, 1999) et ne sont pas opposables à leurs signataires [33].

D'où l'importance de l'élaboration commune. Ces accords ont des débuts incertains, mais peuvent se sédimenter dans les pratiques communes, s'institutionnaliser et se fixer de manière plus ou moins formelle (du règlement à la norme non écrite, en passant par les formulaires de demandes d'aides par exemple).

Les engagements passés contraignent l'activité des partenaires et réduisent leur marge de manoeuvre financière. Les pratiques locales sont difficiles à réformer au niveau départemental. De plus, après plusieurs années d'usage, il est plus difficile de changer le règlement intérieur ou certaines dispositions du plan départemental.

Dans le cas des débats sur l'accès au logement prioritaire ou la prévention des expulsions, c'est en fait des instances de négociation au cas par cas qui ont été instituées [34] avec des règles plus ou moins souples.

La plus grande formalisation n'est pas toujours possible, quand les différences d'appréciation sont trop fortes et qu'un compromis stable n'est pas trouvé. Le règlement intérieur par exemple semble l'enjeu de luttes de définition du bénéficiaire légitime et de l'aide légitime. Néanmoins, il n'est pas certain que ce règlement soit ensuite appliqué dans toute sa rigueur dans les commission locales.

Facteurs de changement

Ces institutionnalisations, qui peuvent être très fortes, n'en sont pas pour autant figées.

L'action législative, les changements d'équilibre dans le jeu local peuvent amener des changements plus ou moins importants dans la prise en charge des problèmes [35].

L'obligation légale de renouveler le plan régulièrement peut amener à renégocier certains points. En Seine-Saint-Denis, au renouvellement du plan en 2004, que nous avons pu observer, les changements sont surtout apparus sous la forme d'actualisations du plan, et d'une « légalisation » de pratiques qui avaient lieu sans être expressément visées dans le plan [36]. En effet certaines situations de crise avaient justifié des mesures d'exception, et des lignes de financement particulières, qui ont pu être validées ensuite. En ce sens, les pratiques peuvent elle-mêmes apporter du changement.

L'action de certains acteurs peut amener de nouveaux dispositifs. C'est par exemple le cas d'un dispositif particulier pour le logement des jeunes, promu par le représentant de la CAF au sein de la commission exécutive.

Personnalisation

Car dans ces institutionnalisations et ces changements, le rôle des personnes représentant les institutions est déterminant.

Derrière la hiérarchie formelle des partenaires (visible dans le nombre de droits de vote par exemple), ces arènes ont souvent un fonctionnement « au consensus », avec des droits de veto plus ou moins forts, qui témoignent de relations stabilisés, de confiance ou de domination. Très peu de décisions sont soumises au vote.

En effet les relations entre ces représentants, qui se rencontrent régulièrement dans divers instances, permettent de passer de rapports de méfiance, instables, à des fonctionnement plus régulés voire confiants. Dans ces conditions l'arrivée de nouvelles personnes [37] peut remettre en cause, au moins partiellement, ces équilibres, et la forme des réponses aux « apories » locales.

Bibliographie

Ballain René et Maurel Elisabeth, 2002, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Paris, éditions de l'Aube, collection société et territoire.

Becker Howard, 2002, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, la découverte, coll. Guides Repères, 352p.

Bourgeois Catherine, 2000, *Les processus d'intermédiation entre les organismes HLM et les associations*, Paris, PUCA, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 76 p.

Damon Julien, 2002, *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Le Lien social, 288p.

DDE 93, Service de l'habitat, 2002, *Bilan 2001 des aides au logement en Seine-Saint-Denis*, 58 P.

DDE 93, Service de l'habitat, 2003, *Bilan 2002 des aides au logement en Seine-Saint-Denis*, 62 P.

DDE 93, Service habitat et renouvellement urbain, 2004, *Aides au logement en Seine-Saint-Denis Bilan 2003*, 59 P.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue française de science politique*, vol 46 n°4, 1996, Presses de Sciences Po, pp 580-623

Gaudin Jean-Pierre, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris Presses de Sciences-Po, 233p.

Lascombes Pierre, 1990, « Normes juridiques et mise en oeuvre des politique publiques » in *L'année sociologique*, vol 40, 1990, PUF, pp 43-71

Observatoire du logement social en Ile de France, Bonari Catherine, 2004, *Les attributions dans le parc social francilien en 2003*, DREIF, 32 p.

Paugam Serge, 2002, *La disqualification sociale*, Paris, PUF, coll Quadrige, 256p.

Zittoun Philippe, 2001, *La politique du logement. 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 288 p.

Annexe : Présence aux commissions exécutives.

	Nombre d'agents présents en moyenne	Nombre d'absences en Commission exécutive	Pourcentage d'absences en commission exécutive
Préfecture	1,7	12	10%
DDE	4,2	0	0%
DDASS	1,5	9	7%
Total Etat	7,4	0	0%
Élus du conseil général	0,3	88	70%
Direction générale des services	0,5	85	68%
DPAS	1,7	2	2%
DAD	2,1	1	1%
Total Conseil Général	4,6	0	0%
CAF	0,9	13	10 %
Bailleurs sociaux	0,7	41	33 %
Associations (depuis juin 1998)	1,7	0	0 %
Communes	1,9	7	6 %
ASSEDIC (depuis janvier 1998)	0,9	15	25 %
Collecteurs	0,2	106	85 %

(Source : comptes rendus des commissions exécutives mai 1992 - décembre 2003)

Notes

[1] Je remercie Lucie Bonnet, Noémie Houard et mon directeur de thèse Jean-Claude Driant pour leurs précieux conseils dans la rédaction de cette intervention.

[2] L'association sous-loue des logements à des personnes en difficultés, avec un accompagnement social le cas échéant.

[3] L'association est locataire en titre d'un logement qu'elle sous-loue de manière temporaire avec un accompagnement social le cas échéant. Puis le bail « glisse » au nom de l'occupant, qui devient titulaire du bail à part entière.

[4] « ASELL : Action socio-éducative liée au logement, programme expérimental en 1977, généralisé en 1979. Financement DDASS. » (Ballain et Maurel, 2002, note 146, p217).

[5] Article 3 de la loi Besson.

[6] Fonds d'aides aux impayés et fonds d'aide et de garantie, pour certaines communes.

[7] En effet ces questions se posent autrement dans les autres départements observés et les institutions mises en place après la loi Besson y ont une forme très différente.

[8] Principalement des associations, mais aussi des CCAS.

- [9] Si on y retrouve à peu près les mêmes acteurs que dans le plan, les équilibres y sont différents, en particulier le département n'y a qu'une voix consultative..
- [10] La décision revient en dernier recours au préfet.
- [11] Par exemple pour intégrer de nouvelles dispositions législatives.
- [12] Sans oublier nombre d'échanges moins formels par téléphone, courrier électronique ou discussion « de couloir » entre des agents qui se fréquentent souvent et se connaissent bien.
- [13] Les sous-préfets et sous-préfètes ont assisté à 99 commissions sur 126, soit près de 80%.
- [14] Dans les préfectures de départements plus ruraux, ces deux services n'existent pas forcément, ou sous une forme beaucoup plus légère.
- [15] Selon des modalités particulières à la Seine-Saint-Denis, c'est à dire après passage devant une commission d'expulsion qui recueille les avis des différents acteurs impliqués (préfecture, bailleurs, communes services de police, services sociaux)
- [16] D'après la responsable du secrétariat du FSL.
- [17] Les compte-rendus des réunions de la commission exécutive distinguent deux types de participants : les représentants des institutions et les agents « assistant également à la réunion ».
- [18] Avec lesquels ils sont en lien direct pour certains financements ou co-financements extérieurs au FSL comme les MOUS et l'AML. Ces différences entre services semblent se retrouver dans d'autres départements, à des degrés divers.
- [19] Tous les agents ne sont pas représentants officiels de leur service, en ce sens il est moins important qu'une instance ait plus d'agents présents qu'une autre.
- [20] C'est parfois le président de la Caf et son adjointe qui font le déplacement.
- [21] Sur 524 438 logements, soit 35,9 % des logements.
- [22] Cette adhésion volontaire implique pour eux le versement d'une cotisation annuelle au pro rata de leur parc de logements.
- [23] Interlogement fédère 43 associations. 10 des 13 associations agréées pour les mesures d'accompagnement social et plusieurs des 8 associations gestionnaires de « résidences sociales » (dispositif particulier de logement temporaire) en sont membres en 2003. Interlogement est également prestataire de nombreux services : collectif de relogement, gestionnaire du 115, prestataire d'accompagnement social, gestionnaire de baux glissants et de résidences sociales
- [24] Un représentant des collecteurs a siégé en commission exécutive dans les premières années du plan et y a eu un rôle actif. A cette époque les associations n'étaient pas représentées à cette commission et il a souvent porté leur parole. Ce représentant est par ailleurs lui-même directeur d'une association d'insertion par le logement.
- [25] Pierre Lascoumes définit trois sortes de normes secondaires : des normes d'interprétation du cadre juridique de référence, des normes de négociation, qui « cadrent empiriquement les échanges casuistiques entre fonctionnaires et administrés » et les normes de règlement des conflits (Lascoumes, 1990)
- [26] A titre de comparaison, ce délai, au-delà duquel les demandes de logements sociaux font l'objet d'un examen prioritaire (art L 441-1-2 du code de la construction et de l'habitat), est de trois mois en Charente, dix-huit mois dans les Yvelines et 5 ans à Paris.
- [27] Le taux d'attributions est de l'ordre de 8% de 2001 à 2003 (Observatoire du logement social en Ile de France, 2004). La production nette de logements sociaux de type PLUS et PLA-I, hors résidences aux statuts d'occupation particuliers, était de 844 en 2001, -47 en 2002 et -128 en 2003 (DDE 93, 2002,2003 et 2004)).

[28] De 2001 à 2003, plus de 60% des attributions ont été faites à des ménages ayant des ressources inférieures à 60% du plafonds de ressources usuel. Par ailleurs plus de 60% des locataires sont également sous ce barème (Observatoire du logement social en Ile de France, 2004).

[29] Sur ce sujet, on pourra lire l'étude de Catherine Bourgeois (Bourgeois, 2000).

[30] Les accords collectifs départementaux entre l'Etat et les bailleurs sociaux sont issus des dispositions de la loi contre les exclusions de juillet 1998. Ils visent à favoriser l'accès au logement de populations en situation d'exclusion économique et sociale. Ils sont « collectifs » en ce qu'ils engagent l'ensemble des bailleurs sociaux, chacun se voyant allouer individuellement un objectif d'attributions.

[31] Environ 10% des expulsions exécutées par la force publique en France de 1998 à 2002 (source : DREIF et ministère de la Justice)

[32] C'est tout le problème du rapport aux services sociaux, étudié par exemple par Serge Paugam. (Paugam, 2002)

[33] Par exemple si l'un des partenaires du fonds ne verse pas sa contribution, il semble difficile de l'y contraindre.

[34] La commission exécutive est en elle-même une instance de ce type.

[35] La décentralisation au premier janvier 2005 pourrait être vue comme l'explosion du système décrit, avec la disparition de nombre d'instances comme la commission exécutive elle-même. Mais il ne faudrait pas surestimer l'importance des changements qui interviennent après 12 ans de pratiques communes.

[36] Ces phénomènes de rétroaction des pratiques sur la norme écrite peuvent correspondre à ce que Pierre Lascoumes appelle « boucles étranges » dans la transformation du droit (Lascoumes, 1990)

[37] Par exemple un nouveau sous-préfet ou de nouveaux responsables associatifs.