



**HAL**  
open science

# ”Faire avec” : les associations, ressources et filtres de l’accès prioritaire au logement social des personnes en situation de mal-logement

Laura Jacquemard

## ► To cite this version:

Laura Jacquemard. ”Faire avec” : les associations, ressources et filtres de l’accès prioritaire au logement social des personnes en situation de mal-logement. Camille Gardesse; Jean-Claude Driant. Crise du logement, crise de l’accueil. Défis sociaux de l’habitat dans la France des années 2020, L’Harmattan, 2023, 978-2-14-034949-2. halshs-04724995

**HAL Id: halshs-04724995**

**<https://shs.hal.science/halshs-04724995v1>**

Submitted on 7 Oct 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## « Faire avec » : les associations, ressources et filtres de l'accès prioritaire au logement social des personnes en situation de mal-logement

Laura Jacquemard

Les attributions de logements sociaux constituent à la fois une question sociale primordiale et un objet de recherche foisonnant pour la sociologie de l'action publique. Le droit au logement et la mixité sociale, tous deux principes fondateurs de la politique du logement (Houard, 2009), ont constitué les points d'entrée de nombreuses recherches dans ce domaine. C. Bourgeois (1996) a identifié cinq grands acteurs dans ce qu'elle nomme le « système local HLM » : l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur associatif (qui seraient les principaux partisans du droit au logement, si l'on suit la thèse de M. Bourgeois (2019)), et les bailleurs sociaux et Action Logement (qui soutiendraient davantage le principe de mixité sociale). Plusieurs recherches initiées après la loi Besson de 1990, ont montré la place grandissante de l'acteur associatif dans ce système (Ballain et Benguigui, 2004). Les associations d'insertion par le logement se sont en effet constituées comme des médiatrices essentielles entre l'offre (les bailleurs sociaux) et la demande (les ménages) : elles se sont imposées comme un « tiers social » (Ballain et Benguigui, 2004) indispensable dans la mise en œuvre du droit au logement des personnes « défavorisées ».

Dans le même temps, de nouvelles filières d'accès au logement social se sont développées (création d'accords collectifs d'attribution, possibilités d'action au niveau d'instances locales de l'habitat), en parallèle de la filière « traditionnelle » des services de la Préfecture et du recours DALO. Ces dispositifs dépassent et se conjuguent (avec) le système traditionnel de réservation du patrimoine HLM, et délivrent un statut de prioritaire légitimant l'accès au logement social *via* une voie privilégiée. L'orientation vers ces filières, aux contours souvent flous, a été confiée à l'expertise de structures associatives locales, agréées par l'État ou les institutions locales à cette fin.

### Les filières d'accès au logement « très social » au niveau national

Au début des années 2000, R. Ballain et E. Maurel (2002) identifient un secteur particulier du logement qui se constitue en parallèle du développement de nouveaux dispositifs d'action sociale : le logement « très social ». Secteur aux contours mouvants, au croisement du logement social, du logement privé et de l'hébergement, il « n'est qualifiable, ni par son mode de financement, ni par ses caractéristiques techniques et architecturales, ni par sa destination sociale » (p. 176), mais bien « comme logement accessible sur prescription sociale et soumis au régime de la médiation » (p. 178). Les associations d'insertion par le logement se constituent ainsi comme des « tiers » essentiels dans ce nouveau schéma, puisque c'est elles qui sont sollicitées en temps qu'expertes de ces publics.

Le logement « très social » s'est particulièrement étoffé depuis les années 1990. Nous intéressant ici uniquement à l'accès au logement social, nous pouvons observer actuellement plusieurs acteurs, aux statuts différents, en lien avec les associations, et qui vont permettre l'accès à ce segment particulier du logement « très social ».

#### *Des acteurs aux statuts différents*

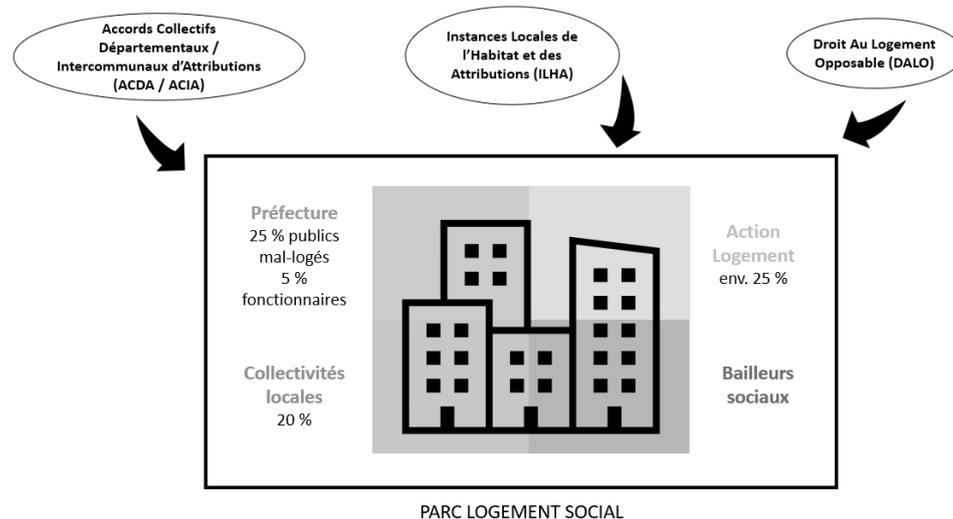
Les **réservataires** (constitués principalement de l'État (Préfecture), des collectivités territoriales et d'Action logement) disposent chacun d'un contingent propre de logements sociaux sur lesquels ils ont un droit de désignation de candidats. On distingue les réservataires de droit (l'Etat et les collectivités territoriales), et les réservataires disposant de conventions spécifiques (Action Logement).

D'autres **voies de priorisation**, ne fonctionnant pas sur le principe de réservation, s'ajoutent à ce système. C'est le cas des Accords Collectifs Départementaux et Intercommunaux d'Attribution (ACDA / ACIA) et, dans certains cas, des Instances Locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA)

Le Droit Au Logement Opposable (DALO) constitue enfin une exception dans ce schéma puisqu'il s'agit d'un **droit de recours**. Les commissions de médiation DALO reçoivent et traitent, au niveau départemental, les recours amiables DALO déposés par les ménages

Notons que ces différents dispositifs (réservations, autres voies de priorisations, recours DALO) se croisent entre eux, un ménage identifié DALO pouvant par exemple être relogé sur le contingent Préfecture.

Figure 1: Schéma simplifié des filières d'accès au logement social (L. Jacquemard)



### Les quatre entrées vers le logement « très social » du parc social

On dénombre finalement aujourd'hui quatre grandes lignes de priorisation des ménages mal-logés dans leur accès au logement social :

- Le **contingent préfectoral** se place comme un dispositif central de l'accès au logement très social. D'abord conçu à seule destination des agents de l'Etat, il élargit son rôle progressivement à partir de la fin des années 1970 mais plus précisément à partir de 1985-1986 (CCH article L. 441-1) vers les personnes prioritaires, mal logées ou défavorisées (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2012). Aujourd'hui, 25% des réservations « Préfecture » sont destinées aux publics identifiés comme « mal-logés », tandis que 5% le sont pour les fonctionnaires d'Etat.
- En 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions introduit les **Accords Collectifs Départementaux et Intercommunaux (ACDA / ACIA)** (CCH articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2) qui établissent un engagement annuel quantifié d'attributions aux personnes relevant des critères de priorité.
- La loi du 5 mars 2007 institue le **Droit Au Logement Opposable (DALO)**, et ouvre dès lors un droit de recours aux personnes n'ayant eu aucune proposition adaptée dans un délai approprié, ou se trouvant dans des conditions particulières (personnes sans logement, menacées d'expulsion, vivant dans un logement impropre à l'habitation).
- Suite à la création d'observatoires locaux de la demande logement social dans les années 1990, certains territoires mettent en place des **Instances Locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA)**, lieux d'analyse et de réflexion sur la demande mais aussi instances de labellisation de ménages dits prioritaires sur certains territoires.

Cependant, peu de recherches se sont penchées de près sur les pratiques concrètes mises en œuvre par ces intermédiaires, au niveau des interactions mêmes qui fondent la médiation qu'elles effectuent. Le travail de P.-E. Weill (2014) sur les requérants au droit au logement opposable (DALO) fait exception

en la matière. Il montre en quoi les acteurs associatifs peuvent apparaître comme de véritables *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), jouissant d'un pouvoir discrétionnaire dans la sélection des candidats au recours. Ces résultats font écho à d'autres enquêtes en sociologie de l'action publique ou en travail social traitant de l'accès aux droits sociaux (Baudot et Revillard, 2015). Ces dernières montrent que ces acteurs du *guichet* (Dubois, 2015) jouent autant comme des ressources que comme des filtres dans l'accès aux droits des ménages.

Cet article revient sur ces enjeux, en proposant une analyse des marges de manœuvre mobilisées et des tactiques développées par des travailleurs sociaux d'associations spécialisées dans le choix des filières de priorisation de la demande de logement social. Nous chercherons ici à montrer comment des associations peuvent être amenées à « jouer » avec les dispositifs institutionnels de l'accès prioritaire au logement social, mais que ces possibilités sont soumises à des caractéristiques particulières, dont sont dotées (ou non) les structures, ainsi qu'à leur positionnement dans le champ de l'insertion par le logement. Les ménages mal-logés sont donc orientés différemment selon la porte d'entrée associative qu'ils prennent, amenant à s'interroger sur d'éventuelles inégalités dans l'accès au droit au logement.

Ce travail s'insère dans une thèse de sociologie en cours portant sur le travail de médiation de « tiers sociaux » (Ballain et Maurel, 2002) dans l'accès au logement social des ménages en situation de mal-logement. Les trois associations terrains de cette recherche font partie des associations dites d'« insertion par le logement », qui prennent forme (ou se renforcent) dans les années 1990, en parallèle du développement de politiques en faveur du logement des personnes défavorisées, et rompent de fait progressivement avec les associations dites « de défense ». Même si leurs domaines d'intervention peuvent être diversifiés, ces structures ont été choisies de part leur intervention en tant qu'opérateurs d'accompagnement social des ménages mal-logés. Notons que la majorité des dispositifs d'accompagnement social se distinguent selon leurs objectifs de recherche, d'accès (à un nouveau logement) ou de maintien dans un logement (par exemple dans le cadre d'une procédure d'expulsion liée à des impayés de loyer). L'accompagnement vers l'accès au « logement très social » se construit autour de trois étapes : (1) l'orientation du ménage suite à un diagnostic social de la situation du ménage, à la fois vers une forme particulière d'accompagnement (plus ou moins renforcé selon les dispositifs sociaux), et vers une « solution logement » (hébergement, logement d'insertion, logement social « de droit commun ») ; (2) la recherche de logement en tant que telle ; et enfin (3) un accompagnement dans l'accès au logement.

Ces terrains de recherche ont été sélectionnés pour leur triple dimension comparative : organisationnelle (trois structures), territoriale (comparaison agglomération urbaine A / zone rurale B) et de cadrage (trois formes de dispositifs d'accompagnement étudiées). Nous nous focaliserons ici sur le cas de l'agglomération A, correspondant à l'un des contextes territoriaux de cette enquête. Afin d'observer au mieux les pratiques professionnelles « en actes » (Avril et al, 2010), nous avons privilégié une démarche ethnographique, combinant divers matériaux. Des observations directes régulières ont pu être réalisées entre février 2017 et mars 2020 : elles portaient tant sur la mission d'accompagnement social des structures, que sur la vie quotidienne au sein de celles-ci. D'autres observations ont aussi pu être menées, aux côtés des associations, dans différentes institutions partenaires<sup>1</sup> lors de commissions (commissions de médiation DALO (Droit Au Logement Opposable) (COMED), Instances Locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA), accords collectifs du Service Intégré d'Insertion et d'Orientation (SIAO), Commissions de la Plateforme Logement située sur le territoire B, Commissions du Fonds Solidarité Logement (FSL)). Les nombreux échanges informels avec les équipes associatives ont pu être complétés par des entretiens formels semi-directifs avec 19 travailleurs sociaux. 12 entretiens collectifs (de type *focus-group*) ont également été menés à ce jour dans une perspective de recherche collaborative. Un questionnaire sur les pratiques d'accompagnement des professionnel.les, réalisé en ligne en janvier-

---

<sup>1</sup> Voir à ce titre p. 6 l'encadré « Les particularités locales de l'agglomération A en matière d'accès au logement “très social” »,

février 2020, a permis de compléter certaines observations de terrain (*voir note méthodologique p. 9*). Enfin, une analyse documentaire (documentation légale, institutionnelle et associative) a été réalisée pour servir de point d'appui aux pratiques et tactiques observées et/ou énoncées par ces derniers.

Après une brève présentation des particularités organisationnelles et institutionnelles locales, nous montrerons, à l'aide de divers exemples, comment les instruments du droit sont appropriés par ces acteurs associatifs afin de permettre aux ménages accompagnés d'accéder au logement social de manière prioritaire. Dans une dernière partie, nous verrons que ces jeux et tactiques sont toutefois dépendants de certaines ressources, mobilisables dans des configurations particulières.

## 1. Les associations d'insertion par le logement, acteurs incontournables de la mise en œuvre du droit au logement en contexte contraint

### 1.1. Caractéristiques organisationnelles des trois associations terrains dans l'agglomération A

Comme le racontent René Ballain et Elisabeth Maurel (2002), dans les années 90, les associations d'insertion par le logement viennent supplanter d'autres formes de mobilisations associatives plus militantes comme les associations de défense des droits des locataires. Elles disposent dorénavant d'un rôle de relais de l'Etat auprès des ménages mal-logés, et vont faire le lien entre les différents acteurs du logement « très social ». L'arrivée de ce médiateur ou « tiers social » instaure une nouvelle forme de relation entre offre (bailleurs sociaux) et demande (ménages). Les missions assurées par ces structures sont diversifiées, allant de la connaissance des publics au champ de l'hébergement et du logement temporaire, en passant par l'accompagnement social.

Conjointement à la création des Fonds Solidarité Logement (FSL), la loi Besson va en effet marquer une rupture concernant l'accompagnement proposé aux ménages : l'État va désormais légitimer l'action menée par les acteurs associatifs en leur donnant notamment à charge les mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL). Plus tard, d'autres dispositifs d'accompagnement, délégués aux associations d'insertion par le logement, seront créés par l'Etat, comme l'Accompagnement Social Vers et Dans le Logement (AVDL), mis en place en 2009 (Rougier et al., 2015).

Mais ce rôle d'intermédiaire comporte des risques d'instrumentalisation (Ballain et Benguigui, 2004), en particulier car elle place les associations en position d'« assureur social ». La médiation locative (sous-location) étudiée par C. Bourgeois (*in* Ballain et Benguigui, 2004) en constitue un cas extrême puisque c'est la structure associative qui porte désormais les risques sociaux et financiers liés à la gestion locative<sup>2</sup>, pouvant entraîner des dérives, « certains organismes HLM exige[a]nt une mesure d'accompagnement social, alors que la famille ne présente pas de difficultés d'insertion » (Ballain et Benguigui, 2004, p. 122).

Mais au-delà de ce risque d'instrumentalisation, les associations disposent aussi dorénavant d'un pouvoir de tri et de sélection des ménages. L'accompagnement proposé constituant en quelque sorte l'« entrée dans une filière qui facilite l'accès au logement et participe aux décisions d'attribution » (Maurel *in* Ballain et Benguigui, 2004, p. 150), elles deviennent le premier filtre à l'entrée du parc social pour ces ménages. Elles se positionnent alors comme des actrices majeures dans le repérage et l'orientation des ménages mal-logés, et de part l'expertise qu'elles développent en partenariat avec les institutions locales, prennent un rôle essentiel dans la qualification des publics prioritaires dans l'accès au logement « très social ».

Les trois associations terrains de la recherche mènent toutes des activités d'accompagnement social sur le territoire. L'organisation interne, le type de public accompagné, les modalités d'accompagnement ainsi que le poids de la gestion locative sociale sont toutefois variables d'une association à l'autre.

---

<sup>2</sup> Ainsi, si le sous-locataire n'est plus en mesure d'assurer le paiement du loyer, c'est l'association (locataire) qui devra se porter garante de celui-ci auprès du bailleur propriétaire et s'acquitter de la somme due en ayant recours à ses fonds propres.

L'association *Loge'Toit* se caractérise par son public « jeunes » et l'importance accordée au développement de solutions transitoires de logement : elle dispose en effet d'environ 250 logements temporaires. Tout comme l'association *Droits vers le logement*, elle accorde une place essentielle à l'accueil des ménages « en direct » (et non *via* l'orientation par des travailleurs sociaux de secteur). Dans les deux cas, nombreux ménages accompagnés le sont donc sans être passés par les services sociaux de proximité, municipaux ou départementaux (*orientation interne*)<sup>3</sup>. A l'inverse, l'association *Lien Social et Habitat* accompagne uniquement, sur ce territoire, des ménages orientés par des partenaires extérieurs (*orientation externe*).

Les trois structures se distinguent aussi par les formes d'accompagnement mis en œuvre. *Loge'Toit* ainsi que *Droits vers le logement* effectuent des activités d'appui à la recherche de logement avec les ménages, ce qui n'est pas le cas de *Lien Social et Habitat*, les ménages accompagnés par cette association étant, dans l'agglomération A, orientés par les partenaires pour un accompagnement une fois le logement attribué. Cet accompagnement « à l'accès » est présent dans les trois associations (que celui-ci suive ou non un appui à la recherche effectué par l'association). Enfin, un accompagnement au maintien (notamment dans le cadre de la prévention des expulsions) peut être proposé par les associations *Droits vers le logement* et *Lien Social et Habitat*.

Tableau 1: Caractéristiques des trois associations terrains

	Loge'Toit	Droits vers le logement	Lien Social et Habitat
Public	18-30 ans	+ de 30 ans	+ de 30 ans
Orientation principale des ménages vers l'association	Interne et externe	Interne et externe	Externe
Formes d'accompagnement social mis en œuvre	Recherche, accès	Recherche, accès, maintien	Accès, maintien
Parc de logements temporaires et gestion locative	Important : environ 250 logements ; un pôle dédié à la gestion locative au sein de l'association	Très faible : une dizaine de logements dédiés à un dispositif partenarial local	Très faible : une vingtaine de logements et peu de rotation

### 1.2. Un système local extrêmement complexe

Les dispositifs nationaux d'accès au logement « très social » se déclinent chacun de manière spécifique à niveau plus local, comme c'est le cas dans le contexte observé. Le système d'accès au logement social sur ce territoire est donc particulièrement complexe et contraint. Il s'articule autour de réservataires puissants mais également de filières spécifiques de priorisation (accords collectifs, instances locales de l'habitat) qui s'ajoutent au recours DALO. Notons que pour la majorité de ces dispositifs, l'orientation du ménage par un travailleur social est nécessaire.

#### Les particularités locales de l'agglomération A en matière d'accès au logement « très social »

<sup>3</sup> A titre d'exemple, en 2019, pour le seul dispositif d'accompagnement ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement), l'association *Logé'Toit* estimait que 90% de leurs ménages accompagnés étaient orientés par l'association elle-même, et l'association *Droits vers le logement* estimait cette part à 51%. Ce nombre était de 1% pour l'association *Lien Social et Habitat*.

La métropole A compte parmi les plus grandes agglomérations urbaines françaises avec ses plus de 1,2 million d'habitants<sup>4</sup>. Territoire attractif, il se caractérise par une importante pression sur le parc social : on dénombre en 2019 environ 70 000 demandes pour 10 000 attributions<sup>5</sup>.

Le patrimoine Hlm s'illustre aussi par la très forte présence des **réservataires**, laissant ainsi peu de marges de manœuvre aux bailleurs sociaux sur leurs attributions. Aux côtés de l'Etat (et de ses 30 % de réservations), les collectivités locales (principalement la métropole A) réservent environ 20 % du parc, et Action Logement possède quant à lui des droits de réservation sur environ 1/4 des logements sociaux<sup>6</sup>.

En parallèle, l'objectif de la filière **des accords collectifs intercommunaux d'attribution (ACIA)** est, depuis 2018, fixé à 35 % des attributions par an<sup>7</sup>. Les accords collectifs de la métropole A se scindent en réalité en deux filières distinctes : les accords collectifs métropolitains, et les accords collectifs du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

Les accords collectifs du SIAO sont une particularité de notre territoire. Le SIAO a la charge de recenser et d'attribuer la quasi-totalité des places d'hébergement et de logement temporaire présentes sur le département. Les structures associatives disposant d'un parc de logements temporaires doivent donc « mettre à disposition » ceux-ci au SIAO, qui en gère ainsi les entrées et sorties. Ses accords collectifs se composent de deux commissions : la commission recevabilité, où sont abordées les demandes de labellisation jugées problématiques (notamment s'il manque des éléments justifiant la situation du demandeur), et la commission de régulation, chargée du tri, en dernière instance, des demandes jugées irrecevables ou injustifiées.

**Les Instances locales de l'habitat (ILHA)** sont également dépositaires de leurs propres filières de prioritaires et peuvent agir sur la quasi-totalité de la demande de logement social de la métropole<sup>8</sup>. Sur l'agglomération A, les ILHA ont donné naissance à trois types de commissions, plus ou moins investies selon les communes : - les commissions prioritaires, s'occupant de la priorisation de ménages primo-accédants au logement social, - les commissions inter-bailleurs (ou « mutations »), chargées des demandes de mutations de ménages déjà locataires dans le parc social, et - les commissions « programmes neufs », se réunissant lors de nouvelles constructions pour déterminer les ménages prioritaires sur ces logements.

Tableau 2: Caractéristiques des différentes voies d'accès spécifiques (sur critères) au logement social et « très social » sur l'agglomération A en 2020

	Dispositif	Type de dispositif	% approximatif des réservations ou attributions annuelles concernées	Nombre de catégories de mal-logement	Accès via un travailleur social
Statut non prioritaire	Action Logement	Réservataire	25 %	/	Possible mais non nécessaire
	Collectivités territoriales	Réservataire	20 %	/	Possible mais non nécessaire
	Contingent préfectoral (Etat) à	Réservataire	5 %	/	

<sup>4</sup> Données Insee 2017, Source : Insee-DGFip-Cnaf-Cnav-Cmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 01/01/2021.

<sup>5</sup> Données du Ministère du logement et de l'habitat durable (<https://www.data.logement.gouv.fr/statistiques/>)

<sup>6</sup> Données issues d'un document du SIAO de l'agglomération A, décembre 2018.

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Informations issues du document cadre des commissions prioritaires des ILHA de la métropole A

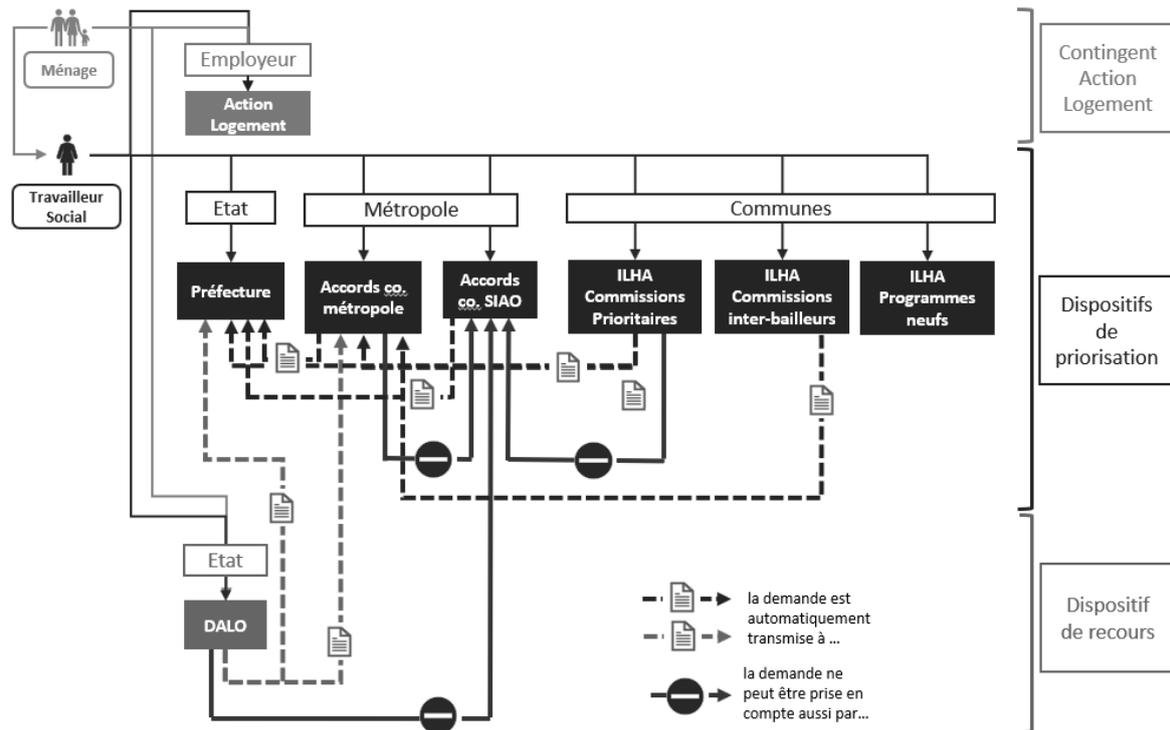
	destination des fonctionnaires d'Etat				
Statut prioritaire	Contingent préfectoral (Etat) à destinations des publics « mal-logés »	Réservataire	25 %	7	Nécessaire
	Accords Collectifs (ACIA) de la Métropole	Filière de priorisation	35 %	16	Nécessaire
	Accords Collectifs (ACIA) du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO)	Filière de priorisation			Nécessaire
	Instances Locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA)	Filière de priorisation	/	Variable selon les territoires	Nécessaire
	Droit au logement opposable (DALO)	Voie de recours	4 %	6	Recommandé mais non nécessaire

À cette complexité par la variété des acteurs présents s'ajoutent d'autres problématiques : partage, entre les dispositifs, des mêmes publics ou situations désignés comme prioritaires, flou des catégories employées, application de conditions supplémentaires nécessaires pour l'obtention du statut, niveaux d'exigence concernant les documents justificatifs, ... Si l'on prend l'exemple du surpeuplement, cinq filières<sup>9</sup> prennent en compte ce motif comme prioritaire. Mais selon les dispositifs, la priorisation ne concerne déjà pas les mêmes ménages : certains vont prendre en compte seulement les ménages qui sont logés dans le parc privé, d'autres seulement les ménages logés dans le parc social, et enfin d'autres parfois les deux. La définition du surpeuplement est aussi variable : sur les documents disponibles, au final, seuls les ACIA Métropole donnent une définition du surpeuplement : en prenant en compte la typologie du logement (différence entre le nombre de pièces et le nombre d'occupants). Le DALO, quant à lui, accepte de prioriser un ménage en situation de surpeuplement, mais seulement à condition qu'au moins un des membres du ménage soit aussi en situation de handicap ou qu'il y ait la présence d'un mineur.

Un deuxième élément concerne l'articulation des dispositifs entre eux. Des combinaisons et des interdictions encadrent l'accès aux différentes filières. Ainsi, dans certains cas, l'entrée d'un ménage dans un dispositif entraîne son inscription automatique dans un autre, et dans d'autres cas, l'entrée dans l'un peut bloquer son inscription ailleurs (voir figure 2). Un schéma théorique de fonctionnement a été émis par la métropole A, afin de fluidifier l'accès aux différentes filières, mais, comme nous allons le voir, celui-ci est peu appliqué dans la pratique, la complexité du système entraînant plutôt le développement de marges de manœuvre, en faveur des associations d'insertion par le logement. Enfin, il nous semble essentiel de noter que l'ensemble de ces filières, leurs règlements et leur fonctionnement sont très rarement connus des ménages accompagnés.

<sup>9</sup> Le contingent Préfectoral, les Accords Collectifs (ACIA) de la Métropole, la Commission prioritaire et la Commission « mutations » des Instances Locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA) et le Droit Au Logement Opposable (DALO).

Figure 2 : Schéma des différentes voies d'accès spécifiques (sur critères) au logement social et « très social » sur l'agglomération A en 2020 (L. Jacquemard)

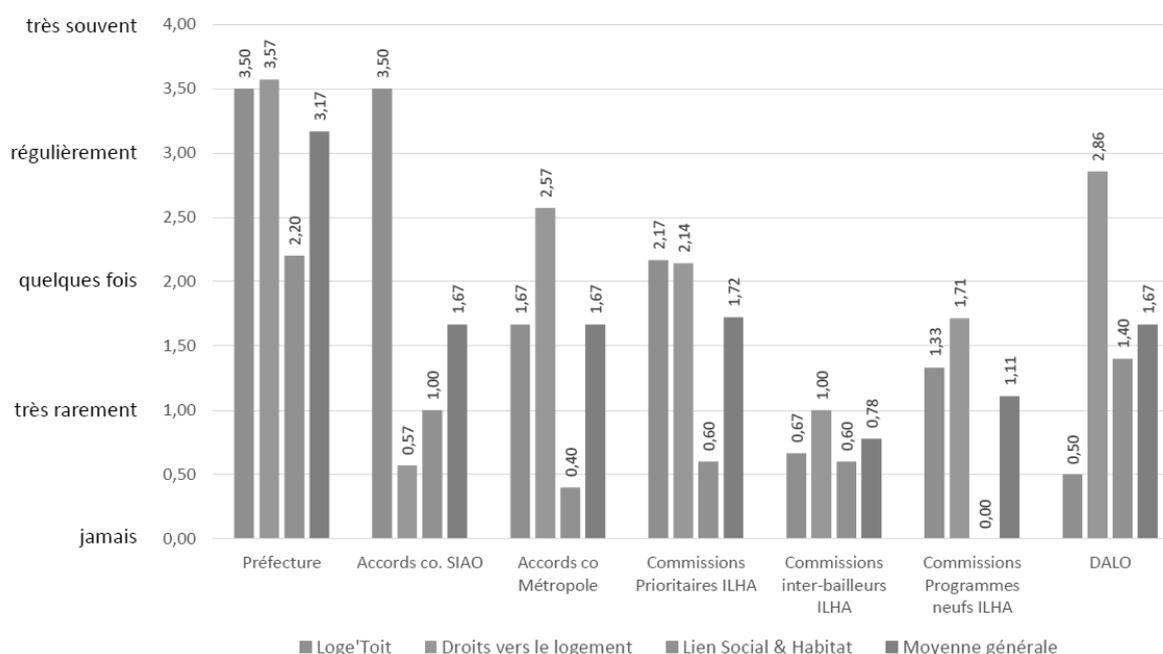


## 2. Tactiques et appropriations des dispositifs de priorisation de la demande de logement social

### 2.1. Des usages différenciés des instruments du droit selon les associations

Dans le cadre d'une enquête par questionnaire (*voir note méthodologique ci-dessous*), les travailleurs sociaux des trois associations ont pu être interrogés sur leurs pratiques vis-à-vis des filières de (re)logement des ménages. Les résultats de cette étude montrent en premier lieu que, toutes associations confondues, la Préfecture apparaît comme la filière privilégiée. Mais des différences fortes existent entre les associations, indiquant des usages variés des dispositifs. Par exemple, les accords collectifs du SIAO sont très peu mobilisés par les associations *Droits vers le logement* (0,57 points) et *Lien Social et Habitat* (1,00 pts) alors qu'ils le sont très souvent par *Loge'Toit* (3,5 pts). Il en va de même pour les accords collectifs de la Métropole ou les commissions prioritaires et les commissions « programmes neufs » des ILHA, très peu mobilisés par *Lien Social et Habitat*. *Droits vers le logement* se distingue aussi par sa plus forte sollicitation du recours DALO (2,86 pts).

Figure 3 : Recours aux différents dispositifs de (re)logement selon l'association (L. Jacquemard)



### Note méthodologique : questionnaire

Ce questionnaire a été complété par 18 travailleurs sociaux (sur les 21 répartis dans les 3 associations) entre janvier et février 2020. Ces derniers devaient choisir, pour chaque dispositif, la modalité correspond le mieux à leur fréquence de recours au dispositif (0 – Jamais utilisé ; 1 – Très rarement utilisé ; 2 – Quelques fois utilisé ; 3 – Utilisé régulièrement ; 4 – Très souvent utilisé). Les données présentées ici correspondent à un traitement quantitatif des résultats, chaque valeur qualitative ayant été dotée d'un nombre de points correspondants (entre 0 et 4). Une moyenne pondérée (en fonction du nombre de répondants par association) a été effectué pour chaque dispositif.

Pour mettre en perspective ces éléments, nous avons par la suite soumis une étude de cas aux associations. Trois situations fictives de ménages ont été présentées aux travailleurs sociaux des trois équipes, lors de sessions de bilan-échanges tenues indépendamment dans chaque structure. Ces derniers prenaient connaissance des éléments à disposition sur la situation puis étaient amenés à discuter collectivement autour de quatre questions :

- 1) Dans quel(s) cadre(s) ce ménage pourrait-il être accompagné (ou non) par l'association ? Pour quelles raisons ?
- 2) Quelles sont les autres informations dont vous auriez besoin pour évaluer la forme d'accompagnement à proposer à ce ménage ?
- 3) Vers quel(s) dispositif(s) de (re)logement le ménage serait-il amené ?
- 4) Quelles seraient les démarches à effectuer avec ce ménage ?

Lors d'une quatrième réunion, réunissant cette fois-ci des représentants des trois équipes, les évaluations effectuées étaient présentées puis confrontées, chacun pouvant expliquer le raisonnement de son équipe et leurs choix de stratégie à adopter pour accompagner le ménage fictif. Les réponses apportées par chaque association furent en effet parfois très contrastées, comme le montre l'exemple ci-dessous, correspondant à la situation fictive d'une femme, victime de violences, et ses deux enfants, tout trois hébergés de manière provisoire chez un tiers.

Tableau 3 : Réponses des associations lors du focus-group de mars 2020

Loge'Toit	Droits vers le logement	Lien Social et Habitat
<i>1. Dans quel(s) cadre(s) ce ménage pourrait-il être accompagné ?</i>		
Accompagnement : oui	Accompagnement : pas dans l'immédiat	Accompagnement : peu de chances
Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS); diagnostic SIAO	Permanence recherche ; ASLL recherche	ASLL accès (lorsque proposition)
<i>3. Vers quel(s) dispositif(s) de (re)logement le ménage serait-il amené ?</i>		
Accords Collectifs (ACIA) de la Métropole ; Accords Collectifs (ACIA) du SIAO (via logement temporaire)	Préfecture	Préfecture ; accords collectifs SIAO

Selon les associations, le ménage aura donc plus ou moins de chances d'être accompagné. S'il est accompagné, il ne le sera par ailleurs pas sur les mêmes dispositifs. Enfin, le ménage ne sera pas orienté vers les mêmes filières de (re)logement.

## 2.2. Des tactiques et bricolages développés en pratique

Pour comprendre ces différences d'usage, à la fois des dispositifs d'accompagnement et des filières de (re)logement des ménages, nous partirons d'un exemple caractéristique d'articulation entre les dispositifs, constituant un enjeu majeur dans la possibilité (et l'effectivité) de leur utilisation (ou non).

Dans notre graphique, nous avons pu remarquer que les accords collectifs du SIAO et le recours DALO n'étaient pas du tout mobilisés de la même manière par *Loge'Toit* et par *Droits vers le logement*, la première association faisant largement appel aux premiers (3,5 pts) mais non au second (0,5 pts), alors que la deuxième présentait le comportement inverse (0,57 pts contre 2,86 pts). Les accords collectifs du SIAO correspondent à une filière de priorisation bien particulière, puisque les publics cibles sont des ménages hébergés (hébergement institutionnel) ou en logement temporaire, ou dans certains cas des personnes sans-abri ou hébergées de manière instable chez des tiers. Les ménages doivent, pour s'inscrire dans ce dispositif, avoir réalisé un diagnostic social auprès du SIAO durant leur parcours, entretien au cours duquel ils ont été évalués comme étant « prêts au logement ».

L'association *Loge'Toit* dispose, nous l'avons vu, d'un parc non négligeable de logements temporaires, en majeure partie mis à disposition du SIAO, ce qui explique son usage préférentiel pour cette filière de relogement. Du fait de sa proximité avec cette institution, et en particulier par sa présence aux commissions d'attribution des logements temporaires de celle-ci, elle a également la possibilité de fléchir, sur ses propres logements temporaires, des ménages déjà soutenus par l'association. Cette pratique n'est à l'inverse pas possible pour les deux autres associations, qui ne disposent pas d'un parc de logements temporaires suffisamment développé.

Le DALO quant à lui, est un recours réalisé auprès de l'État. Si le dossier est considéré comme recevable par la commission départementale de médiation (Comed), l'État a 6 mois pour trouver un logement social au ménage. Il faut bien sûr justifier d'une situation de mal-logement, qui entre dans les critères de la loi. Tout comme les accords collectifs du SIAO, les ménages hébergés, les ménages en logement temporaire et les ménages sans-domicile fixe entrent dans les conditions du DALO. Notons toutefois pour rappel qu'un ménage peut effectuer un recours DALO sans travailleur social, tandis qu'un diagnostic social doit forcément avoir été effectué dans le cas des accords collectifs du SIAO.

L'association *Droits vers le logement* fait rarement appel à ces derniers, mais largement au DALO. En effet, elle ne possède pas les mêmes liens étroits avec le SIAO que l'association *Loge'Toit*. Un autre ensemble d'informations doit être ajouté à cette étape, et qui nous permet de comprendre le fait que cette

dernière préfère largement faire appel aux accords collectifs qu'au DALO. Les accords collectifs du SIAO sont en effet un dispositif très prisé par les travailleurs sociaux qui le connaissent, pour plusieurs raisons. Premièrement car un ménage qui réalise un recours DALO n'a pas le choix des secteurs géographiques où un logement peut lui être proposé : il doit accepter toutes les communes du département. Au niveau des accords collectifs, les ménages peuvent choisir les communes où ils souhaitent habiter, avec un minimum demandé de trois communes. Ensuite, dans le cadre du DALO, une seule proposition est faite au ménage. Si celui-ci refuse sans justification légitime et solidement fondée, il est radié du dispositif, et peut également être « rayé des listes » durant un certain temps des autres dispositifs, refuser un DALO étant très mal perçu tant par les institutions que par les bailleurs sociaux. Dans les accords collectifs, la perspective s'inverse puisque c'est au demandeur de se positionner sur des offres de logement mis à disposition par les bailleurs sociaux. Enfin, dernier aspect, il existe des différences en termes de délai de relogement. Le DALO s'engage à reloger le ménage dans les 6 mois qui suivent la décision de la commission, mais, en amont, celle-ci a 3 mois pour statuer sur son dossier, amenant à un total de 9 mois légal d'attente avant la proposition<sup>10</sup>. Du côté des accords collectifs du SIAO, il n'existe pas d'engagement, mais les données statistiques fournies par l'institution indiquent que les ménages attendent en moyenne 7,8 mois avant d'être relogés.

	Accords collectifs du SIAO	Recours DALO
Choix des secteurs géographiques	3 communes minimum	Obligation d'accepter tout le département
Place du demandeur	Le demandeur se positionne sur des offres	1 seule proposition
Délais de relogement suite à la demande	7,8 mois en moyenne	9 mois (délai maximal légal)

Finale­ment, l'accompagnement à la recherche réalisé par les associations se traduit avant tout par des tactiques de rentabilisation voire de détournement du système de priorisation de la demande de logement social. Ces tactiques peuvent-elles être appréhendées comme de véritables stratégies au sens de De Certeau (De Certeau, 1990) ? L'étude des configurations et des conditions de possibilité de mise en œuvre de ces pratiques nous amène plutôt à identifier des ressources particulières déterminant le développement et l'effectivité de celles-ci.

### 3. « Faire avec » : des pratiques « électives » entre associations et partenaires locaux

Quatre types d'éléments ont pu être observés. Ils font ressource dans la limite des situations et configurations particulières examinées, et dans ces cas précis, fournissent des possibilités d'action aux acteurs associatifs dans leur soutien aux ménages. Notons que ces éléments sont des attributs davantage organisationnels (issus d'une culture associative particulière) qu'individuels (liés aux travailleurs sociaux en tant que tels). Ces attributs sont les témoins de pratiques « électives » (Bourgeois *in* Ballain et Benguigui, 2004), construites entre associations et partenaires locaux (institutions, bailleurs sociaux), et correspondent ainsi chacun aussi à des liens plus ou moins privilégiés entre ces acteurs.

La première échelle que l'on peut observer est celle de la connaissance du système composé par les différents dispositifs de priorisation, de son fonctionnement, et des conditions d'entrée dans les dispositifs. Cela peut se traduire par la connaissance plus ou moins fine de la réglementation. En effet, sont accessibles de manière publique uniquement les grandes lignes juridiques qui sous-tendent

<sup>10</sup> Dans les faits, les six mois légaux d'attente maximum après décision de la commission ne sont que rarement respectés sur l'agglomération A, ce qui suscite de nombreuses critiques de la part des associations locales. Aucune donnée concernant le délai moyen réel sur notre territoire n'a pu être trouvé, mais un rapport de la Cour des comptes de janvier 2022 indiquait qu'au niveau national « le délai moyen de relogement après décision favorable s'établissait à près de 460 jours en 2019 » (p.34) (soit environ 15 mois) ... (Cour des comptes, 2022).

l'organisation des dispositifs, jamais les règlements détaillés, et encore moins les pratiques appliquées. Ce sont *via* les liens entretenus avec les différentes institutions que les associations apprennent à se servir des dispositifs.

Parfois la connaissance d'un dispositif ne suffit pas, il faut y avoir accès. C'est le cas de l'exemple cité en amont au sujet des accords collectifs du SIAO, entre *Loge'Toit* et *Droits vers le logement*, la première ayant plus facilement accès à cette filière, du fait qu'elle peut faire passer des ménages par ses propres logements temporaires. L'instauration d'un partenariat institutionnel en constitue l'exemple le plus significatif.

Ensuite, même si on connaît un dispositif et que l'on y a théoriquement accès, on ne « joue » pas forcément facilement avec. Parfois cela nécessite d'entretenir une certaine proximité avec les institutions partenaires, de développer des habitudes communes, un réseau de confiance mutuelle, etc. C'est le cas de l'association *Droits vers le logement*, avec certains agents chargés des réservations pour le compte de la Préfecture. Une relation de confiance et un travail partenarial sont présents depuis plusieurs années, rendant possible un vrai travail conjoint en amont d'une proposition. *Via* un appel téléphonique, les agents de cette institution peuvent par exemple être amenés à demander l'avis du travailleur social : « pensez-vous que monsieur X acceptera cette proposition de logement si on lui fait ? ». Le refus d'une proposition sur un logement relevant du contingent préfectoral peut générer divers inconvénients pour chacune des parties : le refus sera comptabilisé dans l'évaluation des services de la Préfecture ; il sera enregistré au niveau du dossier du ménage (constituant un élément négatif du point de vue des bailleurs sociaux) ; cela pourra aussi freiner le relogement du ménage, puisque sujet à de la paperasse supplémentaire « inutile » ; enfin la Préfecture risque de « perdre » le logement de son portefeuille de réservations, celui-ci étant « remis » au bailleur social, si aucun candidat « Préfecture » contacté n'accepte la proposition. Notons que ces liens privilégiés proviennent souvent d'affinités historiques, qui perdurent malgré les changements de personnels.

En dernier lieu, c'est parfois une question de participation aux commissions et différentes instances de décisions qui va jouer. Les commissions où se décide la priorisation ou non des dossiers sont cruciales pour les associations.

Ce sont premièrement des lieux de socialisation importants avec les partenaires : il s'agit d'apprendre à se connaître, mais aussi se faire connaître. Les commissions des Accords collectifs du SIAO sont un bon exemple de ce type de pratiques, délibérément souhaitées et organisées par les chargés de missions. En effet, chacune des commissions « recevabilité » prend place dans une structure différente (partenaire du SIAO), et un temps est toujours prévu pour que celle-ci présente ses activités aux intervenants présents. Une visite des locaux est également souvent mise en place.

Ce sont également des lieux de partage des tactiques (les « bons tuyaux », pour citer un travailleur social), pour jouer entre les dispositifs. Lors d'une commission « recevabilité » des Accords collectifs du SIAO observée, c'est l'association M. (spécialisée dans l'accompagnement de femmes victimes de violences) qui accueille la réunion. Présentant ses différentes actions, l'intervenante revient sur la façon dont elle mobilise les dispositifs de priorisation et notamment sur l'efficacité du dispositif des Accords collectifs de la Métropole lors de violences conjugales. Elle explique alors (et apprend) aux autres travailleurs sociaux présents que cette voie de priorisation fonctionne « à merveille », les relogements étant très rapides, et que les Accords collectifs Métropole (au motif « violences ») ne réclament pas nécessairement beaucoup de pièces justificatives (notamment le dépôt de plainte) contrairement à la Préfecture (qui l'exige ou un équivalent) : pour les Accords collectifs Métropole, l'avis d'un travailleur social d'une structure spécialisée (comme M.) peut suffire.

Ce sont aussi des espaces d'apprentissage des pratiques concrètes (informelles) à l'œuvre derrière les règlements. Un exemple tiré des observations en commission DALO (COMED) est parlant à ce sujet. Lors des différents débats portant sur les situations présentées, une pratique se dessine que les règlements

ne prévoient pas. Il s'agit du caractère prioritaire d'un ménage hébergé chez un tiers. Ainsi, lors d'une commission, les discussions amènent à la conclusion que si le ménage est hébergé dans de la famille, celui-ci n'est pas considéré comme prioritaire, alors que s'il dit être hébergé chez un tiers, il est alors considéré comme prioritaire. Plus tard, la pratique se précise : le ménage n'est pas considéré prioritaire s'il est hébergé chez ses ascendants (parents), mais est considéré comme prioritaire s'il est hébergé chez ses descendants (enfants).

Pour finir, ce peuvent être des instances de débat voire de défense des situations des ménages accompagnés. Les associations peuvent être amenées à y valoriser les dossiers de certains ménages en apportant des éléments de mise à jour (situation par rapport à l'emploi, situation familiale, conditions d'hébergement, démarches administratives, etc.) voire des éléments subjectifs sur la situation du ménage comme des éléments psychologiques (« il est très motivé », « très demandeur », « très actif », « la situation devient vraiment insupportable pour le ménage », etc.) ou des faits ou événements « secondaires » (« Mr a de nouveau été agressé par le voisinage », « l'ascenseur est de nouveau tombé en panne, ne permettant pas à Mme de sortir de chez elle pendant plusieurs jours, du fait de ses problèmes de santé »). Quand ils le peuvent, les travailleurs sociaux sont très demandeurs de participer à ces commissions, lorsque le dossier d'un ménage accompagné est en jeu, afin de pouvoir appuyer le bien-fondé de la demande.

### Conclusion

« Faire avec » constitue finalement l'expression la plus adéquate pour décrire les pratiques mises en œuvre par les associations à l'égard des dispositifs d'accès prioritaire au logement social. Les travailleurs sociaux « font avec » les possibilités qui s'offrent à eux, ils développent des tactiques, bricolent des « passages » ou « passes » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) du droit afin de trouver une solution, le plus rapidement possible, aux ménages qu'ils accompagnent. Mais « faire avec » sous-entend également « faire avec ce que l'on a » : ces marges de manœuvre sont limitées à des configurations particulières, liées aux caractéristiques organisationnelles et aux liens d'affinité entretenus par chaque structure avec les partenaires locaux. L'activité de ces acteurs associatifs se traduit donc d'abord par une importante plus-value pour les ménages, l'expertise apportée par ces structures constituant une ressource fondamentale pour les ménages en situation de mal-logement dans l'accès à leurs droits, et dans le juste « choix » de l'instrument du droit adéquat. Mais elles constituent aussi des filtres « à la sortie », car les ménages n'ont pas accès aux mêmes possibilités selon l'association qui les accompagne. Ce filtre « à la sortie » vient donc s'ajouter au filtre « à l'entrée » (Péré *in* Ballain et Benguigui, 2004), correspondant aux choix effectués par la structure entre les ménages « accompagnables » et les ménages « non accompagnables ».

### Bibliographie

AVRIL Christelle et al., 2010, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte, 288 p.

BALLAIN René et BENGUIGUI Francine (dir.), 2004, *Mettre en œuvre le droit au logement*, Paris, La documentation française, 223 p.

BAUDOT Pierre-Yves et REVILLARD Anne (dir.), 2015, *L'État des droits*, Paris, Presses de Science Po, p. 119-148.

BOURGEOIS Catherine, 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 286 p.

BOURGEOIS Marine, *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie de trois villes françaises*, Paris, Dalloz, 646 p.

COUR DES COMPTES, 2022, *Le droit au logement opposable. Une priorité à restaurer. Rapport public thématique*, Cour des comptes, 135 p.

DE CERTEAU Michel, 1990, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 349 p.

DUBOIS Vincent, 2015, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Points, 359 p.

HOUARD Noémie, 2009, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 301 p.

ROUGIER Isabelle, WAQUET Cécile et TARDIVON Pascaline, 2015, *Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)*, IGAS / CGEDD, 117 p.

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1996, « Des « passes-droits » aux « passes du droit ». La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, p. 51-73.

LIPSY Michael, 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russel Sage Foundation, 244 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, 2012, *Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'Etat. Evaluation de leur gestion par les services déconcentrés. Rapport*. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, n°008145-01, 100 p.

WEILL Pierre-Edouard, 2014, « Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail*, n°56, p. 298-319.