



HAL
open science

Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées

Louis Bertrand

► **To cite this version:**

Louis Bertrand. Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2008. Français. NNT : 2008PEST3023 . tel-00441394v2

HAL Id: tel-00441394

<https://theses.hal.science/tel-00441394v2>

Submitted on 27 Jan 2014

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.

UNIVERSITÉ PARIS-EST

INSTITUT D'URBANISME DE PARIS

Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports,
l'Environnement et les Institutions Locales

Norme, règle et individu

dans les politiques locales

du logement des personnes défavorisées

Thèse pour l'obtention du doctorat en
Urbanisme, Aménagement et Politiques urbaines

Présentée par
Louis Bertrand

Le 5 décembre 2008

Directeur de thèse : M. Jean-Claude DRIANT, Professeur à l'Université Paris-Est

Jury :

Mme. Isabelle ASTIER, Professeur à l'Université Lille I, rapporteur

M. René BALLAIN, Ingénieur de recherche, CERAT, Institut d'Études Politiques de Grenoble

Mme Marie-Pierre LEFEUVRE, Professeur à l'Université de Tours, rapporteur

Remerciements

Chacun est une foule
Mona Chollet.

Tout ce qui m'attache au monde, tous ces liens qui me constituent, toutes les forces qui me peuplent ne tissent pas une identité, comme on m'incite à la brandir, mais une existence, singulière, commune, vivante et d'où émerge par endroits, par moments, cet être qui dit « je ».

Comité Invisible.

La conscience des dettes que je dois à beaucoup à l'issue de ce travail de thèse m'oblige à en écrire la page la moins individualiste. Si l'on met de côté l'organisation sociale de la recherche, dont les réformes récentes ont amené un certain nombre de rencontres, et les auteurs lus souvent avec passion, cette thèse n'aurait pas été possible sans le concours plus direct d'un grand nombre de personnes qui m'ont supporté, accueilli, qui ont habité ma réflexion, éveillé des doutes fructueux.

Il y a en premier lieu le premier à m'avoir fait confiance sur un sujet qui a beaucoup évolué, mon directeur de thèse Jean-Claude Driant. Je le remercie pour sa disponibilité, son écoute et son tact dans les moments plus difficiles. Cinq ans plus tard, d'autres chercheurs et enseignants accepteront de se pencher sur ce travail. Je remercie Isabelle Astier et Marie-Pierre Lefevre d'avoir accepté d'être les rapporteurs de cette thèse, René Ballain d'avoir accepté de participer au jury de thèse. Je voudrais également remercier deux enseignants de l'Institut d'Urbanisme de Paris pour leur écoute et pour nos échanges : Ferial Drosso et Georges Knaebel.

Cette thèse n'aurait simplement pas été possible sans la disponibilité des personnes que j'ai interrogées ou « observées », qui m'ont ouvert une porte, ont partagé leur expérience, parfois m'ont ému ou secoué. Ces personnes se reconnaîtront peut-être dans les extraits d'observations ou d'entretien cités, affublés de curieux pseudonymes. Aussi puis-je les remercier sous ces noms d'emprunts, listés en annexe, avec une pensée particulière pour Mme de Cevat, Mme Gassoux, M. Gavret, Mme Jolot, Mme Le Feu, M. Muguet, Mme Monossian, Mme Padou, Mlle Vestut, Mme Westheim – en m'excusant de ne pas les nommer mieux. Sans oublier l'aide et les conseils de Nadine Bouchaud, François Cariou, Marie-Claude Frabel et Martine Gabet, qui curieusement n'apparaissent pas en tant que tels dans le corps du texte, malgré leur aide précieuse. Je remercie également Angélique Duhaumene qui a retranscrit certains entretiens.

Le travail de thèse est aussi fait des échanges avec les collègues et amis doctorants. Il y a celles avec qui j'ai pu discuter de mon sujet, et travailler sur des projets communs, Lucie Bonnet et Noémie Houard. Le vieil ami devenu collègue, Alexis Trémoulinas. Les collègues avec qui j'ai partagé un bureau, des repas, des discussions enflammées et certaines épreuves, dont Maissoun Abou Warda, Hélène Béguin, Deniz Boy, Nathalie Brevet, Julie Gobert, Sylvaine le Garrec, Christophe Guerrinha, Patricia Lejoux, Jules Meunier, Pauline Gaullier... et les Frères et Soeurs de la Côte qui se reconnaîtront.

Merci à certains amis d'abord rencontrés comme étudiants et dont l'enthousiasme m'a fait chaud au coeur : le météore Ahmed Bouzouaïd, Emmanuel Broda-Morhange, Fabien Normand, Gabrielle Schnee.

Merci à Victor Lecourtier pour sa longue amitié et sa relecture.

Ma famille n'a pas été en reste, de mon camp de base rochelais, à mes grands parents angoumoisins qui m'ont hébergé, et aux beaux-parents qui m'ont accueilli.

Si l'on en croit une boutade d'Howard Becker, la méthodologie est superflue, puisque toute le monde sait que les meilleures idées viennent au moment où l'on ne s'y attend pas, alors qu'on est tranquillement en train de fumer le cigare en buvant du cognac. Je ne fume pas de cigare, mais tiens à remercier mon principal fournisseur de cognac, qui n'en boit pas lui-même et ne lira probablement pas cette thèse, mon beau-père Rauls Melbiksis.

Je remercie sa fille et son petit-fils pour leur patience et leur affection.

Cet travail est dédié à ces personnes si différentes, à cette foule volubile qui me peuple, sans qui bien peu de choses me serait possible.

Sommaire

Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées

Remerciements.....	2
Sommaire.....	4
Introduction.....	6
Une étude institutionnelle.....	7
Plan du texte.....	8
1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines.....	10
Introduction du chapitre.....	10
1.1.Propos liminaires.....	11
1.2.Individu et politiques d'insertion.....	23
Conclusion du chapitre.....	47
2.Politiques du logement des personnes défavorisées.....	49
Introduction du chapitre.....	49
2.1.L'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées.....	50
2.2.Les dispositifs du logement des personnes défavorisées.....	61
2.3.Les terrains observés et leur structuration.....	76
2.4.L'insertion par le logement	85
Conclusion du chapitre.....	92
3.Définir des bénéficiaires.....	94
Introduction du chapitre.....	94
3.1.Attribuer des biens rares.....	95
3.2.Du côté de la règle.....	107
3.3.Du côté des commissions : magistratures sociales et situations	126
Conclusion du chapitre.....	153
4.Les instances du cas par cas.....	155
Introduction du chapitre.....	155
4.1.Un déroulement codifié.....	157
4.2.Idéal-type du bénéficiaire.....	172
4.3. Normes et règles dans le travail des commissions.....	185

4.4. Les normes de travail de la commission	203
4.5. La connaissance des situations.....	219
Conclusion du chapitre.....	233
5.La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?.....	235
Introduction du chapitre.....	235
5.1.Les trois figures de l'individu défaillant.....	236
5.2.Le rôle de l'évaluation de la bonne foi.....	263
5.3.Les ménages de mauvaise foi.....	280
5.4.Arguments en défense des ménages de bonne foi.....	293
5.5.La bonne foi dans le travail des agents.....	306
Conclusion du chapitre.....	326
Conclusion.....	327
Du cas par cas à sa remise en cause ?.....	328
Une segmentation des publics visés.....	329
Pistes de recherche.....	330
Bibliographie.....	332
Index des sigles.....	341
Présentation des personnes interviewées.....	343
Index des personnes interviewées.....	347
Table des matières.....	348

Introduction

« Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées » : ce titre assez long peut sembler énigmatique. Expliquer cet intitulé permettra de préciser l'objet de cette recherche.

Pourquoi parler de logement des personnes défavorisées plutôt que de logement social ou de logement très social ?

Comme l'ont montré René Ballain et Elisabeth Maurel, les termes désignant les sujets du rapprochement entre politique du logement et action sociale ont évolué : ils seront pauvres et sans-abris dans les années 1950, inadaptés et mal-logés dans les années 1960, défavorisés ou en difficultés depuis les années 1980. D'autres termes coexistent avec ces dénominations, comme sans-logis, SDF, démunis ou exclus. Après une période de flottement sémantique, l'expression « logement des personnes défavorisées » sera consacrée par loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dite loi Besson. Comme le remarque les deux auteurs :

Cette notion [de personnes défavorisées] unifie les manières de désigner les problèmes et les manières de faire dans le champ du logement et dans le champ social, alors que celles qui avaient marqué les périodes précédentes fonctionnaient en écho mais de manière séparée dans l'un et l'autre domaine : les sans-abri et les pauvres des années cinquante, les mal logés et les inadaptés des années soixante-dix. (Ballain et Maurel, 2002)

La loi structure un volet social des politiques du logement, à la rencontre des politiques du logement et de l'action sociale. Elle vise à favoriser l'accès au logement et le maintien dans les lieux au moyen d'aides financières et de dispositifs spécifiques : accompagnement social, logements au statut particulier. Cette loi intervient donc sur un plan qui n'est pas celui de la construction de logements ou de l'aménagement du territoire.

La définition des populations défavorisées est pour la plus grande part laissée à une élaboration locale, au niveau des départements. Les « Plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) définissent la forme de ces politiques locales du logement des personnes défavorisées, avec un volet financier assuré par des « Fonds Solidarité Logement » (FSL).

Une des dimensions importantes de ces politiques est l'insistance sur l'adaptation des politiques publiques aux besoins et aux problèmes spécifiques des bénéficiaires. La question centrale de cette thèse est d'analyser comment ces politiques parviennent à prendre en compte l'individu. La personnalisation de l'aide va de pair avec un certain nombre d'exigences sur ce que devrait être le bénéficiaire, que nous aborderons également.

Nous proposons donc d'aborder les problèmes théoriques liés aux processus d'individualisation par l'observation des instances de ces politiques sociales visant à tenir compte des particularités individuelles. Nous serons amenés à discuter du rôle des commissions d'attribution des aides, que nous analyserons à partir de la notion de « magistrature sociale ».

Ces instances collégiales amèneront à observer les formes particulières de régulations que sont les « normes », informelles, et les « règles » formelles. Ces normes et ces règles interviennent en particulier dans l'attribution des aides et renvoient à deux principes différents que nous analyserons.

Une étude institutionnelle

Les grands absents de cette étude sont les bénéficiaires¹ de ces politiques. Comme nous le verrons, ils n'apparaissent que sous forme de « situations » examinées par les institutions. Notre étude est d'abord institutionnelle, c'est à dire que nous avons interrogé des agents de ces politiques et mené des observations de commissions partenariales. Nous avons également eu accès à des documents internes ou archives.

Dans la plupart des cas les participants aux commissions ont pu être interrogés lors d'entretiens enregistrés. Ces entretiens n'ont toutefois pas toujours un rapport direct avec les observations, ayant été réalisés à d'autres époques. Et il n'a pas non plus toujours été possible de revenir en entretien sur ce qui avait été vu en réunion. A l'inverse certains entretiens ont permis de rencontrer des personnes qui ont ensuite permis d'accéder à des commissions².

Nous avons choisi quatre départements pour notre enquête. Tout d'abord la Seine-Saint-Denis et les Yvelines pour des raisons de proximité géographique, et en raison de liens établis en DEA, où nous avons enquêté dans plusieurs départements d'Ile de France. Nous avons pu réaliser un bilan du PDALPD de Seine-Saint-Denis à l'occasion de son renouvellement, ce qui a permis d'interroger

1 Nous emploierons les termes de bénéficiaires, de demandeurs ou d'usagers pour désigner les sujets des politiques du logement des personnes défavorisées. Nous emploierons également le terme de ménage – que nous préférons à celui de famille fréquemment employé par les travailleurs sociaux.

2 Voir la liste des entretiens en annexe et l'index des personnes interviewées. Les 53 entretiens réalisés pendant la thèse n'ont pas tous été utilisés dans la rédaction de cette thèse. De plus parmi les entretiens utilisés trois avaient été effectués en DEA.

Nous avons pu observer 8 commissions d'attribution, 3 groupes de travail sur le règlement intérieur d'un FSL, une vingtaine de réunions de groupes de travail ou de commissions sur la réforme du PDALPD de Seine-Saint-Denis – peu exploitées ici –, et une vingtaine de réunions ou colloques, associatifs ou institutionnels, dont une où nous participions comme conférencier et une autre comme intervenant extérieur dans une réunion interne.

de nombreuses personnes. Quant aux Yvelines elles présentaient en particulier l'intérêt d'avoir été le premier département à établir un PDALPD, avant même la loi Besson.

Nous avons ensuite cherché deux autres départements en dehors de l'Île de France afin de ne pas avoir une vision trop « parisienne » de ces politiques. Notre attention a été attirée sur la Charente, dont l'organisation du PDALPD et du FSL est souvent citée en exemple. La possibilité de loger chez des grands-parents angoumoisins a rendu l'enquête charentaise possible. Restait à choisir un autre département dans la même région. Nous avons choisi les Deux-Sèvres. En effet, au moment où la thèse commençait, une association intervenant dans le logement des personnes défavorisées fermait, fait assez peu banal, qui pouvait laisser présager d'un partenariat local difficile. Après quelques temps, la thèse évoluant ce motif de choix a ensuite perdu de sa pertinence, mais l'enquête amenait d'autres données intéressantes.

Si nous nommons ici les départements concernés, il n'en sera pas de même par la suite – hormis une sous-section descriptive et quelques citations de textes officiels. Dans les pages suivantes, de nombreuses situations rencontrées en commissions locales sont décrites plus ou moins longuement. Afin de respecter tant les personnes dont la vie est parfois crûment exposée que les membres des commissions qui nous ont accordé leur confiance nous avons choisi d'anonymiser nos sources. Il convient d'explicitier la méthode employée. Si tous les exemples donnés sont issus d'observations ou d'entretiens effectivement réalisés, les détails qui permettraient d'identifier les situations réelles ont été gommés. Les noms des personnes et des lieux sont fictifs. Les situations présentées ont été observées dans les quatre départements. Dans certains cas, le genre a été changé et de menus détails ont été modifiés ou omis. Ces modifications ne portent pas sur l'essentiel, et ne doivent pas altérer le sens des observations réalisées. Enfin dans les extraits d'entretiens les initiales L.B. correspondent aux interventions de l'enquêteur et auteur.

Autre précision, concernant la typographie. Nous emploierons l'italique pour certains termes courants entendus dans un sens particulier (*situation, problématique* etc)³.

Ces précisions étant faites, nous voudrions détailler le plan de ce texte

Plan du texte

Le texte de cette thèse est divisée en 5 chapitres. Les deux premiers chapitres précisent le cadre de la recherche. Le premier chapitre est intitulé « L'individu dans les politiques sociales contemporaines ». Nous nous y intéresserons aux évolutions des politiques sociales et aux figures

3 L'italique n'est toutefois pas employé pour des termes d'usage moins commun comme norme, règle ou magistrature sociale.

de l'individualisme. Nous proposerons alors de considérer les visions de l'individu porté par les institutions comme un « individualisme institutionnel » et les politiques d'insertion comme un paradigme d'action publique.

Le deuxième chapitre abordera plus précisément les politiques du logement des personnes défavorisées en en précisant l'organisation et les différents dispositifs. Nous présenterons également les différences entre les départements observés. Nous montrerons enfin en quoi ces politiques peuvent être reliées au paradigme de l'insertion.

Dans le troisième chapitre, nous nous intéresserons à la définition des bénéficiaires des politiques du logement des personnes défavorisées. Cela nous amènera à distinguer l'influence des normes informelles et des règles formelles dans cette définition. Nous nous pencherons sur l'élaboration de la règle, à travers les règlements intérieurs des FSL et sur le rôle des « magistratures sociales ». Nous définirons alors les notions de *situation*, de *problématique* et de *mise en récit*.

Le chapitre suivant étudiera le travail des « instances du cas par cas », chargées du traitement au cas par cas des demandes d'aides. Nous expliquerons leur mode de fonctionnement et les attentes qu'elles portent sur les bénéficiaires potentiels. Elles sont le théâtre de frictions entre normes et règles que nous tâcherons d'expliquer. Ces normes concernent aussi bien les demandeurs que le travail des commissions elles-mêmes. Nous discuterons également des limites apportées à la connaissance des *situations*.

Enfin le dernier chapitre interrogera les visions de l'individu portés par ces politiques en s'appuyant sur les arguments échangés autour de la question de la bonne foi, censée faire le tri entre les ménages en instance d'expulsion qui pourraient être aidés et ceux qui ne le seraient pas. Nous proposerons une typologie des « individus défaillants » selon trois modes et préciserons les arguments échangés pour établir la bonne ou la mauvaise foi des ménages.

Mais avant d'en arriver à ces réflexions, voici donc le premier chapitre consacré à l'avènement des politiques d'insertion et au modèle de l'*individu autonome et responsable*.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Introduction du chapitre

Avant d'évoquer directement les politiques locales du logement des personnes défavorisées, nous voulons donner un aperçu du contexte dans lesquelles elles s'insèrent.

Il nous semble nécessaire d'aborder certains éléments à titre liminaire (§ 1.1). Nous reviendrons ainsi sur les notions d'assurance sociale et d'assistance sociale (§ 1.1.a). Puis nous évoquerons l'analyse du « nouvel esprit du capitalisme » par Luc Boltanski et Eve Chiappello (§ 1.1.b). Enfin nous précisons ce que nous entendons par individualisme, l'histoire de cette notion et les critiques qu'elle appelle notamment avec « l'individualisme par défaut » dont parle Robert Castel (§ 1.1.c).

Ces propos liminaires sont nécessaires à la compréhension des notions abordées dans la deuxième section. Nous y définirons ce que nous entendons par « individualisme institutionnel » (§ 1.2.a). Puis nous aborderons les politiques d'insertion apparues dans les années 80, dont la figure emblématique est celle du revenu minimum d'insertion, et auquel nous rattacherons l'insertion par le logement, de manière provisoire ici et plus systématique dans le prochain chapitre. Nous proposerons de définir les politiques d'insertion comme un paradigme (§1.2.b), avant de discuter de la pertinence de cette manière de présenter les politiques d'insertion (§1.2.c). Entre individualisme institutionnel et paradigme de l'insertion, nous pourrions alors nous interroger de manière critique sur la place des institutions dans les politiques d'insertion (§1.2.d).

1.1. Propos liminaires

a) Assurance et assistance dans l'histoire de la protection sociale

Avant d'évoquer les politiques du logement des personnes défavorisées, il faut rappeler le contexte général dans lequel elles s'inscrivent. En effet les évolutions de la protection sociale affectent ces politiques, aussi est-il bon d'en évoquer rapidement l'histoire et les évolutions récentes.

Robert Castel a entrepris, dans un ouvrage devenu classique, de faire l'histoire des *Métamorphoses de la question sociale* (Castel, 1999). Ce qui suit en est directement inspiré.

La prise en charge des plus « défavorisés » s'est d'abord faite sous la forme de l'assistance. Des secours étaient distribués selon une base territoriale « rapprochée » aux personnes incapables de travailler de manière temporaire ou permanente selon ce que Robert Castel appelle une « handicapologie » : invalides, orphelins, veuves... Les indigents valides étaient stigmatisés, éventuellement bannis de la communauté et venaient grossir les rangs des vagabonds et « inutiles au monde », terme relevé par l'auteur dans un acte de condamnation d'un vagabond.

Ce modèle féodal de « protection rapprochée » va peu à peu entrer en crise (famines, épidémies, « chômage »), des franges de plus en plus larges de la population étant jetées sur les routes. Il va faire lentement place, dans la société industrielle naissante à des mécanismes « assurantiels » de protection sociale. Les premiers jalons en sont posés à la fin du XIXème siècle avec les caisses de secours organisées par le patronat ou les syndicats ouvriers, couvrant certains risques sur la santé, le chômage, les accidents du travail ou la retraite.

La protection sociale assurantielle va se renforcer au XXème siècle. En France, la Sécurité Sociale est créée au sortir de la guerre en 1945. Elle est chargée de prendre en charge trois « risques » : la maladie et les accidents du travail, la vieillesse, mais également la politique familiale. La protection contre le risque de perte d'emploi est mise en place plus tard, avec la création de l'Unedic en 1958. A ces protections communes au plus grand nombre peuvent s'ajouter des caisses de retraites complémentaires, des mutuelles d'entreprises ou relevant d'une administration.

Le point commun entre ces institutions nées après guerre est de se fonder sur une technique « assurantielle ». Il s'agit de couvrir un « risque » par une mutualisation des ressources au sein d'une

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

population soumise à ce risque. Cette mutualisation se fait par le biais des cotisations salariales et patronales. La cotisation ouvre droit à la compensation en cas de dommage touchant les cotisants ou leurs « ayant-droits » (conjoint, enfants).

La logique de l'assurance sociale est donc très différente de celle de l'assistance, basée sur le besoin et la dépendance¹. Cependant les structures d'assistance persistent, notamment pour les franges de la population ne pouvant pas ou pas suffisamment cotiser. Ces prestations ne relèvent donc pas de la cotisation, mais de l'impôt. Ce sont des « prestations non contributives », car elles ne sont pas liées à une contribution antérieure via les cotisations sociales. Il s'agit entre-autres des « minima sociaux ». Certains minima reprennent des catégories anciennes, comme le handicap, la vieillesse démunie, le veuvage, l'isolement de certaines mères...

Pierre Rosanvallon voit l'assurance sociale comme une technique de production de la société, qui renforce l'interdépendance des individus (Rosanvallon, 1995, p 26)². Il reprend à François Ewald l'expression de « société assurantielle ». Robert Castel commente ce terme dans le livre d'entretiens réalisé avec Claudine Haroche, et revient sur la distinction entre assurance et assistance :

L'expression de société assurantielle traduit bien le fait que la technologie assurantielle a été l'instrumentalisation privilégiée [...] pour aboutir à une réduction généralisée des risques [...].

C'est bien l'assurance, me semble-t-il, qui a été le grand opérateur de la réhabilitation sociale des non-propriétaires, en permettant à tout le monde, ou presque, de disposer de protections et de ressources minimales pour continuer à être intégré à la société. C'est la différence fondamentale entre l'assurance et l'assistance. Celle-ci concerne des publics ciblés qui sont en dehors du régime commun, alors que celle-là a une vocation universaliste. La preuve d'ailleurs c'est que lorsqu'on décroche aujourd'hui de l'assurance on a tendance à multiplier les populations-cibles qui bénéficient de secours particuliers. (Castel et Haroche, 2001, p 85-86)

Pour donner un ordre d'idée du poids financier des différents budgets, le budget des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale était en 2005 de 363,7 milliards d'euros³, le budget de l'Unedic de 30,9 milliards d'euros⁴ et celui des minima sociaux de 13,9 milliard d'euros en 2004 (Périvier, 2007). Maryse Bresson citant les comptes de la protection sociale en 2002 précise que les

1 L'Aide Personnalisée au Logement (APL), dont nous expliquerons la mise en place plus loin repose quant à elle pour partie sur un financement étatique et sur la ressource du 1% logement prélevé sur la masse salariale, qui se rapproche d'une cotisation sociale.

2 Cependant il estime que la meilleure connaissance individuelle des risques courus par chacun mine la confiance dans la mutualisation des ressources : pourquoi payer pour le fumeur, cotiser à taux égal pour des espérances de vie différentes etc (ibid, p 54-57). Ce ne sont pas ses seules critiques, comme nous le verrons.

3 Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007.

4 Chiffre trouvé sur Wikipedia.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

mécanismes d'assurance sociale représentent 83% des dépenses de protection sociale, l'aide sociale (assistance) 10% et « l'action sociale »⁵ de 4 à 9 % (Bresson, 2004).

L'évolution du marché du travail et l'apparition de nouvelles formes de pauvreté d'une part, la décentralisation d'autre part, ont quelque peu transformé ces grandes lignes. De nouvelles conceptions et de nouveaux acteurs sont apparus. Si le schéma d'ensemble, et notamment l'importance de la distinction entre assurance et assistance, cotisation et impôt reste d'actualité, il est fortement interrogé par la montée des politiques d'insertion. L'insertion et les conceptions qui la sous-tendent occuperont une place centrale dans la suite de l'étude.

Avant de l'aborder à proprement parler, il convient de faire un détour par des changements qui affectent le monde économique, avec l'émergence d'un « nouvel esprit du capitalisme ». En effet cet « air du temps » influence fortement les visions de l'individu des politiques d'insertion.

b) Le nouvel esprit du capitalisme

Cette sous-section présente les thèses défendues par Luc Boltanski et Eve Chiapello, dans *Le nouvel esprit du capitalisme* (Boltanski et Chiapello, 1999), qui ont étudié les mutations du capitalisme et l'évolution parallèle de ses justifications dans les deux derniers siècles. Ces transformations, si elles concernent principalement le monde de l'entreprise, trouvent certains parallèles dans les transformations récentes de l'action sociale.

Les auteurs, adaptant la définition de Max Weber (Weber, 1989), définissent le capitalisme comme une « exigence d'accumulation illimitée du capital par des moyens formellement pacifiques »⁶. Défini comme tel, le capitalisme se situe dans une sphère distincte de la morale : il est « a-moral », il se justifie par lui-même.

Si le capitalisme ainsi défini est en dehors de la morale, sa critique est émise à partir d'un point de vue moral. Les réponses à ces critiques, par l'intermédiaire de « l'esprit du capitalisme » se placent alors sur le terrain de la morale. La critique est donc d'une certaine manière utile au fonctionnement du capitalisme puisqu'elle permet d'avancer des justifications morales en réponse aux critiques.

Ces justifications morales sont en effet indispensables. A chaque époque, un « esprit du capitalisme » suffisamment stimulant et protecteur doit permettre de recruter les cadres nécessaires

5 Aides sociales facultatives dépendant des collectivités locales ou aides « extra-légales » et action associative que Maryse Bresson associe à l'action sociale (*ibid*, p 135).

6 L'expression « moyens formellement pacifiques » exclut donc les procédés violents d'accumulation, au moins formellement (ce qui n'écarte donc pas les formes d'exploitation formellement pacifiques et la violence symbolique).

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

au fonctionnement de l'économie capitaliste. Cet esprit doit répondre à trois exigences. D'abord assurer que les agents engagés dans le capitalisme le fassent librement, parce qu'il répond à leurs besoins d'autonomie. Ensuite il doit assurer la sécurité, en particulier matérielle, de ces cadres. Enfin l'engagement dans le capitalisme, outre ces deux exigences personnelles, doit être fait au nom d'un bien commun, moralement valable pour le plus grand nombre.

Ces justifications et les réponses du capitalisme à ces exigences ont pris plusieurs formes historiquement. En effet la critique, par ses exigences de justice, a pour effet de « tendre » les « épreuves » fondamentales du capitalisme (répartition des salaires, accès aux positions professionnelles etc)⁷. Cela alourdit les coûts de la légitimation du capitalisme (par exemple par la mise en place de procédures de recrutement justes et non discriminatoires, par la hausse des salaires dans les conventions collectives etc). À terme ce coût peut amener les promoteurs du capitalisme à changer de stratégie et de justifications, donc à changer la forme de l'esprit du capitalisme, désorientant pour un temps la critique. C'est ce qui se passerait actuellement avec l'entrée dans une nouvelle phase du capitalisme.

Les auteurs dégagent deux formes antérieures de l'esprit du capitalisme et pressentent l'avènement d'un troisième esprit du capitalisme encore en construction. La première phase est celle du développement du capitalisme autour de la figure du bourgeois propriétaire d'une entreprise familiale. Il assume lui-même ses risques (exigence d'autonomie), et accumule plus de richesses qu'il n'en dépense (exigence de sécurité). Le travail au nom d'un bien commun est présent dans l'idéologie du progrès technique et scientifique dont il est l'agent.

⁷ Dans la terminologie des auteurs, l'épreuve est ce qui permet d'établir les positions relatives de plusieurs êtres en présence. L'affrontement entre deux êtres n'est qu'une « épreuve de force » (qui mesure la force relative des protagonistes sans connotation morale) si elle n'est pas soumise à des critères de justice qui permettent d'en faire une « épreuve de grandeur », attestant d'une grandeur particulière et légitimement attribuée (Boltanski et Chiapello, 1999, p 73 et sv). Les épreuves de grandeurs peuvent être critiquées : la critique réformiste « tend » l'épreuve, en ce qu'elle vise à montrer que d'autres forces sont en jeu que celle que l'on veut mesurer, et que l'épreuve doit se doter de nouveaux dispositifs pour prétendre être une épreuve légitime de grandeur. Pour prendre un exemple ce serait le passage du combat de rue, aux règles incertaines (épreuve de force), à la boxe de compétition, soumise à des règles précises, et permettant de classer des sportifs sous le rapport exclusif de l'excellence pugilistique (épreuve de grandeur). Pour illustrer le rôle de la critique dans la production de règles de plus en plus fines, on peut penser aux catégories de poids – absentes *a priori* du combat de rue. Les adeptes du *Noble Art* s'affrontent dans des classes de poids homogène, pour que le déséquilibre de poids ne tourne pas à l'avantage des plus massifs, de manière indue par rapport à la grandeur que l'on veut mesurer. Ces enjeux et le jeu autour du poids apparaissent dans le fameux ouvrage ethnographique de Loïc Wacquant (Wacquant, 2001).

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Ce premier esprit est battu en brèche par la critique de son paternalisme et la critique de l'incompétence des patrons héritiers. Le second esprit du capitalisme apparaît dans l'après-Deuxième guerre mondiale. Il est centré autour de la grande entreprise bureaucratique. Organisée rationnellement, elle offre des possibilités de progression (exigence d'autonomie et motivation) ; sa taille énorme est garante de stabilité (exigence de sécurité). La croyance en la participation au bien commun est encore portée par la croyance au progrès, auquel s'ajoute la dimension de solidarité apportée par le développement de l'Etat social.

Ce second esprit est à son tour l'objet de critiques. Les auteurs en trouvent la trace en comparant les livres de management des années 1960 et des années 1990, expression de l'esprit du capitalisme en vigueur. Le second esprit est ainsi dévalorisé au nom de la liberté et de l'autonomie revendiquées par une partie de la critique des années 70, que les auteurs nomment « critique artiste ». La hiérarchisation est critiquée et la bureaucratiation dénoncée comme rigide. La nouvelle entreprise doit être souple, flexible et fonctionner en réseau.

Dans ce nouvel esprit du capitalisme, la revendication de sécurité ne peut plus être satisfaite de la même manière dans un contexte insistant sur la flexibilité, et donc l'instabilité de l'emploi. En quelque sorte l'exigence d'autonomie est échangée contre le besoin de sécurité. La nouvelle entreprise doit être légère, doit savoir s'adapter. Les nouveaux cadres doivent avoir des capacités sociales leur permettant de tisser des réseaux temporaires et de s'engager dans des projets. Ils doivent être en mesure de retrouver eux-mêmes un nouveau projet au terme du précédent⁸.

La formation de ce nouvel esprit bute sur la contrainte de la participation à un bien commun qui n'est encore qu'esquissé, et peu visible dans des dispositifs concrets. Ce bien commun s'intégrerait dans ce que les auteurs appellent la « cité par projets ».

La notion de cité vient de recherches que Luc Boltanski et Laurent Thévenot ont formalisées dans un ouvrage précédent (Boltanski et Thévenot, 1991). Les auteurs s'y étaient intéressés aux justifications avancées dans des « disputes ». Ils montrent que les arguments invoqués sont pris en référence à des modèles de justice qu'ils vont appeler « cité ».

8 Une certaine forme de sécurité pourrait être attribuée sous la forme d'une « employabilité » qui s'améliorerait dans la participation aux projets par l'acquisition ou la consolidation de compétences. En quelque sorte, la participation à un projet même temporaire rendrait plus capable de participer à de nouveaux projets. Cette employabilité sans cesse entretenue permettrait d'assurer une continuité dans l'activité.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Dans la société française et occidentale qu'ils étudient à la fin du XX^{ème} siècle, les auteurs avaient dégagé plusieurs types de cité, en les fondant sur des oeuvres classiques de philosophie politique⁹.

Dans *Le nouvel esprit du capitalisme* (Boltanski et Chiapello, 1999), Luc Boltanski et Eve Chiapello font l'hypothèse de la création d'une nouvelle « cité », dont les principes de justice se distingueraient des précédents. Le concept fédérateur serait celui de projet. Le projet doit mettre en relation et mobiliser les acteurs pleinement, pour un temps limité. A la fin d'un projet on mesurera la grandeur des individus à l'aune de leur capacité à intégrer un nouveau projet ou pas. Ces projets doivent être pris au sens large, ils peuvent être professionnels, amicaux, associatifs, politiques etc.

Dans cette nouvelle cité, c'est l'activité qui est considérée comme le principe supérieur commun. L'activité est comprise en tant qu'aptitude à générer des projets ou à s'intégrer dans des projets. La vie est conçue comme une succession de projets. Ces projets amènent à s'insérer dans des réseaux divers, à les activer, à les explorer afin d'occasionner de nouveaux projets.

Comment cette nouvelle construction d'un principe supérieur commun a-t-elle pu se développer à partir de la fin des années 1970 ? Pour les auteurs il faut s'intéresser au rôle de la critique dans la formation de l'esprit du capitalisme. Ils montrent qu'une partie de la critique « artiste » des années 70 a été assimilée dans le nouvel esprit du capitalisme. Elle portait des exigences de liberté, d'authenticité et d'autonomie, qui trouvent une réponse partielle dans l'avènement de l'entreprise en réseau. Tout se passe comme si la réponse à la critique sociale avait fini par s'avérer trop coûteuse vers le milieu des années 70, et qu'il était devenu moins coûteux de déplacer la réponse sur un autre versant de la critique, la critique artiste, brouillant ainsi les pistes.

Face à ce constat, les auteurs observent néanmoins un renouveau de la critique. La libération portée par le nouvel esprit du capitalisme est en quelque sorte à double tranchant : elle peut aussi abandonner l'individu à lui-même et favoriser son auto-contrôle permanent. De plus elle laisse de côté les individus considérés comme inemployables, et qui peinent à être réemployés entre deux « projets ».

⁹ La cité inspirée, la cité marchande, la cité du renom, la cité domestique, la cité industrielle, la cité civique. La formation d'une cité implique un certain nombre de caractéristiques et de contraintes. Chaque cité est notamment dotée d'un « principe supérieur commun », qui permet aussi de distinguer les « grands » de la cité des « petits ». Cette grandeur est mesurée lors d'épreuves de grandeur qui permettent de légitimer les positions des uns et des autres. Ces épreuves sont structurées autour de dispositifs qui garantissent leur légitimité.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Comme nous allons le voir cet « esprit du capitalisme » influence les visions de l'individu portées par les institutions sociales. Mais pour concevoir plus clairement ce qu'on entend par individu et individualisme, nous allons ouvrir une dernière sous-section liminaire sur ces questions.

c) Figures de l'individualisme et de l'individualisation

Dans la mesure où nous allons être amené à parler d'individu et d'individualisme, il convient de préciser dans quel sens nous emploierons ces notions et leur origine. En effet « individualisme » est un terme éminemment polysémique. Dans le langage courant, il qualifie des tendances de la société ou de personnes à des comportements mettant en avant des intérêts personnels. Il est alors régulièrement dénoncé comme un égoïsme.

On retiendra de cette acception courante qu'individualisme peut désigner un rapport des agents élémentaires de la société à cette société¹⁰ et un rapport à soi-même particuliers.

Plus précisément il peut désigner l'idée que les êtres humains sont des entités séparées, exerçant une liberté propre, en particulier à l'égard du reste de la société. Tout le problème est de savoir en quoi cette conception est une description de la réalité ou une perception, la part qu'elle comprend de vérité et de volontarisme intellectuel.

Ce questionnement ouvre sur des abîmes épistémologiques, qui excèdent la seule recherche sociologique¹¹. Louis Dumont ouvre une voie en remarquant que cet individu est à la fois une entité physique, concrète et une entité plus abstraite, porteuse d'un certain nombre de valeurs et de normes, ce qui l'amène à distinguer des sociétés individualistes et holistes¹² :

Quand nous parlons d'« individu », nous désignons deux choses à la fois : un objet hors de nous, et une valeur. La comparaison [entre Europe chrétienne et Inde sur laquelle Louis Dumont appuie sa réflexion] nous oblige à distinguer analytiquement ces deux aspects : d'un côté, le sujet *empirique* parlant, pensant et voulant, soit l'échantillon individuel de l'espèce humaine, tel qu'on le rencontre dans toutes les sociétés, de l'autre l'être *moral* indépendant, autonome, et par suite essentiellement non social, qui porte nos valeurs suprêmes [...]. De ce point de vue, il y a deux sortes de sociétés. Là où l'Individu est la valeur suprême je parle d'*individualisme* ; dans le cas opposé, où la valeur se trouve dans la société comme un tout, je parle de *holisme*.¹³ (Dumont, 1991, p 37).

10 Ou entre chaque être humain et la société qu'il forme avec ses semblables, selon la perspective qu'on adopte.

11 Et le seul sentiment de – parfois - s'appartenir est d'un bien piètre secours.

12 Il ne s'agit pas ici du conflit entre un « individualisme méthodologique » et un supposé « holisme méthodologique ».

13 L'auteur souligne.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Louis Dumont apporte une précision capitale : une société individualiste est une société où la *valeur* suprême est l'individu. Une telle société n'est pas individualiste au sens d'un individualisme absolu où chaque « échantillon individuel de l'espèce humaine » serait effectivement un individu totalement, absolument indépendant – ce qui poserait problème pour faire société. L'individualisme d'une société individualiste concerne d'abord le domaine des valeurs. Ainsi dans les sociétés occidentales l'individualisme est une valeur fondamentale, et l'individualisation de leurs membres est tendancielle : ils tendent toujours plus à se penser et se vivre comme des individus souverains dans des domaines toujours plus variés. Mais ils ne le sont pas au sens d'un individualisme absolu, par le simple fait de vivre en société, avec une histoire collective et personnelle, des structures psychiques données¹⁴. S'il y a une « radicalisation contemporaine de l'individualisme »¹⁵, il faut garder à l'esprit que le processus d'individualisation est lent et s'inscrit dans un temps historique de plusieurs siècles¹⁶.

Si l'on suit Louis Dumont, l'individu apparaît dans les sociétés holistes (indiennes et européennes) d'abord sous la forme de l'« individu-hors-du-monde », l'ermite coupé de la société des hommes (Dumont, 1991). L'individualisme est le tour de force qui rend possible de vivre en « individu-dans-le-monde ».

L'emploi du terme « monde » renvoie à la terminologie religieuse. En effet le « renoncement au monde » prend d'abord son sens dans une perspective religieuse : hindouisme là et christianisme ici. Dans le christianisme l'individu d'abord anachorète est petit à petit intégré dans le monde social. Louis Dumont en voit des étapes importantes dans la formation d'Etats chrétiens (notamment à

14 Certains travaux de psychologie sociale jettent un doute sur la souveraineté du sujet. Qu'on pense à la fameuse expérience de Stanley Milgram sur la soumission à l'autorité, aux diverses techniques de manipulation (à l'usage de honnêtes gens) exposées par Robert-Vincent Joule et Jean-Léon Beauvois (Joule et Beauvois, 2004), ou encore au travail de Christophe Dejours sur la souffrance au travail (Dejours, 2006). Tous ces travaux soulignent la difficulté de dire « non » dans certaines situations. Encore n'évoque-t-on ici que la psychologie expérimentale, sans ouvrir le débat sur l'hypothèse de l'inconscient.

15 Selon une expression d'Alain Renaut (Renaut, 1989, p. 86).

16 Il faut certainement également se garder d'une vision téléologique de cette histoire, qui en ferait un destin de l'humanité, une nouvelle philosophie de l'histoire. C'est le point de vue d'Alain Laurent dans son *Que sais-je ?* assez engagé sur l'histoire de l'individualisme (Laurent, 1993, notamment p 119). Il énumère ainsi les « ennemis » de l'individualisme qui pourrait se coaliser dans un avenir proche : « les intégrismes religieux », « l'étatisme », « le solidarisme », « l'écologisme », « le tribalisme » et même l'économie de marché si elle amenait les entreprises « à se comporter en entités "organiques" subordonnant fonctionnellement leurs salariés à leurs fins tandis que la concurrence contraindrait les individus à devenir de plus en plus interdépendants et à s' "aligner" les uns sur les autres » (*ibid*, p 121).

Cet engagement et ces craintes rappellent que l'individu est aussi un projet politique

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

partir de la conversion de l'empereur Constantin) et dans les soubresauts de la Réforme, dont la pointe individualiste serait le calvinisme¹⁷.

La pensée individualiste se sécularise avec l'émergence d'un individualisme libéral (Locke) et les penseurs des Lumières qui préparent la voie des droits « de l'homme et du citoyen ». Alain Laurent distingue ensuite plusieurs courants individualistes au XIXe et XXe siècle : individualisme démocratique, individualisme libéral et individualisme radical (Laurent, 1993).

Encore ce rapide historique est-il celui de ce que François de Singly appelle « l'individualisme abstrait ». Il en distingue un « individualisme concret », un « individualisme qui recherche ce qui différencie chacun, son originalité, son caractère unique qui demande un traitement différencié. » (Singly, 2007, p 26)¹⁸.

Un exemple important de cette forme d'individualisme concret sont les relations amoureuses et leur régulation sociale. La coïncidence de l'amour et du mariage et la possibilité du divorce, que ce rapprochement rend paradoxalement nécessaire, sont de puissants indices de l'individualisation. En effet le mariage peut être soumis à des contraintes qui font que le choix du conjoint n'est pas totalement libre ou que tous les choix ne sont pas possibles. Chaque société ou chaque époque a peut-être ses Roméo et Juliette, pour qui la relation amoureuse¹⁹ entre en conflit avec des contraintes sociales, qu'elles soient familiales, religieuses, politiques... Encore actuellement dans la société française, des mésalliances sont réprouvées, entravées voire empêchées²⁰.

Ces exemples montrent que l'individualisation n'est donc pas achevée. Il est douteux qu'elle puisse un jour être absolue. Une société, même individualiste au sens de Louis Dumont, pose des

17 Sur le plan intellectuel Louis Dumont évoque dans un deuxième temps (Dumont, 1991, pp 84-89) le nominalisme de Guillaume d'Occam, franciscain anglais du XIV^e siècle pour qui « tel ordre religieux ou l'Eglise elle-même n'existent pas, il sont simplement le nom [...] donné à l'ensemble des Frères ou des fidèles individuels » (Laurent, 1993, p 23)

18 On retrouve dans cette distinction les deux sens d'individu chez Dumont.

19 Qui les établit comme individus, dans ce que François de Singly appelle un individualisme relationnel.

20 Cela devient évident si l'on ne considère pas que les unions hétérosexuelles.

Un héritier du courant anti-individualiste réactionnaire, dont parle Alain Laurent dans son histoire de l'individualisme (Laurent, 1993), rappelle d'une manière fanstamatique ce qu'a pu être la contrainte holiste sur la disposition de soi. Ainsi Jean-Marie Le Pen peut estimer dans Le Parisien du 20 mars 1996 que : « L'affirmation que votre corps vous appartient est tout-à-fait dérisoire. Il appartient à la vie et aussi en partie à la Nation ».

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

limites à la liberté individuelle²¹. De plus l'hypothèse même d'une identité individuelle est sujette à discussions.

Dans un libelle flamboyant - à tout point de vue -, véritable manifeste de la mouvance « autonome »²² le « comité invisible » invite au « démantèlement de l'hypothèse du Moi » (Comité invisible, 2007, p 17). La proposition part de la vanité de l'auto-référence d'une campagne publicitaire pour une marque de chaussures qui étale sur des gratte-ciel de Shanghai un slogan volontaire : « I AM WHAT I AM »²³:

C'est la dernière offrande du marketing au monde, le stade ultime de l'évolution publicitaire, en avant, tellement en avant de toutes les exhortations à être différent, à être soi-même et à boire Pepsi. Des décennies de concepts pour en arriver là, à la pure tautologie. JE = JE.²⁴ (*ibid*, p 13)

Les auteurs argumentent leur attaque du Moi en rappelant que la formation de l'identité est éminemment sociale :

Ce que je suis ? Lié de toutes parts à des lieux, des souffrances, des ancêtres, des amis, des amours, des événements, des langues, des souvenirs, à toutes sortes de choses qui de toute évidence, *ne sont pas moi*. Tout ce qui m'attache au monde, tous ces liens qui me constituent, toutes les forces qui me peuplent ne tissent pas une identité, comme on m'incite à la brandir, mais une *existence*, singulière, commune, vivante et d'où émerge par endroits, par moments, cet être qui dit « je ». (*ibid*, p 16, souligné par les auteurs)

21 Dans la société française actuelle l'individu ne peut choisir sans risquer de sanction de se droguer, de se prostituer ou de conduire une voiture sans mettre de ceinture... Certains individus n'ont pas les mêmes droits et libertés que les individus « nationaux » etc.

22 Qu'Alain Laurent rattacherait peut-être à ce qu'il appelle l'anti-individualisme progressiste, puisqu'il y inclue Blanqui et Bakounine. Mais ce rattachement serait un peu forcé, car cette mouvance se caractérise en particulier par le rejet radical des organisations comme tyrannies collectives, son « autonomie » par rapport à ces formes collectives etc.

23 S'agit-il d'une référence biblique, la réponse de Yahvé à Moïse qui l'interroge sur son identité : « Je suis celui qui est » (Ex 3, 13-14) ? La publicité ne précise malheureusement pas comment la possession des chaussures est d'une aide décisive dans l'affirmation de soi par soi. Dans la même veine, le souvenir personnel d'une publicité aperçue dans la capitale lettone qui interrogeait gravement : « Comment ton téléphone portable te caractérise-t-il ? » Sans savoir la réponse, on peut se rapprocher de la citation d'Agamben par François de Singly : « chacun risque de découvrir que sa singularité est "quelconque" » (Singly, 2007, p. 107). Jusque là le narcissisme des petites différences a de beaux jours devant lui.

24 La diatribe se poursuit ainsi : « Il court sur un tapis roulant devant le miroir de son club de gym. Elle revient du boulot au volant de sa Smart. Vont-ils se rencontrer ? "JE SUIS CE QUE JE SUIS." Mon corps m'appartient. Je suis moi, toi t'es toi, *et ça va mal*.[...]Je tiens, tu tiens, nous tenons notre Moi comme un guichet fastidieux. » Cette amertume rappelle la critique sans cesse renouvelée de l'inauthenticité du capitalisme évoquée par Luc Boltanski et Eve Chiapello (Boltanski et Chiapello, 1999).

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Dans un registre plus apaisé, Michel Autès cite Charles Taylor : « on n'est un moi que parmi d'autres "moi" », « On ne peut pas être un moi par soi-même » (*in Les Sources du moi cité par Autès, 2005, p. 57*). Norbert Elias rappelle qu'on ne naît pas individu et l'importance de la socialisation dans l'individualisation (Elias, 1997, pp 56-65). François de Singly emploie une métaphore vestimentaire pour expliquer comment peut être construite l'originalité personnelle :

Les « habits » que prennent les individus contemporains ne sont pas fabriqués, le plus souvent, par chacun. L'identité personnelle que l'individu se construit est plus modeste, en se constituant un ensemble original à partir d'éléments de prêt-à-porter. L'individu ne devient singulier, différent des autres, que par un effet de composition. (Singly, 2007, pp 16-17)

Il résume par ailleurs ce que serait pour lui un idéal individualiste humaniste :

Avec le modèle d'un individu émancipé, l'individualisme est un humanisme, dessinant un monde idéal où chaque être humain pourrait se développer et devenir lui-même²⁵, en desserrant le plus possible les contraintes sociales imposées. Cet individu émancipé n'est pas un individu « détaché » de tout lien et du social, heureux sur une île déserte. Il a, idéalement, le pouvoir – reconnu et validé socialement – de définir ses appartenances, de décider de sa vie, de résister aux évidences d'une identité que d'autres lui imposeraient. (Singly, 2007, p 10)

A côté de cette individualisme positif, émancipateur²⁶, Robert Castel pose la question d'une autre face de l'individualisme, qu'il appelle d'abord individualisme négatif dans les *Métamorphoses de la question sociale* (Castel, 1999), puis individualisme par défaut (Castel et Haroche, 2001).

Robert Castel parle d'abord d'individualisme négatif pour la figure du vagabond et une « gamme de situations dont la place est également mal assignée dans une société cadastrée » :

Il existe [...] sous les cadres d'une société d'ordres comme un grouillement de positions individualisées, en ce sens qu'elles sont dé-liées par rapport aux régulations traditionnelles [...].

25 Etrange oxymore, pourtant fréquent, qui veut qu'on ait à devenir soi-même. Faut-il y voir une injonction à concilier harmonieusement ses aspirations et ce qui est socialement possible, à investir subjectivement sa position sociale sans l'emplier d'un désir plus grand, ou au contraire à se libérer d'une place subordonnée pour occuper une place qui soit plus conforme à la « vérité » profonde de son être ?

Luc Boltanski et Eve Chiapello estiment qu'il s'agit de « changer pour faire advenir ce que l'on était, en quelque sorte en puissance, de façon à ne pas éter le même tout en dévoilant sa conformité à un soi originel » (Boltanski et Chiapello, 1999, p 560 relevé dans Astier et Duvoux, 2006, p 26).

On peut chercher à mieux comprendre ce qui ressemble à une injonction avec Norbert Elias discutant de la notion d'intériorité (Elias, 1997, p 65-72) ou peut-être avec la notion de carrière chez les interactionnistes (Becker, 1985). On peut aussi rappeler la notion de « misère de position », comme souffrance née du décalage entre les positions socialement acquises ou imposées et les aspirations des agents, exposée dans la *Misère du monde* (Bourdieu, 2007).

26 Mais qui peut aussi être vu comme individu par excès, hyper-individu, détaché et dépressif, celui de la « fatigue d'être soi » (Ehrenberg, 1998)

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Individualisme « négatif » parce qu'il se décline en termes de manque – manque de considération, manque de sécurité, manque de biens assurés et de liens stables.(Castel, 1999, p 753)

Il voit ré-apparaître de nos jours une forme renouvelée et massive de l'individualisme négatif, qui serait une métamorphose de cette première figure :

Métamorphose et pas du tout reproduction, parce que [cet individualisme négatif] est le produit de l'affaiblissement ou de la perte des régulations collectives, et non de leur extrême rigidité. Mais il garde ce trait fondamental d'être *un individualisme par défaut de cadres* et non par un excès d'investissements subjectifs.(Castel, 1999, p 759, l'auteur souligne)

Enfin, commentant les travaux d'Irène Thierry sur les transformations de la famille, à propos du fait que les familles démunies peuvent « faire l'expérience négative de la liberté » après une rupture familiale il ajoute que :

Le fait, ici comme ailleurs, d'exister comme individu n'est pas une donnée immédiate de la conscience. Paradoxe dont il faut sonder la profondeur : on vit d'autant plus à l'aise sa propre individualité qu'elle s'étaie sur des ressources objectives et des protections collectives. (Castel, 1999, p766-767)

Ces extraits mettent en lumière une individualisation qui naît dans l'absence, le manque, où l'on devient un individu en étant renvoyé à soi-même, en l'absence de protection. Cette carence de protection vient dans un premier temps de l'absence de place dans une société aux structures rigides pour le vagabond et d'autres manifestations de déviance moins radicales. A l'époque actuelle ce manque de protection vient d'un décrochage, d'une « désaffiliation » des collectifs protecteurs qui avaient été peu à peu mis en place au cours de l'histoire de la question sociale et plus particulièrement avec l'avènement de la société salariale

Le dernier extrait, où Robert Castel mentionne l'importance des assises et protections collectives dans l'individualisation, fait écho à une réflexion de Marcel Gauchet évoquée par Isabelle Astier et Nicolas Duvoux : « en procurant aux individus des protections collectives consistantes l'Etat social a agi “comme un puissant facteur d'individualisation” » (Astier et Duvoux, 2006, p 22).

Robert Castel revient sur cette problématique dans ses entretiens avec Claudine Haroche:

On peut devenir positivement un individu en acquérant une surface, une assise, de la consistance, en s'appuyant sur un certain nombre de biens, ou sur un certain nombre de droits. Ou bien on peut le devenir par décrochage par rapport à ces assises, par défaut. (Castel et Haroche, 2001, p 120)

Et il ajoute plus loin :

S'il est vrai que pour beaucoup [les] ressources pour se conduire comme des individus responsables étaient tirés de leur participation à des protections collectives, il est normal que la perte de ces supports se paie de leur incapacité à surmonter ces situations comme des individus à part entière. (Castel et Haroche, 2001, p 123)

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Cet ouvrage pose la question de l'individualisation au travers de « supports », en particulier collectifs qui la rendent possible. Leur retrait ou leur précarisation crée ces « individus par défaut »²⁷.

Ces supports ont pu dans la société salariale prendre la forme de protections sociales. Cette question nous amène à interroger la place des institutions en particulier sociales dans le processus d'individualisation. C'est ce que nous allons aborder avec la notion d'individualisme institutionnel en nous attachant plus précisément aux politiques dites d'insertion.

1.2. Individu et politiques d'insertion

a)L'individualisme institutionnel

Les manières de considérer l'individu, ou plutôt les liens entre l'individu et la société, si cette expression n'est pas anachronique, ont donc évolué historiquement. On peut se demander ce qu'est l'individualisme actuel de notre société, s'interroger sur le rapport contemporain entre individu et société. Nous déplacerons le questionnement vers un terrain plus facile à appréhender. Nous observerons le rapport entre individu et société tel qu'il est attendu par ceux qui ont un pouvoir de définir ce rapport pour certaines franges de la population. Nous pensons aux institutions chargées de mettre en oeuvre les politiques sociales. L'étude de ces institutions donne à voir les conceptions de l'individu et les attentes normatives qu'elles portent : un individualisme institutionnel²⁸.

Maryse Bresson invite à une telle analyse en considérant que :

L'intervention sociale est [...] un laboratoire de l'individu social au sens où elle est un lieu d'observation de l'individu dans son rapport à la société, qui permet de grossir les traits (comme une loupe) ; et c'est aussi un lieu d'expérimentation des rapports individus-société. (Bresson, 2004, p 124)

L'auteure parle d'« individu social » et de « société des individus » pour rendre compte de l'interpénétration des logiques entre individu et société. Elle présente plusieurs visions de l'individu

27 Danilo Martuccelli aborde la question des supports de l'individualisation d'une manière différente (Martuccelli, 2004b). Il y ajoute la notion d' « états sociaux »(Martuccelli, 2004a, pp 302-305)

28 Cette expression semble parfois employée en lieu et place de l'expression « individualisme méthodologique », ou pour désigner des processus d'institutionnalisation venant de l'agrégation de volontés individuelles. François Bourricault emploie le terme dans son exégèse de la sociologie de Talcott Parsons (Bourricault, 1977). Il semble que le sociologue américain parlait d'*institutionalized individualism*.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

usager des institutions sociales et décrit leurs évolutions, dans l'assurance sociale, l'aide sociale et l'action sociale. Dans l'assurance sociale,

l'individu est le salarié qui cotise – et a acquis pour cette raison des droits sociaux, qui sont des devoirs de la société vis-à-vis de lui. Il a le devoir implicite de travailler, cependant que la notion de « risque social » renvoie au fonctionnement « normal » de la société la responsabilité de l'insécurité qui pèse sur le travailleur et sa famille (Bresson, 2004, p 130)

Cette vision est remise en cause avec la montée du thème de la « responsabilisation » des assurés sociaux, la volonté de maîtrise des dépenses sociales et l'intégration difficile des « non-cotisants » - sur fond de crise du paritarisme.

Dans l'aide sociale, assistancielle,

[l'aide relève d'une] dette de la société envers certains individus qui ont un besoin légitime – en particulier, pour ceux qui sont dans l'incapacité totale ou partielle de travailler et de bénéficier de la couverture des risques. Dans l'Aide sociale, la figure centrale est celle du « cas social », bénéficiant de la dette sociale [...]. La logique est celle de la réparation – qui justifie que l'individu soit aidé. (Bresson, 2004, p131-132).

Cette assistance relève d'un travail de catégorisation, par la définition de publics cibles pour lesquels les droits sont ouverts. Ces conceptions sont profondément remises en cause par les politiques d'insertion sur lesquelles nous reviendrons en détail dans la sous-section suivante.

Enfin, dernier type d'intervention sociale, « l'action sociale », en particulier celle des associations, longtemps liée à l'éducation populaire (*ibid*, p.135-138). Ses objectifs ont d'abord été la promotion d'une citoyenneté active, où les usagers deviennent peu à peu des militants de leur quartier. La politique de la Ville a profondément réorienté ces buts dans une optique de développement du territoire, où la participation des habitants change de sens²⁹.

Par individualisme institutionnel nous entendons une vision de l'individu promue par (et dans) les institutions d'intervention sociale, en particulier dans les politiques d'insertion dont nous parlerons plus avant. Cette vision a des effets contraignants sur la pratique des agents et sur les attentes envers les bénéficiaires des politiques sociales³⁰.

En ce sens nous nous rapprochons du sens de Michel Foucault qui parle « d'individualisation par les politiques sociales » dans *Naissance de la biopolitique* (Foucault_2004, p 149). L'individualisme

29 Maryse Bresson note que la professionnalisation de leurs structures avait déjà engagé une coupure avec les usagers.

Ce phénomène et la précarisation des financements avec le « financement par projet » participent de ces évolutions qui désorientent ces acteurs associatifs.

30 Cet individualisme institutionnel paraît plus normatif qu'induit du travail des agents et du comportement des bénéficiaires, même s'il y a forcément des interactions entre les pratiques et le cadre normatif dans lesquelles elles sont censées s'insérer.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

dont nous parlons tend aussi à rendre les institutions individualisantes, à leur faire « produire » un certain type d'individu.

Ulrich Beck et Elisabeth Beck-Gernsheim parlent d'*Institutionalized individualism* (Beck et Beck-Gernsheim, 2002). On le rendra plutôt par « individualisme institutionnalisé » que par « individualisme institutionnel »³¹. Dans *La Société du risque*, Ulrich Beck amène des réflexions intéressantes sur l'importance nouvelle des institutions dans les biographies individuelles. Il estime que des dépendances institutionnelles remplacent les dépendances traditionnelles :

Les rythmes de vie marqués par l'appartenance à un état, à une culture de classe ou à une famille sont recouverts ou remplacés par des *modèles* institutionnels d'existence, entrée ou sortie du système de formation, entrée ou sortie de la vie professionnelle, décisions socio-politiques sur l'âge de la retraite, et ce tout au long de l'existence [...] et dans tous les instants de la vie quotidienne (organisation de l'existence familiale, de la formation et de la vie professionnelle) (Beck 2003, p 283, l'auteur souligne).

Cette prégnance des institutions sur les biographies peut être vue du côté de l'individu, qui doit par ses choix résoudre concrètement d'éventuelles contradictions entre institutions :

Dans ce contexte, vivre sa vie, cela équivaut à *résoudre sur le plan biographique les contradictions du système* (par exemple les contradictions entre le système de formation et la situation de l'emploi, entre la biographie normale telle qu'elle est juridiquement définie et la biographie normale réelle). (ibid, p 293, l'auteur souligne)

La perspective d'Ulrich Beck est donc légèrement différente de la nôtre, qui se veut moins globale et seulement centrée sur le point de vue de l'institution.

L'individualisme institutionnel tel que nous l'entendons est une forme très particulière d'individualisme – comme promotion de l'individu –, puisque de manière assez paradoxale il est porté par des institutions, ce qui en contraint la structure³². Il doit pouvoir s'insérer dans un cadre

31 Contrairement par exemple à une note de Danilo Martuccelli : « Pour Beck, l' " individualisation " serait liée à la seconde modernité et à l'émergence d'un " individualisme institutionnel " : les principales institutions de la société sont orientées vers l'individu, contraignant alors chaque personne à développer et assumer sa propre trajectoire biographique. » (Martuccelli, 2004a, p 311).

Le terme qu'emploie Ulrich Beck en allemand est *Individualisierung*, qu'on peut traduire par individualisation et qu'il invite à prendre dans le sens d'*institutionalized individualism* (Beck et Beck-Gernsheim, 2002, préface). Le lien entre les deux notions est rendu dans la note de Danilo Martuccelli, dont nous ne contestons que la traduction d'*institutionalized individualism*.

L'idée d'individualisation par les institutions n'est pas absente de la réflexion d'Ulrich Beck qui invite à penser le « paradoxe d'une structure individualisante » (*individualizing structure*) (*ibid*).

32 Le fait d'être porté par des institutions publiques oblige cet individualisme à trouver des formes de justification à portée générale. On retrouve la problématique de la justification explorée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (Boltanski, Thévenot, 1991).

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

institutionnel, en général structuré par un certain nombre de règles, de catégories et de fonctionnements codifiés. Ce cadre peut paraître d'une certaine manière un peu « holiste », en contradiction avec la spontanéité qu'on attendrait dans la promotion de l'individu, dont la figure est souvent construite en opposition aux rigidités collectives³³. Ce qui explique que cet individualisme institutionnel porte aussi des prescriptions sur ce que doit être l'action publique et concoure à sa transformation.

Défini comme tel il peut y avoir autant d'individualismes institutionnels que d'institutions pour les porter. Comme l'écrit Maryse Bresson :

On soulignera [...] la difficulté à saisir « l'individu », les idées que l'on s'en fait étant différentes selon les institutions mais aussi à l'intérieur de chacune d'elles, selon les modalités de l'intervention sociale.³⁴ (Bresson, 2004, p 138)

Mais en première approximation, nous considérerons que ces individualismes sont assez unifiés, au moins dans les politiques d'insertion, et qu'on peut les subsumer sous une forme dominante, qui oriente les transformations en cours. C'est aussi le sens de la notion de paradigme de l'insertion que nous aborderons dans la sous-section suivante, même si les deux notions ne sont pas équivalentes et ne se recouvrent pas.

Dans cette approche, nous considérerons cet individualisme institutionnel comme s'appuyant sur une figure de *l'individu autonome et responsable*. Nous prenons cette hypothèse car elle nous semble assez bien décrire ce que nous avons observé et que nous développerons dans cette recherche.

Il importe avant tout de préciser ce qu'on entend par « autonome et responsable ». Autonome signifie que l'individu peut subvenir seul à ses besoins, et qu'il est libre de ses actes, de ses manières de penser d'agir, de faire ou de croire. Il est détaché, libéré d'un certain nombre de contraintes et de

On peut penser qu'un des enjeux actuel, influençant l'individualisme institutionnel, est de trouver des dispositifs de justice sociale adaptés au nouveau monde « connexionniste » (Boltanski, Chiapello, 1999). Il pourrait s'agir d'un droit social à être un individu, et un individu en société -plutôt qu'un individu par défaut ou un hyper-individu dépressif. Dans cette « cité par projets » où l'exclusion est individuelle, l'insertion l'est aussi. Selon les auteurs du *Nouvel esprit du capitalisme*, de tels mécanisme de justice sont aussi une réponse à la critique, qui paraît encore se chercher. Mais on peut aussi avancer que ces dispositifs pourraient être un argument pour les détracteurs du système assurantiel, qui pourraient ainsi proposer un système de substitution.

33 Robert Castel remarque, en s'appuyant sur les travaux de Michel Autès, que le travail social a été dès son origine au centre d'un paradoxe : « il se voit clairement attribuer un rôle collectif et politique, sa finalité est d'aider à promouvoir l'intégration *sociale* des individus. Mais le moyen pour remplir ce rôle est de proposer un service *individuel*. »(Castel, 2005, p 33, l'auteur souligne)

34 Notons que la perception des institutions est également différente pour les impétrants, entre celles où l'on doit « faire l'aumône » et celles où l'on « fait valoir ses droits » (Siblot, 2006).

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

dettes. Cependant il doit être responsable, car cette autonomie s'exerce « dans-le-monde », c'est à dire en société. L'autonomie est équilibrée par la responsabilité des actes, l'admission d'un ordre légitime, extérieur à l'individu et qui le contraint. Les deux dimensions sont indissociables : l'individu est responsable dans la mesure où il est autonome, et autonome en tant qu'il est responsable de ses actes.

Cet individu autonome et responsable n'est donc pas une négation du collectif, mais s'inscrit dans un rapport particulier au collectif, qui serait plus « sociétaire » que « communautaire », plus choisi que subi. Cet « individu-dans-le-monde » est éminemment social et socialement défini.

C'est aussi pourquoi nous parlons d'autonomie plutôt que d'indépendance. Commentant les travaux de Louis Dumont, Alain Renaut estime que celui-ci fait une erreur en confondant autonomie et indépendance (Renaut, 1989, pp 81-86), notamment quand il parle de l'individu au sens d'un « être moral, indépendant, autonome et par suite essentiellement non social ». L'indépendance aurait un sens radical d'autosuffisance, de libération des entraves de l'individu vers la « liberté sans règles », car la règle, comme prise en compte de l'autre, contredirait l'autosuffisance de l'individu. Alain Renaut définit ainsi l'autonomie :

La valorisation de l'autonomie consiste à faire de l'humain lui-même le fondement ou la source de ses normes et de ses lois, en tant qu'il ne les reçoit ni de la nature des choses [...] ni de Dieu [...]. *Dépendance à l'égard de lois humaines, auto-fondées*, l'autonomie est aussi, en un sens, une *forme* d'indépendance [...], mais elle n'est *indépendance que par rapport à une Altérité radicale qui me dirait la Loi*. [...] La valorisation de l'autonomie, acceptant l'idée de loi ou de règle, peut parfaitement admettre le principe d'une *limitation du Moi*, par *soumission* à une loi commune. (Renaut, 1989, p 85, l'auteur souligne)

Alain Renaut estime que la valorisation de l'indépendance « porte en elle la désocialisation de l'homme » mais que la valorisation de l'autonomie ne fait pas courir un tel risque :

Si j'imagine en effet qu'être autonome, n'obéir qu'à la loi que je me donne *moi-même*, cela signifie [...] ne reconnaître nulle règle s'opposant et s'imposant à l'arbitraire du pur caprice, la perspective de l'autonomie peut bien véhiculer avec elle un individualisme désocialisant. [...] Tout l'effort de Kant fut au contraire pour définir l'autonomie de façon foncièrement anti-individualiste, en faisant [...] de la « loi des désirs et des inclinations » (celle que se donnerait à lui-même le sujet empirique) une « loi naturelle », ne concernant l'homme qu'en tant que « partie du monde sensible », et comme telle, renvoyée à l'« hétéronomie de la nature ». (*ibid*, p. 92, l'auteur souligne)

Nous avons distingué autonomie et responsabilité, mais dans la définition d'Alain Renaut cette responsabilité comme manifestation de la soumission librement consentie à des règles est incluse dans la notion d'autonomie. Toutefois la responsabilité est une dimension importante de l'individualisme que nous essayons de décrire, et n'est pas toujours perçue comme élément de

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

l'autonomie³⁵. Nous préférons accoler les deux notions, au risque de paraître redondant, et ayant expliqué plus haut que les deux dimensions s'équilibraient mutuellement.

L'avènement de *l'individu autonome et responsable* comme individualisme institutionnel créerait une nouvelle normalité³⁶ - en tout cas pour les institutions qui en sont juges - : il s'agirait d'être « tous individus ». Par rapport à cette normalité les sujets de l'intervention sociale se présentent potentiellement comme des individus « défailants ». Le terme, qui peut paraître fort, nous semble préférable aux termes de « déficience » ou de « déviance » qui se rencontrent parfois. La défaillance rend mieux compte du fait que, au moins pour les institutions sociales, les impétrants ne parviennent pas à répondre seuls aux injonctions sociales³⁷ à l'autonomie et à la responsabilité.

Cette nouvelle promotion de l'individu est particulièrement visible dans la montée en puissance des politiques d'insertion, que nous allons aborder à présent.

b) L'insertion comme paradigme

Avant de présenter les politiques d'insertion comme un paradigme de l'intervention sociale, nous allons revenir brièvement sur leur origine et leur organisation, au travers de l'exemple idéal-typique du RMI.

Les politiques d'insertion émergent à partir de la fin des années 1980, dans un contexte particulier. La montée du chômage vient percuter le modèle de protection sociale basé sur la cotisation. Schématiquement il y a moins de cotisants, et au moins pour le risque « chômage », plus d'indemnités à verser³⁸. Dans le même temps on assiste à une critique des structures bureaucratiques de « l'Etat-providence ». Ces grands organismes méconnaîtraient les spécificités individuelles des

35 La confusion des deux sens d'indépendance et d'autonomie, dénoncée par Alain Renaut est fréquente et passablement ancrée.

36 Voire une nouvelle culture, si l'on considère que la culture est une vision de la normalité qui perdure. Il est trop tôt pour l'affirmer, surtout si l'on lie *l'individu autonome et responsable* aux politiques d'insertion.

Ulrich Beck pense aussi que les institutions sociales définissent une certaine normalité. Mais elles défendraient une normalité dépassée, trop ancrée sur un attachement obsolète de la société industrielle : « les institutions ont une action pédagogique normative sur les existences “déviantes” par rapport aux critères de normalité établis par l'administration. Elles se mettent à défendre corps et âme des certitudes passées qui ne sont plus valables que pour une part de plus en plus faible de la population. Les *oppositions entre “normalité” institutionnellement définie et normalité sociale réelle* s'accusent. » (Beck, 2003, p 288). L'ouvrage a été publié en Allemagne en 1986 et cette critique s'adresse peut-être plus à l'assurance sociale qu'aux politiques d'insertion postérieures, qui ont intégré certaines de ces critiques.

37 Et institutionnelles donc.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

assurés sociaux. Chaque cas est différent et il conviendrait d'y appliquer des réponses personnalisées et adaptées³⁹ (Rosanvallon, 1995). Troisième élément : l'apparition de « nouveaux pauvres » : des personnes valides, en état de travailler et pourtant sans emploi.

Dans ces conditions va naître une nouvelle conception de l'action sociale : l'insertion, particulièrement visible dans l'instauration du revenu minimum d'insertion⁴⁰. L'insertion vise à recréer des liens par et autour de l'individu en faisant en sorte que ces liens le fassent échapper à l'exclusion, en le rapprochant d'un mode de vie plus intégré à la société, et en particulier de l'emploi. L'octroi d'un revenu minimum est lié à une démarche d'insertion sociale ou professionnelle, formalisée dans un contrat (Astier, 1997).

Cette démarche met l'accent sur la personnalité des bénéficiaires, en leur demandant de se mobiliser ou de se « redynamiser ». Avoir des projets, même très modestes, est perçu comme le moyen principal pour parvenir à une vie insérée (Castel, 1999, p 762-763 ; Franssen, 2006, p 82-83).

L'organisation du RMI est également nouvelle, avec l'intervention des Conseils Généraux et la mise en place de commissions qui décident du renouvellement du revenu. Pierre Rosanvallon ou Isabelle Astier voient dans ces commissions une nouvelle manière d'appréhender le social par des « magistratures sociales » chargées de réguler l'octroi des aides (Rosanvallon, 1995 ; Astier, 1997).

Selon les promoteurs de ces politiques et certains commentateurs on assisterait avec l'insertion à l'émergence d'un nouveau type de prestations qui ne voient plus les problèmes sociaux (ou la « dette sociale ») sous l'angle du risque (assurance sociale), ni de la dépendance ou du besoin (assistance). On lit par exemple chez Pierre Rosanvallon :

38 De plus dans les années 1980 le syndicalisme se transforme (Rosanvallon, 1994) et le paritarisme est peu à peu remis en cause, même si cette critique prend un tour plus radical plus tard avec le refus de la principale organisation patronale de siéger dans certaines instances paritaires à la fin des années 1990.

39 Les individus sont-ils plus réfractaires aux catégorisations, qui lamineraient des singularités essentielles ou s'agit-il de critiques classiques qui sont mieux entendues ? En tout cas cette répugnance à « être un numéro », à être assimilé à un objet comme à une identité unique, paraît commune. On pense par exemple aux titres de deux films : *On n'est pas des marques de vélos* de Jean-Pierre Thorn (2003) mettant en scène le vécu de la double-peine pour un danseur de hip-hop, ou *On n'est pas des steacks hachés*, documentaire d'Anne Galland et Alima Arouali sur le mouvement des grévistes du *fast-food* Mc Donald du Feaembourg-Saint-Denis (2002). Dans un autre registre, on renverra aux réflexions sur les difficultés de la taxinomie exposées en introduction des *Economies de la Grandeur* (Boltanski et Thévenot, 1991).

40 Selon Robert Castel on trouve le terme au début des années 1980 dans plusieurs rapports qui préfigurent entre autres la politique de la Ville (Castel, 1999, p 684)

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Le RMI rompt en profondeur avec les approches usuelles du social. Il met en place un « social du troisième type »⁴¹, qui n'appartient ni à la forme traditionnelle de l'*aide sociale* (qui prend en charge, au coup par coup, des marginaux, des « cas sociaux ») ni au registre classique de la *protection sociale* (qui distribue mécaniquement des prestations à des « ayants droit »). (Rosanvallon, 1995, p169-170, l'auteur souligne)

Nous proposons d'accepter cette proposition, au moins dans un premier temps, en considérant l'insertion comme un paradigme. Nous nous baserons pour cela sur une contribution d'Yves Surel qui invite à voir les politiques publiques comme des paradigmes (Surel, 1995). Yves Surel part de la définition de Thomas Khun du paradigme dans la recherche scientifique, en filant une analogie avec les politiques publiques, avec comme exemples français la mise en place du prix unique du livre et la lutte contre l'épidémie de VIH. Cette démarche s'inscrit dans le champ des « approches cognitives de politiques publiques », qui insistent sur le fait que les politiques publiques mettent en jeu des visions du monde particulières qui guident l'action publique⁴².

Le paradigme se décompose en quatre éléments : les principes métaphysiques généraux, les hypothèses et lois, la méthode et les instruments et outils. Ces composantes désignent des niveaux d'abstraction différents et interdépendants. Les principes métaphysiques généraux désignent les normes les plus abstraites du modèle. Les lois et hypothèses en sont déduites, qui permettent de préciser des méthodes de travail. Ces méthodes s'appuient sur des instruments et outils spécifiques.

Cette présentation rapide, que nous allons préciser, ne doit pas être prise comme une hiérarchie entre les éléments. Comme le remarque Yves Surel :

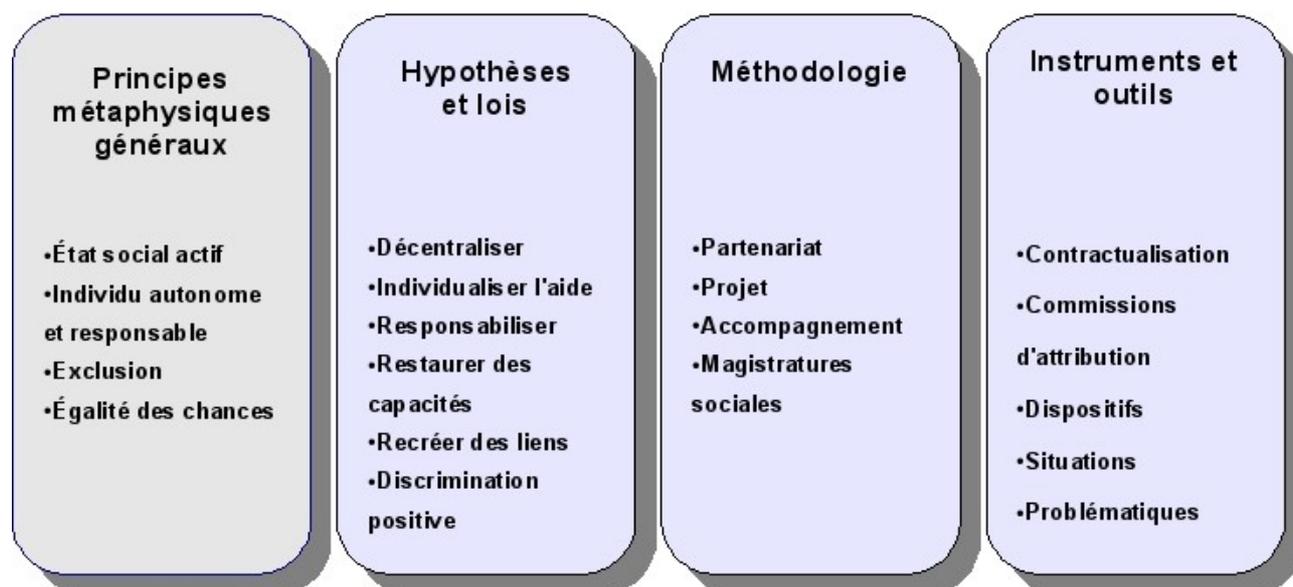
La dissociation faite ici entre les différents éléments constitutifs d'une politique publique [est] purement analytique. Dans le fonctionnement « réel » du champ étudié, ces composantes se confondent, interagissent, et se confrontent de manière plus ou moins poussée. De ce point de vue, il n'y a pas de hiérarchisation obligée entre les jugements de valeur, les jugements de fait, les méthodes et instruments, mais interpénétration et valorisation fluctuantes. (Surel, 1995, p 131)

Cette précision apportée, nous pouvons détailler les composantes du paradigme de l'insertion. Cette présentation se veut pour l'instant a-critique, cherchant à présenter le paradigme d'un point de vue « officiel ». Les grandes lignes en sont résumées dans le schéma page suivante, que nous allons expliciter.

41 Pierre Rosanvallon indique emprunter l'expression à Jacques Donzelot.

42 L'outil le plus connu de ces approches est sans doute la notion de référentiel, qui fait d'ailleurs l'objet de l'ouvrage collectif dans lequel s'insère la contribution d'Yves Surel. Le référentiel s'inspire également des recherches de Thomas Khun, mais sur une forme moins directe. L'approche de l'insertion en tant que paradigme nous semble plus aisée, et pour tout dire d'une appropriation plus immédiate pour qui est plus familier des recherches de Khun que des recherches du Cerat à l'origine de la notion de référentiel. Nous craignons d'utiliser le référentiel à mauvais escient et ne sommes pas certain de pouvoir mettre au jour un « rapport global/sectoriel » sur l'objet qui nous intéresse.

Éléments du paradigme de l'insertion



● **Principes métaphysiques généraux**

Les principes métaphysiques généraux recouvrent certaines indications abstraites relativement simples sur le modes de fonctionnement de la société [...] [Ils recouvrent] les opérations les plus générales de catégorisation et de définition du réel, et sont par conséquent distincts des normes d'actions appropriées. (*ibid*, p 130)

Nous rangerons dans cette catégorie la notion d'État social actif ou d'activation des dépenses sociales, qui insiste sur les contreparties aux prestations sociales, en particulier sous la forme d'un engagement des bénéficiaires dans une « activité » et d'« efforts » à fournir. Cet Etat doit lui-même être souple, léger, flexible. Nous y ajoutons la notion d'*individu autonome et responsable* déjà décrite, et la notion d'exclusion. Par « exclusion », nous entendons la catégorie émergeant dans les années 1980 qui insiste plus sur le caractère individuel des formes de relégation sociale, vues comme des trajectoires de sorties des liens sociaux ordinaires, « intégrés », aux attaches multiples et diversifiées⁴³.

Nous intégrons également dans les principes métaphysiques généraux la notion d'égalité des chances, car elle nous semble expliquer certains éléments que nous trouverons dans les autres composantes du paradigme. Elle vient, sous des formes parfois méconnaissables, de la *Théorie de la Justice* de John Rawls (Rawls, 1997). Dans cette théorie, les inégalités peuvent être considérées comme justes si et seulement si elles remplissent deux conditions essentielles :

⁴³ Plutôt par exemple que comme un destin de classe dominée dans un mode de production particulier.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, (a) elles apportent aux plus désavantagés les meilleures perspectives⁴⁴ et (b) elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous conformément à la juste (*fair*) égalité des chances. (*ibid*, p 115, traduction Catherine Audard)

Ces principes métaphysiques généraux permettent de définir un certain nombre d'hypothèses sur ce qu'il faudrait faire, de prescriptions pour l'action publique.

● **Hypothèses et lois**

Il s'agit d'éléments qui assurent l'opérationnalisation des principes métaphysiques généraux [...] Une fois acquis, au moins provisoirement, l'ensemble des représentations qui permettent la compréhension du monde, on en déduit des principes d'action. (*ibid*, p 132)

Les « hypothèses et lois », termes issus de la démarche scientifique, objet de l'épistémologie de Khun, sont donc des préceptes normatifs issus des principes généraux que nous venons d'énoncer.

À l'idée d'un État social actif et réactif on peut associer, outre les exigences de contreparties, une certaine conception de ce que doit être l'organisation du pouvoir politique et administratif. Nous rendons par la notion de « décentralisation », l'idée que l'action publique devrait être plus près des populations, plus adaptée aux territoires et plus réactive. On peut y rattacher également, du fait de divisions du travail administratif anciennes ou issues de la décentralisation, la nécessité nouvelle de réunification des actions par l'appel à la « transversalité ».

De la volonté d'amener les bénéficiaires à la figure de l'*individu autonome et responsable*, dans un contexte d'exclusion, on peut tirer plusieurs préceptes : individualiser l'aide, responsabiliser les bénéficiaires et le cas échéant restaurer leurs capacités.

Une des premières prescriptions est d'individualiser l'aide. Dans son histoire de l'individualisme, Alain Laurent introduit une distinction intéressante entre individualisation et personnalisation d'un service, en évoquant à propos de la société contemporaine une « consommation de biens et de services de plus en plus individualisés (prévus pour un seul individu) et personnalisés (adaptés aux désirs d'un individu singulier) » (Laurent, 1993, p. 117). Dans ce sens là, dans l'insertion, l'attribution d'une aide doit être à la fois individualisée et personnalisée. Le versant personnalisation, lié à une vision de l'exclusion comme destin individuel, amène à travailler sur les trajectoires des bénéficiaires, à les prendre en un point d'un processus et à les guider de là vers l'insertion dans la société intégrée. Maryse Bresson écrit à ce propos :

Le propre de la crise est de multiplier les situations d'exclusion. [...] Les processus dits d'individualisation, de subjectivation [...] visent à produire une identité de l'individu sans modèle de

⁴⁴ Autrement dit cette inégalité est « efficace », la formation de l'inégalité ne se fait pas dans un jeu à somme nulle (ou négative).

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

référence, à travers des trajectoires individuelles vers l'emploi ou des projets individuels d'insertion.
(Bresson, 2004, p 133)

L'auteur parle de production d'une identité de l'individu « sans modèle de référence » par rapport aux références de l'action sociale classique et ses catégories de bénéficiaires. Mais aussi parce que l'institution doit considérer l'itinéraire de l'individu et son identité comme particuliers et soutenir ces trajectoires sans imposer de modèle. Comme l'écrit Maryse Bresson un peu plus loin, « l'itinéraire d'insertion dépend de la situation propre à chaque bénéficiaire » (*ibid*, p 133). On retrouve cette préoccupation dans la notion de parcours.

La prescription de responsabilisation vise à rendre les bénéficiaires responsables – comme versant de l'autonomie - pour ne pas les rendre dépendants de l'assistance, ou ne pas faire appel inconsidérément à la solidarité nationale. Maryse Bresson montre qu'après avoir considéré les pauvres comme responsables de leur état, la mise en place des assurances sociales a « transcendé la responsabilité personnelle » en mettant l'accent sur le risque, et en socialisant la responsabilité. Mais cette vision de la responsabilité se transforme à nouveau :

Aujourd'hui les évolutions ne désignent pas l'individu comme « responsable » de sa situation, mais prétendent plutôt le rendre « responsable » de lui-même (Bresson, 2004, p. 128).⁴⁵

Cet appel à la responsabilité individuelle redéfinit le rapport entre ce qui devrait être pris en charge par la collectivité, au nom du « risque » ou du « besoin », et ce qui est de l'ordre de la responsabilité individuelle⁴⁶.

Être un *individu autonome et responsable* nécessite des capacités minimales. Ainsi, certains bénéficiaires sont éloignés de la figure de l'*individu autonome et responsable* en raison de compétences qui limitent leurs possibilités de mener une vie autonome. Une autre prescription pour les politiques d'insertion est alors de restaurer ou de faire acquérir des capacités, des compétences nécessaires.

45 L'auteur ajoute que cette évolution n'est pas totalement nouvelle, car l'appel à l'émancipation traversait déjà les mouvements d'éducation populaire.

46 Nous reprenons ici une remarque de Marc-Henry Soulet qui note qu'avec la « réforme responsabiliste de l'État » on assiste à la « recherche d'un nouvel équilibre entre les coûts des risques assurés par la collectivité et ceux assumés par les individus au nom de leur responsabilisation » (Soulet, 2005, p 94). A titre d'exemple, c'est en les qualifiant de médication de « confort » qu'en France un certain nombre de médicaments ont été « déremboursés ». La notion de confort permet de les imputer à des choix personnels.

Nous avons formulé les choses d'une manière un peu plus large que la formule de Marc-Henry Soulet car cette question dépasse la question financière et concerne aussi le départ entre ce qui doit être accompagné par la collectivité (au nom du risque ou du besoin) et ce qui est renvoyé à l'initiative personnelle, et donc à la responsabilité individuelle.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Si on considère l'exclusion comme un manque de liens sociaux, l'insertion devra viser à recréer des liens, sans qu'on décide a priori quel type de liens il faut privilégier (famille, voisinage, association, loisir, travail etc).

Enfin la référence à l'égalité des chances renvoie à un dernier mode d'action publique, la discrimination positive. Il s'agit de favoriser institutionnellement des catégories défavorisées afin de rétablir une égalité des chances. Ces catégories peuvent être des territoires, des personnes dotées de handicaps sociaux (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés etc), des établissements scolaires...

On peut rattacher au principe de l'égalité des chances, le fait que les dispositifs d'insertion sont souvent présentés comme offrant une « deuxième chance ». L'exclusion, l'échec à être un individu autonome serait dû à un destin défavorable. Cela contredit l'égalité des chances d'accès aux positions plus enviables, qui pourrait être rétablie en offrant une « deuxième chance »⁴⁷. On peut en rapprocher l'idée de « coup de pouce » où il ne manquerait plus qu'une aide minime pour se sortir durablement d'affaire⁴⁸.

Une fois ces prescriptions ou « hypothèses et lois » déduites des principes généraux, il faut évoquer les méthodes qu'elles impliquent.

● **Méthodologie**

L'agencement pratique des représentations et des lois qui en ont été déduites, et leur articulation au réel, se fait [...] au travers d'une méthodologie (ou méthode) particulière. [...] Ce troisième niveau implique de définir les types de rapport que l'on estime les mieux appropriés (...) entre l'État et le secteur concerné. (Surel, 1995, p 134)

Pour les politiques publiques qui nous intéressent nous tiendrons compte non seulement du rapport entre l'Etat et le secteur mais aussi et surtout des rapports instaurés par l'institution avec les bénéficiaires au moyen du projet.

Le rapport entre l'Etat et le secteur n'est d'ailleurs pas ici central. Il est en fait dilué dans la notion de partenariat et de territorialisation. C'est la conséquence des prescriptions de décentralisation et de travail transversal. Les dispositifs mis en place seront négociés localement, en modulant des

47 Parler de « deuxième chance » ce n'est pas faire référence à un besoin fondamental, mais au fait que l'individu a laissé passer une première chance et qu'il ne peut trouver par lui-même de « deuxième chance » comme des individus plus favorisés le pourraient.

48 Comme le remarque avec une pointe d'ironie Abraham Franssen , « “Coup de pouce”, “Tremplin”, “Impulsion” ou encore “Passerelle” sont les dénominations que se donnent souvent les organismes d'insertion socio-professionnelles... » (Franssen, 2006, p 90). Nous ajouterons que certains dispositifs n'hésitent pas plus à employer ces intitulés.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

prescriptions nationales. Le partenariat met en relation les représentants locaux de l'Etat et des « services extérieurs » (DDDE, DDASS, DDTEFP ...) et des collectivités locales, des organismes sociaux, des associations... Notons que la décentralisation des politiques d'insertion a pris un tour plus radical dans la dernière période, avec les décentralisations de 2004 et 2005 qui ont vu la décentralisation du RMI, des politiques d'insertion des jeunes et d'insertion par le logement⁴⁹ aux Conseils Généraux. Le rôle local de l'État a donc été profondément amoindri dans les partenariats.

Liée à cette organisation et aux prescriptions d'individualisation et de responsabilisation des bénéficiaires, on trouve la méthode fondamentale de l'insertion : le projet. C'est une méthode tellement valorisée qu'elle concerne tant le rapport aux bénéficiaires qu'à certains prestataires de l'insertion.

Le projet est la marque de l'autonomie et de la responsabilité des bénéficiaires. Il est la contrepartie de l'aide. Ces projets peuvent aussi permettre aux bénéficiaires de conserver une dignité : ils sont reconnus comme capables d'avoir des projets et ne sont pas écrasés sous une aide donnée unilatéralement et sans contrepartie (Astier, 1997, p 246-248). L'engagement dans un projet est alors une manière de « payer de sa personne » pour des bénéficiaires qui ne peuvent payer autrement (Castel, 1999, p 767).

Sans projet, pas de prise pour le travail social. La définition de ce qu'est un projet est pour cela assez extensive, et peut embrasser des éléments presque dérisoires, comme l'a relevé Isabelle Astier dans le cas du RMI (Astier, 1997).

Le projet est aussi un indice de l'autonomie du sujet de l'action sociale. Noëlle Burgi relève une forte proximité entre les notions d'autonomie, de motivation, d'adhésion et de projet (Burgi, 2006, p 82-83). Elle écrit à propos du projet dans la première quinzaine d'années du RMI (*ibid*, p 83):

Par le truchement d'une négociation réalisée en entretien, [le projet] permettait théoriquement au chômeur de donner une signification à sa trajectoire avant de l'inscrire dans un parcours. Une fois négocié, le projet était découpé en étapes orientées vers une finalité ultime, l'emploi [...]. La « démarche de projet » était donc fortement associée à l'idée d'adhésion.

Le projet est censé marquer la volonté d'améliorer sa condition. De la sorte les choix individuels passés au filtre des institutions ne sont pas des choix par défaut, mais revêtent, pour paraphraser la citation précédente, une signification dans un parcours orienté vers « l'insertion » (que ce soit par l'accès à un logement autonome, à un emploi etc).

Du côté du partenariat institutionnel, le projet concerne aussi certains dispositifs ou organismes définis par leur « projet social », souvent établi en relation avec les financeurs. On le retrouve

49 Même si pour cette dernière, l'État garde une place dans le partenariat départemental, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

également dans la « logique de projet », dans les politiques de la ville par exemple (Donzelot et Estèbe, 1994).

Derrière cette omniprésence du projet, comme dans bien d'autres éléments du paradigme de l'insertion, on retrouve les caractéristiques de la « cité par projets » analysée par Luc Boltanski et Eve Chiapello (Boltanski et Chiapello, 1999), que nous avons détaillées plus haut.

D'autres éléments de méthode sont déduits des « hypothèses et lois » que nous avons proposées. Il s'agit de l'insistance sur l'accompagnement ou la formation qui vise à restaurer les capacités des individus, à recréer des liens, voire à assurer la construction identitaire des bénéficiaires. Outre les outils classiques du travail social, on trouve dans l'insertion des positions de médiation : entre un bailleur et un locataire défavorisé, dans des associations intermédiaires pour l'insertion par l'économique etc. Ces positions, mais également les besoins de coordination des partenariats ont donné lieu à l'émergence de « nouveaux métiers du social » : chef de projets, médiateurs...

Enfin sans que le terme soit utilisé par les agents des politiques d'insertion, on peut voir la mise en place de magistratures sociales comme une méthode de l'insertion. Elles doivent bien souvent gérer des enveloppes budgétaires « fermées », c'est à dire où le budget disponible est défini à l'avance, où les droits ne sont pas « ouverts », accordés selon une logique statutaire. Nous reviendrons sur le rôle de ces commissions chargées de mettre en oeuvre la personnalisation des dispositifs⁵⁰.

Pour appliquer ces méthodes de l'insertion, nous allons voir à présent comment elles s'incarnent dans des outils spécifiques, dernière composante du paradigme.

● ***Instruments et outils***

Enfin, Khun distingue des instruments/outils, qui complètent le dispositif global en réalisant concrètement, selon une méthode particulière, les principes et normes qui forment le substrat normatif et cognitif du paradigme. (Surel, 1995, p 135)

La dernière composante du paradigme est la plus concrète. Elle est la partie technique de la relation avec les bénéficiaires ou entre les partenaires.

L'instrument principal des politiques d'insertion est certainement le « contrat ». La contractualisation concerne aussi bien le partenariat que les usagers.

Côté partenariat il prend la forme de « plans départementaux », de chartes, protocoles, conventions... Ces documents doivent régler les rapports entre partenaires et les responsabilités de

⁵⁰ La discrimination positive, présente dans les « hypothèses et lois », apparaît moins dans les méthodes exposées, mais elle peut être présente dans la territorialisation, dans certains projets ou dans le travail des magistratures sociales.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

chacun⁵¹. Quand le contrat est passé avec un prestataire, par exemple d'accompagnement social, on trouve alors des conventions venant sanctionner le projet social ou agréer le service.

Côté usagers, l'adhésion au dispositif est marquée par la signature d'un contrat : par exemple contrat d'insertion dans le cadre du RMI, contrat d'accompagnement dans l'insertion par le logement. Dans la déontologie du travail social, on ne peut contraindre à l'accompagnement social, qui doit être accepté librement par la personne accompagnée. Le contrat marque symboliquement cette exigence, et remplit également d'autres fonctions, qu'on peut relier aux différentes composantes du paradigme : montrer qu'il y a une répartition à l'aide, des droits et des devoirs pour les co-contractants, s'assurer de l'adhésion du ménage. Le contrat doit donner à voir le projet⁵².

Outre le contrat les politiques d'insertion se manifestent dans des dispositifs particuliers⁵³ : aides financières, mesures d'accompagnement, de discrimination positive, mesures spécifiques au champ concerné (qui vont de contrats-aidés en prêts de moyens de locomotion, en logements-passerelles etc). Ces mesures sont soumises à des conditions cohérentes avec le reste du paradigme : responsabilisation, projet, contrat. Elles sont en général temporaires.

Quant à la notion de magistrature sociale elle prend concrètement la forme de commissions partenariales : d'attribution des aides, de validation de contrats. Ses instruments en sont l'examen de *situations* dans lesquelles on cherche à mettre à jour des *problématiques*. Nous en donnerons une définition systématique dans le troisième chapitre.

Après avoir exposé ces différentes composantes du paradigme de l'insertion, nous voudrions à présent interroger la pertinence de l'usage du concept de paradigme dans le cas des politiques d'insertion, en nous appuyant sur la définition du paradigme dans l'épistémologie de Thomas Khun.

51 Sur les politiques contractuelles et les questions qu'elles soulèvent , voir l'ouvrage de Jean-Pierre-Gaudin (Gaudin, 1999).

52 Robert Castel lie fortement le contrat et le projet, et insiste sur la prégnance du projet dans les politiques d'insertion ([Castel1999 [1995]], p 763):

«Faites un projet, [...] et l'on vous aidera», dit-on aujourd'hui. Cette injonction traverse toutes les politiques d'insertion et a pris avec le contrat d'insertion du Rmi sa formulation la plus explicite : une allocation et un accompagnement contre un projet. » Mais on touche déjà là à une critique du dispositif.

53 Par dispositif on désigne ici les mesures concrètes disponibles pour l'intervention sociale et non la manière de construire ces dispositifs. Les enjeux théoriques du *dispositif* comme catégorie d'action publique nous semblent particulièrement bien rendus dans une contribution de Jacques Ion et Bernard Ravon (Ion et Ravon, 2005). La description qui en est faite se rapporte plus à une « méthode » du paradigme, que nous avons rendu ici par partenariat, territorialisation et projet.

c)Discussion sur la pertinence de l'usage du paradigme

La notion de paradigme au sens de Thomas Khun a été élaborée pour rendre compte des changements radicaux dans les manières de faire de la science. Il rend également compte de la « science normale », celle qui se pratique quand le paradigme est mis en place. Dans la science normale, un certain nombre de problèmes ou de recherches sont classiques, déterminés par la forme du paradigme.

Il ne peut y avoir qu'un paradigme par domaine scientifique, qui fait l'unanimité des scientifiques⁵⁴. Thomas Khun se place surtout dans le domaine de la physique. L'exemple de la révolution copernicienne est le plus parlant. On passe d'une physique où la Terre est le centre de l'univers et où l'on explique les mouvements des corps célestes à partir de ce point de vue, à une physique où la Terre n'est plus qu'un satellite du Soleil et où les mouvements planétaires s'expliquent par l'action de forces (physique newtonienne). Ce nouveau système sera suffisamment robuste pour susciter, après quelques remous bien connus, l'accord de tous les physiciens... jusqu'à la nouvelle révolution du début du XXème siècle, qui mènera à la construction d'une nouvelle théorie standard.

Si l'usage de la notion de paradigme paraît heuristique dans l'analyse des politiques publiques, il faut pourtant en souligner quelques limites, au moins dans son application aux politiques d'insertion. La première est que contrairement à ce qui se passe dans le domaine scientifique, le paradigme de l'insertion n'est pas le seul paradigme disponible dans les politiques sociales.

Comme nous l'avons noté plus haut, l'assurance sociale⁵⁵ représentait en 2002 83 % des dépenses de protection sociales, et la Sécurité sociale couvre la plus grande part de la population. Bien des droits restent « ouverts »⁵⁶. La vision de la protection sociale comme assurantielle est donc loin

54 On pourrait même dire que le paradigme définit qui est scientifique et qui ne l'est pas. On peut toujours soutenir, par exemple, que l'Univers a été créé en quelques jours ou que la Terre est au centre de cet Univers, mais cette construction intellectuelle ne sera pas (ou plus) considérée comme scientifique.

55 Qu'on doit également pouvoir constituer en paradigme.

56 A commencer dans le domaine qui nous intéresse, par l'aide personnalisée au logement, même si les conditions de ressources sont de plus en plus drastiques, et qu'il y a des conditions sur l'insalubrité ou le surpeuplement que certaines populations défavorisées ont parfois du mal à remplir.

Cependant le maintien de l'aide en cas de résiliation du bail est conditionnée à la signature d'un « protocole de maintien dans les lieux », ce qui rentre dans les instruments du paradigme de l'insertion.

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

d'être obsolète et on peut voir certaines évolutions actuelles d'abord comme un « effritement » de la société salariale (Castel, 1999, p 704).

On retrouve un problème classique en sciences sociales, qui est celui de délimiter le champ d'application d'une hypothèse, d'un outil théorique. Ici on peut sortir du problème de la portée du paradigme d'une manière déductive finalement assez classique. Nous poserons simplement que les politiques d'insertion sont les politiques conformes au paradigme de l'insertion. Cette tautologie n'en est pas une si on a bien défini le paradigme⁵⁷. De la sorte on définit une « géographie du paradigme », des frontières, et de là un « centre » et des « marches ».

Au centre les politiques d'insertion : le RMI bien sûr, mais aussi les politiques de la ville, les politiques d'insertion des jeunes⁵⁸, l'insertion par le logement dont nous allons parler plus précisément. Dans les « marches », le paradigme de l'insertion éclaire des tendances, des évolutions de politiques publiques où seule une partie des composantes du paradigme est peu à peu intégrée.

Aujourd'hui ce paradigme de l'insertion semble peu à peu influencer les anciens domaines de l'assistance et de l'action sociale, sous les mots d'ordre de l'activation des dépenses sociales et de la responsabilisation. On en voit des reflets dans les dispositifs assurantiels : responsabilisation des malades, accompagnement-contrôle des chômeurs, insistance sur l'équilibre des droits et devoirs, fragilisation de la notion d'ayant-droit⁵⁹...

Le paradigme de l'insertion n'explique pas toutes les évolutions des politiques sociales et est lui-même sujet à des influences externes, aux effets d'autres politiques : montée des statuts atypiques

57 C'est en fait la différence entre une tautologie, qui n'apporte rien, et une définition. Quand nous estimons que cette méthode est assez classique, nous avons en tête la démarche de Georg Simmel définissant les pauvres comme ceux à qui s'adresse l'assistance sociale (Simmel, 1998, pp. 97-98), ou les réflexions de Durkheim sur l'importance de la définition. Durkheim édicte ainsi comme une « règle de la méthode sociologique » : « ne jamais prendre pour objet de recherches qu'un groupe de phénomènes préalablement définis par certains caractères extérieurs qui leur sont communs et comprendre dans la même recherche tous ceux qui répondent à cette définition » (Durkheim, 1996, p. 35).

On n'est pas très éloigné non plus de l'idée khunienne que le paradigme délimite une science et la constitue comme autonome.

58 Avec le fonds d'aide au jeunes, étudié dans l'impressionnante thèse de Léa Lima (Lima, 2004).

59 Abraham Franssen note : « Cette promotion de l'autonomie comme valeur cardinale déborde largement le champ des dispositifs d'insertion *stricto sensu*. » Il cite, dans l'exemple belge, les missions d'enseignement ou la politique d'aide aux handicapés. Il conclut « partout il est question d' "autonomie", de "contrat", d' "évaluation", de "projet", de "négociation", d' "accompagnement et d'orientation" » (Franssen, 2006, p 81)

Peut-être peut-on ajouter dans le cas français, de manière très prudente, des lois comme la Loi d'organisation des lois de finance et ses batteries d'indicateurs ou la loi sur les libertés et responsabilités des universités ?

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

d'affiliation, volonté de maîtriser les dépenses sociales et le déficit budgétaire, mise en concurrence des systèmes de protection sociale⁶⁰...

Par ailleurs certaines innovations se rapportent mal au paradigme de l'insertion. Par exemple la couverture maladie universelle (CMU). Il s'agit d'un droit ouvert et non conditionné au paiement de cotisations sociales⁶¹. Dans le domaine du logement, le vote de la loi sur le droit au logement opposable n'entre pas bien dans le paradigme de l'insertion non plus, même s'il met en place une nouvelle magistrature sociale (dont la marge de manoeuvre reste à définir) Ou la mise en place des maisons-relais, qui accueillent des personnes très désocialisées pour une durée illimitée⁶². Enfin l'ébauche de la constitution d'un « cinquième risque » de la Sécurité Sociale pour couvrir la dépendance liée au grand âge ou au handicap, sera un indicateur du rapport de forces entre paradigme de l'insertion et assurance sociale. Les dispositifs actuels semblent plutôt pencher en faveur de l'insertion : une allocation d'autonomie attribuée par une commission partenariale. Mais il semble que ces dispositifs ne soient qu'un premier pas avant une consolidation future.

Le paradigme de l'insertion ne saurait être une théorie de l'Etat ou des formes actuelles du capitalisme. S'il décrit des politiques actuelles et certaines tendances, il ne désigne pas la totalité des politiques sociales, et encore moins celle du logement, où l'insertion occupe une place très réduite⁶³.

Dans un autre registre, un autre aspect de la notion de paradigme paraît intéressant. Thomas Khun explique que le passage d'un paradigme à un autre est un changement si radical que les composantes d'un ancien paradigme n'ont plus de sens dans le nouveau. Les paradigmes successifs sont incommensurables dans chacune de leurs composantes, comme dans les problèmes qu'ils posent. Le passage d'un paradigme à l'autre se fait quand l'ancien paradigme entre en crise, que des problèmes

60 De même on peut ne pas considérer la décentralisation uniquement comme une volonté de construire un État léger et plus proche des citoyens.

61 Sur les réticences des agents de la sécurité sociale sur l'utilisation de la CMU, issues notamment de sa nature non contributive voir (Leduc, 2007).

62 Les premières expériences de ce type d'accueil sans limite de durée se sont faites sous le nom de « pensions de famille ». Ces structures existent encore, elles sont soutenues notamment par la Fondation Abbe Pierre. L'idée a été reprise par le gouvernement sous la forme de maisons-relais. Le terme de relais a fait craindre à certaines associations une remise en cause du caractère non-limité de l'accueil. Ce débat a aussi donné à voir que les associations supportent plus ou moins bien les contraintes sur leurs « résultats » : sortie des dispositifs, rotation de l'offre etc...

63 Philippe Zittoun propose une analyse en termes de « coalitions » concurrentes dans les politiques du logement entre 1977 et 1995, mettant aux prises une coalition « libérale » et une coalition « universaliste » selon le référentiel qu'elles promeuvent. Le vote de la loi Besson, fondatrice de l'insertion par le logement, n'y apparaît que comme un épisode d'une controverse plus générale (Zittoun, 2003).

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

non résolus prennent une forme aiguë et que de nouveaux chercheurs proposent des solutions inédites⁶⁴.

Appliqué au politiques sociales⁶⁵, on peut constater que le paradigme de l'insertion est né sur fond d'une critique de l'assurance sociale et de l'aide sociale, même s'il ne les a pas supplantées. De même que pour un paradigme scientifique, un certain nombre des composantes du paradigme de l'insertion n'ont pas de sens dans le monde de l'assurance sociale ou de l'aide sociale. On n'y retrouve pas les mêmes exigences, la même organisation, les mêmes pièces justificatives, le même travail de guichet, le même financement, ni les mêmes acteurs⁶⁶. Il est possible que les publics ne soient pas les mêmes non plus, comme l'ont montré les débuts du RMI (Astier, 1997).

Les techniques ne sont pas neutres, elles portent un certain nombre de présupposés qui contraignent aussi le sens que peuvent leur conférer leurs utilisateurs⁶⁷. C'est pourquoi on peut considérer que notre approximation d'un individualisme institutionnel unifié n'est pas trop biaisée au moins pour les politiques d'insertion. Mais les deux notions d'individualisme institutionnel et de paradigme ne se recouvrent pas, ce qui permet de formuler une critique de l'insertion d'un point de vue extérieur au paradigme. C'est l'objet de la sous-section suivante.

d)Critiques de l'insertion

Distinguer d'une part individualisme institutionnel fondé sur l'*individu autonome et responsable*, et d'autre part paradigme de l'insertion permet d'ouvrir un espace de jeu entre les notions, et par là une ressource critique. L'individualisme institutionnel doit permettre de discuter le paradigme d'un point de vue pratique dans les relations avec les usagers, de souligner des manques. Réciproquement le paradigme permet d'interroger les tensions internes à l'individualisme institutionnel.

64 La physique newtonnienne par exemple ne parvenait pas à élucider certaines aberrations dans l'orbite de la planète Mercure, que la physique issue de la théorie de la relativité est parvenue à expliquer.

65 Certains auteurs estiment que la notion de paradigme appliquée aux politiques publiques explique mieux la stabilité et le fonctionnement normal d'une politique publique que les changements qui les transforment radicalement (Smith, 2006, pp 317-319).

66 Sans faire une comparaison systématique, remarquons à titre d'exemple que les « partenaires sociaux » ont disparu des partenariats de l'insertion.

67 Le développement de logiciels de gestion dédiés dans les organismes sociaux en est un exemple. Quand « l'ordinateur ne veut pas » prendre en compte certains éléments au guichet d'une institution sociale, il peut y avoir une erreur de conception du logiciel, mais bien souvent c'est que le programme utilisé a été paramétré dans ce sens-là. Dans un cas comme dans l'autre, le logiciel contraint les pratiques, peut-être plus qu'un formulaire papier.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Ce double point de vue amène à une observation paradoxale : l'individualisme institutionnel des politiques d'insertion est, ou trop peu institutionnel en ce qu'il peut manquer de fournir des supports à l'individu, ou trop institutionnel lorsqu'il contraint certaines manières d'être un individu.

Ainsi de la responsabilisation. Marc-Henry Soulet en expose les attendus du point de vue du paradigme de l'insertion :

La responsabilisation appelle la fixation des fins par l'individu lui-même. [...] Cela suppose une plus grande implication du bénéficiaire usager dans la définition et la mise en oeuvre de sa propre insertion, au point de parler de coproduction de service. Les fins ne pouvant plus être hétéronomes, c'est au coeur de lui-même que l'usager doit chercher sa propre définition, c'est à dire l'élaboration de son projet. (Soulet, 2005, p 95, l'auteur souligne)

A partir de cette responsabilisation radicale, la question de l'institution se poserait en des termes nouveaux :

Les institutions dans ce schéma, ne se distinguent plus par une fonction instituante assignant des conduites et imposant de l'extérieur des normes et des comportements d'action, mais elles jouent un rôle de contenant que les individus remplissent significativement et normativement, et ce par le fait même qu'ils poursuivent leur quête de réalisation. (*ibid*, p 98)

Si l'institution est censée n'être plus qu'un contenant pour les projets des usagers, Marc-Henry Soulet pose la question du « point d'ancrage de l'intervention sociale». L'individualisation sous cette forme paraît assez déstabilisante pour les institutions d'intervention sociale. Quelles seront les références, les supports, le rôle du travail social ?

Cette évolution pourrait renforcer l'individualisme par défaut en abandonnant les individus à leur responsabilité individuelle, alors qu'ils manquent de supports pour être des individus autonomes et responsables. Robert Castel insiste sur la fragilité des impétrants, qui rend difficile la formulation d'un projet et nécessaires les supports externes à l'individu :

Demander par exemple à quelqu'un qui n'a pas de travail et se trouve dans une situation familiale et sociale très difficile de faire un projet d'existence, n'est-ce pas trop exiger de lui ? Ce n'est pas faire preuve de mépris à l'égard de la plupart des usagers des services sociaux de remarquer que, s'ils y ont recours, c'est qu'ils n'ont pas par eux-mêmes les ressources suffisantes pour se sortir de leur situation. Traiter l'usager comme une personne est certainement positif, mais à condition de savoir que c'est une personne fragile, vulnérable, souvent en situation de désarroi, et qui donc a besoin de supports *externes*. (Castel, 2005, p 45, l'auteur souligne)

Que veut dire l'exigence d'autonomie pour une individualisation marquée par le manque ? Cette injonction peut être au fondement d'une violence symbolique particulière. C'est ce que notait déjà Robert Castel dans la distinction entre ce qu'il nommait individualisme positif et individualisme négatif dans *Les métamorphoses de la question sociale*. L'application à tous des normes de l'individualisme positif, peut être dommageable aux plus faibles. C'était le cas par exemple avec

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

l'extension du contrat de travail - individuel - avant la mise en place des protections - collectives - de la société salariale :

L'individualisme « positif » s'impose en essayant de recomposer l'ensemble de la société sur une base contractuelle. Par l'imposition de cette matrice contractuelle, *il va être demandé, ou exigé, que les individus démunis agissent comme des individus autonomes.* [...] Ces prérogatives positives de l'individualisme vont ainsi s'appliquer à des individus qui de la liberté connaissent surtout le manque d'attaches, et de l'autonomie l'absence de supports. (Castel, 1999, p 753-554, l'auteur souligne)

Outre ces difficultés à rentrer dans le cadre de *l'individu autonome et responsable*, on peut imputer un effet supplémentaire à l'insistance sur la responsabilité individuelle. Si l'on postule ou présuppose l'égalité des chances, les échecs comme les réussites ne peuvent être que personnels, les « circonstances atténuantes » sociales passant au second plan. C'est ce que résume François de Singly :

Ceux qui réussissent bénéficient en plus d'une estime externe et interne puisque leur supériorité renvoie à leurs qualités personnelles, à leur travail, ceux qui « ratent » inversement démontrent leur incapacité personnelle.(Singly, 2007, p 98)⁶⁸

Il y a plus qu'un air de ressemblance entre le fait de vivre ses échecs comme une circonstance seulement personnelle, et la catégorie de l'exclusion qui fait disparaître un caractère social des inégalités. Michel Autès relie directement ces phénomènes :

Le modèle de l'individu libre et autonome [devrait être pensé] comme un puissant modèle culturel qui s'impose à chacun. Être soi-même est devenue une obligation sociale. [...] Ce modèle a un coût subjectif énorme. [...] On le voit aussi dans le succès de la catégorie d'exclusion. La solitude et le hors-social sont le prix à payer par ceux qui échouent à être eux-mêmes dans une compétition sociale exacerbée. [...] L'exclusion n'a plus rien à voir avec la question des inégalités sociales. Les pauvres existent par eux-mêmes.⁶⁹ (Autès, 2005, p 65)

68 Pour une discussion approfondie sur l'égalité des chances on peut se rapporter à l'ouvrage de François Dubet, que cite d'ailleurs François de Singly : *L'école des chances* (Dubet, 2004).

On peut voir dans ces interrogations un renouvellement des critiques formulées par Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, sociologues avec lesquels ces auteurs entretiennent pourtant une relation contrastée. Tout le problème est qu'on présuppose une égalité des chances déjà-là, en particulier dans une école qui neutraliserait les inégalités sociales de toutes sortes.

On retrouve également un parallèle avec les épreuves de grandeur chez Luc Boltanski et Eve Chiapello, où la réussite ne saurait être due qu'à la grandeur qu'on veut mesurer, sans que l'épreuve soit parasitée ou faussée par des grandeurs ou des forces extérieures (Boltanski et Chiapello, 1999).

69 L'insistance sur la responsabilité individuelle est rendue par la notion de « norme d'intériorité »: « La propension à chercher dans l'individu lui-même tant les raisons qui rendent compte de la situation où il se trouve que les ressources à mobiliser pour s'en sortir » (François Dubet cité dans Castel, 2005, p 45). Noëlle Burgi parle de « norme d'internalité » (Burgi, 2006)

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Stéphanie Pryen, dans une contribution sur les « actions culturelles à visée sociale », montre que la réflexivité que peut parfois apporter ces actions culturelles ne suffit pas seule à faire accéder à l'autonomie :

La relative autonomie des femmes ne s'est pas simplement construite sur une distance réflexive au rôle ; elle a pu naître grâce à des supports tels que la maîtrise de la conception, le travail féminin... On voit bien que ce « quant à soi » que permet le travail symbolique par le biais du travail artistique, n'aboutit pas de manière mécanique à l'autonomie, et ce même s'il produit des changements objectifs. (Pryen, 2004, p. 103)

Ces actions culturelles sont donc ambivalentes, car si elles peuvent être un espace d'expression, elles peuvent aussi renvoyer douloureusement les bénéficiaires à eux-mêmes :

Espaces de subjectivation de l'expérience pour des dominés en déficit de reconnaissance sur tant de plans, les projets culturels et artistiques peuvent donc aussi constituer des espaces où se jouent la surresponsabilisation des individus et la psychologisation des problèmes sociaux. (*ibid*, p 104)

Le terme de surresponsabilisation est intéressant. Il renvoie bien à cette idée de manque d'institution dont nous essayons de rendre compte. L'intervention sociale, avec la norme d'intériorité, rendrait les individus « trop responsables » de leur sort, les surresponsabiliserait.

Le rôle des institutions n'a donc pas disparu. Robert Castel fait une remarque importante qui permet de glisser du manque d'institution à une forme d'excès d'institution, que nous annonçons en introduction. Alors qu'il aborde la difficulté de demander à des personnes très défavorisées d'avoir un projet, il ajoute :

Il est vrai que ce type de contrat [le contrat d'insertion exprimant un projet] est souvent fictif, car l'impétrant est difficilement à la hauteur d'une telle exigence. Mais c'est alors l'intervenant social qui est juge de la légitimité de ce qui tient lieu de contrat [...]. Il exerce ainsi une véritable magistrature morale (car il s'agit en dernière analyse d'apprécier si le demandeur « mérite » bien le Rmi), très différente de l'attribution d'une prestation à un collectif d'ayants droit, anonymes certes, mais du moins assurant l'automatisme de la distribution⁷⁰. (Castel, 1999, p 763)

Guillaume Erner relève même certains indices d'une mise en jeu de la responsabilité des malades dans leur guérison avec l'insistance sur l'importance du moral du malade dans l'évolution de son mal, le caractère psycho-somatique prêté à certaines affections etc (Erner, 2006, p 199).

70 François de Singly évoque la préférence pour des procédures automatiques sur une « subjectivité venant d'une autorité supérieure ». En partant de l'exemple des grèves à la SNCF contre la rémunération au mérite, selon des critères « subjectifs » évalués par la hiérarchie, ou des grèves lycéennes de 2005 contre le contrôle continu au baccalauréat, qui accentuerait les inégalités entre lycées et rendrait la notation plus dépendante du mode d'évaluation de l'enseignant, il remarque que : « Toute subjectivité venant d'une autorité supérieure est perçue comme dangereuse, et ouvrant la voie à un certain arbitraire. Noter selon “ la tête du client ” constitue la face négative de la prise en compte de l'individu singulier. Ce dernier préfère alors que sa “ tête ” disparaisse par des techniques de neutralisation, comme l'ancienneté ou la copie anonyme. »(Singly, 2007, p 92)

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

Dans le paradigme de l'insertion, l'individu devient le grain de la société sur lequel intervient la puissance publique. Ce qui peut avoir pour implication un contrôle social renouvelé sur des individus pour lesquels la reconnaissance par l'institution se substitue à la reconnaissance sur le marché du travail.

L'injonction de participation pénètre de plus en plus profondément dans la personnalité des bénéficiaires, à qui est demandé une implication de plus en plus personnelle⁷¹. Le projet peut parfois apparaître comme un nouveau critère du mérite. Mais tous les projets, notamment professionnels, ne sont pas considérés comme légitimes ou tout simplement viables. L'insertion sociale est également modelée par les institutions, qui méconnaissent ou disqualifient parfois certains liens⁷².

Comment croire en effet que pour un bénéficiaire d'une politique d'insertion, le projet puisse ne pas avoir de « fins hétéronomes » ? Comme l'écrit Abraham Franssen :

La logique de projet implique que le sujet [...] s'accorde sur les objectifs à poursuivre – objectifs dont l'intervenant est garant du « réalisme » en aidant « la personne à acquérir une juste représentation de sa situation, de ses ressources et de ses contraintes ». [...] [L'assujetti] consent, reconnaît, acquiesce ou se soumet au bien fondé de l'intervention dont il est l'objet et dont, *via* la définition de « son projet », il est investi comme sujet. (Franssen, 2006,p.83)

Ces observations interrogent la place réelle des individus dans les politiques d'insertion. Quels choix sont possibles et qui décide *in fine* des normes applicables ? Nous verrons que c'est entre autres le rôle des magistratures sociales. La question se pose alors des recours possibles contre leurs décisions. Pierre Rosanvallon envisage le risque de contrôle social qu'elles recèlent et concède que cette nouvelle gestion du social pourrait avoir des visées normalisatrices (Rosanvallon, 1995, p 212). Il discute de l'importance de garde-fous que représenteraient les possibilités de contestation laissées aux demandeurs :

Sans aller jusqu'à l'institution de juridictions organisées qui induiraient le risque d'un contentieux lourd à gérer, des mécanismes de représentations des « usagers du social »⁷³, de publicité des principes d'intervention des organismes sociaux ou de recours rapide (avec, par exemple, la

71 Ce qui a été dit du monde du travail également, notamment dans *Le Nouvel Esprit du capitalisme*. Dans le même ordre d'idées Isabelle Astier et Nicolas Duvoux mentionnent l'émergence de la catégorie du harcèlement moral (Astier et Duvoux, 2006, p 20-23). Toutefois Isabelle Astier aborde de manière nuancée la question de la place de l'intimité dans l'insertion (Astier, 1997).

72 Noëlle Burgi en donne des exemples (Burgi, 2006, p 137, p.172-174). Elle avance également l'idée intéressante de « réversibilité des ressources ». Par exemple, les liens familiaux peuvent être à la fois un frein ou un support à l'insertion. Stéphanie Pryen relève que dans l'une des actions culturelles qu'elle a observées, l'artiste animateur insistait sur l'affirmation d'une identité individuelle alors que « l'affirmation d'une appartenance collective semble parfois plus forte, et, surtout, efficace, que l'expression d'une intériorité difficilement saisissable » ([Pryen2004]p 106).

1. L'individu dans les politiques sociales contemporaines

présence de médiateurs dans certaines institutions) pourraient être mis en place. C'est aussi à cette condition que l'individualisation du social écartera le risque d'un retour à un paternalisme archaïque. (*ibid*, p 220)

Mais la lecture s'alarmant de nouvelles formes de contrôle social n'est pas la seule possible. Faire comme si le bénéficiaire était un *individu autonome et responsable* peut-être un élément de violence symbolique, mais peut aussi relever d'une fiction, nécessaire pour maintenir une aide en restant formellement dans le paradigme de l'insertion. La référence à l'autonomie peut n'être qu'incantatoire, ou le bénéficiaire et l'institution peuvent ne pas avoir la même vision de l'autonomie. L'autonomie peut devenir une fiction nécessaire au maintien du lien et de l'identité (Duvoux, 2008).

De même pour la norme de la libre adhésion du sujet de l'action sociale. Elle comporte une dimension morale, mais est également pragmatique : l'accompagnement se passera mal s'il n'est pas accepté. Cette norme peut là aussi relever d'une « fiction nécessaire » (Dubet, 2004, p 36-39). Fiction en ce qu'on peut douter de la liberté du choix dans certains cas⁷⁴, nécessaire en ce qu'elle permet de rééquilibrer la relation entre l'institution et les impétrants et de respecter au moins formellement la dignité de ces derniers.

Le paradigme de l'insertion suscite des résistances des travailleurs sociaux, par exemple sur le contenu du contrat ou du projet, ou dans les arguments pour appuyer une demande. Le registre du besoin, s'il ne peut plus être clairement exprimé dans le cadre du paradigme, peut être travesti en volonté d'insertion. A titre d'exemple, nous citerons ici un extrait de nos observations, même si ce genre de matériau est plutôt destiné aux chapitres suivants :

Lors d'un débat en commission sur l'attribution d'une aide, un membre explique que le rapport du travailleur social précise que le demandeur cherche du travail. Mais un autre membre invalide l'argument en rétorquant d'un air entendu : « Ah ça... le jour où un travailleur social me dit : “il reste à regarder les mouches voler” ! », sous entendant que selon lui ce jour n'est pas près de venir.

73 Quelques pages plus haut : « Les exclus sont en quelque sorte “irreprésentables” : ils ne constituent pas une classe qui pourrait avoir ses délégués ou ses porte-parole. C'est pour cela qu'il n'y a pas de syndicats de chômeurs et que toutes les tentatives de transformer, d'une façon ou d'une autre, en force collective organisée les millions de chômeurs ont toujours échoué » (*ibid*, p 204). L'avenir n'est jamais sûr. L'essai de Pierre Rosanvallon est paru début 1995. Passons sur décembre 1995. Mais rappelons que l'hiver 1997-1998 verra un mouvement sans précédent de chômeurs en France. Il y en aura un autre en 2003 avec les chômeurs dont les indemnités ont été « recalculées ». Les *piqueteros* argentins ou le mouvement des sans-terre du Brésil sont des exemples certes lointains d'organisations de masse des exclus. Sur les tentatives, certes minoritaires, d'organisation des chômeurs et des salariés précaires voir (Perrin, 2004).

74 Difficile, même si cela arrive, de refuser l'accompagnement social quand son acceptation conditionne l'accès à un logement.

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

L'insertion suscite aussi des résistances des bénéficiaires, dont Abraham Franssen donne un exemple imagé :

C'est le constat [...] des « projets qui font flop », répondant pourtant à la « demande de jeunes », « élaborés avec eux », dans un luxe procédural de concertations et de négociation pour « respecter leur désir », mais qui, le jour « J » laissent l'animateur attendre le bus seul. (Franssen, 2006, p 96)

L'auteur estime que les comportements des usagers oscillent entre rage et instrumentalisation:

La *rage* de ressentir une domination sourde et une volonté de contrôle derrière certaines des initiatives prises « pour eux » et en leur nom, mais dont ils sont rarement les premiers bénéficiaires [...], l'*instrumentalisation* des ressources ainsi mises à leur disposition et dont, tout en « profitant », ils ne sont pas dupes. (ibid, p 97)

En résumé les manières d'appréhender les institutions de l'insertion ne sont pas univoques. Une lecture radicale du paradigme amènerait à conclure à leur disparition au profit des bénéficiaires, mais cette utopie est invalidée dans les faits : l'autonomie fonctionne comme une injonction institutionnelle. Dans la négociation qui peut avoir lieu entre bénéficiaire et institution, un jeu peut réapparaître pour aménager voire subvertir la contrainte. L'importance de ce jeu est difficile à évaluer ici.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis de donner des éléments de contexte à l'étude et de proposer des définitions utiles pour la suite.

Occupant une position nouvelle par rapport à l'assurance et l'assistance sociale, les politiques d'insertion promeuvent un certain type d'individu, autonome et responsable, qui trouve un écho dans l'analyse d'un *Nouvel Esprit du capitalisme*. Nous proposons de considérer ces visions de l'individu comme composant un individualisme institutionnel. Ces politiques publiques peuvent également être vues comme un paradigme, qui structure des manières de penser et de mettre en oeuvre de nouvelles politiques sociales et exerce une influence croissante sur l'assurance sociale elle-même.

Comme nous le verrons dans le troisième chapitre « définir des bénéficiaires », l'individualisme institutionnel porté par les politiques d'insertion doit résoudre un antagonisme inhérent à sa structure : la tension entre individualisation des traitements et exigence d'équité. D'un côté chaque *situation* doit être considérée dans ce qu'elle a de particulier, d'irréductiblement distinctif, de l'autre des *situations* semblables doivent être traitées de manière semblable. Cette tension est au coeur des pratiques des magistratures sociales, chargées d'arbitrer sur des situations concrètes. Elles donnent à

1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines

voir des conflits entre *normes* et *règles* sur ce que doit être l'individu normal pour les institutions sociales.

Mais avant d'aborder ces questions, il faut présenter les politiques publiques que nous étudierons spécifiquement : les politiques du logement des personnes défavorisées. Nous verrons qu'elles ont des liens très forts avec le paradigme de l'insertion. Ces politiques font l'objet du deuxième chapitre que nous allons ouvrir à présent.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Introduction du chapitre

Le but de ce chapitre est de présenter les politiques du logement des personnes défavorisées et les territoires sur lesquelles nous les avons étudiées.

La première section précisera rapidement l'histoire du logement social jusqu'à la réforme de 1977 (§ 2.1.a) puis l'avènement des politiques du logement des personnes défavorisées dans les années 1980 et après le vote de la loi Besson de 1990 (§ 2.1.b). Nous présenterons les différentes institutions partie-prenantes des « Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes défavorisées » (§ 2.1.c). Ce partenariat est organisé autour de commissions dont on donnera une typologie entre « instances politiques » et « instances du cas par cas » (§ 2.1.d).

Nous détaillerons ensuite, à partir des textes qui les régissent et des observations réalisées, les différents dispositifs d'accès au logement (§ 2.2.a), de maintien dans les lieux (§ 2.2.b), d'accompagnement social (§ 2.2.c) que comportent les politiques locales du logement des personnes défavorisées. Nous aborderons rapidement certaines autres dispositifs qui s'y rapportent (§ 2.2.d).

La troisième section présentera les quatre départements étudiés : Charente, Deux-Sèvres, Yvelines et Seine-Saint-Denis. Nous exposerons des données d'ordre général sur la situation du logement et de la pauvreté dans ces départements (§2.3.a). Puis nous expliquerons les particularités de l'organisation des politiques du logement des personnes défavorisées dans ces départements (§ 2.3.b).

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Enfin la dernière section rapprochera ces politiques du paradigme de l'insertion (§ 2.4.a). Nous expliquerons la tension qui traverse cette « insertion par le logement » entre un registre du besoin (la fourniture d'un logement comme réponse à un besoin) et un registre instrumental (le logement comme outil pour l'insertion) (§2.4.b). Nous discuterons enfin de la notion de droit au logement opposable (§2.4.c).

2.1. L'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées

a) Une brève histoire du logement social

Pour comprendre l'origine des politiques du logement des personnes défavorisées, il faut revenir sur une première forme d'intervention publique sur le logement : le développement du logement social¹.

L'histoire du logement social commence à la fin du XIX^{ème} siècle. A l'époque plusieurs préoccupations portées par le patronat philanthrope convergent vers la création des premières HBM (« habitations à bon marché »). Il s'agit de répondre au paupérisme des ouvriers, mais aussi de les éduquer et les moraliser. L'initiative est d'abord exclusivement privée. Puis peu à peu des sociétés d'HBM publiques sont créées au début du vingtième siècle. Après la Première guerre mondiale devant la pénurie de logements suite aux destructions mais aussi à la géographie du développement industriel, un premier plan de construction est lancé au niveau national. C'est le Plan Loucheur, dont l'impact restera limité.

Le problème de pénurie reste donc entier, et il est encore aggravé par les nouvelles destructions de la Seconde guerre mondiale et la pression démographique liée au développement urbain.

Le Plan Courant de 1953 et l'appel de l'abbé Pierre en 1954 lance une période de production massive de logements sociaux qui durera plus de vingt ans. Un système de production du logement social (devenu HLM à la fin des années 40) se met en place à partir des expériences du début du siècle et des nouveaux outils établis après-guerre. Le but des politiques du logement est alors triple :

¹ La sous-section reprend des éléments d'une contribution de Jean-Claude Driant au *Dictionnaire de l'habitat et du logement* (Driant, 2002) et de son cours polycopié sur les politiques du logement (Driant, 2003) .

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

soutenir la construction de logements et donc l'industrie du bâtiment, loger la population dans son ensemble, parvenir à loger les plus pauvres (Driant, 2003).

Pour atteindre ces objectifs, l'outil principal est alors la production de logements sociaux, au moyen d'un système de financement spécifique. « L'aide à la pierre », stimulant un effort de construction soutenu doit permettre de loger le plus grand nombre. A cette époque, le logement social n'est pas perçu comme le logement des pauvres, mais comme le logement des travailleurs aux revenus modestes, et chez certains de ses promoteurs comme le logement de tous.

Les grandes lignes du soutien à la production restent encore actuelles², mais le système connaît une grande réforme en 1977. C'est le passage de « l'aide à la pierre » à « l'aide à la personne ».

L'idée des réformateurs repose sur une sorte de pari. Le constat est fait que dans le contexte de l'époque, la crise du logement est résorbée quantitativement. Il s'agirait désormais d'améliorer la qualité des logements et de cibler les aides sur les populations les moins aisées. L'aide à la personne est ainsi une aide monétaire versée directement aux ménages aux revenus les plus faibles pour les aider à payer leur loyer. C'est la création de l'aide personnalisée au logement (APL).

Cette réforme s'appuie sur l'idée d'un parcours résidentiel. Les ménages partiraient du logement privé insalubre³ pour le logement social, où ils bénéficieraient de l'APL, puis pourraient accéder à la propriété, au besoin en bénéficiant d'aides. Dans l'esprit des réformateurs, la croissance économique aidant, les ménages qui à un moment de leur vie auraient besoin de l'APL n'en auraient plus besoin par la suite, à mesure que leurs conditions de vie iraient s'améliorant. Le parc de logement social serait alors suffisant pour répondre à la demande et son occupation serait relativement temporaire, les ménages le quittant pour accéder à la propriété. De la sorte le passage aux aides à la personne serait à la fois plus économique et plus juste car centré sur les ménages les plus pauvres (alors que le logement social s'adresse à une frange plus large de la population). Toutefois lors des arbitrages autour de la réforme de 1977, le système de l'aide à la pierre est maintenu mais à un niveau bien moins important⁴.

A certains égards la réforme de 1977 est la dernière des Trentes glorieuses, basée sur la croyance dans le progrès économique. Elle peut aussi être vue comme la première du « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994) puisqu'elle intervient en aval du marché du logement, avec tendanciellement une intervention amoindrie de l'Etat sur la formation du marché.

L'APL était limitée en 1977 aux nouveaux logements sociaux et aux logements sociaux réhabilités dont les organismes gestionnaires passeraient une convention avec l'Etat, et aux

2 Voir (Taffin, 2002).

3 Parfois appelé « logement social de fait ».

4 Sur les débats et conflits qui ont présidé à l'avènement de cette réforme : (Bourdieu et Christin, 1990).

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

accédants à la propriété aux revenus modestes. Mais la fin des années 1980 voit le bouclage des aides au logement dans le secteur locatif social, avec un conventionnement beaucoup plus large puis la généralisation des aides à la personnes avec l'ouverture au parc privé. Actuellement presque tout logement locatif peut donner droit à une aide au logement, si le ménage rentre dans les barèmes.

La réforme de 1977 va fortement contraindre les politiques du logement, et la décennie suivante va voir l'émergence d'actions nouvelles en faveur du logement des personnes défavorisées. C'est cette évolution que nous évoquons dans la sous-section suivante.

b) L'avènement des politiques du logement des personnes défavorisées

L'analyse des réformateurs de 1977 est démentie dans les années 1980 : la France sort de la période de croissance soutenue qu'elle a connue dans les décennies précédentes, le chômage de masse apparaît et les coûts de l'APL explosent⁵. De plus les parcours résidentiels ascendants sont fortement freinés. Le départ du logement social est de plus en plus difficile, ce qui a tendance à emboliser le système et à recréer un manque de logements accessibles aux ménages aux revenus modestes.

Dans le même temps la construction neuve fléchit, par la baisse de la construction sociale⁶ et les inquiétudes soulevées chez les propriétaires bailleurs par la loi Quilliot de 1982. C'est l'autre phénomène important dans le domaine du logement après la réforme de 1977 : la stabilisation du rapport contractuel entre le bailleur et le locataire. La loi Quilliot est très favorable aux locataires. Elle sera abrogée lors de la première cohabitation par la loi Méhaignerie de 1986. La loi Mermaz-Malandrain de 1989 revient aux inspirations de 1982, et le compromis trouvé ne sera pas remis en cause par les gouvernements suivants⁷.

Selon René Ballain et Elisabeth Maurel s'ouvre alors un volet social de la politique du logement, à côté de sa dimension économique (construction) et réglementaire (relations entre locataire et bailleur, auxquelles on peut ajouter les normes de construction et de salubrité)(Ballain et Maurel, 2002). Le problème du logement est peu à peu analysé comme une crise de l'accès au logement et

5 Cela conduit à en limiter de plus en plus le bénéfice dans la dernière période (Fondation Abbe Pierre, 2006, p 56-63)

6 Divers plans de relance de la construction de logements sociaux se sont ensuite succédés depuis les années 1990, sans parvenir jusqu'à présent à enrayer la crise.

7 La loi est régulièrement attaquée par l'UNPI : voir par exemple (UNPI, 2007). Il n'est pas exclu qu'elle trouve un jour une oreille favorable.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

du maintien dans les lieux, liée à la hausse du coût du logement pour des populations pauvres insuffisamment solvabilisées par l'aide à la personne.

Peu à peu une politique du logement des personnes défavorisées ou de « l'insertion par le logement » se constitue, principalement portée par les associations. Plusieurs circulaires ministérielles donnent l'opportunité de mettre en place de nouveaux dispositifs. Des associations et certaines collectivités locales, soutenues par l'Etat, mettent en place les premiers « fonds d'aides aux impayés de loyers » (1983) et « fonds d'aide au relogement et de garantie » (issus de la circulaire du 20 décembre 1984). Les premières expériences de sous-location associative⁸ et de baux glissants⁹ datent de cette période. Des associations réalisent des accompagnements sociaux « ASELL »¹⁰. Les premiers « Plans Départementaux pour le Logement des Personnes Défavorisées » (PDALPD) 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 la mise en place, dans chaque département, de PDALPD. Ces plans sont établis entre l'Etat et le Conseil Général et coordonnent les actions menées en faveur du logement des personnes défavorisées. Dans ce cadre les deux partenaires principaux abondent un Fonds de Solidarité Logement (FSL) pour la mise en œuvre d'aides financières : par exemple aides aux impayés de loyers, aides 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. D'autres partenaires, notamment les bailleurs sociaux, peuvent prendre part 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 »¹¹ sont également représentées dans certaines instances (instances décisionnelles, groupes de travail ...).

Le rôle des PDALPD et des FSL est renforcée par la loi de 1998. Elle en élargit les missions et met en place de nouveaux dispositifs pour la prévention des expulsions et l'accès prioritaire de certains ménages au logement social. Enfin la loi Libertés et Responsabilités locales du 13 août 2004 entraîne la décentralisation du FSL aux Conseils Généraux au 1er janvier 2005.

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

9 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.

10 « ASELL : Action socio-éducative liée au logement, programme expérimental en 1977, généralisé en 1979. Financement DDASS. » (Ballain et Maurel, 2002, note 146, p 217)

11 Article 3 de la loi Besson.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Le FSL est élargi en incluant les fonds de solidarité énergie, téléphone, eau, qui existaient séparément auparavant. Les PDALPD sont censés être encore copilotés par l'Etat et le Conseil général. Ce qui suscite quelques interrogations : quel rôle de coordination peut avoir l'Etat dans ce dispositif quand il ne contribue plus à son volet financier¹² ?

En théorie, le PDALPD concerne l'ensemble des actions en faveur du logement des personnes défavorisées sur le département et le FSL les aides financières à l'accès au logement, au maintien dans les lieux et le financement de l'accompagnement social lié au logement. Certaines missions sont parfois retenues comme relevant seulement du PDALPD (lutte contre le logement non-décent au sens du décret de 2002), d'autre fois des missions qui sortent des trois compétences initiales sont financés par le FSL. Ce découplage du PDALPD et du FSL après la décentralisation de 2004 va peut-être rendre plus claire la distinction entre les deux instruments, si tant est que les PDALPD aient encore une existence localement¹³.

Si le nombre de ménages aidés et l'effort financier sont loin d'être négligeables, ces dispositifs ne représentent pourtant qu'une faible partie des dépenses publiques en faveur du logement. Pour donner une idée de l'importance des FSL, le rapport 2008 sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre estime que de 1998 à 2005 les FSL ont aidé de 233 000 à 296 000 ménages chaque année (Fondation Abbe Pierre, 2008, p. 123).

Le rapport cite des chiffres de Michel Mouillart sur les dépenses de la collectivité en faveur du logement (*ibid*, p. 164). En 2007 les « aides aux plus démunis » représentaient 344 millions d'euros sur un total de dépenses de 33 229 millions d'euros. A titre de comparaison, les aides à la personne représentaient alors un coût de 14 432 millions d'euros.

Après avoir expliqué l'origine et l'évolution des politiques du logement des personnes défavorisées, nous allons à présent expliquer le rôle des différents « partenaires » qui y prennent part.

c) Le partenariat et la décentralisation

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 les types d'aides à mettre en place : aides à l'accès au logement, aides au maintien dans le logement et accompagnement social. En dehors de ces

12 Pour une étude sur les FSL juste après la décentralisation voir (Sauvayre, 2007).

13 La loi Engagement national pour le logement de 2005 influe peu sur le fonctionnement des FSL. De même la loi sur le logement opposable du 5 mars 2007 n'amende pas le fonctionnement du FSL. Elle aura cependant des conséquences sur le volume de leur activité.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

dispositions les partenaires ont une grande marge de manoeuvre pour organiser le plan départemental et le fonds solidarité logement. Le flou concerne également la définition des publics concernés, même si une circulaire du 30 mars 1990 énumère certaines catégories de bénéficiaires¹⁴. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

D'une certaine manière, la politique du logement des personnes défavorisées est une « politique constitutive » au sens où l'entendent Patrice Duran et Jean-Pierre Thoenig (Duran et Thoenig, 1996). 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 ». Sans préjuger du contenu effectif des « Plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées », elle vise à mobiliser les acteurs locaux autour d'instruments adaptés.

Cette mobilisation s'inscrit selon nous dans le paradigme de l'insertion, avec notamment la logique de partenariat, l'insistance sur une « logique de projet », la mise en place de « dispositifs »¹⁵ et de contrats. La démarche partenariale et contractuelle se retrouve tant dans la rédaction et la signature des PDALPD que pour d'autres dispositifs qui lui sont liés : chartes de prévention des expulsions, accords collectifs départementaux (pour l'accès prioritaire au logement social), Maîtrises d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS, qui financent des projets spécifiques) ...

Autour du PDALPD on retrouve les institutions et organisations suivantes : les services de l'Etat, du Conseil Général, de la CAF, les bailleurs sociaux, des associations d'insertion par le logement.

14 Pour René Ballain et Elisabeth Maurel commentant cette circulaire, on voit « clairement dans cette description [l'énumération de catégories dans la circulaire] que l'expression "population défavorisée" unifie, sous la même appellation, les différentes catégories que les évolutions précédentes avaient soigneusement cherché à distinguer, mais efface aussi les frontières avec les publics du logement social ordinaire, le partage entre les deux devenant incertain : public en difficulté économique et public en difficulté sociale, public précaire et public pauvre, public logé et public non logé. » (Ballain et Maurel, 2002)

15 Jacques Ion et Bertrand Ravon s'intéresse au rapport entre institutions et dispositifs dans une contribution à l'ouvrage *Le travail social en débat[s]*. Ils reviennent sur l'usage du terme dispositif :

« Au début des années 1980, [...] le mot "dispositif" s'impose nationalement pour désigner une modalité de l'intervention politico-administrative, impliquant à la fois l'idée de "montage", supposant l'agrégation réussie d'éléments *a priori* hétérogènes, et simultanément une certaine souplesse institutionnelle permettant à l'action de s'inscrire à l'écart des découpages et des règles ordinaires des administrations. [...]

Cette labellisation implique alors au moins deux caractéristiques. Les dispositifs désignent des opérations territorialisées : à l'écart des circonscriptions politiques ou administratives, ils découpent un espace supposé pertinent pour le traitement d'un problème.[...] L'appellation nécessite en outre que soit instauré un processus de concertation entre tous les acteurs du territoire ainsi défini. » (Ion et Ravon, 2005, p 72-73)

Nous avons employé le terme dispositif dans un sens un peu différent dans l'exposé des composantes du paradigme de l'insertion

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Les communes et intercommunalités peuvent être impliquées, mais ce n'a pas toujours été le cas (Bacqué et Berrat, 1995). Leur rôle devrait se renforcer dans les prochaines années. Dans certains départements, d'autres partenaires peuvent être présents : Mutualité Sociale Agricole (MSA), caisses d'assurance maladie, missions locales, associations de locataires, 1% logement.

Pour mieux comprendre la place des différents partenaires, nous allons détailler leurs missions et nous aborderons les dispositifs dans la section 1.3.

Les services de l'Etat concernés sont la DDE, la DDASS et la préfecture. :

- La DDE est une interlocutrice historique des bailleurs sociaux, notamment en matière d'aide à la pierre. Elle a eu une implication dans le logement des personnes défavorisées : participation à la rédaction du PDALPD, programmation des logements d'insertion. Dans certains départements elle assurait le secrétariat du FSL. Ces missions ont disparu ou ont été considérablement réduites après la décentralisation. Elle abrite le Comité Départemental des Aides Publiques au Logement (CDAPL), dont elle assure le secrétariat¹⁶. Enfin elle est responsable de la lutte contre l'habitat indigne.
- La DDASS a la responsabilité de l'hébergement institutionnel¹⁷, notamment les centres d'hébergement d'urgence, Centres d'Hébergement et de Réinsertion sociale (CHRS), Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asiles (CADA), résidences sociales et foyers, maisons-relais. Une partie de ces dispositifs sont coordonnés dans le cadre du schéma départemental d'hébergement et d'insertion, distinct du PDALPD. La DDASS a également la responsabilité de la lutte contre l'insalubrité.
- La préfecture est l'interlocuteur du Conseil Général dans le copilotage du PDALPD (et du FSL avant la décentralisation). Elle dispose théoriquement d'un contingent de 30% de réservation sur le logement social, préférentiellement destiné aux « mal-logés »¹⁸. Elle signe

16 Le comité des aides publiques au logement contrôle l'usage de l'APL. Il peut en suspendre l'octroi en vertu du raisonnement suivant : l'APL est une aide pour payer son loyer (ou ses traites), si le ménage ne paie pas son loyer, l'aide perd son sens et peut être suspendue. Le CDAPL doit être saisi en cas d'impayé de loyer. Y siègent des représentants de la DDE, des bailleurs sociaux, des associations de locataires .

17 Ce qui différencie le logement de l'hébergement est le caractère non-autonome du second, son statut précaire. On peut distinguer, comme le fait Claire Levy-Vroeland un hébergement privé (loger chez des amis, des parents) d'un hébergement institutionnel, au sein d'une structure hébergeante (Lévy-Vroeland, 2002). La distinction entre les notions de logement et d'hébergement est rendue floue par l'apparition de dispositifs hybrides, que nous détaillerons plus loin.

18 Et pour 5% aux fonctionnaires, qui n'ont pas accès au 1% logement. Depuis la décentralisation de 2005, le contingent préfectoral peut être délégué aux communes. Dans de nombreux départements ce contingent n'est en fait pas géré et de fait laissé aux autres réservataires. Ce qui ne manque pas de poser des problèmes dans l'application de la loi DALO, censée mobiliser le contingent préfectoral (Fondation Abbe Pierre, 2008, p 190)

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

les accords collectifs départementaux avec les bailleurs sociaux. La préfecture joue un rôle majeur dans la procédure d'expulsion locative : c'est le préfet qui décide d'accorder ou pas le concours de la force publique pour exécuter l'expulsion. Elle intervient également dans la prévention de ces expulsions¹⁹.

Le Conseil Général est responsable du Fonds solidarité logement (depuis 2005) et co-responsable du PDALPD. Depuis la décentralisation il est donc le principal financeur du dispositif. Il en assure le secrétariat, qu'il peut déléguer à une association ou à un groupement d'intérêt public (GIP). La décentralisation rend également possible de déléguer les aides à la pierre aux départements. Au sein du Conseil général le service départemental d'action sociale est le plus concerné par le FSL et le PDALPD. Localement d'autres services sont parfois impliqués.

Les communes et EPCI n'ont pas toujours eu un grand rôle dans les politiques des personnes défavorisées. Mais c'est principalement à elles que s'adressent les demandes de logement social. Elles disposent d'un contingent de réservation, et peuvent depuis la décentralisation demander à gérer les réservations du contingent préfectoral. Les communes ou intercommunalités peuvent se doter de centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale (CCAS). Ces CCAS sont souvent amenés à recevoir des publics potentiellement usagers du FSL, et les demandes d'aide au FSL peuvent parfois passer par eux. Les communes ou intercommunalités peuvent cofinancer des mesures spécifiques : MOUS, associations d'insertion par le logement, mesures en lien avec la politique de la Ville... Depuis la décentralisation les EPCI peuvent demander la délégation des aides à la pierre²⁰. Dans ce cas elles peuvent aussi demander à gérer le FSL localement. Enfin la loi DALO rend possibles des expérimentations de la responsabilité du droit au logement opposable pour des EPCI délégataires des aides à la pierre. Elles se verraient alors confier pour 6 ans l'ensemble des compétences ayant trait au logement, que celles-ci soient des compétences de l'État, des communes ou du département..

La CAF est le gestionnaire du FSL dans la plupart des départements. Elle peut aussi participer financièrement au fonds. Elle est également gestionnaire de l'APL²¹, sauf pour les usagers relevant de la MSA, et de plusieurs minima sociaux : RMI, AAH, API.

19 Dans certains départements des « sous-préfets à la ville » ont été nommés et les PDALPD entrent alors dans leurs attributions – pour ce qui concerne les responsabilités de la préfecture. Sur les fortunes diverses de ces sous-préfets et leur activité à faire pâlir leur collègue « aux champs », voir (Grémion et Mouhanna, 1995).

20 Elles sont prioritaires sur le Conseil Général si celui-ci demande également la délégation des aides à la pierre.

21 Ce qui a son importance dans les procédures d'expulsion, pour savoir si des rappels d'APL sont possibles, qui perçoit l'APL du locataire ou du propriétaire... A noter que l'APL peut être suspendue par la CAF si le logement est insalubre ou surpeuplé. Dans certaines zones urbaines où le marché du logement est particulièrement tendu la question de la suspension de l'APL pour surpeuplement est fréquente.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Les bailleurs sociaux contribuent parfois au FSL. Ils participent aux instances du PDALPD et du FSL dans la mesure où les aides concernent souvent des ménages logés dans le logement social ou cherchant à y accéder²². Ils représentent un interlocuteur institutionnel bien structuré : chaque organisme rassemble un nombre de logements sans commune mesure avec le parc privé dont la propriété et la gestion sont bien plus dispersés²³. Ils sont regroupés en associations régionales, qui peuvent être représentées dans les instances du PDALPD.

Les associations d'insertion par le logement sont apparues dans les années 1980. Elles prennent en charge trois grands types de missions (Bourgeois, 2000) : gestion d'équipements (CHRS, Résidences sociales), médiation sociale (accompagnement social, gestion locative adaptée, ateliers de recherche de logements...), maîtrise d'ouvrage d'insertion. Pour exercer ces activités, elles doivent être agréées par le PDALPD.

René Ballain remarque que « par leur nature comme par leurs pratiques, ces associations diffèrent de celles qui représentent les locataires dont elles défendent les intérêts face aux bailleurs » (Ballain, 2001, p 121). Plutôt que des associations de locataires, elles sont souvent issues d'associations gestionnaires de structures d'hébergement (CHRS, FJT), d'associations caritatives ou de solidarité qui ont été amenées à se préoccuper des questions de logement suite à la loi Besson, ou d'associations spécialisées dans le logement et la réhabilitation comme les PACT-ARIM. Elles ne sont pas issues du mouvement contestataire comme le DAL, les Enfants de Don Quichotte ou Jeudi Noir²⁴. Les actions de lobbying sont plutôt à la charge de leurs fédérations nationales et de leurs déclinaisons locales : FNARS, FAPIL, mouvement PACT-ARIM, union des FJT etc. En effet leur fonctionnement est extrêmement contraint entre les exigences de leurs financeurs et celles des bailleurs sociaux ou privés (Bertrand et Houard, 2006).

Après avoir expliqué le rôle de ces différents partenaires, nous allons préciser les instances dans lesquelles ils se rencontrent.

22 Difficile de savoir quelle est la proportion agrégée au niveau national des bénéficiaires du FSL logés dans le parc social. La part variera bien sûr selon l'importance du parc social dans le territoire considéré. Le rapport 2008 de la Fondation Abbe Pierre donne des chiffres à partir d'une enquête de 2002 sur l'importance de l'impayé de loyer dans le parc public (4,4% des logements) et dans le parc privé (1,8%)(Fondation Abbe Pierre, 2008, p 133). A partir du nombre de ménages indiqué, on peut estimer que parmi les ménages en impayés de loyer en 2002, 65 % étaient dans le parc social.

23 Dans certains départements, l'UNPI est représentée dans certaines instances du PDALPD.

24 Les doigts d'une seule main doivent suffire à compter les rares exceptions.

d) Quatre types de commissions

Dans chaque département, un service est dédié à la gestion du PDALPD et du FSL. Les Conseils généraux assurent le plus souvent ce secrétariat du Plan, mais dans quelques départements le secrétariat sera confié à une association (souvent l'UDAF) ou un GIP²⁵. Les deux fonctions de gestion du PDALPD et du FSL sont parfois difficiles à distinguer, même si la décentralisation amène à durcir cette distinction.

En dehors du secrétariat du Plan ou du FSL, le fonctionnement du PDALPD et du FSL est organisé autour de commissions, qui constituent la partie la plus publique du partenariat. Cette sous-section précise une typologie de ces commissions. Nous avons pu observer ces différents types de réunions, même si certaines commissions dans certains départements n'ont pas pu être observées.

Schématiquement deux grands types de commissions sont à distinguer dans chaque département que nous nommerons « instances politiques » et « instances du cas par cas ».

Par *instances politiques*, il faut comprendre l'ensemble des instances qui au niveau départemental décident des orientations à donner à la politique locale du logement des personnes défavorisées. On peut y distinguer deux sous-types : les *comités de pilotage* et les *commissions exécutives*.

Les *comités de pilotage* sont les instances les plus élevées des PDALPD et FSL, ils rassemblent une ou deux fois par an les différents acteurs de ces politiques pour les décisions qui engagent le plus les partenaires. Elles peuvent avoir la forme de « grand-messes », c'est le cas par exemple du comité directeur du PDALPD ou du comité de pilotage du FSL²⁶, qui se réunit une à deux fois par an. Ces réunions sont marquées par la présence de nombreux acteurs différents. Elles ne sont pas forcément le lieu de confrontations tranchées – quoique cela ne soit pas totalement exclu non plus. Elles sont l'occasion de présenter des bilans (accompagnement social, dispositifs de relogement) ou d'informer sur la mise en place d'un dispositif (schéma d'hébergement et d'insertion, mise en route du « protocole Borloo »). Elles sont censées prendre les décisions qui engagent le plus les partenaires. De ce fait ces réunions sont préparées longtemps à l'avance, et les points d'accord sont en général trouvés avant même la réunion (en commission exécutive notamment).

Les *commissions exécutives* et groupes de travail se réunissent plus fréquemment et prennent des décisions de gestion plus courante. Ce sont les instances où vont être discutés et préparés les documents directeurs de la politique locale : PDALPD, règlement intérieur du FSL, mise en place de nouvelles mesures. Elles peuvent prendre des décisions d'ordre organisationnel. Elles valident les

25 Avant la décentralisation la DDE assurait ce secrétariat dans quatre départements.

26 Les terminologies ne sont pas les mêmes suivant les départements. Les instances directrices du PDALPD et du FSL sont distinctes.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

agrément donné aux associations et servent d'instance d'appel par rapport aux commissions locales. Elles rassemblent une vingtaine de personnes.

Les *instances du cas par cas* sont quant à elles les instances qui mettent en pratique l'exigence d'individualisation de l'aide. Elles sont amenées à se prononcer sur des « *situations* » de ménages demandeurs. Deux sous-types correspondent à ces instances du cas par cas : les *commissions d'attribution des aides* et les *commissions de recours*.

Les *commissions d'attribution des aides* sont les instances où vont être examinés les dossiers de demande d'aide. Elles décident de l'octroi d'aides financières, d'accompagnement social ou d'autres formes d'aides aux ménages. Elles rassemblent une petite dizaine de personnes, mais ce nombre se réduit parfois à un tête à tête. Elles peuvent être locales (commune²⁷ ou secteur du service social) ou départementales, déconcentrées ou quasi-décentralisées, spécifiques à un type d'aide (accès, maintien, ASLL, eau-énergie-téléphone, validation des accords collectifs) ou attribuant toutes les aides. Les principales commissions de ce type sont les commissions d'attribution des aides du FSL, mais on peut y adjoindre d'autres commissions, comme celles statuant sur les accords collectifs, ou les anciennes commissions des Fonds Energie, agrégés aux FSL depuis 2005. Dans deux départements observés²⁸, l'attribution des aides du FSL a été déléguée à des experts qui tranchent en fonction du règlement intérieur et soumettent à une commission dérogatoire les cas plus problématiques ou certaines décisions plus lourdes (accompagnement social, fortes dettes, demandes dérogatoires). Ces commissions d'attribution sont doublées le plus souvent d'instances d'appel contre leurs décisions, qui peuvent également être contestées au tribunal administratif, comme n'importe quel acte administratif²⁹.

Les *commissions de recours* sont sollicitées pour les *situations* posant le plus problème. Ces commissions statuent sur des cas perçus comme exceptionnels, nécessitant l'expertise de plusieurs partenaires, des ressources particulières et des décisions plus lourdes. Elles peuvent être plus ou moins formalisées et octroyer des aides particulières ou aménager des solutions adaptées. Dans l'un des départements étudiés, cette forme a été particulièrement structurée : une instance de ce genre se réunit une fois par mois. Ailleurs ce type d'instance est réunie ponctuellement pour des cas exceptionnels. Les « commissions des expulsions », qui se réunissent dans certains départements

27 Dans ce cas un représentant de la commune sera également présent.

28 Un troisième département sur les quatre a adopté ce fonctionnement en 2006, alors que l'enquête sur le terrain était achevée.

29 Les procédures d'appel n'ont pas toujours été aussi claires, avec ces deux degrés d'appel clairement signifiés à l'impétrant.

pour statuer sur les demandes de concours de la force publique dans le cadre des procédures d'expulsions, se rapprochent de ce type.

Après avoir exposé l'historique et l'organisation des politiques locales du logement des personnes défavorisées, nous pouvons rendre compte des différents dispositifs de ces politiques.

2.2. Les dispositifs du logement des personnes défavorisées

PDALPD et FSL sont régis par plusieurs textes, qui laissent une latitude locale pour créer de nouvelles aides ou dispositifs. Nous laisserons de côté les circulaires d'expérimentation prises dans les années 1980. Un certain nombre de mesures sont prévues par la loi Besson n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Le décret n°90-794 portait application de la loi Besson, et la circulaire n°90-89 en précisait l'interprétation de manière détaillée, complétée ensuite par la circulaire n°93-23³⁰. Puis le décret n°99-897 du 22 octobre 1999, pris suite à la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, revient sur le fonctionnement des PDALPD et FSL. La lettre-circulaire du 7 juin 2001 expliquait longuement les attendus de ce décret. La loi de décentralisation n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifie de nombreux articles de la loi Besson.

Le décret 2005-212 du 2 mars 2005, pris suite à la loi de décentralisation, abroge une grande partie du décret de 1999³¹, notamment sur le fonctionnement des FSL. Une partie des dispositions du décret de 1999 se retrouve dans le décret de 2005, et une autre dans les modifications de la loi Besson issues des articles 64 et 65 de la loi de décentralisation. L'esprit est le même mais la formulation est un peu moins explicite.

30 Ces circulaires, non parues au Journal Officiel sont un peu difficiles d'accès. Merci à Noémie Houard d'avoir pu me les transmettre. Leurs dispositions, si elles sont parfois caduques, donnent une bonne idée de l'esprit qui a présidé à la mise en place des premiers PDALPD et FSL.

31 Nous désignerons les textes dont on a donné les références par circulaire de 1990, de 1993, décret de 1999, lettre-circulaire de 2001, décret de 2005...

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Les sous sections suivantes exposeront les dispositifs liés à l'accès au logement (§2.2.a), à la prévention des expulsions locatives (§2.2.b), à l'accompagnement social (§2.2.c). D'autres dispositifs moins importants seront abordés en (§2.2.d).

a) Accès au logement

L'accès au logement des personnes défavorisées est l'un des axes de la loi Besson. Elle prévoit que dans le cadre de l'accès au logement les FSL pourront accorder des aides financières mais aussi un Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL). Certains départements ont également mis en place des ASLL pour « favoriser l'accès au logement ».

L'article 15 du décret de 1999 précisait :

Les aides accordées par le fonds de solidarité pour le logement en vue de permettre aux personnes et familles mentionnées à l'article 1er³² d'accéder à un logement locatif, sont :

- le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives ;
- les prêts et subventions en vue du paiement du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence, ainsi que d'autres dépenses occasionnées par l'entrée dans un logement telles que les frais de déménagement, d'assurance locative, d'ouverture de compteur, d'achat de mobilier de première nécessité ;
- les prêts et subventions en vue du règlement de dettes locatives dont l'apurement conditionne l'accès à un nouveau logement.

La lettre-circulaire de 2001 commente cet article avec des précisions importantes (point 20) :

La plus grande partie des aides à l'accès sont obligatoires, c'est-à-dire que le plan doit nécessairement les prévoir et en définir les critères d'éligibilité. Ce sont le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives, le paiement du dépôt de garantie, du premier loyer et des frais d'agence, l'aide au règlement de dettes locatives afférentes à un précédent logement.

Un volet des aides à l'accès est par contre facultatif, c'est-à-dire que le plan peut décider de ne pas les prévoir du tout ou d'en prévoir une ou plusieurs. Le décret en donne une liste (autres dépenses occasionnées par l'entrée dans un logement telles que les frais de déménagement, d'assurance locative, d'ouverture de compteur, d'achat de mobilier de première nécessité). Cette liste est cependant indicative et non limitative. Le plan a la possibilité d'en proposer de nouvelles dès lors qu'elles constituent bien des aides à l'accès.

L'article 15 du décret fait partie des articles abrogés suite à la loi de décentralisation. Les dispositions qui le remplacent se trouvent dans l'article 6 modifié de la loi Besson. La formulation en est similaire, tout en étant moins détaillée.

32 Personnes et familles qui « éprouvent des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence ».

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

De fait ce sont les anciennes dispositions qui rendent mieux compte de l'activité des FSL dans l'accès au logement. Les aides financières à l'accès au logement des FSL varient peu d'un département à l'autre. Tous les FSL comportent une aide sous forme de cautionnement et une aide au dépôt de garantie, mais il y a des variations sur les aides portant sur l'ouverture des compteurs, les frais de déménagement ou le mobilier. Parfois une aide correspondant au montant de l'APL existe pour le premier loyer pour compenser le délai de paiement de la première APL par la CAF. Certains départements ont mis en place des aides supplémentaires : aide supplémentaire sur le loyer résiduel (en plus de l'APL) pour soutenir un projet d'insertion du bénéficiaire, aides ou dispositifs pour faciliter l'accès au logement des jeunes.

Pour ce qui est de la nature du logement pouvant donner droit à une aide du FSL, la lettre-circulaire de 2001 donne une précision utile (point 22, commentant l'article 17 du décret de 1999) :

Le principe général qui peut être mis en application, est que pour toute situation de logement dans laquelle une aide personnelle au logement est susceptible d'être perçue par l'occupant de ce logement, le fonds de solidarité peut intervenir au bénéfice de ce dernier.

Sont donc exclus certains hébergements (hébergements d'urgence, ALT)³³. L'article 6 de la loi Besson modifié par la loi de décentralisation conserve l'esprit de ce critère de recevabilité, mais ne mentionne plus les logements meublés ou réquisitionnés comme le faisait le décret de 1999.

Comme le disposent les textes cités, si l'on met de côté le cautionnement³⁴, les aides financières se font sous forme de subventions ou de prêts (ou avances remboursables). Elles peuvent prendre une forme mixte, où une part de la somme allouée est un prêt et le solde une subvention, dans des proportions variables suivant les revenus ou les possibilités de la famille. Le montant de l'aide est plafonné.

A côté des aides financières, dans le cadre des PDALPD ou s'y insérant, plusieurs dispositifs ont pu être mis en place pour l'accès au logement :

- Logements passerelles : un logement est loué ou sous-loué de manière temporaire, avant un relogement vers un logement de droit commun.
- Baux glissants : comme nous l'expliquions en note plus haut, un organisme, généralement une 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.

33 Avant cette formulation, les logements-foyers ou les meublés étaient exclus du bénéfice du FSL. Le fait d'être dans un logement pouvant ouvrir droit à l'APL est bien sûr d'une condition nécessaire mais pas suffisante. Rappelons que l'APL ne concerne pas les logements insalubres ou surpeuplés.

34 En cas de défaillance du locataire, le FSL prend en charge l'impayé. Il peut ensuite se retourner contre le locataire pour tâcher de récupérer l'avance faite.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

- Résidences sociales : La résidence sociale est une structure proche du logement-foyer, qui s'en distingue en ce qu'elle est dotée d'un « projet social » (Driant, 2002). Les occupants sont censés y rester pour une durée limitée à deux ans, avant d'accéder à un logement autonome. Ils bénéficient souvent de structures collectives (pièces communes, restauration), et le cas échéant d'un accompagnement social plus ou moins fort. Le statut recouvre d'anciens foyers de travailleurs migrants, d'anciens Foyers de jeunes travailleurs et des structures créées « *ex nihilo* » selon la terminologie administrative³⁵.
- Logements conventionnés dans le privé : en contrepartie d'aides à l'investissement locatif³⁶ ou d'aides à l'amélioration de l'habitat, des logements à loyers inférieurs aux prix du marché sont créés dans le parc privé, pour une durée de 9 ans. Ces logements peuvent être destinés aux personnes défavorisées.
- Agences immobilières à vocation sociale (AIVS)³⁷ : ces agences immobilières associatives prospectent des logements à bon marché dans le parc privé, à destination de ménages défavorisés. Elles assurent un certain nombre de services aux propriétaires (garantie d'une continuité des paiements, d'un entretien convenable du logement). Auprès des locataires elles mettent en oeuvre une gestion locative adaptée, un suivi plus présent qu'une agence immobilière classique.
- Ateliers de recherche logement et bourses au logement : ces dispositifs visent à aider les bénéficiaires dans leur recherche de logement ou à mettre en relation des propriétaires bailleurs et des locataires.
- Collectifs de relogement : ces collectifs associatifs sont présents notamment en région parisienne. Ils sont issus de CHRS qui ont regroupés leur moyens pour se doter d'un outil chargé de faciliter le relogement des sortants de leurs structures d'hébergement. Ces collectifs prospectent principalement du côté des bailleurs sociaux avec qui ils ont des relations suivies.

35 Dans la pratique des commissions d'attribution, baux glissants et résidences sociales *ex nihilo* pour personnes défavorisées, semblent s'adresser au mêmes public. Certains départements ont plus favorisé l'un de ces deux dispositifs au détriment de l'autre. Par exemple les Yvelines ont particulièrement développé le bail glissant et ont peu de places en résidence sociale, alors qu'en Seine-Saint-Denis c'est l'inverse. Les choix en faveur de l'un ou l'autre de ces dispositifs peuvent aussi relever d'une « dépendance au chemin », où un choix de départ oriente les politiques locales pour plusieurs années (Palier, 2006).

36 Quoique les derniers dispositifs mis en place n'aient pas de contraintes très fortes en matière de plafonnement des loyers ou des ressources des candidats locataires, comme le rappelle régulièrement les rapports de la Fondation Abbé Pierre (Fondation Abbe Pierre, 2006, pp 231-243 ; Fondation Abbe Pierre, 2007, pp 275-282).

37 Les AIVS sont fédérées au sein de la FAPIL. Le Mouvement Pact-Arim propose un service semblable.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

- CLLAJ : comités locaux pour le logement autonome des jeunes. Ces associations ont pour but d'informer les jeunes sur leurs droits en matière de logement et de mettre en place des dispositifs et partenariats pour faciliter leur accès au logement.

D'autre part, dès avant la loi Besson, certains départements avaient mis en place des dispositifs d'accès prioritaire au logement social pour les personnes défavorisées (établissement d'objectifs chiffrés de relogement avec des bailleurs sociaux³⁸). Certains PDALPD ont également mis en place des dispositifs spécifiques dans ce sens.

La loi Besson prévoyait la mise en place de « Protocoles d'occupations du parc social », dispositif partenarial d'attribution des logements sociaux. Ces protocoles entendaient promouvoir une concertation dans les politiques d'attribution. Ils étaient destinés aux zones pour lesquelles l'accès au logement s'avérait difficile. Ces protocoles ont été remplacés par les conférences communales et intercommunales du logement après la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Ces conférences devaient être mises en place sur tout le territoire, après la définition de « bassins d'habitat » dans chaque département. L'idée était que les attributions pourraient s'effectuer sur un territoire pertinent : un bassin d'habitat. Malheureusement ces bassins d'habitat n'ont pas connu un grand succès, et n'ont été mis en place que dans peu de départements.

La loi de 1998 met également en place les « accords collectifs départementaux ». Ces accords passés entre la préfecture et les bailleurs sociaux collectivement devaient définir un objectif de nombre de relogements par bailleur pour des populations définies comme prioritaires.

Mais comment établir qu'un ménage donné est prioritaire ? Deux stratégies ont été adoptées : une validation *a priori* ou une validation *a posteriori*. Dans la validation *a priori*, des dossiers de candidatures sont adressés à une commission qui décide si le ménage est prioritaire ou pas, au vu des accords passés. Cette solution permet de désigner concrètement des ménages et de faire pression sur les bailleurs pour reloger ces ménages en particulier. Dans la validation *a posteriori*, les bailleurs sociaux rendent compte périodiquement du nombre de ménages défavorisés qu'ils ont relogés, en montrant qu'ils rentrent dans le cadre des accords collectifs.

Les accords collectifs étaient censés être articulés aux bassins d'habitat. En l'absence de ceux-ci, ils ont été définis au niveau départemental. Ils n'ont en fait pas été mis en place partout : cette définition de publics prioritaires ne correspondait pas aux problématiques de départements ruraux où l'accès au logement social est plus facile. Le problème de ces départements est plutôt le logement

38 Le terme de « relogement » n'est pas tout à fait exact. D'abord parce qu'il n'y a pas toujours de logement antérieur, ensuite parce que les bailleurs sociaux ne « relogent » pas, ils attribuent un logement. Toutefois, hormis les organismes HLM, la plupart des partenaires parlent de « relogement » et c'est le terme que nous emploierons.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

adapté pour les populations les plus déstructurées. En Charente par exemple, les accords collectifs ont plutôt correspondu à une programmation de constructions de logements en PLA-I.

Un défaut de ces accords collectifs était l'absence de sanctions réelles pour les bailleurs qui refusent de participer au dispositif ou qui ne remplissent pas leur quota.

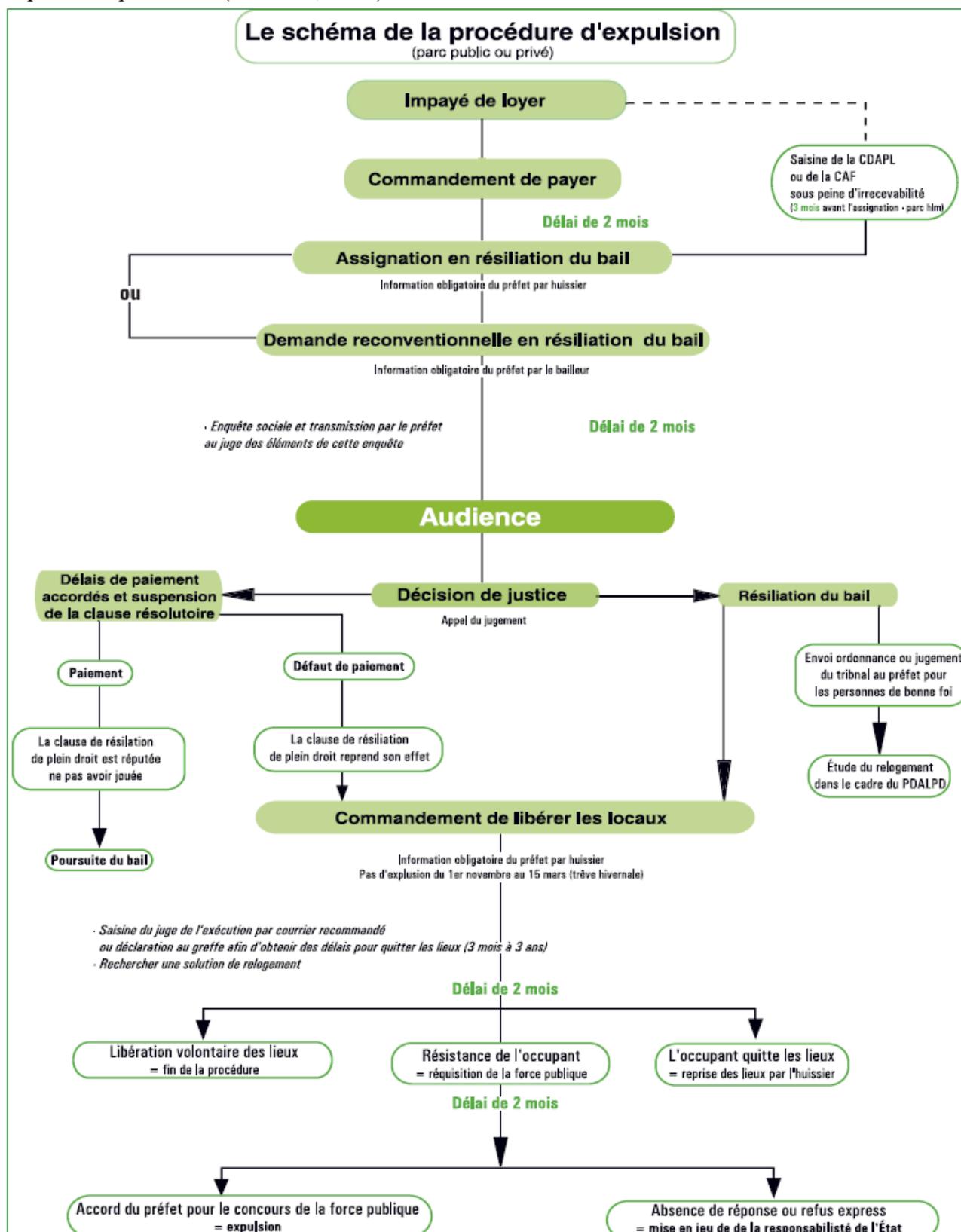
La loi de 1998 met également en place le numéro unique départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux. Liée à ce « numéro unique », une commission de médiation est installée pour examiner les dossiers ayant connu un délai d'attente « anormalement long ». Ce délai est défini dans chaque département selon l'état du marché, il varie de quelques mois (trois mois en Charente) à plusieurs années (5 ans à Paris).

Ces commissions ont été profondément transformées dans le cadre de la loi DALO. Elles deviennent l'instance qui établit le caractère prioritaire d'une demande de logement ou d'hébergement. Cette reconnaissance ouvre droit à un recours administratif en cas de non-relogement après une période donnée.

Après avoir évoqué les différentes formes d'aides et de dispositifs pour l'accès au logement, nous allons aborder les problèmes du maintien dans le lieu, en commençant par expliquer la procédure d'expulsion.

b) Prévention des expulsions locatives

Ce schéma, tiré du guide sur l'enquête sociale réalisé en mars 2005 par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'équipement précise les nombreuses étapes de la procédure (DGUHC, 2005).



2. Politiques du logement des personnes défavorisées

La procédure d'expulsion locative est particulièrement complexe. Nous allons en expliquer la progression jusqu'à l'expulsion effective, en sachant qu'à chaque étape des ménages sortent de la procédure (voir chiffres plus bas).

La phase pré-contentieuse est déclenchée par la formation d'un impayé de loyer. Le bailleur émet un commandement de payer, et peut proposer d'échelonner la dette. Si les locataires sont bénéficiaires d'une aide au logement (APL ou AL), la CDAPL doit être saisie avant toute démarche contentieuse. Elle peut décider de suspendre ou de maintenir pour une durée limitée le bénéfice de l'aide au logement.

Si l'impayé dépasse un montant équivalent à deux mois de loyer brut ou trois mois de loyers résiduels, le propriétaire peut assigner son locataire en justice pour faire résilier le bail. Cette assignation est notifiée par huissier aux locataires. L'audience du tribunal a lieu au minimum deux mois après l'assignation, le temps que la préfecture puisse organiser une enquête sociale auprès du ménage.

Lors de l'audience, si l'assignation est maintenue, le juge peut résilier le bail ou accorder des délais de paiement. Ces délais prennent la forme d'un plan d'apurement judiciaire, d'une durée maximale de 3 ans. Si la dette est apurée de cette manière, le bail est maintenu. S'il y a un défaut de paiement, le bail est automatiquement résilié, sans nouvelle audience.

Si le bail est résilié, le locataire devient « occupant sans droit ni titre » et est redevable d'une « indemnité d'occupation » égale au loyer tant qu'il occupe les lieux. La résiliation du bail est valable trente ans³⁹. L'occupant peut se voir signifier un commandement de quitter les lieux, qu'il a deux mois pour exécuter⁴⁰. Aucune expulsion locative n'est réalisée pendant la trêve hivernale, du 1er novembre au 15 mars⁴¹.

Au bout de ces deux mois, l'huissier tente de réaliser l'expulsion. Mais il ne peut employer lui-même la force, n'étant pas un agent de la force publique. En cas d'échec ou de « résistance des occupants » l'huissier adresse une demande de concours de la force publique pour exécuter l'expulsion⁴². Le préfet a deux mois pour répondre – comme pour la plupart des actes administratifs. Le commissaire de police ou le capitaine de gendarmerie compétent pour la commune est consulté⁴³, ainsi que le maire de la commune et éventuellement les services sociaux. Le préfet peut choisir d'accorder le concours de la force publique. L'huissier organise alors l'expulsion avec le

39 Toutefois une mesure du plan de Cohésion sociale prévoyait que les occupants sans droits ni titre qui n'auraient pas été expulsés et auraient réglé leur dette à une date donnée devraient pouvoir résigner un nouveau bail.

40 Le juge peut rendre la décision immédiatement exécutable.

41 La trêve hivernale ne joue pas pour le squat, pour lequel la procédure est plus rapide. La procédure exposée correspond au logement locatif.

42 Remarquons au passage que les frais d'huissier sont imputés sur la dette du ménage.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

responsable local des forces de police ou de gendarmerie. Le ménage est prévenu de son expulsion imminente.

Mais le préfet peut choisir de surseoir à l'exécution de l'expulsion, pour des raisons humanitaires. Il n'accorde pas le concours de la force publique, pour une durée limitée. Cela signifie que l'Etat refuse d'accorder le concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, et que le propriétaire ne peut faire légalement usage de la force pour exécuter l'expulsion lui-même. Le propriétaire peut donc demander à être indemnisé. Cette indemnisation peut être établie à l'amiable, mais peut faire l'objet d'un recours administratif contre la préfecture.

La description de la procédure peut paraître un peu mécanique. Il faut bien avoir à l'esprit que nombre de ménages en instance d'expulsion ne sont pas constants dans le non-paiement de leur loyer : les paiements irréguliers ou partiels sont courants. Si le ménage bénéficie d'une aide au logement, le propriétaire peut recevoir l'aide en tiers payant⁴⁴, tant que le bail n'est pas résilié⁴⁵.

Quand l'aide au logement est suspendue par la CDAPL ou pour cause de résiliation du bail, la dette peut exploser puisqu'alors c'est le loyer entier qui est dû. La saisine de la CDAPL est censée avoir un rôle préventif et peut mettre le locataire en lien avec le FSL. Elle peut amener à un sursaut du locataire devant la menace de la suspension de l'APL. Cette suspension est une menace ambiguë, car elle dessert aussi le propriétaire qui peut se retrouver à ne plus rien percevoir du tout, là où il percevait au moins l'aide au logement .

A tout moment de la procédure, et peut-être d'autant plus qu'elle est proche de son terme, des ménages quittent volontairement le logement – « à la cloche de bois » ou non. Nombre de concours de la force publique ne sont ainsi pas exécutés, le ménage ayant quitté les lieux plutôt que de subir l'humiliation d'une expulsion par la police ou la gendarmerie.

Nombre de procédures sont également résolues par des dispositifs liés au PDALPD. La circulaire du 9 février 1999 sur la prévention des expulsions locatives impose d'établir dans chaque département des chartes de prévention des expulsions locatives. Elle donne aux préfetures la responsabilité d'organiser des enquêtes sociales auprès des locataires assignés pour éclairer la décision du juge. Ces enquêtes se font en lien avec le PDALPD et le FSL⁴⁶.

Cette circulaire est amendée en 2004 et 2005, avec notamment la mise en place de protocoles de prévention des expulsions locatives – appelés protocoles Borloo lors de leur mise en place. Ces

43 Ils doivent notamment évaluer les risques de troubles à l'ordre public que pourrait entraîner une expulsion avec le concours des policiers ou des gendarmes.

44 Ce n'est pas toujours le cas. Souvent le versement en tiers payant est une condition de l'octroi d'une aide du FSL.

Sauf refus expresse du bailleur... qui peut être motivé par des raisons fiscales peu avouables (par exemple non-déclaration des loyers perçus, ce qui est moins possible si le propriétaire reçoit lui-même l'aide au logement).

45 Ou tant que l'organisme payeur de l'aide au logement n'a pas actualisé le fait que le bail est résilié.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

protocoles passés entre le bailleur et le locataire s'appuient sur un plan d'apurement de la dette. Ils suspendent la procédure d'expulsion et ouvrent droit à un rétablissement des aides personnelles au logement même si le bail était déjà résilié.

Le FSL peut également appuyer des démarches pour prévenir l'expulsion de « ménages de bonne foi » - notion équivoque qui fera l'objet du chapitre 6 de cette étude. L'idée est que moyennant un effort des locataires (plan d'apurement) et parfois du bailleur (abandon de créance, en particulier lorsqu'elles sont anciennes⁴⁷), une aide financière pourra être accordée pour éponger le solde de la dette. Le bailleur s'engage alors à résigner un nouveau bail⁴⁸. La solution sera parfois le relogement dans un logement moins onéreux.

Pour conclure cette sous-section, nous donnerons quelques chiffres concernant la procédure d'expulsion locative. Le tableau suivant, tiré du rapport sur le Mal Logement 2008 de la Fondation Abbe Pierre donne une idée du nombre de ménages concernés (Fondation Abbe Pierre, 2008, p 137):

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	130 791
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719

(1) Source : ministère de la Justice.
(2) Source : ministère de l'Intérieur (départements de métropole).

On y voit que les différentes étapes concernent un nombre décroissant de ménages à mesure que la procédure progresse. Attention toutefois à ne pas comparer directement les différentes lignes : par exemple les 10 719 « interventions effectives de la force publique » de 2006 ne correspondent pas

46 La lettre-circulaire de 2001 précisait que : « Les enquêtes sociales prévues dans le cadre de la prévention des expulsions locatives [...] sont assimilées à des mesures d'ASLL individuel et à ce titre peuvent être financées par le FSL. » (point 39.2 commentant l'article 27 du décret de 1999).

47 Dans certains cas, le fait d'avoir laissé filer la dette peut être une faute du bailleur.

48 Parfois la résignature d'un bail après une résiliation peut être faite en antidatant la date d'effet du bail, qui pourra par exemple reprendre au moment de la résiliation du précédent. Cette décision permet de bénéficier du droit à l'aide au logement de manière rétroactive et donc de faire tomber une partie de la dette née après la suspension de l'APL. Cela réduit d'autant l'aide du FSL nécessaire. Toutefois le rappel de l'APL n'est possible que sur deux ans maximum.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

forcément aux 130 711 ménages assignés en 2006. En effet la procédure peut être plus ou moins longue et certaines expulsions de 2006 correspondent à des assignations datant de 2005 ou 2004.

L'accès au logement et le maintien dans les lieux ne sont pas les seuls axes d'action des PDALPD et FSL. Nous allons aborder à présent le troisième volet des mesures prévues, qui vient conforter les deux premiers : l'accompagnement social.

c) Accompagnement social

Le texte régissant l'accompagnement social lié au logement est actuellement l'article 6 de la loi Besson, modifié par la loi de décentralisation, qui dispose que :

Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement.

L'article 27 du décret de 1999 que ce texte remplace était écrit dans les mêmes termes, mais mentionnait en plus les logements-foyers et les logements réquisitionnés⁴⁹.

Les circulaires de 1990, 1993 et 2001, si elles ne sont plus en vigueur, permettent de mieux cerner l'esprit de l'ASLL. La circulaire de 1990⁵⁰ donnait une première définition sur les buts de l'ASLL⁵¹ :

[L'accompagnement social lié au logement] a pour objet d'aider les ménages à :

- gérer convenablement la part de leur budget consacré au logement⁵²;
- utiliser normalement leur logement et les parties communes;
- instaurer ou améliorer leurs relations avec le voisinage dans l'immeuble et le quartier;
- avoir accès aux services publics

et de faciliter leurs relations avec les services de gestion locative du bailleur et les travailleurs sociaux ainsi que de promouvoir une action collective entre plusieurs locataires destinée à construire un véritable projet d'insertion dans le quartier.

49 La loi contre les exclusions de 1998 instaurait une nouvelle procédure de réquisition avec attributaire, où la gestion du logement réquisitionné serait confiée à un bailleur social. Les textes qui ont suivi misaient certainement sur cette nouvelle procédure qui n'a en fait pas pu être appliquée ensuite.

50 Parfois encore reprise textuellement dans des règlements intérieurs de FSL actuellement en vigueur, comme à quelques mots près celui du département de la Manche de juin 2007 (p 40-41).

51 La mise en page est celle de la circulaire.

52 Cette formulation paraît floue : comment isoler la part du budget consacrée au logement de la gestion globale du budget ?

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Cette circulaire énonce des objectifs qu'on retrouvera souvent sous forme d'un tryptique : paiement du loyer, entretien du logement, rapports corrects avec le voisinage. Elle y ajoute les relations avec les services publics, le bailleur et les services sociaux.

Les objectifs furent reformulés de manière détaillée dans la circulaire de 1993. La formulation de 1993 est reprise intégralement dans la lettre-circulaire de 2001 (point 39.2), qui y ajoute certains éléments :

L'accompagnement social lié au logement recouvre tout ou partie des tâches suivantes :

- l'aide à la définition d'un projet-logement (analyse de la situation sociale des ménages, en particulier de leurs besoins en logement, recherche de la ou des solutions-logements possibles : localisation, coût, statut, information réciproque des bailleurs et des ménages...);
- l'aide à l'installation dans un logement (pour l'ouverture des aides personnelles, l'obtention de garanties);
- le conseil pour l'entretien et la bonne utilisation du logement et des parties communes;
- l'aide à la gestion du budget-logement, médiation avec le bailleur, en particulier pour le paiement régulier des loyers;
- l'aide à l'intégration dans l'immeuble, le quartier, la ville (rencontre avec le voisinage, accès aux services et équipements collectifs, interface avec les travailleurs sociaux...);
- le conseil pour résorber les dettes locatives, le suivi du respect du plan d'apurement.

Pour résumer l'ASLL intervient sur les différentes dimensions qui peuvent poser problème dans la recherche, l'accès et le maintien dans un logement⁵³. La lettre-circulaire de 2001 revient aussi sur la notion d'accompagnement collectif :

L'accompagnement social collectif s'adresse à un groupe de familles ou personnes, liées par une situation commune, par exemple la recherche d'un logement ou les difficultés d'insertion dans un logement situé dans un même quartier ou un même immeuble ou un logement-foyer et qui sont susceptibles d'être appréciées et résolues au moins en partie collectivement.

Cet accompagnement collectif semble bien moins usité. Toutefois il peut permettre de justifier le financement de certains dispositifs à visée collective sur la ligne budgétaire « accompagnement social lié au logement » : accompagnement en résidence sociale, atelier de recherche de logement etc.

Citons enfin un dernier extrait de la circulaire de 2001, qui soulève un problème intéressant :

Ces actions [d'accompagnement social lié au logement] recouvrent un ensemble de tâches spécifiques qui ne se confondent ni avec le travail social généraliste, ni avec les obligations des bailleurs en matière de gestion locative.

⁵³ Remarquons au passage la sémantique particulière au travail social qui concatène fréquemment deux mots : projet-logement, budget-logement, solution-logement. Cette dernière expression semble proche du vocabulaire du « business to business » et ses « solutions d'impression », ses « créateurs de solutions d'emploi » -une agence d'intérim - et même ses « solutions petite enfance » - une crèche d'entreprise...

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Ce passage insiste sur un caractère spécifique de l'accompagnement, qui le distinguerait du travail d'accompagnement effectué par les travailleurs sociaux des services sociaux généralistes⁵⁴. Mais les choses ne sont pas si simples, comme le remarquent ces travailleurs sociaux ayant mené une étude sur les accompagnements sociaux spécifiques⁵⁵ :

Quelle que soit l'entrée dans cet accompagnement spécifique, on est amené à se poser des questions sur l'ensemble des difficultés de la personne, ce qui rend nécessaire une appréhension globale de la situation : on parle emploi, on arrive à la santé, on touche le logement... L'accompagnement spécifique au départ, dépasse très vite son objet. (Guele *et al.*, 2003, p 18)

Cette difficulté est fréquemment soulevée : jusqu'où doit aller l'accompagnement en ASLL ? Quel doit être le lien avec le secteur social polyvalent, souvent surchargé ? Y-a-t-il un partage des tâches ou les services sociaux classiques relâchent-ils leur suivi le temps de la mesure d'ASLL ? Comment se passe le relais en fin de mesure ?

Ces questions sont d'autant plus difficiles que les demandes d'ASLL devront souvent être émises par le secteur social polyvalent, qui dépend du Conseil général. Le prestataire de l'ASLL est souvent distinct du service social. L'ASLL est le plus souvent réalisé par une association, parfois par un CCAS, exceptionnellement par une institution comme la CAF ou un bailleur social⁵⁶.

Pour régler ces questions, les départements ont écrit des cahiers des charges ou des chartes de l'ASLL. Ces documents définissent les tâches des prestataires et les objectifs de l'accompagnement. Ils en précisent la durée (souvent 6 mois renouvelables une ou deux fois). Certains PDALPD ont défini plusieurs niveaux d'accompagnement suivant les difficultés du ménage.

Enfin précisons que dans l'esprit du législateur comme de la plupart des acteurs locaux l'aide financière du FSL n'est pas censée être automatiquement liée à un ASLL. L'aide financière répond à des difficultés économiques là où l'ASLL accompagnerait un cumul de difficultés à la fois économiques et « sociales »... qui peuvent amener à solliciter des aides financières par ailleurs.

54 La référence à la gestion locative des bailleurs vise à rappeler que les travailleurs sociaux ne sauraient être des agents de recouvrements, que l'ASLL ne saurait être une manière pour le bailleur de se garantir que les loyers seront payés.

55 L'ASLL et un autre dispositif dépendant du RMI : l'appui social individualisé (ASI).

56 Toutefois dans certains départements, du personnel du Conseil général est détaché pour faire des ASLL. Ailleurs, du personnel du Conseil Général effectue des accompagnements qui ressemblent fort à de l'ASLL, mais sans que cela passe par le FSL. C'est le cas de Mme Benhade que nous rencontrerons dans la suite.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Après cette présentation des trois principaux volets des PDALPD et des FSL, accès au logement, maintien dans les lieux et ASLL, nous allons évoquer succinctement d'autres dispositifs qui peuvent faire partie des PDALPD.

d) Autres dispositifs

Les FSL comportent également un volet de soutien aux associations d'insertion par le logement. Cela passe notamment par des garanties qui leur sont octroyées, notamment lorsqu'elles prennent en charge des baux glissants ou des logements passerelles. En effet la gestion de ces sous-locations demande un suivi plus intense que dans une location classique et comporte des risques d'impayés, éventuellement des frais d'entretien du logement. Ces activités et celles des AIVS ont aussi été soutenues par une aide spécifique du FSL pour la « gestion locative adaptée ». Cette mesure fut remplacée par une aide d'Etat, l'aide à la médiation locative (AML) dans la loi contre les exclusions de 1998. Comme le FSL cette aide a été décentralisée aux départements en 2005.

Dans des circonstances exceptionnelles certains FSL ont accordé des aides financières à des associations menacées de faillite.

Une autre source de financement, extérieure au FSL permet de financer des projets en principe ponctuels. Il s'agit des MOUS. Ces financements sont partenariaux, avec toujours une participation de l'Etat. Voici quelques exemples d'utilisation de MOUS.

Une MOUS est employée dans la lutte contre le logement non-décent⁵⁷ en Charente. Pour les dossiers de demande de FSL pour lesquels on soupçonne un logement non-décent, le PACT de Charente est mandaté pour faire une expertise. Si le logement est déclaré non-décent, les locataires peuvent être soutenus dans leurs démarches pour faire faire des travaux. Si l'expertise révèle une suspicion d'insalubrité, le dossier est transmis à la DDASS.

Précédemment le PACT de Charente était aussi mandaté sur une autre MOUS pour rechercher des logements à bon marché pour des rachats en PLA-I (logement d'insertion). Ce travail était réalisé en lien avec une commission d'attribution spécifique, qui signalait des situations en amont. La hausse du marché immobilier local, combinée à une baisse des crédits PLA-I a mis fin à ce dispositif.

La sortie d'hôtels meublés insalubres à Montreuil en Seine-Saint-Denis a aussi donné lieu à une MOUS : certains hôtels meublés ont été transformés en résidences sociales, certains occupants étant relogés dans des petits pavillons en logement social. L'opération a mobilisé la municipalité et les acteurs locaux du logement (Paycha, 2004).

⁵⁷ Le décret du 30 janvier 2002 pris pour l'application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains précise les caractéristiques du logement « décent », que doit remplir tout logement loué. Cette définition est plus large que celle de l'insalubrité.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Des MOUS ont aussi pu financer les activités de collectifs de relogement ou l'accompagnement d'opération de démolition de logements sociaux.

Signalons enfin un dernier type de financement d'association : l'allocation de logement temporaire (ALT). Cette allocation finance le coût d'un logement (loyer et charge locatives) pour accueillir un ménage en grande difficulté, dont le suivi est assuré par l'association. Elle relève de l'hébergement (et donc de la DDASS). Son application a été restreinte en 2003.

Par ailleurs le PDALPD et le FSL peuvent avoir une action en direction du parc privé, en étant associés aux opérations de réhabilitation, à la lutte contre le logement indigne, qui peuvent aussi permettre de produire des logements à bon marché (baux à réhabilitation, logements conventionnés).

Enfin les aides du FSL ne sont pas uniquement destinées aux locataires : les accédants à la propriété en difficulté peuvent aussi en bénéficier depuis la loi de décentralisation, et les propriétaires de logements en copropriété dégradée bénéficiant d'un « Plan de sauvegarde »⁵⁸ depuis la loi de lutte contre les exclusions.

Toutefois ces aides ont concerné peu de bénéficiaires. Le rapport de la Fondation Abbe Pierre estime que

Conformément à la réglementation, les propriétaires en difficultés peuvent désormais être aidés par les FSL, mais leur nombre est resté marginal en 2005 : seulement 15 FSL ont accordé cette aide, qui a concerné une centaine de ménages dans 10 départements. (Fondation Abbe Pierre, 2008, p 133).

Ce rapport donne également ces chiffres sur l'activité des FSL jusqu'en 2005 (*ibid*, p123). Le rapport précise qu'après la décentralisation, l'agrégation des données au niveau national a été longue et difficile. Quoiqu'il en soit ce tableau permet d'avoir un ordre d'idée sur l'importance relative des différentes aides.

58 Procédure officielle visant les copropriétés dégradées, établie par la préfecture.

Tableau 2 - Evolution du nombre de ménages aidés par les FSL jusqu'en 2005

Nombre de ménages	1998	1999 (1)	2000 (1)	2001 (2)	2002 (3)	2004 (4)	2005 (5)
aidés pour le maintien (a)	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000	59 800	79 200
aidés à l'accès (b)	151 391	163 835	162 683	154 969	164 000	150 800	135 750
Accédants en difficulté (c)			117	134	300	100	100
Total aides financières	212 550	228 552	238 794	227 948	239 300	210 700	210 500*
accompagnement social lié au logement (d)	52 174	66 724	65 134	83 974	69 000	82 300	50 000
<i>dont ménages percevant une aide financière (e)</i>	<i>31 820</i>	<i>38 736</i>	<i>30 601</i>	<i>16 723</i>	<i>30 000</i>	<i>18 970</i>	<i>9 500*</i>
Total des ménages aidés par les FSL (a)+(b)+(c)+(d)-(e)	232 904	256 540	273 327	296 117	278 300	273 930	255 550

(1) données concernant 98 départements.
 (2) estimation nationale à partir de 86 départements.
 (3) estimation globale.
 (4) estimation nationale à partir de 82 départements.
 (5) estimation nationale sur 95 départements.
 * Total des aides et prestations, hors aides aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et hors AML.
 Source : DGUHC.

Après avoir expliqué les différentes aides et dispositifs des PDALPD et FSL, nous allons préciser certaines caractéristiques des quatre départements étudiés.

2.3. Les terrains observés et leur structuration

a) Données globales

L'enquête se base sur l'étude de quatre départements français : deux en Ile de France, la Seine-Saint-Denis et les Yvelines, et deux en Poitou-Charente, la Charente et les Deux-Sèvres. Ces départements n'ont pas à faire face aux mêmes problèmes et leurs institutions en faveur du logement des personnes défavorisées ne se sont pas structurées de la même manière. Il convient donc de présenter ces territoires et les instances mises en place.

Pour donner une idée des différences entre ces départements, nous allons tout d'abord évoquer certaines données de cadrage qui renseigneront sur leur physionomie en terme de parc de logement et de populations en difficultés.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Le recensement général de la population de 1999 donne des renseignements sur la structure du parc de logement. Il n'y a pas de chiffres agglomérés plus récents à notre connaissance⁵⁹. Toutefois la répartition du parc de logement entre parc locatif social, parc locatif privé et propriété occupante évolue lentement et les chiffres de 1999 restent intéressants. Le tableau suivant présente ces données :

Population et composition du parc de logement

	Seine-Saint-Denis	Yvelines	Charente	Deux-Sèvres	Moyenne nationale
Population	1 356 180	1 328 587	330 402	336 847	57 220 124
Part du parc locatif social	36%	21%	10%	10%	16%
Part du parc locatif privé	19%	19%	20%	20%	23%
Part des propriétaires occupants	40%	56%	64%	66%	55%

Source : Insee, Recensement Général de la Population, 1999

Le nombre d'habitants est en gros semblable pour les Yvelines et la Seine-Saint-Denis d'une part, pour la Charente et les Deux-Sèvres d'autre part.

La part du locatif privé est sensiblement la même dans les quatre départements, autour de 20%. Les différences se jouent donc sur l'importance du parc social et des propriétaires occupants. Elles s'expliquent en partie par leur géographie.

La Seine-Saint-Denis est un petit département (40 communes) de la première couronne francilienne. Son territoire est essentiellement urbain et marqué par une proportion de logements sociaux importante, qu'on retrouve sur la plus grande part du territoire. La Seine-Saint-Denis est un bastion historique du PCF, qui a tenu le Conseil Général de la création du département en 1966 aux dernières cantonales de 2008. Le Conseil Général est alors passé au PS. Cependant déjà depuis 2004 PS et PCF avaient un nombre égal de sièges à l'assemblée départementale. De nombreuses villes sont gérées par le PCF, qui a toutefois perdu Aubervilliers et Montreuil aux municipales de 2008. Le département a fourni un certain nombre de figures nationales⁶⁰ principalement dans

⁵⁹ Le rapport de la MIPES de décembre 2007 donne des renseignements sur l'état du parc de logement social en Ile de France et sur la construction neuve, mais pas sur le parc locatif privé ni les propriétaires occupants

⁶⁰ La proximité avec le pouvoir central peut être importante dans les « régulations croisées » entre pouvoir local, préfecture et gouvernement. Nous les mentionnons à titre indicatif, car ces analyses interviendront peu par la suite.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

l'opposition, au PCF Marie-Georges Buffet et Patrick Braouezec, Claude Bartolone au PS, mais aussi dans la majorité présidentielle avec Eric Raoult, un temps ministre de la Ville.

Les Yvelines sont un peu moins proches de Paris et présentent un territoire plus contrasté. Le nord du département est plus urbain, le sud plus rural. Ils comportent des villes très aisées et d'autres très défavorisées. Certaines communes importantes comportent moins de 20 % de logements sociaux. Le parc social est concentré sur quelques villes dans le nord du département, dont Mantes-la-Jolie, Chanteloup-les-Vignes ou Trappes. Les Yvelines sont gérées par la droite RPR puis UMP depuis plusieurs décennies. Le département comporte de nombreuses personnalités influentes dans la majorité présidentielle et les gouvernements RPR ou UMP ont régulièrement investi des Yvelinois : Christine Boutin, Gérard Larcher, Pierre Bédier (actuel président du Conseil Général) ou encore Franck Borotra. Citons également le parlementaire Pierre Cardo, maire de Chanteloup-les-Vignes et spécialiste de la Politique de la Ville. Cette proximité historique avec la politique nationale explique peut-être l'énergie et l'entrain qui ont présidé à la mise en place du premier PDALPD expérimental en 1986, à la faveur d'une circulaire du gouvernement de l'époque.

Les deux départements de Poitou-Charente ont une physionomie similaire. Ce sont des départements plus grands, plutôt ruraux avec une concentration de population autour de la ville préfecture⁶¹. La composition des parcs de logement des deux départements est à première vue similaire⁶². Les deux villes préfetures comportent des Zones Urbaines Sensibles, de dimensions plus réduites qu'en Ile de France. Angoulême et la commune limitrophe de Soyaux ont une densité importante de logements sociaux (30 et 45% contre moins de 20 % à Niort).

Le Conseil Général de Charente a été longtemps présidé par le RPR puis l'UMP. Le PS en a pris la présidence à partir des cantonales de 2004.

Les Deux-Sèvres ont été gérées par le RPR et l'UMP jusqu'aux cantonales de 2008. L'ancienne députée de Melles et actuelle présidente du Conseil Régional du Poitou-Charente, Ségolène Royal semble avoir eu peu d'influence sur la scène départementale, dominée par un parti adverse.

Pour préciser la sociologie de ces départements, nous allons à présent nous intéresser à leurs populations défavorisées, en nous penchant sur les bénéficiaires de minima sociaux et les allocataires de la CAF et de la MSA à bas revenus, c'est à dire ayant un revenu inférieur à la demi-médiane des revenus. Ces données sont synthétisées dans le tableau page suivante.

61 L'aire urbaine niortaise représente 38% de la population des Deux Sves, l'aire urbaine d'Angoulême représente 44% de la population de Charente. Si on ajoute celle de Cognac, on obtient 58% de la population charentaise.

62 L'atlas social édité en 2005 par l'INSEE Poitou-Charente mentionne pourtant qu'en 2004, rapporté au nombre d'habitants les Deux-Sèvres ont moins de logements sociaux que la Charente (38 pour 1000 habitants contre 44 pour 1000). Les calculs effectués à partir du recensement donnent des résultats très différents.

Minima sociaux et allocataires à bas revenus

	Seine-Saint-Denis	Yvelines	Charente	Deux-Sèvres
Population au 31 décembre 2006	1 485 000	1 398 500	344 500	353 500
Nombre d'allocataires de minima sociaux ⁶³	99 600	33 400	20 200	14 800
Population des foyers percevant un minimum social en pourcentage de la population ⁶⁴	12,9 %	4,3 %	10,6 %	7,3 %
Nombre d'allocataires à bas revenus	109 800	35 700	18 500*	15 100*
Population des foyers à bas revenus en pourcentage de la population	18,4 %	5,9 %	12,5 %*	10,0 %*

Source : INSEE, MIPES et INSEE Poitou-Charente

Une proportion très importante des populations de Seine-Saint-Denis et de Charente est dans un foyer où un membre perçoit un minimum social. De ce point de vue les Deux-Sèvres et plus encore les Yvelines paraissent plus favorisés. Mais si l'on considère les populations à bas revenus, les écarts entre Deux-Sèvres et Charente se resserrent⁶⁵, tandis que Seine-Saint-Denis et Yvelines se détachent, par une pauvreté massive d'une part et par une importance moindre des populations défavorisées d'autre part⁶⁶.

63 Ces chiffres concernent les allocataires de 5 des 8 minima sociaux : RMI, API, AAH, ASV, ASS. Les bénéficiaires des trois autres minima sociaux représentent en 2006 3773 personnes en Seine-Saint-Denis et 1316 dans les Yvelines (MIPES, 2007). Ces chiffres n'étaient pas disponibles pour le Poitou-Charente. Le chiffre du nombre de bénéficiaires de l'ASS pour la Charente et les Deux-Sèvres est celui de 2004, de l'Atlas social établi par l'Insee Poitou Charente.

64 Les populations des foyers bénéficiaires en Deux-Sèvres et Charente en 2006 ont été extrapolées à partir du nombre de bénéficiaires de chaque minimum social en 2006 et de la composition des foyers s'y rapportant respectivement dans l'Atlas social du Poitou Charente de 2004.

Quelques doubles compte sont malheureusement possibles pour les foyers percevant plusieurs minima sociaux.

* Chiffres de 2004

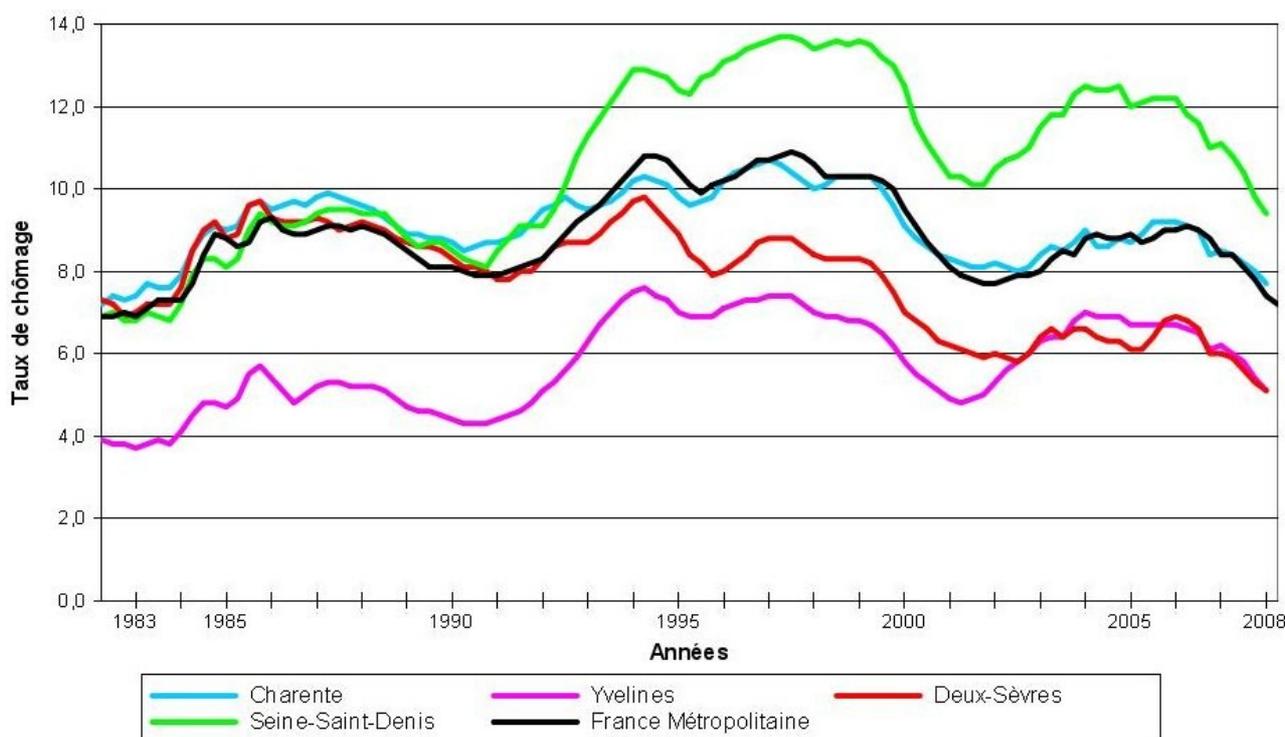
65 L'Atlas social du Poitou Charente de 2004 mentionne que les ménages des Deux-Sèvres déclarent un revenu médian le plus faible de Poitou-Charente.

66 Les chiffres donnés correspondent à des revenus inférieurs à la demi-médiane des revenus. Mais si l'on considère les allocataires ayant un revenu inférieur à 60% de la médiane, on obtient 22,0 % de la population de Seine-Saint-Denis et 7,5 % de celle des Yvelines (MIPES, 2007). Ces chiffres ne sont pas disponibles pour le Poitou-Charente.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Dernier indicateur global, le taux de chômage dans chaque département. L'INSEE fournit les taux de chômage trimestriel pour chaque département depuis 1982, ce qui permet d'observer des grandes tendances sur un terme assez long. Le graphique suivant permet de les visualiser :

Taux de chômage



Source: INSEE, taux de chômage trimestriels corrigés des variations saisonnières

L'allure générale des courbes est sensiblement la même et suit les évolutions nationales à la hausse ou à la baisse (courbe en noir). Jusqu'au début des années 1990, la Charente (en bleu), les Deux Sèvres (en rouge) et la Seine-Saint-Denis (en vert) ont un taux de chômage semblable et quasiment confondu avec la moyenne nationale. Les Yvelines (en violet) sont alors constamment environ trois points en dessous de la moyenne.

A partir de 1991 la Seine-Saint-Denis décroche et se retrouve depuis à plus de deux points, parfois plus, au dessus de la moyenne nationale. La Charente reste dans la moyenne nationale. Les Deux-Sèvres s'en sortent mieux que la tendance nationale, tandis que les Yvelines s'en rapprochent. De sorte que dans la dernière période Deux-Sèvres et Yvelines ont des taux de chômage similaires et plus favorables que la moyenne.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Ces données de contexte doivent permettre de situer socialement les départements de l'enquête. La prochaine sous-section s'intéresse à l'organisation des politiques locales du logement des personnes défavorisées.

b) L'organisation des PDALPD et FSL

Pour ce qui est de l'organisation proprement dite des PDALPD et FSL, les départements ont fait des choix différents, qui ont le plus souvent peu évolué depuis leur mise en place, même après la décentralisation du FSL en 2005.

Commençons par les Yvelines, premier département à avoir mis en place un PDALPD en 1987. Ce premier plan est issu d'un intense travail partenarial entre préfecture, Conseil Général, CAF, bailleurs sociaux... L'arrivée de la loi Besson et de ses décrets d'application aurait été perçue comme une remise en cause de ce travail expérimental et aurait cassé la dynamique locale, peut-être sur fond de désaccord entre gouvernement socialiste et Conseil Général RPR. Cependant le différend politique n'explique pas tout car les acteurs des politiques du logement des personnes défavorisées des Yvelines évoquent fréquemment des désaccords persistants entre préfecture et Conseil Général. Les partenaires ont mis en place, à côté du FSL une coordination interinstitutionnelle qui octroie des aides supplémentaires à l'insertion, sur projet. Une aide spécifique, l'aide au loyer résiduel a également été mise en place. Par ailleurs signalons le choix particulier à ce département de soutenir massivement le recours au bail glissant.

Depuis la décentralisation la gestion territoriale du FSL des Yvelines se fait selon 7 secteurs. Dans chaque secteur un expert du Conseil Général, en général un travailleur social octroie les aides financières sur la base du règlement intérieur. Pour les cas litigieux et certaines aides spécifiques il saisit une commission partenariale locale, qui se réunit tous les mois. La commission traite aussi des aides interinstitutionnelles et d'une aide spécifique pour l'aménagement de l'habitat des personnes handicapées. Un agent assiste à toutes ces réunions au nom du Conseil général, ce qui doit assurer une cohérence entre les différents secteurs. Une commission restreinte peut traiter des demandes les plus urgentes. L'octroi des mesures d'ASLL est géré par une commission technique départementale. L'ASLL est presque exclusivement consacré à l'accès au logement. Pour le maintien dans les lieux, l'accompagnement est plutôt assuré par les services sociaux départementaux.

En Seine-Saint-Denis, PDALPD et FSL ont eu des débuts mouvementés. Des fonds d'aides aux impayés de loyer et fonds d'aide au relogement et de garantie avaient été montés dans les années 1980. Mais le PDALPD a eu du mal à se mettre en place vraisemblablement en raison de réticences du PCF. Rappelons que le PCF ne participait pas au gouvernement Rocard. Il voyait apparemment

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

les ASLL comme une privatisation du service social au profit d'associations et aurait préféré un renforcement du rôle des bailleurs sociaux aux orientations de la loi Besson. PDALPD et FSL n'ont été mis en place qu'en 1992, principalement portés par la préfecture et la DDE, qui assurait le secrétariat du FSL. Le Conseil général a mis du temps avant d'abonder le FSL. Ces tensions de départ se sont peu à peu dissipées, et le partenariat se passait en bonne intelligence jusqu'à la décentralisation. La DDE avait de fait une action de pilotage, de part sa position stratégique au secrétariat du FSL, acquise à l'origine du dispositif⁶⁷. La décentralisation s'est faite de manière un peu tendue, sur fonds d'incompréhensions entre DDE et services du Conseil Général⁶⁸.

Ces bouleversements ont principalement concerné l'échelon départemental, mais pas toujours l'échelon local. En effet le FSL de Seine-Saint-Denis est structuré par des « commissions locales » à l'échelle de la commune, qui concernent 30 des 40 communes, les aides du FSL pour les autres communes étant gérées au niveau d'une commission départementale. Ces commissions locales, présidées par un élu municipal, ont compétence pour la plupart des aides (accès, maintien, ASLL, énergie). Toutefois depuis la décentralisation, leurs décisions doivent être contresignées par le service départemental. Les commissions émettent un avis sur les demandes d'orientation en résidences sociales et sur une procédure spécifique de « FSL-Relogement Prioritaire » dans le logement social.

Parmi les spécificités du PDALPD et du FSL, outre ce FSL-Relogement Prioritaire signalons une préférence pour les résidences sociales au détriment du recours au bail glissant qui paraît résiduel, suite à des difficultés associatives nées d'un financement insuffisant de ces dispositifs. Sous l'impulsion de la CAF, le FSL a mis en place un FSL jeunes, qui semble peu utilisé car peu lisible par les commissions locales. Autre spécificité, une mesure d'accompagnement social pour prévenir les expulsions, née d'un accord entre le FSL et l'association régionale des bailleurs sociaux, l'AORIF, mais qui semble peu utilisée.

D'autre part compte-tenu du grand nombre de procédures d'expulsions, la préfecture, tenue de présenter des enquêtes sociales aux audiences (voir plus haut) a mis au point une instance de prévention en partenariat avec le Conseil général. Une partie des enquêtes sociales est réalisée par

67 Voir le décompte de la présence des différents services dans la commission exécutive, instance départementale d'orientation du FSL, de 1992 à 2003 dans (Bertrand, 2005). Ce décompte montre clairement la prééminence numérique des agents de l'Etat, et l'importance différenciée qu'accorde les différentes institutions à l'assiduité dans cette commission.

68 Seuls un ou deux agents du secrétariat du FSL de la DDE ont accepté le transfert au Conseil Général. Les autres ont demandé leur mutation en interne avant la décentralisation. Les compétences accumulées ont donc disparu et au niveau départemental le Conseil général a dû quasiment recréer un service. Ce qui a aussi permis de réviser les fonctionnements anciens.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

les services sociaux départementaux, une autre par des travailleurs sociaux associatifs dans un service créé pour cela. Malgré ces efforts, un grand nombre de ménages assignés ne peut être contacté.

Pour finir ces tableaux des politiques du logement des personnes défavorisées en Seine-Saint-Denis, remarquons une autre caractéristique qui est l'importance de l'acteur associatif. Une grande part des associations d'insertion par le logement du département -et elles sont beaucoup plus nombreuses qu'ailleurs - sont fédérées au sein d'une structure commune qui peut défendre leurs intérêts et ceux de leurs usagers auprès du FSL. A quoi s'ajoute la présence de mouvements revendicatifs comme le DAL, la coordination des travailleurs sociaux pour le droit au logement ou le comité anti-démolition des quartiers populaires. Ces mouvements n'hésitent pas à manifester sous les fenêtres de la cité administrative où se trouvent à la fois la préfecture, la DDE et le Conseil Général voire pour certains à soutenir des actions radicales : squats collectifs de bâtiments promis à la démolition, campements, occupations, entraves à l'expulsion. Certains maires ont pris des « arrêtés anti-expulsions » qui ont surtout une fonction tribunicienne.

La situation est plus apaisée dans les deux départements de Poitou-Charente. Les problèmes de logement existent mais ils sont moins massifs : marché du logement moins tendu, plus forte rotation dans le parc social, moins de procédures d'expulsions, moins de quartiers en ZUS. Pour autant, comme on l'a vu, les problèmes de pauvreté n'y sont pas absents et certaines populations très défavorisées y peinent aussi à accéder au logement ou à s'y maintenir. De plus leurs espaces les plus ruraux peuvent receler une insalubrité diffuse et parfois difficile à appréhender.

La Charente a mis en place à partir de la fin des années 1990 un lieu unique pour la gestion du FSL et de certaines missions du PDALPD. Cela a pris la forme d'un secrétariat général du PDALPD à partir de 1997 puis de la création d'un Groupement d'Intérêt Public en 2001. D'après les gérants actuels du GIP, la gestion du FSL laissait à désirer, et était déficitaire au point qu'en 1997 le FSL se serait retrouvé en cessation de paiement. L'année 1997 a donc été une année de reprise en main de la gestion du FSL, que des dotations supplémentaires après la loi de lutte contre les exclusions ont permis de tirer d'affaire. Le GIP depuis sa création en 2001 est l'outil d'une politique très dynamique en faveur du logement des personnes défavorisées. Le GIP a été maintenu après la décentralisation.

Le FSL comporte une antenne pour la circonscription de Cognac et est géré pour le reste du département par des commissions siégeant à Angoulême. Les commissions sont différenciées selon l'aide attribuée, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Il y a donc une commission pour l'accès au logement, pour le maintien dans les lieux, l'ASLL, les impayés d'énergie, d'eau et de téléphone. Toutefois depuis 2006, ces commissions ne siègent que pour les cas litigieux, le reste des attributions se faisant de manière administrative au vu du règlement intérieur.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Une particularité du PDALPD de Charente est de réunir très régulièrement une cellule de recours partenariale pour chercher des solutions aux *situations* les plus difficiles. Cette cellule existe depuis 1997, elle est également décentralisée pour l'antenne de Cognac. Un autre point fort de ce PDALPD est la lutte contre le logement non-décent dont nous avons déjà parlé. L'aide aux accédants à la propriété en difficulté est également ancienne et prise en charge par le GIP.

Dans les Deux-Sèvres, où les difficultés sont peut-être un peu moindres, la politique du logement des personnes défavorisées paraît moins dynamique. Il semble qu'après une période d'ébullition dans les années 1990 où cette politique publique réunissait les grandes figures des services de l'Etat et du Conseil Général ait suivi une période plus atone. L'échec de la mise en place d'un coordonnateur du PDALPD a semble-t-il pesé sur le dynamisme initial. Les dissensions politiques entre le Conseil Général et la ville de Niort ont paralysé certaines initiatives, comme la tentative de mise en place d'une AIVS.

Toutefois le constat d'une moindre activité ne saurait être trop marqué. Dans le Nord du département, une association d'insertion par le logement est particulièrement active, notamment en faveur du logement des jeunes. Elle est entre autre soutenue par le Pays, pour qui le maintien ou l'arrivée de jeunes en milieu rural est un enjeu crucial.

Le FSL est géré par une instance départementale, sans commission locales. La plupart des *situations* sont traitées de manière administrative au vu du règlement intérieur du FSL. Une commission se réunit hebdomadairement pour les *situations* plus litigieuses et pour certaines aides, notamment quand l'endettement est plus important ou pour l'attribution de mesures d'ASLL. Le service de gestion du FSL a été déléguée à une association. Cette configuration est issue de la mise en place d'une Commission des Aides et Secours d'Urgence (CASU), qui intégrait le FSL dont la gestion avait déjà été déléguée à cette association. Après la décentralisation, cette organisation a été maintenue. A noter que le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) est géré conjointement au FSL.

Dans la suite du texte, compte tenu du choix d'anonymisation que nous avons fait, la mention des départements n'apparaîtra pas. Les exemples et extraits d'entretien et d'observation seront pris dans les quatre départements. En effet, au delà des différences locales dans l'organisation et l'offre d'aides et de dispositifs, on peut faire le constat d'une homogénéité des conceptions de l'individualisme institutionnel qui fait l'objet de notre étude. Cette homogénéité est liée à la prégnance du paradigme de l'insertion dans les conceptions et l'organisation des politiques locales du logement des personnes défavorisées. C'est cette influence que nous allons aborder dans la dernière section de ce chapitre.

2.4. L'insertion par le logement

a) Rapports avec le paradigme de l'insertion

L'insertion par le logement est une notion parfois employée par les professionnels ou des organisations associatives comme la FAPIL⁶⁹. L'expression apparaît également dans la circulaire de 1993. Elle est en concurrence avec d'autres dénominations comme « droit au logement »⁷⁰ ou « logement des personnes défavorisées »⁷¹. Cette notion est floue, et les acteurs la mobilisent de manière ambiguë. Elle est censée démarquer de l'assistance et de l'hébergement, en valorisant un savoir-faire spécifique. Cependant cette expression peut permettre d'éclairer certaines dimensions de l'action publique étudiée. Nous proposons de l'interpréter dans le cadre du paradigme de l'insertion, défini au chapitre précédent.

Dans le premier chapitre et dans la description de la mise en place de la loi Besson, nous avons incidemment rapporté l'insertion par le logement au paradigme de l'insertion. Nous voulons à présent justifier plus précisément ce rattachement, avant d'expliquer certaines spécificités de l'insertion par le logement dans la sous-section suivante.

On retrouve dans certains aspects des politiques du logement des personnes défavorisées les prescriptions qui formaient la composante *hypothèses et lois* du paradigme. Ces politiques sont organisées sur un mode décentralisé et territorialisé, et sont fondées sur une individualisation des aides, sous forme d'aides financières ou d'accompagnement social⁷². On y retrouve l'objectif de responsabilisation, appuyé sur le tryptique : paiement du loyer, respect du voisinage, maintien du logement en bon état. Comme nous le verrons, la dimension capacitaire est fortement présente dans l'accompagnement social, et le versant insertion sociale apparaît, notamment par l'appropriation du quartier. La discrimination positive est moins prégnante⁷³.

69 Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement.

70 Selon l'intitulé de la loi Besson.

71 Dans l'intitulé des « Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ». Dans certains départements, on parle de logement « des démunis », voire des « plus démunis ».

72 A la différence d'autres politiques du logement qui sont moins individualisées comme la construction de logements sociaux ou l'octroi d'une APL sans autres considérations qu'un barème de ressources et de critères liés au logement.

73 On pourrait peut-être y rattacher certains statuts de logement moins protecteurs qui permettent l'accès au logement à des personnes qui n'auraient pas eu de logement sans cela. Le caractère positif de cette discrimination est discutable.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

La *méthodologie* du paradigme se retrouve également : insistance sur le partenariat et le projet côté institutionnel ; recherche d'un projet résidentiel pour les bénéficiaires, qui peut prendre la forme d'un « parcours résidentiel » aboutissant sur le logement « autonome et de droit commun »⁷⁴ ; mise en place de magistratures sociales pour l'attribution des aides, qui travaillent sur des *situations* et des *problématiques*, comme nous le définirons au chapitre suivant.

De même pour les *outils et instruments*. Le contrat est là aussi abondamment utilisé, que ce soit entre institutions, avec les prestataires associatifs - sous la forme de l'agrément – ou avec les usagers. Nous en trouverons des exemples dans la suite.

Pour ce qui est de l'étage des *principes métaphysiques généraux* au fondement du paradigme, l'exercice est un peu plus difficile. L'importance d'une « pédagogie de l'effort » que nous détaillerons et la conditionnalité de l'aide rapprochent de l'Etat social actif. Nous verrons également que l'individualisme institutionnel des politiques du logement des personnes défavorisées est bien celui de l'individu autonome et responsable « habitant ». La lutte contre l'exclusion conçue comme un isolement des réseaux sociaux est un peu moins présente. L'égalité des chances inspire en partie l'individualisation de l'aide et le fait d'apporter une aide supplémentaire à des personnes *défavorisées*.

On peut donc parler d'insertion par le logement au sens du paradigme de l'insertion. Toutefois, il faut garder à l'esprit que l'insertion par le logement n'a pas le même poids que les politiques mises en place pour le RMI ou les politiques de la Ville. Par exemple le RMI coûte de l'ordre de 5 milliards d'euros par an et touche plus d'un million de bénéficiaires (deux millions de personnes en comptant tous les membres des foyers bénéficiaires), alors que les FSL représentent un coût d'environ 300 millions d'euros et 250 000 ménages bénéficiaires. Les publics ne sont pas les mêmes, même s'il y a des bénéficiaires communs. Enfin l'insertion par le logement intervient à la suite d'une longue histoire de l'action sociale en matière de logement (Ballain et Maurel, 2002).

Si rapprocher l'insertion par le logement du paradigme de l'insertion permet d'en avoir une vision plus claire, les usages de l'expression par les agents de ces politiques sont plus équivoques. A partir de ces différentes interprétations, nous allons pouvoir expliquer certaines spécificités de l'insertion par le logement dans la sous-section suivante.

74 Ou « décent et indépendant » dans la loi Besson modifiée.

b) L'insertion par le logement ou le logement comme propédeutique

Le terme d'insertion est fréquemment employé par les professionnels de l'action sociale, dans une acception moins stricte que la définition comme paradigme que nous avons proposée. L'insertion serait déclinée par secteur, insertion par l'économique, par la santé, par le logement, par la formation, par le sport ⁷⁵...

Quand il s'agit de logement ou de santé, l'insertion a un caractère ambigu. Comme le dit crûment un article dans une revue professionnelle, destinée aux travailleurs sociaux : « Comment répondre à la demande de logement des plus démunis tout en utilisant cette quête pour favoriser leur insertion sociale ? » (Trémintin, 2004). Il s'agit à la fois de répondre à un besoin et de se servir de la réponse à ce besoin comme d'un outil d'insertion. L'aide allouée au nom d'un besoin vital (la santé, le logement, la survie économique) doit permettre en outre de retisser des liens, de s'insérer. Cet article mérite d'être cité plus longuement pour mieux comprendre l'état d'esprit et les contraintes de l'insertion par le logement. Il s'agit de la recension d'un livre écrit par les membres de l'association *Habitat Alternatif Social* qui prend en charge des baux glissants dans la région marseillaise (Habitat Alternatif Social, 2002). L'article revient sur l'action de l'association :

Tout candidat n'est pas forcément éligible. [...] Près de 600 ménages sollicitent chaque année l'association pour obtenir un logement, mais seule une centaine de demandes peut être satisfaite. Cela commence souvent par une communication téléphonique qui permet de vérifier les critères d'admissibilité. Une rencontre est ensuite proposée, afin de présenter les modalités de l'accès au logement. Une fois la candidature acceptée, un délai de quatre mois est respecté au cours duquel il est demandé au ménage de se mobiliser, en régularisant sa situation si nécessaire (recherche de stage ou de travail, enregistrement à la CPAM...) et en préparant son accès au logement. Le candidat doit rappeler chaque mois pour réactualiser sa demande. S'il ne le fait pas, il est radié de la liste d'attente.

L'entrée dans le logement se fait après une visite qui permet d'envisager la réalisation de travaux en vue de l'amélioration ou de l'adaptation des locaux. Plusieurs contrats sont alors signés. Un contrat d'hébergement d'abord : le ménage n'a pas encore le statut de locataire, mais est simplement hébergé, comme dans n'importe quel CHRS. Un contrat personnalisé d'accompagnement social ensuite, qui s'appuie sur des orientations positives et précise les différents aspects de la gestion du logement. Enfin, est établie une fiche financière personnalisée qui précise un budget, [...]

75 Dans le RMI, les acteurs parlent d'insertion professionnelle et d'insertion sociale.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Lorsque l'évolution du ménage hébergé semble suffisamment autonome, l'association lui propose alors de devenir locataire direct. [...] Tout est mis en œuvre pour que les personnes aidées n'aient plus besoin de l'être. [...]

La viabilité de l'association dépend de sa crédibilité. On imagine mal sa pérennisation allant de pair avec un nombre important de logements se dégradant ou donnant lieu à des impayés réguliers une fois le locataire laissé à lui-même. Une telle réputation provoquerait le boycott des bailleurs. Si le choix des candidatures est une étape importante, toute dérive est rapidement sanctionnée. Une clochardisation ou l'incapacité à payer en temps et en heure débouche sur une sortie du dispositif. L'association a même eu recours (3 fois en 15 ans) à une expulsion par les forces de police.

On comprend l'importance accordée à l'évaluation de chaque candidature. Un critère essentiel est retenu : la capacité à se mettre en mouvement et à rebondir en utilisant tant son énergie vitale que le désir de s'en sortir. [...] On l'aura compris, Habitat alternatif social n'est là ni pour loger, ni pour abriter, mais pour simplement accompagner le désir d'acquérir son logement, en se proposant comme transition entre la situation de sans domicile et celle de locataire.

L'extrait explique bien les enjeux des baux glissants et les contraintes qui pèsent sur les prestataires, notamment dans la relation avec les bailleurs. On reconnaît nombre des thèmes du paradigme de l'insertion : importance de la sélection, de l'engagement des bénéficiaires, contractualisation des rapports entre l'association et les usagers. Le candidat puis le sous-locataire doit manifester sa motivation et ne pas se laisser « dériver ». L'association ne serait là que pour « accompagner le désir d'acquérir son logement ».

Dans les politiques du Rmi, Isabelle Astier distinguait un droit au revenu et un droit à l'insertion (Astier, 1997). Mais s'agit-il d'un droit à l'insertion ou d'un « devoir » d'insertion qu'on échangerait contre un « droit » au revenu ? Ces ambiguïtés amènent Isabelle Astier à parler de « souci d'insertion » des administrations. Dans quelle mesure la volonté de s'insérer devient-elle condition de l'octroi de l'aide ?

Loïc Aubrée revient ainsi sur le parallèle entre la loi Besson et les politiques d'insertion :

L'objectif de la loi Besson ne vise pas seulement la satisfaction des besoins en logement. Mise en œuvre en relation avec d'autres dispositifs, notamment ceux concernant le RMI, cette loi s'inscrit également dans la logique des politiques de l'insertion. Le logement n'est plus offert seulement comme la composante d'un niveau minimum d'existence mais constitue un support à une démarche d'insertion. Il est présenté comme un préalable à l'insertion professionnelle ou comme un élément de l'insertion sociale. Cette conception représente un infléchissement important : en effet, on considère habituellement que l'autonomie financière, liée à l'occupation d'un emploi, conditionne l'obtention d'un logement. (Aubrée, 1995, p 213)

L'insertion par le logement met en tension un registre du besoin et un registre instrumental, ou de l'efficacité, pour reprendre les catégories de Jon Elster que nous détaillerons au prochain chapitre (Elster, 1992). Cette tension se retrouve dans le discours des acteurs du logement des personnes

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

défavorisées. Chez certains, derrière l'expression « insertion par le logement » il y a l'idée qu'il n'y a pas d'insertion possible sans logement, c'est une condition préalable à l'insertion ; chez d'autres « insertion par le logement » signifiera que le logement est un outil de l'insertion. Cette distinction est importante, même si les discours des agents empruntent facilement aux deux registres en même temps.

C'est par exemple le cas pour l'association Habitat Alternatif Social dans l'ouvrage dont l'extrait précédent faisait la recension. La dimension instrumentale y est clairement affirmée, mais le registre du besoin n'est pas effacé :

Pour HAS [Habitat alternatif social], le logement n'est plus une finalité en soi, mais devient donc un outil de l'insertion. Sans doute est-ce un paradoxe car les personnes en difficulté, de façon générale, viennent nous voir pour avoir ce logement et uniquement pour cela. [...]

Nous prenons le temps d'expliquer et de ré-expliquer notre démarche mais la personne n'est pas toujours à même de l'entendre : elle a besoin d'un toit parce qu'elle est à la rue ! [...] Lorsque nous leur avons permis d'avoir un chez soi douillet qui soit propice à la rencontre, nous avons rempli une partie de notre contrat. Elles commencent à nous faire confiance et nous savons que nous pourrions aller plus loin ensemble. (Habitat Alternatif Social, 2002)

Répondre au besoin est ici « une partie du contrat ». La distinction est plus franche dans cet extrait d'entretien avec un responsable d'une autre association qui gère des baux glissants :

Mme de Cevat : [L'association] ne prend plus un certain type de public. Tout ce public extrêmement marginalisé, qui n'est pas du tout capable de se mobiliser autour d'un projet, qui est dans : « Aujourd'hui j'ai besoin d'avoir un toit, demain j'ai besoin de manger » et pas au-delà, ce public-là, qu'on n'arrive pas forcément à remettre en selle, ce n'est pas nous⁷⁶. On s'est rendu compte qu'il faut qu'il y ait un parcours préalable. [...] Que quand les gens peuvent intégrer un centre d'hébergement, on peut travailler avec le centre d'hébergement sur un projet à long terme, un cheminement. [...] On va pouvoir rencontrer les gens alors même qu'ils sont hébergés et qu'il n'y a plus cette pression de : « Je n'ai pas de toit pour dormir ce soir » [...]. Ce n'est pas quand on sera dans le toit qu'on va se mettre à chercher une insertion professionnelle. C'est avant qu'on commence à se remettre à niveau, qu'on se remet à flot, qu'on fait des démarches. [...] Donc, un certain nombre de publics on essaie de faire en sorte qu'ils aient un parcours préalable dans d'autres structures, pour qu'ensuite ils puissent accéder à un logement.

Dans cet extrait la partition est claire et à l'origine d'une division du travail - social - : les services de l'hébergement répondent au besoin d'abri (« avoir un toit ») et l'association d'insertion par le logement au moyen du bail glissant travaillera ensuite sur une insertion réalisée *par* le logement, avec des publics « capables de se mobiliser autour d'un projet ».

76 Il semble que ce ne soit pas non plus le public de l'association marseillaise, compte-tenu de la sélection évoquée plus haut.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

En continuant à jouer sur la polysémie de l'expression, on peut noter l'idée que l'insertion par le logement est d'abord insertion *dans* le logement, dans la mesure où il est difficile de trouver un logement accessible aux ménages à très faibles revenus, et où certains publics auraient besoin d'un apprentissage de l'usage même du logement.

Cette acception amène à la notion de parcours résidentiel, également évoquée dans l'extrait d'entretien⁷⁷. Les statuts d'occupation des dispositifs d'insertion par le logement ou d'hébergement sont le plus souvent temporaires⁷⁸. A l'issue du dispositif, le ménage est censé avoir évolué dans son parcours résidentiel, en accédant à un statut plus autonome. L'issue finale du parcours résidentiel serait l'accès au logement de droit commun, et la satisfaction des exigences fondamentales des bailleurs, indicateurs rudimentaires de l'insertion : paiement régulier du loyer et occupation paisible des lieux - pas de troubles du voisinage ni de dégradation du logement.

On retiendra de l'insertion par le logement son insistance sur le projet, et son insistance sur un caractère instrumental de l'offre de logement, perçu comme propédeutique à la vie insérée, en société, au détriment d'une vision de l'offre de logement comme réponse à un besoin.

Mais l'insertion par le logement est concurrencée par la notion de droit au logement opposable, qui tend à faire du logement un droit fondamental, préalable à l'insertion. C'est ce dernier point que nous allons aborder avant de conclure ce chapitre sur les politiques du logement des personnes défavorisées.

c) Insertion par le logement et droit au logement

L'idée de droit au logement opposable commence à émerger en France avec un collectif d'associations qui définit une plateforme pour le logement opposable en 2001. Le Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées développe ensuite le projet dans ses rapports annuels adressés au président de la République. Ce « droit au logement opposable » (DALO) permettrait des recours en justice contre une instance publique garante du droit au logement.

Une question importante dans la réflexion sur l'opposabilité du droit au logement est de déterminer la responsabilité de ce nouveau droit : faut-il que ce soit l'Etat, garant de la solidarité nationale, ou les EPCI, à qui on confierait l'ensemble des compétences du logement ? C'est la

⁷⁷ La notion de « parcours » est un élément du paradigme de l'insertion, qui marquerait la prise en compte des trajectoires des individus.

⁷⁸ Dans le cas du bail glissant, les occupants peuvent signer un bail de droit commun à la fin de la mesure sans changer de domicile. Mais il n'en reste pas moins que ce statut de bail glissant est lui-même temporaire. Les « pensions de famille » ou maisons-relais peuvent être vues comme des exceptions, dont le statut d'accueil à durée indéterminée de populations très marginalisées est encore fragile.

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

position du Haut-Comité qui y voit un moyen de réorganiser les compétences du logement, éclatées entre de trop nombreux acteurs. Cette réorganisation permettrait d'améliorer la production de logements pour produire à hauteur des besoins.

Peu à peu l'idée de droit au logement opposable gagne du terrain et trouve des soutiens institutionnels. Christine Boutin dépose une proposition de loi en 2005 à l'Assemblée nationale en faveur du DALO, avec l'Etat comme responsable.

C'est la mobilisation des Enfants de Don Quichotte à l'hiver 2006, dans un contexte de pré-campagne électorale qui déclenche le vote de la loi, promulguée le 5 mars 2007. C'est finalement l'Etat qui est désigné comme garant du droit au logement, avec une mise en place progressive de l'opposabilité⁷⁹. Toutefois à titre expérimental les EPCI peuvent demander d'avoir la responsabilité du droit au logement.

La revendication d'un droit au logement ne se situe pas tout à fait sur le même plan que l'insertion par le logement, si l'on suit les arguments des acteurs à l'origine de ce projet. La « plateforme pour un droit au logement opposable » signée par des associations et des syndicats en 2003 déclarait ainsi que

Le droit au logement est celui d'accéder à un logement décent, convenablement situé et suffisamment desservi par des équipements publics et privés. Sans lui, l'accès aux autres droits fondamentaux est compromis. Il est primordial pour permettre à chacun de prendre place dans la Société. (Collectif, 2003)

Mais la plateforme précise plus loin que « lorsqu'il est nécessaire, l'accompagnement social lié au logement doit tendre à la promotion de ses bénéficiaires » et que « le dispositif existant de sécurisation économique (Aides à la personne et Fond de Solidarité Logement en particulier), garantissant les "parcours d'habitat" de chacun, devra être amélioré. »

Dans ces revendications le logement est la condition d'un « accès aux autres droits » plus que l'outil de cet accès. Le droit au logement est aussi un « droit à la ville » - cette curieuse expression d'Henri Lefebvre rendant compte de la revendication d'un logement « convenablement situé et suffisamment desservi par des équipements publics et privés ».

Dans son argumentaire, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées avance que le droit au logement est reconnu par un certain nombre de textes de lois ou de traités internationaux dont la France est signataire, mais que son effectivité n'est pas réelle. Le droit au logement opposable forcerait à mettre en place une action publique efficace pour le logement des personnes défavorisées. Le Haut Comité écrit ainsi :

⁷⁹ Pour une discussion du projet de loi du 17 janvier 2007 voir (Leplaideur et Brunet, 2007). Voir aussi les réserves émises dans rapport de la Fondation Abbe Pierre (Fondation Abbe Pierre, 2008, p 183-196).

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

Le droit au logement opposable est nécessaire. [...] Parce qu'il se heurte à des processus structurels qui ne peuvent pas être combattus dans le cadre existant des outils du logement des défavorisés.

L'exclusion du logement renvoie aujourd'hui à des processus structurels lourds : le développement de la pauvreté urbaine, le fonctionnement des marchés de l'immobilier, la ségrégation spatiale. Or le cadre d'intervention des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées porte sur des outils marginaux tels que les FSL ou le logement très social, nécessaires mais limités. C'est sur l'ensemble des politiques qui touchent à l'habitat qu'il convient d'agir.⁸⁰

L'argument se situe dans le domaine général des politiques du logement, dans lesquels PDALPD et FSL occupent une place marginale. Le DALO vise à réorganiser l'action publique pour produire du logement accessible aux revenus modestes. L'insertion correspond à un autre champ d'action publique.

L'influence de la loi DALO est encore difficilement mesurable. Par rapport au paradigme de l'insertion on peut remarquer qu'elle rentre dans le cadre d'une individualisation de l'aide et donne lieu à une nouvelle magistrature sociale. Mais son affirmation comme droit opposable lui donne un sens différent. Le recours juridique serait surtout un moyen d'inciter à produire ou à trouver des solutions *in fine* plus globales qu'individuelles⁸¹.

Conclusion du chapitre

A l'issue de ce chapitre nous avons donc présenté les politiques du logement des personnes défavorisées, en les replaçant dans l'histoire des politiques du logement et en détaillant leur organisation et leurs dispositifs. Nous avons également présenté les différents départements sur lesquels a porté l'enquête.

Nous avons précisé les liens entre ces politiques et le paradigme de l'insertion, qui permet de parler d'insertion par le logement. Mais envisager des politiques du logement sous l'angle de l'insertion ouvre des problèmes nouveaux – comme dans la mise en place d'un nouveau paradigme scientifique, même si la place de l'insertion par le logement dans les politiques du logement ne doit pas être surévaluée.

En effet la loi Besson affirme un droit à « une aide de la collectivité » pour « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses

80 La page Internet où se trouvait cet argumentaire semble avoir disparu

81 Voir aussi l'entretien avec le secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, réalisé à l'automne 2006, peu avant le mouvement qui donnera lieu au vote de la loi (Lacharme, 2006).

2. Politiques du logement des personnes défavorisées

ressources ou de ses conditions d'existence », « pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ». Reste à définir ces difficultés particulières qui justifient l'aide, et l'aide appropriée dans le cadre du paradigme de l'insertion. Comme nous allons le voir, dans les chapitres suivants ces définitions sont un problème cardinal de l'insertion par le logement. Le prochain chapitre détaille les contraintes qui pèsent sur la définition des bénéficiaires et les formes que prend la résolution pratique d'une tension entre individualisation de l'aide et traitement équitable des *situations*.

3. Définir des bénéficiaires

Introduction du chapitre

Dans ce chapitre nous aborderons la question de la définition des bénéficiaires de l'insertion par le logement. Dans la première section (§ 3.1), après avoir fait un détour par l'analyse de Jon Elster sur les principes d'attribution de biens rares par des institutions de « justice locale » (§3.1.a), nous rapporterons cette définition à une tension entre un principe d'individualisation de l'aide et un principe d'équivalence (§3.1.b). Cette tension recouvre partiellement la distinction entre d'une part l'usage de normes, préceptes informels de jugement et d'autre part la formulation de règles formelles d'instruction, de délibération et d'attribution (§3.1.c).

Dans l'insertion par le logement, le principe d'individualisation va notamment être pris en charge par le travail des commissions d'attribution des aides. Ces commissions prennent également en compte le principe d'équivalence, qui s'exprime particulièrement dans un règlement intérieur.

Dans la deuxième section nous nous pencherons sur ces règles, en nous interrogeant sur leur rôle (§3.2.a) et sur leur élaboration (§3.2.b). Cette élaboration doit tenir compte d'injonctions légales, mais est également issue d'un travail local. Deux tableaux montreront les fortes disparités d'un département à l'autre dans les critères d'appréciation des demandes et les niveaux d'aide. Les deux sous-sections suivantes mettent en avant une tendance à la persistance et à la complexification de la règle (§3.2.c) et une tendance à l'autolimitation de la règle (§3.2.d).

Enfin la dernière section propose un cadre d'analyse du travail des commissions d'attribution. Nous reviendrons sur la notion de magistrature sociale proposée par certains auteurs (§3.3.a). Nous définirons ce sur quoi travaille ces magistratures sociales à partir d'un terme utilisé par les professionnels rencontrés : la *situation*, que nous entendrons comme la représentation administrative de l'usager (§3.3.b). Ces *situations* sont fondées sur des *problématiques*, autre terme

entendu dans un sens particulier, qui désigne les problèmes des usagers relevant de dispositifs locaux. (§3.3.c). Ces *problématiques* doivent être exposées dans une *mise en récit* des biographies des demandeurs. (§3.3.d).

Pour préciser l'intérêt heuristique de la notion de *situation*, nous en détaillerons les limites temporelles et le rôle dans la qualification des demandes (§3.3.e). Enfin nous terminerons la section en évoquant la distinction entre personnel « à fibre sociale » et personnel administratif, reflet de la tension entre individualisation des aides et principe d'équivalence (§3.3.f).

3.1. Attribuer des biens rares

a) L'approche de Jon Elster

L'analyse de Jon Elster dans *Local Justice* (Elster, 1992) peut être utile à l'étude des politiques d'insertion par le logement. Il définit les problèmes de « justice locale » comme étant traités par des institutions relativement autonomes, n'ayant pas un caractère compensatoire (ou seulement dans un secteur particulier), et concernant l'allocation en nature de biens rares ou de tâches nécessaires¹ (*ibid*, p 4). Le terme de « justice » est employé non pour défendre une conception personnelle de la justice, mais pour qualifier les types d'explications que donnent les acteurs à leurs pratiques d'attribution.

Jon Elster remarque que les biens ou tâches à distribuer peuvent être ou non rares², sécables et « homogènes » - ce dernier point caractérise le fait que tous les éléments à attribuer sont ou non identiques, avec la même valeur. Ces critères de rareté, de divisibilité et d'homogénéité se retrouvent dans les « biens » dispensés dans les politiques du logement des personnes défavorisées. Les fonds alloués au Fonds Solidarité Logement, le nombre de logements accessibles aux ménages à faibles revenus ou de places disponibles dans les différents dispositifs seront plus ou moins importants. Certains biens octroyés par les dispositifs locaux d'aide au logement sont monétaires, donc sécables³. D'autres ne sont pas monétaires, par exemple l'attribution prioritaire de logements

1 Jon Elster prend comme exemples l'attribution d'un organe pour une transplantation, l'admission dans une université sélective, la conscription ou le placement des détenus.

2 La rareté pouvant être plus ou moins « naturelle » ou « artificielle » (*ibid*, p 21-22)

3 Les transferts monétaires ne sont pas pris en compte par Elster. Cependant certains des principes d'allocation qu'il mentionne peuvent s'appliquer à ces aides financières, constituées comme des biens rares (voir le chapitre suivant).

sociaux ou les places dans certains dispositifs d'insertion. Enfin les biens attribués ne sont pas tous homogènes : la localisation et le type de logement proposé pourront être plus ou moins intéressants pour le demandeur⁴.

Jon Elster dégage plusieurs principes guidant les choix des instances de justice locales dans l'attribution des biens rares ou des tâches nécessaires :

- **l'égalité** : selon l'auteur, c'est le critère appliqué en priorité. Si le bien est insécable, il peut être attribué au moyen de loteries, ou selon un principe de roulement⁵.
- **le temps** : le bien est attribué au moyen d'une liste d'attente, selon l'ancienneté etc. Dans le domaine du logement, le délai d'attente « anormalement long » pour accéder au logement social est un critère pouvant permettre de bénéficier d'un accès prioritaire.
- **le statut** : par exemple selon l'âge, le sexe, le statut familial, la résidence... Certaines aides sociales s'appuient sur ce type de statut pour définir des ayant-droits ou des publics cibles.
- **le niveau de prospérité** [*welfare*]: il s'agit de comparer l'état des différents demandeurs. L'auteur subdivise ce principe en deux : on peut choisir d'attribuer le bien rare à celui qui est dans l'état le plus défavorisé (critère de besoin) ou à celui qui bénéficiera le plus de l'attribution du bien autrement dit, pour lequel l'impact marginal de l'attribution du bien sur le niveau de prospérité sera supérieur (critère d'efficacité)⁶.

4 A strictement parler, les dispositifs spécifiques du logement des personnes défavorisées n'octroient pas directement de logements.

5 Jon Elster remarque que l'égalité absolue serait de ne pas distribuer de bien si on ne peut le distribuer à tous. En pratique cette position est rarement observée dans les politiques sociales. Mais il peut s'observer dans d'autres champs, notamment dans la sphère domestique. Il est probable qu'un parent, n'ayant pas assez d'argent sur lui, préférerait s'abstenir d'acheter une unique glace - insécable - pour ses nombreux enfants, plutôt que d'attribuer le bien convoité par tirage au sort.

Jean Carbonnier commentant le premier jugement de Salomon (proposant qu'on partage un enfant entre deux plaignantes qui prétendent en être la mère) estime que dire le principe d'égalité est le premier mobile de la justice (avant celui d'expression de la vérité, ou de la justesse, qui correspondrait au deuxième jugement de Salomon, qui attribue l'enfant à sa mère véritable, celle des deux qui a manifesté son horreur à l'idée qu'on partage l'enfant en deux) (Carbonnier, 2001).

6 Dans les exemples de Jon Elster ce genre de dilemme apparaît notamment dans les choix de patients pour des greffes d'organes. Mais ce dilemme est également fréquent dans les politiques sociales : doit-on plutôt aider les plus démunis, dont à l'extrême la survie même est menacée, ou ceux dont on pense qu'ils pourront se réinsérer plus facilement dans la société ?

3. Définir des bénéficiaires

- **l'efficience** : il s'agit d'attribuer le bien à quelqu'un dont on pense que les compétences ou d'autres caractéristiques personnelles seront utiles aux autres demandeurs. Par exemple, sauver un médecin dans une catastrophe pourra permettre de sauver d'autres victimes.
- **le mérite** : il s'agit d'attribuer le bien en fonction d'une contribution antérieure à un but socialement valorisé. Jon Elster donne l'exemple des avantages ou priorités octroyées aux anciens combattants.
- **le pouvoir** : Jon Elster regroupe dans cette catégorie les attributions liées au pouvoir monétaire du bénéficiaire ou à son influence. La plupart du temps ce pouvoir n'est pas un principe légitime d'attribution⁷, mais Elster donne quelques exceptions, par exemple l'exigence d'un revenu minimum dans l'adoption.

Ces principes peuvent parfois être combinés dans des procédures d'attribution à plusieurs degrés (par exemple dans l'admission à certaines formations supérieures, présélection sur dossier selon certains critères puis examens oraux où d'autres critères sont pris en compte etc)⁸. Dans les chapitres suivants nous verrons que ces principes peuvent être invoqués dans les instances locales des politiques du logement des personnes défavorisées, et peuvent être à la base d'argumentations concurrentes sur les *situations* rencontrées. Léa Lima, dans sa thèse sur les politiques sociales en faveur des jeunes, s'appuie sur trois de ces principes pour expliquer les politiques d'attribution du Fonds d'aide aux jeunes : besoin, efficacité⁹ et mérite¹⁰ (Lima, 2004).

Jon Elster distingue, à la suite d'autres chercheurs, des facteurs (ou instances) de « premier ordre » qui influencent le montant total des ressources à allouer - elles correspondent peu ou prou à ce que nous avons appelé les *instances politiques* - et les « instances de deuxième ordre », chargées

7 Dans le domaine du logement, l'attribution de logements sociaux est souvent suspectée de clientélisme ou de mansuétude à l'égard des puissants, comme le *Canard Enchaîné* s'en fait régulièrement l'écho. Pour une étude universitaire de l'attribution des logements sociaux, nous renvoyons à l'ouvrage classique de Catherine Bourgeois (Bourgeois, 1996).

8 Dans son ouvrage, Jon Elster regroupe les principes en six catégories, que nous avons présentées différemment : l'égalité, le temps, le statut, les « autres propriétés », le pouvoir et les systèmes mixtes, combinant plusieurs des précédent principes.

9 Les principes de besoin et d'efficacité correspondent aux deux principes concurrents issus de la prise en compte du niveau de prospérité.

10 Signalons aussi le travail de Virginie Diaz-Pedregal qui s'inspire des analyses de Jon Elster pour étudier les structures du « commerce équitable » et les critères de justice qu'elles mettent en oeuvre, lire (Diaz Pedregal, 2007, pp 192-243).

Léa Lima s'inspire également du modèle des économies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot et le met en rapport avec celui de Jon Elster.

3. Définir des bénéficiaires

de l'allocation des biens rares (*ibid*, p 139)¹¹ - qui recouvrent ce que nous avons appelé les *instances du cas par cas*. Enfin les décisions de troisième ordre désignent les comportements ou choix des bénéficiaires potentiels qui affectent leurs besoins ou leur probabilité d'accès aux biens rares (p 141). Par exemple le fait d'être fumeur rendra plus probable le besoin de soins médicaux particuliers, voire de greffe d'organe¹². Ces comportements ou attributs peuvent définir des sous-groupes parmi les demandeurs. Par exemple dans l'attribution de logements sociaux, les ménages concernés par des opérations de démolition auront la priorité sur les autres ménages demandeurs¹³. Ces éléments de troisième ordre peuvent aussi être issus de l'action collective de bénéficiaires potentiels. Jon Elster donne l'exemple de l'action des syndicats dans les négociations de plans sociaux. Mais on peut aussi penser aux luttes des « sans » et à leur influence dans l'attribution de biens rares. Les exemples dans le domaine du logement semblent surtout franciliens, dont les plus connus sont le squat de la rue du Dragon en 1995, le relogement des victimes des incendies d'hôtels et de taudis parisiens en 2005 ou le mouvement de soutien aux expulsés du squat de Cachan en 2006. Le mouvement des enfants de Don Quichotte de l'hiver 2006-2007 fait exception par sa dimension plus nationale¹⁴.

Jon Elster discute des rapports entre conceptions de la justice locale et théories de la justice aux visées plus globales, comme l'utilitarisme ou les théories de John Rawls ou Robert Nozick. Selon lui les professionnels des différentes instances de la justice locale vont plutôt se référer aux principes d'une justice de sens commun. Cette conception commune de la justice serait résumée par les quatre principes suivants, chaque principe fonctionnant comme un codicille du précédent (*ibid*, p 240) :

- 1) Maximiser la prospérité globale. Il s'agit d'une version simple de l'utilitarisme, où il faut préférer les distributions où l'utilité totale est maximale, indifféremment du niveau des inégalités que cela peut aussi entraîner.
- 2) Déroger au principe précédent si nécessaire pour que tous puissent bénéficier d'un niveau de vie minimum. Ce principe est cousin du principe du « maximin », qui prescrit de choisir parmi plusieurs distributions, celle qui maximise la prospérité des plus défavorisés.

11 Didier Fassin applique ce modèle dans son analyse du Fonds d'urgence sociale (Fassin, 2001, p 442-443).

12 Mais il n'est pas à l'ordre du jour de dissuader les gens de fumer en leur conférant un handicap dans l'attribution de biens médicaux rares.

13 Ce qui participe de l'embolie de l'accès au logement social dans certaines zones cibles des opérations de rénovation urbaine où la demande en logement social est dans le même temps très forte.

14 Le mouvement Droit au logement (DAL), s'il a des groupes en région, paraît surtout présent en région parisienne. Pour une étude sociologique du DAL et de ses modes d'actions, voir les travaux de Cécile Péchu (Péchu, 1996).

3. Définir des bénéficiaires

- 3) Déroger au principe de garantie d'un niveau de vie minimal si les personnes se trouvent en deçà de ce niveau du fait de leurs choix personnels. Cette norme est proche de la norme d'internalité qui insiste sur la responsabilité propre des individus.
- 4) Déroger à ce principe de non-assistance si l'échec personnel et la non-réaction aux politiques incitatives sont dûs à une extrême pauvreté ou une carence psychologique [*deprivation*] Ici on retrouve les interrogations sur les « capacités » des individus, qui peuvent être défaillantes.

Jon Elster estime qu'il y a une tendance naturelle des sociétés à limiter le champ des décisions discrétionnaires. Passer d'un système discrétionnaire à une attribution plus mécanique est souvent plus économique. Mais surtout, les procédures laissant trop de latitude aux choix des responsables de l'allocation peuvent être critiquées comme arbitraires, propices à la corruption ou à la coercition.

Sans forcément passer à un système plus « mécanique » ou bureaucratique¹⁵, les procédures discrétionnaires peuvent être régulées en rendant ceux qui prennent les décisions d'attribution responsables des conséquences de leurs choix, et en assurant aux demandeurs des possibilités d'intervention ou de critique : publicité des critères, recours¹⁶, etc (*ibid*, p.162-164). L'auteur remarque que dans les procédures requérant un grand nombre d'informations (recrutement, admission dans une université), une place est laissée au discernement d'évaluateurs professionnels qui doivent fournir une expertise selon certains critères jugés pertinents. Mais là encore les coûts financiers et temporels, tout comme le risque de contestation peuvent amener à simplifier les procédures, en les assortissant de critères plus objectivés ou en réduisant le volume d'appréciations personnalisées.

On peut rapprocher de cette analyse une remarque de l'auteur à la fin de l'ouvrage. Jon Elster discute une conception de justice commune selon laquelle chacun doit avoir une chance de recevoir le bien rare et que tous contribuent équitablement aux charges nécessaires. Cette prescription pourrait militer en faveur d'une attribution aléatoire, au moyen de loteries ou tirages au sort :

15 Dans ce travail, nous emploierons systématiquement le terme « bureaucratique » au sens weberien. C'est à dire qu'il s'applique à des institutions au fonctionnement rationalisé, organisées en fonction d'un but, animées par des règles impersonnelles, où les agents sont interchangeables (Weber, 2003).

Weber remarque d'ailleurs dans « la politique comme profession et vocation » qu'une part significative de l'emploi public, autrefois attribué par prébende est assuré par des fonctionnaires au statut protégé, pour maintenir certaines fonctions de l'Etat hors d'atteinte de dirigeants politiques dilettantes. On peut voir dans ce processus un autre exemple, ici dans l'accès à l'emploi public, du passage de procédures discrétionnaires à des procédures plus objectivées (Weber, 2002).

16 On retrouve certaines suggestions de Pierre Rosanvallon pour rendre justes ou acceptables les nouvelles magistratures du sujet qu'il appelle de ses vœux (Rosanvallon, 1995,p220).

3. Définir des bénéficiaires

Bien que le caractère aléatoire des loteries soit [perçu comme] supérieur à la potentielle versatilité [*capriciousness*] d'une sélection discrétionnaire, les deux sont souvent perçues comme plus injustes qu'un système dans lesquels les cas sont jugés publiquement sur la base de critères aisément vérifiables. (p 244, traduction personnelle)

En quelque sorte, l'opinion publique demande une justice « procédurale », conception de la justice selon laquelle l'application rigoureuse d'une procédure équitable mène à des résultats considérés comme justes¹⁷. Cependant dans cette justice procédurale, une attribution selon des critères jugés pertinents sera préférée à une distribution aléatoire, elle-même préférée à une attribution discrétionnaire, car elle se montre plus attentive aux personnes. Tous ont alors une chance d'accéder aux biens rares, mais des probabilités différenciées d'y accéder (ou inversement, tous contribuent aux charges nécessaires, mais pas tous de la même manière).

L'analyse de Jon Elster peut être un outil important dans l'étude de l'insertion par le logement, qui attribue un certain nombre de biens rares et d'aides financières qui sont souvent allouées comme des biens rares¹⁸. Comme nous allons le voir à présent, ces politiques doivent résoudre une tension entre deux principes antagonistes.

b) Une double contrainte

Les politiques d'insertion par le logement sont soumises à une double contrainte fondamentale : l'exigence accrue d'individualisation des politiques sociales et un principe d'équivalence qui veut que pour des cas semblables, le traitement soit semblable.

Comme nous l'avons vu, le paradigme de l'insertion affirme que la *situation* de chaque demandeur est particulière et devrait recevoir une réponse adaptée, personnalisée. Ce programme trouve une expression très affirmée dans l'ouvrage déjà cité de Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*. Dès l'introduction l'auteur écrit :

Au delà des procédures standardisées traditionnelles, il faut par ailleurs que l'Etat-providence¹⁹ puisse personnaliser ses moyens, pour s'adapter à la spécificité des situations : en matière de chômage de longue durée et d'exclusion, il n'y a en effet que des situations particulières (Rosanvallon, 1995, p 11).

17 Selon Elster, les scandales liés aux problèmes de justice locale apparaissent plus en raison de manquements à l'équité, auxquels l'opinion est plus sensible que par la dénonciation de l'inefficacité des dispositifs (p 182).

18 Il y a aussi des « tâches nécessaires » avec les expulsions locatives. Comment « choisir » ceux à qui on accordera un sursis et ceux pour qui l'expulsion sera effective ?

19 L'auteur oppose systématiquement dans tout l'ouvrage « l'Etat passif-Providence » à « l'Etat actif-Providence ». Sur l'utilisation du terme d'Etat-Providence, Robert Castel remarque que « l'expression postule une relation en face à face entre un Etat bienfaiteur et des bénéficiaires, réceptacles passifs de ses dons » (Castel, 1999, p 450). Il lui préfère l'expression d'Etat social qu'il juge plus neutre (*ibid*, p 454).

3. Définir des bénéficiaires

De manière plus descriptive - dix ans plus tard il est vrai - Jacques Ion et Bernard Ravon écrivent à propos de l'avènement des « dispositifs » :

Ces dispositifs introduisent une rupture avec une façon de penser le travail social à partir du repérage de populations conçues en terme d'ayants droit. En se présentant comme toujours localisé, le dispositif implique une gestion différenciée et supposée adaptée à chaque contexte spécifique. (Ion et Ravon, 2005, p 73)

Ici l'adaptation au « contexte spécifique » peut s'entendre dans un sens très large : ce peut être le contexte du territoire considéré, celui de la conjoncture ou encore des *situations* examinées. Cette adaptation est fondamentale dans le paradigme de l'insertion. Ainsi Isabelle Astier écrit-elle à propos du RMI :

[Le revenu minimum d'insertion] implique une instruction et un suivi individualisé des dossiers et rompt par la même avec le principe d'égalité qui dit que la justice se tient dans le fait de traiter tout le monde de la même façon, dès que l'on réunit les conditions fixées par les règlements. (Astier, 1997, p 43)

Léa Lima, dans sa thèse sur les systèmes d'assistance-jeunesse, cite une dénonciation affirmée des méfaits des classification rigides :

La définition trop précise des publics-cibles est dénoncée par le rapporteur du groupe de travail chargé d'évaluer les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi, Raymond Hara, comme une « aberration » et même une « injustice ». En effet cette définition produit des situations d'exclusion :

« tel demandeur d'emploi de trente ou quarante ans ne pourra bénéficier d'une mesure qu'après avoir été inscrit pendant 12 mois au chômage. Tel jeune ne pourra accéder à un stage parce qu'il a un diplôme de "trop" ou parce qu'il a eu l'imprudence d'accepter un emploi de courte durée qui l'exclut des "primo-demandeurs" » En multipliant les critères, donc les catégories de bénéficiaires, on multiplie parallèlement les problèmes de frontières ou de "trous" [...] Sans doute faut-il utiliser d'autres critères davantage centrés sur leur situation par rapport à l'emploi que sur certaines caractéristiques. Cela permettrait de passer de la définition de publics-cibles à celle des situations - types » (cité dans Léa, p 399)

Le rapporteur dénonce ici une évaluation aveugle à ce que les catégories ont d'arbitraire, de contingent... mais appelle à de nouveaux critères relatifs à des « situations-types » - nous reviendrons sur ce terme. Bref, la règle ne disparaît pas, elle se transforme.

3. Définir des bénéficiaires

Car l'exigence d'individualisation est balancée par un principe d'équivalence qui veut que pour des *situations* semblables, le traitement soit semblable²⁰. La similitude s'entend « toutes choses étant égales par ailleurs », en particulier pour un territoire et un temps donnés, considérés comme équivalents. La cohérence territoriale est ici recherchée à un niveau départemental, et les enveloppes sont annuelles. Le traitement pourra donc être différent d'un département à l'autre et éventuellement d'une année sur l'autre.

L'attribution doit donc à la fois prendre en compte l'individu, et le rapprocher d'autres individus, en le rendant bénéficiaire d'une politique publique qui ne doit pas être arbitraire. C'est ce que décrit Isabelle Astier dans l'attribution du RMI :

Les commissions [locales d'insertion] sont traversées par une tension entre deux niveaux de réflexion : d'une part le niveau des personnes particulières qui leur sont décrites dans les contrats, et, d'autre part, celui de la montée en généralité et des principes plus larges qui servent de guides. [...] Lorsqu'on porte un jugement, on est amené constamment à faire un va-et-vient entre le général et le particulier sans jamais pouvoir envisager les deux niveaux à la fois²¹. Chercher à insérer, c'est penser que tous les hommes se valent, qu'ils sont égaux et que l'on doit appliquer le même traitement. Mais être juste en matière d'insertion suppose de tenir compte des particularités de chacun, notamment des difficultés et des faiblesses, et de faire des projets individuels qui en tiennent compte (*ibid*, p 28)

Tout le problème est de savoir comment des situations seront jugées semblables ou dissemblables, quel doit être le « grain » de l'évaluation et de l'attribution, pour qu'elles soient à la fois individuelles et justes.

Pour résoudre cette tension entre personnalisation et principe d'équivalence²², les partenaires des Fonds Solidarité Logement ont mis en place des commissions partenariales pour décider de l'octroi

20 Pierre Rosanvallon est conscient de cette contrainte. Il appelle à la formation de nouvelles magistratures du sujet (Rosanvallon, 1995, p 211 et sq) et invoque un « droit procédural » qui raisonnerait en terme d'« équité de traitement ». « Dans le modèle du droit procédural, l'équité signifie le droit égal à un traitement équivalent » (*ibid*, p 218-219). La redondance d'un « droit égal à un traitement équivalent » traduit peut-être l'inquiétude de l'auteur à ce sujet. Nous avons cité plus haut ses propositions de forme de recours pour les bénéficiaires. Pour une discussion très critique de l'emploi des notions d'égalité et d'équité par certains intellectuels au début des années 1990, voir (Burgi-Golub, 1996).

21 Cette idée qu'on peut distinguer deux états chez l'individu, du personnel au général nous semble fréquente. Elle est présente chez Rousseau dans sa construction de l'intérêt général et du contrat social, chez Boltanski et Thévenot – qui s'appuient d'ailleurs sur Rousseau – dans « l'armature à deux niveaux » des cités, chez Louis Dumont entre l'individu empirique et l'individu porteur de valeur, chez Thomas Nagel entre point de vue personnel et point de vue impersonnel (Nagel, 1994)...

22 Parler de principe d'équivalence plutôt que de principe d'égalité signifie déjà un compromis avec le principe d'individualisation. Dire que les situations sont « semblables », c'est admettre qu'elles ne sont pas strictement identiques.

des aides au cas par cas, et se sont dotées de règles, pour préciser ce qui pourra en général être considéré comme semblable ou pas. Schématiquement on peut considérer que ces commissions sont en charge du versant personnalisation, et que les règles sont du côté du principe d'équivalence. C'est dans cette tension, ce rapport entre des commissions et des règlements que doivent être définis des bénéficiaires qui ne sont plus des ayants-droits.

Dans l'attribution des aides de l'insertion par le logement, la règle formelle n'est pas seule à présider à la décision. Nous distinguons dans l'activité de jugement l'application de règles et de normes. Cette distinction fait l'objet de la sous-section suivante.

c) Normes et règles

Nous emploierons les termes de norme et de règle pour désigner deux choses différentes. Nous appelons *norme* une prescription informelle, non écrite, le plus souvent d'ordre moral, et *règle* une prescription formelle, écrite, qui se donne à voir dans des règlements ou des appareils juridiques qui lui confèrent son autorité.

Cette distinction a une ambition surtout descriptive et pourra paraître naïve aux philosophes du droit. Elle permet de décrire un certain nombre de débats observés dans les commissions d'attribution des aides. Les normes et règles qui y sont nécessaires concernent la procédure d'instruction et de délibération, l'évaluation des situations, l'attribution des aides et mesures et leur suivi. Dans les cas qui nous intéressent, les règles sont principalement celles des règlements intérieurs des FSL, mais on peut en rencontrer d'autres, notamment celles relatives à procédure d'expulsion (et à sa prévention) ou aux accords collectifs (pour l'accès prioritaire au logement social).

Dans l'usage que nous en ferons la norme est parfois proche de la notion de valeur mais comporte une dimension prescriptive que n'a pas forcément la valeur²³. La règle est souvent l'institution de la norme, ou la technique de la norme. Par exemple à la norme « d'aide aux plus pauvres » correspond une règle de calcul des ressources et un barème.

La règle n'épuise pas la norme, même si elle en aurait la prétention²⁴. On peut toujours reprocher à la règle de ne pas réaliser *en fait* la norme, ou de la mal réaliser, d'où sa remise en cause²⁵. Par exemple on peut considérer que le barème de ressources définit correctement la pauvreté. Mais on pourra aussi lui reprocher de mal prendre en compte certains ménages, certaines ressources ou

23 Nous utilisons également le terme de « principe » dans ce travail : principe d'individualisation, principe d'équivalence, plus loin principe de non-transgression de la norme. Nous les entendons comme des normes fondamentales, des méta-normes si l'on veut.

charges, d'être trop restrictif ou trop large, bref on pourra contester cette *règle* de définition de la pauvreté au nom de la *norme* de l'aide au plus pauvres.

Il peut y avoir des normes sans règle associée dans le règlement intérieur : par exemple dans certains FSL il n'y a pas de montant minimum de l'aide, de franchise à la manière des assurances, qu'appellerait pourtant une « éthique de la besogne »²⁶ fort présente dans le paradigme de l'insertion. Nous verrons un peu plus loin un exemple de ce type.

Existe-t-il des règles qui ne soit pas l'expression formelle d'une norme²⁷ ? Rien n'est moins sûr. Car soumise à la critique, une règle doit faire appel à une justification d'ordre général, qui peut ressortir à des principes de justice différents (Boltanski et Thévenot, 1991). Pour un juriste lecteur de Kelsen, le droit (et donc la règle) trouve sa justification dans lui-même (cité dans Livet, 2006). Par exemple le règlement intérieur du FSL est justifié comme appuyé sur des décrets, des lois et *in fine* sur la Constitution et les traités internationaux que la république reconnaît. Pour un non-juriste comme on en trouve dans les commissions, la justification de la règle est le plus souvent une norme²⁸. C'est pour cela que la norme peut permettre de justifier une dérogation à la règle, comme nous le verrons plus loin.

La norme peut parfois être l'expression sociale d'une règle. Dans une dispute au sens de Boltanski et Thévenot elle est alors le premier niveau de justification, correspondant à une compréhension simple de la règle, peu instrumentée par la référence concrète à cette règle. Par exemple le droit à la

24 Nous pensons ici au sens que Francesco Alberoni donne de « l'institution » comme réalisation des promesses de « l'état naissant » (Alberoni, 1993). L' « état naissant » correspond à un trouble profond, une révolution dans la vie personnelle ou sociale, qui se cristallise peu à peu en une « institution » qui prétend épuiser le sens de cet état initial. Par exemple, l'institution du mariage par rapport à l'état amoureux - ou la république socialiste soviétique dans un autre registre. Pourtant l'institution et l'état naissant sont aussi différents que la fleur l'est du fruit, selon une image de l'auteur.

Les analyses d'Alberoni sont notamment utilisées par Cécile Péchu dans son étude du DAL (Péchu, 1996). Dans *Couple ouvert à deux battants* il est critiqué de manière caustique par Dario Fo, qui le tient visiblement pour le porte-voix de la doxa en matière amoureuse.

25 Jean-Noël Ferrié, Gilles Boëtsch, Amia Ouafik écrivent ainsi que « La justification en droit n'est pas l'affirmation d'une conformité à la loi mais à des principes de justice reconnus comme supérieurs à la loi et généralement tenus pour admissibles. Il est ainsi possible de se référer à ces principes pour contester ou pour changer la loi. » (Ferrié, Boëtsch et Ouafik, 1994, p 682)

26 Selon l'expression de Max Weber (Weber, 1989).

27 Ou la résolution d'un conflit entre normes si l'on suit Alexis Trémoulinas (Trémoulinas, 2007).

28 Il y a deux manières de considérer la norme suivant qu'on parte de la norme à la règle ou de la règle à la norme : la norme comme précepte d'ordre général, productrice de règles, et la norme comme justification morale de la règle. Considérer la règle comme l'institution de la norme, qui en épuiserait la substance, c'est faire correspondre ces deux points de vue.

3. Définir des bénéficiaires

propriété est un droit constitutionnel, qui justifie le cas échéant l'expulsion d'un ancien locataire, mais les participants aux commissions mobilisent peu la Constitution dans leurs débats. Les règles immédiatement disponibles sont les règlements intérieurs qui traduisent un certain nombre d'exigences légales. Lois, décrets et Constitution ne sont pas cités en tant que tels, mais influencent la rédaction des règlements²⁹. L'application de la règle comme règle (et non comme une norme dont on ignore l'origine) nécessite une accessibilité « cognitive », une proximité que n'ont pas les textes juridiques. Dans le travail des commissions, ces règles éloignées interviennent sous une forme « vulgaire » et parfois méconnaissable, comme des normes³⁰.

Nous avons défini les normes comme des prescriptions informelles, non écrites. Elles ne sont pas pour autant toujours implicites. Elles deviennent explicites quand il y a un conflit sur l'interprétation d'une situation, comme nous le verrons dans les compte-rendus d'observation.

Alexis Trémoulinas, qui distingue à peu près de la même manière norme et règle, relève un cas troublant d'explicitation de la norme au travers des manuels de civilité étudiés par Norbert Elias. Ces guides de bonnes manières sont l'expression des normes d'un sous-groupe, que tous ne reconnaissent pas³¹. A la limite un tel guide peut devenir une règle pour ce sous-groupe, mais restera une norme partielle, située, pour le reste du groupe. Par exemple un code de déontologie professionnel ne sera pas forcément reconnu comme producteur de règles (ou même de normes) par les autres partenaires³². Ces exemples montrent l'importance de la construction du règlement et de l'autorité qui le légitime, qui le distingue ainsi d'un « manuel de civilité ».

L'idée de règle justifiée par une norme pourra sembler moins évidente pour ce qui peut être perçu comme exclusivement technique, en deçà de toute justification³³. Pourtant les instruments

29 Ces règlements correspondent à des « règles secondaires d'application » dans la terminologie de Pierre Lascoumes (Lascoumes, 1990).

30 On peut ajouter que les règlements intérieurs sont des systèmes de règle incomplets et fortement hétéronomes. Ils ne prévoient pas par exemple les modalités de leur révision. Ils peuvent ben sûr connaître des évolutions issues de problèmes « endogènes », mais une bonne part des évolutions sont tributaires des changements législatifs ou institutionnels.

31 Le pastiche érotique de Pierre Louÿs d'un guide de bonnes manières à l'intention des jeunes filles, qu'on rougirait de mettre dans une bibliographie de thèse, ne peut être un guide de bonnes manières car aucun groupe ne l'accepte comme tel : il n'est pas l'expression des normes d'un groupe, mais des lubies de son auteur. Il montre ainsi la fragilité normative de ces ouvrages qui tiennent principalement par l'autorité de leur auteur et le caractère convenu de leur préceptes.

32 On le voit dans l'observation des commissions quand elles mettent en présence des travailleurs sociaux et des agents au profil plus administratif.

33 C'est le régime de la *justesse*, que définit Luc Boltanski dans *L'amour et la justice comme compétences* ([Boltanski1991]).

3. Définir des bénéficiaires

techniques, notamment les logiciels informatiques, ne sont pas neutres. S'ils répondent à des problèmes pratiques – qui peuvent être issus d'une construction sociale –, ils intègrent également des exigences réglementaires, tributaires de justifications normatives³⁴.

Alexis Trémoulinas, dans sa thèse sur le « football informel d'esplanade » fait une observation importante sur l'usage de la règle. Il montre que revenir à la règle officielle de jeu plutôt que de construire une norme de jeu commune est destructeur de « capital social » ou de la confiance mutuelle entre les participants. Cette propriété peut être intéressante dans le cadre de l'insertion par le logement. Pour comprendre ce phénomène il faut citer longuement l'exemple donné dans le cadre du football informel d'esplanade :

Élaborer la norme est aussi créateur de confiance, à condition que cette élaboration soit concertée entre les différents protagonistes. Par exemple, [lors de la séance du] 15 juillet 2004, Gaston participe à l'élaboration d'une règle ponctuelle : sur le demi-terrain où nous jouons, il décide que les sorties en touche s'effectueront à partir de la 1ère ligne [...]. Il l'annonce de sa voix de stentor après 5 minutes de jeu. Peu après, un adversaire dépasse balle au pied cette fameuse première ligne et continue de jouer. Gaston ne lui en tient pas rigueur mais lui rappelle, une fois son action achevée, la règle qu'il a édictée³⁵. Après quelques cafouillages encore [...], les touches sont effectuées à partir de la première ligne. Il y a eu convergence progressive de la norme et cela n'a pu se faire que parce que cette élaboration, si elle a été lancée à l'instigation de Gaston, a mobilisé de nombreux joueurs. Trois semaines après, nous retrouvons deux des joueurs de l'équipe adverse et nous jouons ensemble immédiatement : la confiance générée lors de cette élaboration progressive de la norme constitue un capital social qui est transférable d'un jeudi sur l'autre. En revanche, le match du 5 août prouve par contraste l'importance de cette élaboration commune des normes de jeu pour le bon fonctionnement de la partie et la création de confiance. Le problème suscité par le port ou non de tee-shirts par l'équipe adverse peut provoquer des malentendus initiaux qui peuvent contribuer considérablement à dégrader l'ordre social. [...]

Une fois le refus entériné sur cette norme [du port ou non d'un vêtement pour différencier les équipes], la suite du match allait voir se succéder les accrochages et, vers la fin du match, un épisode révélateur. Vers 21h45, un joueur adverse effectue une touche au pied³⁶. Nous lui demandons de la refaire. Il se justifie en affirmant que 10 minutes auparavant, sur l'aile droite, Guillaume a fait de même. Acra qui s'est frictionné avec le joueur en question rappelle, goguenard, concernant l'action de Guillaume, que « c'était un coup-franc ». En l'absence d'accord sur les normes de jeu, et de palliatif (c'est-à-dire d'une élaboration commune de ces normes de jeu

34 Sur les relations entre social et technique, voir *La clé de Berlin* de Bruno Latour (Latour, 2006, p 33-46) ou les travaux de Jean-Marc Weller pour les politiques publiques (Weller, 1999).

35 Même si elle est explicitée, il s'agit plutôt d'une norme que d'une règle (NdR).

36 Cette manière d'effectuer une « touche » est contraire aux règles officielles du football et Alexis Trémoulinas s'en sert comme d'un révélateur des normes de jeu dans le « football informel d'esplanade » (NdR).

défaillantes), notre équipe puis Acra ont recours aux règles du football officiel, indice de la détérioration de l'ambiance du match en fin de partie.

La règle intervient ici en dernier recours, alors qu'une norme commune n'a pas pu être mise en place. Dans la pratique des commissions, le rappel brutal au règlement est rare, mais il peut là aussi avoir des effets sur la cohésion du groupe : il intervient comme un rappel à l'ordre, qui disqualifie la norme.

Nous verrons plus en détail dans le chapitre suivant le jeu entre la norme et la règle dans le travail des commissions. Mais avant cela il nous semble nécessaire de nous pencher sur l'élaboration de la règle, avant d'expliquer la notion de magistrature sociale et de définir l'objet sur lesquelles elles travaillent, la situation.

3.2. Du côté de la règle

a) Rôle de la règle

Les principales règles concernant l'octroi des aides financières sont rassemblées dans des règlements intérieurs du FSL. Les définitions nécessaires sont principalement de deux ordres : qui aider, comment aider³⁷. Et un problème subsidiaire consiste à organiser la prise de décision. Ces interrogations se posent tant aux *instances politiques* qui orientent les politiques menées localement et précisent les procédures de prises de décisions, qu'aux *instances du cas par cas*, qui examinent au quotidien les dossiers des ménages demandeurs d'aides.

Ces règlements intérieurs visent à mieux définir les bénéficiaires du FSL suivant les objectifs donnés dans le PDALPD et précisent souvent la forme que peut prendre l'aide (rapport prêts/subventions dans l'aide octroyée, montants plafonds de l'aide).

Les définitions du bénéficiaire et de la manière de l'aider sont liées. La définition d'un bénéficiaire, liée à la représentation qu'on s'en fait, souffle la manière dont une telle personne doit être aidée. De même les possibilités objectives d'aides (niveau de financement du FSL, structures existantes) contraignent la définition des bénéficiaires potentiels. La règle intervient aussi pour

³⁷ On retrouve des interrogations qui se sont posées au Fonds d'Urgence Social étudié par Didier Fassin (Fassin, 2001) : « La procédure de jugement mise en oeuvre [par la commission du Fonds d'Urgence Sociale] porte à la fois sur l'éligibilité (qui reçoit ?) et sur le montant (combien donner ?). La décision est donc double, à la manière d'un jury de tribunal qui doit déterminer la culpabilité de l'accusé et la peine à lui infliger, conduisant à une forme de *choix modulé* » (l'auteur souligne).

rappeler que les choix marginaux ont des répercussions sur le traitement de l'ensemble des demandes, dans le cadre d'enveloppes budgétaires fermées.

Les règles permettent de préciser comment s'applique le principe d'équivalence. Elles substituent à un principe d'équivalence général, abstrait, des équivalences³⁸ entre situations sous plusieurs rapports : par exemple niveau de la dette, composition familiale, niveau de ressources, type de besoin en accompagnement social³⁹...

Dans tous les départements, pour se donner des critères objectifs d'équivalence, les partenaires du Fonds Solidarité Logement ont recherché un « invariant » au sens mathématique, c'est à dire un indicateur qui subsumerait efficacement les situations des demandeurs sous lui⁴⁰. Ces indicateurs - et leurs dénominations - varient d'un département à l'autre : quotient social mettant en rapport les revenus et la composition du ménage selon un calcul des caisses d'allocations familiales ; « reste à vivre » prenant en considération les revenus, les charges fixes et la composition du ménage ; le fait de remplir deux critères sur une liste de trois etc.

Le système des règles, le règlement est donc un outil pour tenter d'obtenir un comportement unifié des commissions d'attribution. D'autres mesures limitent la variabilité du traitement : stabilité des membres d'une commission à l'autre, présence d'un référent assistant à toutes les réunions, dans certains départements volonté affirmée de limiter le nombre de commissions locales. Le principe d'équivalence, sous réserve que le règlement intérieur n'en donne pas une nouvelle définition dans la période considérée, doit être respecté pour les décisions d'une commission particulière (au cours d'une même séance comme d'une séance à l'autre) mais aussi à l'échelle du département, quand plusieurs commissions locales sont nécessaires. M. Muguet, responsable d'une structure de gestion du FSL et de certaines missions du PDALPD, précise ainsi ses préventions à ce sujet au nom de l'équivalence de traitement :

M. Muguet : [Je suis] très défavorable [à la mise en place de plusieurs commissions délocalisées] pour des raisons d'équité dans le traitement des dossiers. À partir du moment où ce ne sont pas les mêmes commissions, ce ne sont pas les mêmes personnes qui instruisent les dossiers, vous pouvez être tranquilles... Déjà, dans une même commission, entre le début de la commission et la fin, un

38 Ou plus précisément des classes d'équivalence, des groupes d'individus aux *situations* équivalentes sous le rapport de la règle.

39 La règle définit aussi une formation de jugement légitime pour statuer, qui doit être comparable d'une situation à l'autre.

40 Faire une subsumption c'est rapporter des cas à une catégorie (dire « ces deux nombres sont des nombres pairs »). La subsumption permet de déduire un certain nombre de propriétés communes, à partir de l'invariant initial : par exemple tous les nombres réunis à partir d'une propriété particulière (parité) ont aussi d'autres propriétés (par exemple « additionner un nombre pair et un nombre impair donne un nombre impair »). Ici on fait de la parité un invariant par rapport à l'opération qui nous intéresse (l'addition). Les invariants sont employés en théorie des jeux.

3. Définir des bénéficiaires

même dossier n'est pas traité de la même façon ; alors vous imaginez dans des commissions différentes ce que ça peut donner !

Nous avons pu faire des observations auprès de groupes de travail sur la réforme du règlement intérieur dans l'un des départements de notre enquête. Nous avons également eu accès à certains compte-rendus de ces groupes de travail réalisés par le secrétariat du FSL – ci-après « compte-rendu ». Nous citerons ces sources dans les pages suivantes.

Dans, l'un de ces compte-rendus, on voit que la règle ne concerne pas que le principe d'équivalence, elle est aussi un moyen de préciser des différences, la signification de certains dispositifs. Un certain flou y est dénoncé entre deux dispositifs de relogement qui peuvent paraître en concurrence, l'un dépendant du FSL, l'autre étant les accords collectifs départementaux :

Quelles sont les interférences entre le relogement prioritaire et les accords collectifs ?

Pour les accords collectifs, il suffit de deux critères. Le barème est plus élevé et on trouve plus de salariés. Les problèmes de santé et de handicap sont pris en compte. [...] Mais ces priorités ne sont pas clairement écrites dans un règlement, précise [une représentante du Conseil général]. Il faut certes recadrer le F.S.L. mais il faut aussi que le préfet recadre les accords collectifs.

La question essentielle paraît des recoupements ou des divergences entre le public des accords collectifs et du relogement prioritaire. Schématiquement si le public des relogements prioritaire est inclus dans celui des accords collectifs, il n'y a plus lieu de faire du relogement prioritaire. La difficulté vient du manque de cadrage des accords collectifs. Faire évoluer le FSL-Prioritaire de manière pertinente implique de développer des différences avec les accords collectifs pour en faire un outil complémentaire.

Sur la question de la suppression [du dispositif de relogement prioritaire], [la représentante du Conseil général] rappelle que le label est venu de la nécessité de créer un dispositif plus clair pour faire un tri parmi les dossiers, sinon la sélection s'opérait à partir de rapports sociaux. On risque d'en revenir là si on supprime le dispositif.

Le besoin de règles vise à distinguer les deux dispositifs, mais s'appuie aussi sur une dénonciation de l'absence de règles dans le dispositif concurrent qui pourrait mal respecter le principe d'équivalence, et en tout cas définit mal ses bénéficiaires. La mise en place du dispositif du FSL est justifiée par la nécessité de clarifier les critères de tri et d'atténuer l'influence des « rapports sociaux » des travailleurs sociaux, trop subjectifs ou tributaires des talents de leur rédacteur.

Signalons l'existence curieuse de quasi-règles : il s'agit de normes tellement courantes qu'on les prend pour des règles⁴¹. Dans le cas de l'exemple suivant, tiré de l'observation d'un groupe de travail similaire au précédent, la plupart des participants croient que cette norme est inscrite dans le règlement !

41 La norme n'est donc pas que morale, elle peut aussi naître d'habitudes qu'on n'interroge plus. On pourrait alors parler de « routines » (Reynaud, 2001).

La représentante des bailleurs : On maintient une aide sous forme d'un tiers de subvention et deux tiers de prêt ou on prévoit une modulation ?

Une assistante du service social départemental : Vaut mieux moduler.

La représentante de la CAF : On peut faire 50/50 en fonction de la situation. Si il y a une évaluation sociale, pas besoin de barème, sinon ça enferme un peu. [Après] la commission suit ou pas l'évaluation.

L'assistante du service social départemental : On laisserait à l'appréciation au vu de la situation, on le fait déjà. C'est pas marqué les un tiers-deux tiers mais c'est largement dit. Ça nous a aidé quand il y avait des désaccords dans la commission.

Ici la norme tient le rôle de référence légitime tenu habituellement par la règle dans la résolution des désaccords en commission, mais sans être écrite.

Pour continuer à explorer la place des règles dans les politiques d'insertion par le logement, nous allons à présent nous pencher sur leurs mécanismes d'élaboration.

b) Compromis locaux et production de règles départementales

La légitimité du règlement intérieur est issue de l'article 6-1 de la loi Besson modifiée par la loi de décentralisation, qui définit également son mode de validation locale :

Le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement définit les conditions d'octroi des aides conformément aux priorités définies à l'article 4⁴², ainsi que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds. Le règlement intérieur est élaboré et adopté par le conseil général après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

L'élaboration de la règle s'effectue principalement dans ce que nous avons appelé les *instances politiques*. Cette élaboration met en jeu des groupes de travail, parfois des cabinets d'études, et doit passer par les *comités de pilotage* des PDALPD et FSL. Du côté du Conseil général, ces documents sont validés en commission permanente (plus rarement en assemblée plénière).

A l'échelon intermédiaire qui nous intéresse il y a plusieurs sources de la règle : les injonctions nationales légales et réglementaires, celles des *instances politiques*, les pratiques et contraintes locales. Les partenaires sont amenés à trouver des solutions communes intégrant ces exigences et contraintes, en passant ainsi des compromis localement. Ces compromis sont souvent formalisés dans des documents de référence comme le PDALPD ou le règlement intérieur du FSL. Mais les

42 « Personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi [que les personnes] qui sont confrontées à un cumul de difficultés. »

3. Définir des bénéficiaires

instances politiques peuvent également être amenées en cours d'année à prendre des décisions qui n'étaient pas prévues dans le plan initial.

Le règlement retraduit les exigences légales (loi Besson modifiée etc) et réglementaires (décrets, circulaires), et les exigences locales. C'est à lui que font référence les acteurs, plus qu'en remontant vers les décrets et lois eux-mêmes. Pierre Lascoumes distingue ainsi dans les « règles secondaires d'application » des « normes d'interprétation » - nous dirions règle - :

Les normes d'interprétation visent l'opérationnalisation des dispositions arbitraires contenues dans le cadre juridique de référence [...]. Fréquemment les fonctionnaires en charge de la mise en oeuvre n'ont pas de contact direct avec le(s) texte(s) qui fonde(nt) leurs actions. Ils n'en ont connaissance qu'à travers des notes de service élaborées par la hiérarchie. (Lascoumes, 1990, p 62-63, l'auteur souligne)

Cependant par rapport aux notes de service dont parle Pierre Lascoumes, le règlement intérieur est autrement plus construit et exigeant. Il peut atteindre plusieurs dizaines de pages, plus les formulaires de demande en annexe.

Toutefois cette dimension de traduction des textes est bien présente dans l'élaboration de ces règlements. Nous citerons à titre d'exemple un extrait de compte-rendu d'un groupe de travail, où l'exigence légale semble incertaine, à propos d'une question abordée à brûle-pourpoint :

Dans quel cas une procédure d'urgence est-elle justifiée ? Qu'est-ce qu'une urgence ? Cette question n'a pas été posée dans les groupes de travail jusqu'alors. Il semble, sous réserve de vérification, qu'il soit nécessaire au regard de la loi de prévoir une telle procédure, mais il convient de la limiter. Elle n'est pas utilisée par tout le monde dans les commissions⁴³.

Effectivement la procédure d'urgence est prévue dans l'article 6-1 de la loi Besson modifiée, son objet semble même bien défini :

Des modalités d'urgence doivent être prévues pour l'octroi et le paiement des aides, dès lors qu'elles conditionnent la signature d'un bail, qu'elles évitent des coupures d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques ou qu'elles concernent des personnes et familles assignées aux fins de résiliation de bail.

L'attribution en urgence a ses détracteurs. Certains travailleurs sociaux y voient parfois un « chantage à l'accès » au logement de la part des bailleurs. Appliquer la procédure d'urgence peut signifier accepter un rapport de forces défavorable et bousculer les exigences de l'insertion⁴⁴.

Les politiques d'insertion par le logement comportent donc une part de traduction et d'interprétation des contraintes nationales, au profit d'une adaptation locale encouragée par la loi

43 L'argument que toutes les commissions n'utiliseraient pas cette procédure vient peut-être ici simplement appuyer l'idée d'une nécessité d'en limiter l'usage. En effet un autre compte-rendu estime lui que toutes les commissions emploient cette procédure et donne même des détails sur sa mise en pratique .

44 Léa Lima relève également ce phénomène dans l'insertion des jeunes (Lima, 2004).

3. Définir des bénéficiaires

elle-même. Cette marge de manoeuvre est visible dans certains dispositifs des PDALPD, mais plus encore dans les règlements intérieurs des FSL. L'exemple le plus frappant concerne les critères d'attributions des aides financières.

L'article 6-1 de la loi Besson modifiée précise que :

Les conditions d'octroi des aides du fonds de solidarité ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent.

Cette formulation est proche de celle du décret de 1999, auquel elle ajoute le niveau de patrimoine. La lettre-circulaire de 2001 commentait ainsi l'article correspondant du décret de 1999 :

Tirant les conclusions de l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 qui avait mis en évidence des disparités considérables entre les divers FSL, le législateur a mis l'accent sur l'importance du principe d'égalité de traitement des personnes et familles sollicitant une aide du FSL. [...] Il a été décidé de ne pas établir un barème national pour les interventions du FSL car il n'aurait pas été forcément adapté à la diversité des situations. En outre, l'élaboration d'un tel barème aurait pu aller à l'encontre de la volonté du législateur qui a souhaité que ce soit le plan⁴⁵ qui définisse les critères d'éligibilité aux aides du FSL.

Cependant, ces critères d'éligibilité peuvent être spécifiques et adaptés à la nature des aides (maintien locatif, accès locatif, aides aux copropriétaires occupants).[...] Par ailleurs, sans méconnaître le principe de généralité des interventions, les critères d'éligibilité pourraient permettre de réserver certains types d'aides (subventions, cautionnements) aux situations des personnes et familles les plus défavorisées.

Par ailleurs le décret de 1999 définissait les ressources à prendre en compte. La formulation n'a pas changé dans le décret suivant de 2005, pris en application de la loi de décentralisation. Voici ce que précisait la lettre-circulaire de 2001 à ce propos :

[Le décret] reprend, pour le calcul des ressources, des dispositions identiques à celles [...] utilisées pour le calcul des montants de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Cette disposition du décret qui vise à introduire une unité de mesure commune des ressources à prendre en compte pour définir les critères d'éligibilité aux aides du FSL doit être effectivement appliquée.

La disposition en question paraît bien appliquée dans les départements dont nous avons pu trouver les règlements intérieurs en ligne ou au cours de nos recherches. Mais si les ressources à prendre en compte sont bien définies, la caractérisation financière de « l'importance et la nature des difficultés » l'est beaucoup moins. Doit-on prendre en compte les charges du ménage ? Lesquelles ? Comment la composition du foyer peut-elle entrer en ligne de compte : chaque membre compte pour une part, ou distingue-t-on des unités de consommation, des demi-parts pour un couple, des

45 Aujourd'hui le règlement intérieur du FSL.

3. Définir des bénéficiaires

parts plus faibles pour les enfants, modulées selon l'âge ? Attribue-t-on un coefficient spécifique pour prendre en compte les difficultés des familles mono-parentales ?

A partir de ces interrogations, que tous ne se posent pas dans les mêmes termes, les règlements intérieurs doivent définir deux critères souvent liés : pour déterminer la recevabilité des dossiers, et pour décider de la répartition de l'aide entre subvention et prêt.

Les deux critères peuvent être identiques. Par exemple un barème de ressources qui détermine plusieurs échelons : une aide sous forme de subvention uniquement, pour le niveau de ressources le plus faible ; puis des niveaux où l'aide est répartie entre subvention et prêt suivant une clé de répartition, puis un niveau où l'aide est possible sous de forme prêt uniquement et enfin un seuil de ressources au delà duquel l'aide est refusée.

Mais les deux critères peuvent également être différents : on applique un premier critère de ressources pour définir la recevabilité du dossier puis on calcule un deuxième indicateur pour décider de la répartition.

Le tableau page suivante récapitule les barèmes appliqués et la manière de les calculer. On y voit l'extrême diversité des prises en compte possibles.

Nous avons fait figurer en colonnes : les départements classés dans l'ordre minéralogique, l'année d'émission du règlement consulté (a priori tous en vigueur en 2008, sauf pour Paris), les plafonds de ressources pour une personne seule et pour un couple avec deux enfants, les modes de calcul du plafond et la manière de distinguer la répartition entre prêt et subvention dans l'aide⁴⁶.

La dernière colonne correspond au « taux d'effort maximum » acceptable, c'est à dire ne mettant pas en danger l'insertion du bénéficiaire. En effet selon le décret de 1999 :

L'aide peut être refusée lorsque le niveau de loyer et des charges est tel que la part de dépense de logement restant, après déduction de l'aide personnelle au logement ou de l'allocation de logement, à la charge de la personne ou famille est incompatible avec sa situation financière.

L'appréciation de l'adéquation entre le loyer payé et les ressources des locataires se fait le plus souvent au moyen du calcul d'un taux d'effort, qui doit être inférieur à un certain taux pour être acceptable. C'est ce taux, variable selon les FSL, que nous indiquons quand il est défini.

46 Les termes employés dans les cellules du tableau correspondent à ceux employés dans les règlements

3. Définir des bénéficiaires

Département	Date du règlement intérieur consulté	Barème pour une personne seule	Barème pour un couple avec deux enfants	Mode de calcul du plafond	Modalité de répartition prêt/subvention	Taux d'effort maximum
Alpes Maritimes	2005	Pas de barème	Pas de barème	Pas de barème explicite	Quotient social calculé sur les ressources, avec des unités de consommation	Non, mais plafonds de loyer
Charente	2008?	1 000 €	1 733 €	Non précisé	Non précisé	Non
Charente Maritime	2005	800 € ou 1000 €	1600 € ou 2000 €	Quotient familial inférieur à 400 € ou 500 €	Deuxième quotient familial prenant en compte les charges, barème prenant en compte le nombre d'enfant	50 % (pour un prêt 35% ou 40%)
Côte d'armor	2006	953 €	2 060 €	Maximum RMI+150%	Catégories sur la base du RMI	22%
Maine et Loire	2007	1 200 €	2 212 €	Quotient familial prenant en compte les charges (plafonnées), indexé sur l'évolution du RMI	En fonction du quotient familial	Non, mais plafonds de loyer
Manche	2007	610 €	1 281 €	Quotient familial	En fonction du quotient familial	30%
Paris	2003	1 140 €	1 881 €	Sur la base de 1,25 smic, plus une majoration selon la composition du ménage, prise en compte des ressources disponibles après déduction des dépenses résiduelles de logement	Catégories en fonction de la composition du ménage et des ressources disponibles après déduction des dépenses résiduelles de logement	Non, mais définition d'un minimum acceptable de ressources disponibles en fonction de la composition du ménage
Seine-Maritime	2007	1 000 €	1 400 €	Non précisé	Pourcentage du plafond de revenu (<70% et de 70 à 100%)	35% (accès) ou 40% (maintien) (sauf si « disponibilité financière suffisante »)
Yvelines	2005	860 €	1 806 €	Quotient social inférieur à 860 €	Non précisé	Taux indicatif de 30 %, sinon passage en commission
Deux-Sèvres	2006	576 € (accès) ou 838 € (maintien)	1209 € (accès) ou 1220 € (maintien)	Plafond de la CMU	Selon les revenus	20%
Seine-Saint-Denis	2006	1 057 €	2 472 €	Plafond PLA-I	Calcul d'un « reste pour vivre »	Non

3. Définir des bénéficiaires

Comme nous le voyons les différents départements ont fait des choix très différents : prise en compte ou pas des charges des ménages, définition de « quotient social » ou « familial », de plafonds de loyers. Les calculs des quotients appliquent ou pas une modulation selon la composition du ménage. Ces quotients visent à comparer avec un même chiffre des ménages de composition différente.

Les barèmes de ressources appliqués varient du simple au double. Remarquons toutefois que la plupart des règlements prévoient qu'il pourra être dérogé au barème de façon exceptionnelle, par une décision prise en commission⁴⁷.

La répartition entre prêt et subvention se fait le plus souvent au moyen de catégories établies suivant l'indicateur utilisé pour le barème de ressources, mais on voit que certains départements définissent un deuxième critère.

Concernant les taux d'effort maximum acceptés, ils varient également fortement. Ils ne sont pas toujours définis formellement, comme une règle. Certains départements choisissent d'autres critères pour définir l'inadéquation des ressources et des charges : un plafonnement des loyers selon la composition du ménage, un plancher de ressources disponibles après les dépenses de logement.

Nous présentons un deuxième tableau page suivante, comparant les montants maximum des aides allouées par les FSL. Ces montants varient encore plus fortement que les barèmes.

Attention toutefois à ne pas mal interpréter les chiffres donnés pour les aides à l'accès au logement. Ils correspondent à des sommes maximales assez théoriques : on additionne les aides sur les dépôts de garantie, sur le premier loyer, l'assurance habitation, les frais d'agence, de déménagement, de mobilier, d'ouverture des compteurs. Ces aides sont parfois formellement cumulables sans plafond total, mais les cas de cumul de toutes ces aides doivent être rares.

Nous abordons après ce tableau la sous-section suivante, qui revient sur certains mécanismes de complexification de la règle.

⁴⁷ La précision que la dérogation se fait en commission est utile car certains départements attribuent une partie des aides directement, par délégation à un service spécifique.

3. Définir des bénéficiaires

Département	Date du règlement intérieur consulté	Aide maximum accès	Aide maximum maintien	Aide maximum énergie
Alpes Maritimes	2005	4 mois de loyers + un mois de charge, plafonnés selon la composition du ménage	5 400 €	1 000 €
Charente	2008?	Deux mois de loyers + 125 €	4 000 €	Plafond non précisé
Charente Maritime	2005	920 €	920 €	690 €
Côte d'Armor	2006	Trois mois de loyers + 360 €	3 000 €	Eau : 180 € Énergie : 400€, Téléphone : 180 €
Maine et Loire	2007	4 mois de loyers + frais annexes, plafonnés en fonction de la composition du ménage	8 mois de loyers plafonnés	Eau : 400 € pour plus de 3 personnes, Énergie : 370 € pour 3, Téléphone : 50 €
Manche	2007	2500 € (maximum 2000 € en subvention)	2500 € (maximum 2000 € en subvention)	2500 € (maximum 2000 € en subvention)
Bas-Rhin	2006	Deux mois de loyer + aide forfaitaire sur la taxe d'habitation + 860 €	3 000 €	500 €
Seine-Maritime	2007	3100 €	3 100 €	Eau : 500 € Énergie : 400 € Chauffage : 900 €
Yvelines	2005	5 mois de loyers + part d'APL + 1700 €	6 mois de loyer	750 €, dérogation possible
Deux-Sèvres	2006	1 mois de loyer + fraction d'un mois + assurance habitation	762 €	440,00 €
Seine-Saint-Denis	2006	Trois mois de loyers + part d'APL+ frais de mobiliers plafonnés + 478 €	12 mois de loyer	Eau : non précisé, Énergie : 200 €
Martinique	2007	3,5 mois + 450 €	1 200 €	Eau : 900 €, Énergie : 500€

c) Tendances à la persistance et à la complexification de la règle

Dans l'un des groupes de travail sur le règlement intérieur observé, une assistante sociale soupire : « On arrive à rien simplifier... » Sa voisine surenchérit : « On a doublé le nombre de pages ! ».

Comment expliquer l'épaisseur des règlements intérieurs ? Pourquoi alors que les participants aux groupes de travail souhaitent obtenir enfin un règlement simple, facile à appliquer, n'y parviennent-ils pas ? Nous proposons deux explications à l'accumulation de règles : la difficulté à supprimer d'anciennes règles ou dispositifs et la tendance à la complexification de la règle.

La difficulté de supprimer d'anciennes règles tient à une « dépendance au chemin » (Palier, 2006) : les usages se sont stabilisés, on trouve des avantages à un dispositif bien connu, familier, qui justifient sa persistance malgré ses défauts.

C'est le cas par exemple pour ce dispositif de relogement prioritaire dont l'efficacité est mise en cause, et qui, comme nous l'avons vu, entre en concurrence avec le dispositif des accords collectifs départementaux. On lit ainsi dans un compte-rendu d'un groupe de travail :

La suppression du [dispositif de] relogement prioritaire ferait disparaître un outil qui permet de défendre et de faire remonter des situations particulières et pour certaines familles cela permet de reconnaître que leur situation est difficile. Il faut surtout affiner les critères. Cela permet de parler de ce problème et de développer des liens avec les services logement et il serait dommage que cela disparaisse. Il ne faut pas seulement regarder le résultat.

Le dispositif permet de développer des relations avec d'autres services : les services logement et éventuellement les bailleurs sociaux. Il permet d'avoir un argument supplémentaire pour négocier un relogement⁴⁸. Il est aussi une manière de donner une réponse, même assez virtuelle, aux ménages défavorisés et de leur montrer que l'institution « reconnaît que leur situation est difficile ». On peut ajouter que les accords collectifs échappent largement aux services sociaux départementaux, car il est géré par la préfecture et pas par le FSL⁴⁹.

48 Dans le même ordre d'idée, on lit à propos d'un autre dispositif, l'« accord de principe » à une aide du FSL, délivré avant le relogement : « Les pratiques diffèrent selon les Commissions locales et leur utilité n'est pas toujours évidente [...] Cependant, [l'accord de principe] demeure une garantie pour les bailleurs et doit être maintenu. » L'utilité de ce dispositif n'était en effet pas évidente : le dossier devait repasser une deuxième fois en commission pour que l'aide soit effectivement accordée. Les commissions avaient alors tendance à accorder largement ces « accords de principe » puisqu'ils ne portaient pas à conséquence. Mais ils pouvaient apparaître comme un argument auprès d'un bailleur potentiel... Ce dispositif sera finalement transformé et deviendra réellement contraignant pour les commissions .

49 Dans l'esprit de la loi Besson ce dispositif de FSL-Relogement prioritaire devrait d'ailleurs plutôt relever du PDALPD que du FSL censé apporter une aide financière ou proposer un accompagnement social...

3. Définir des bénéficiaires

Il y a donc de bonnes raisons de ne « pas seulement regarder le résultat » du dispositif. La cohabitation des deux dispositifs de relogement persistera, et les règles relatives au relogement prioritaire ne disparaîtront pas du règlement.

Il faut d'ailleurs expliquer à ce propos le sibyllin : « Il faut surtout affiner les critères ». Nous avons signalé plus haut, à propos de cet exemple, qu'un des rôles de la règle est de préciser les différences entre dispositifs. Il ressort des observations qu'il y a ici plus un enjeu de réaffirmation que d'affinement de la règle. En effet pour ce dispositif de relogement prioritaire trois critères devaient être remplis, relatifs aux caractéristiques du logement occupé (inadaptation, insalubrité...), aux ressources du ménage, et aux problèmes de santé liés au logement (saturnisme, problèmes respiratoires...). Peu à peu les usages du dispositif se sont grandement émancipés de ces trois critères : des dossiers remplissant deux critères voir un seul mais « lourd »⁵⁰ ont été régulièrement validés. Ces validations théoriquement possibles « à titre exceptionnel » sont devenues courantes. Le retour à la règle en est d'autant plus difficile. Mais pour les participants aux *instances politiques* ce renforcement de la règle est nécessaire alors que le dispositif est critiqué pour son peu d'efficacité et sa possible redondance avec les accords collectifs, dans un contexte où l'offre de logements disponibles est particulièrement ténue.

Le relogement prioritaire n'est pas le seul exemple de ce genre de phénomènes. Voici un autre exemple, issu d'un compte-rendu d'un groupe de travail, de persistance de la règle dans des conditions *a priori* curieuses :

Précédemment, une règle prévoyait que les dettes [de loyer] inférieures à 763 € devait faire l'objet d'un plan d'apurement ou d'une prise en charge par la CAF. En fait, il existait une aide de la CAF qui permettait une prise en charge de la dette inférieure à 763 €.

Faut-il envisager malgré tout de maintenir un plancher à l'intervention du FSL ? En terme de montant, de nombres de mois ? de résiduel ?

Si on consulte le règlement intérieur de l'époque, il est bien mentionné que des dettes inférieures à 763 € « doivent faire l'objet d'un plan d'apurement avec le bailleur ». Mais le règlement ne mentionne pas l'aide de la CAF et prévoit des exceptions si les ressources du ménage « ne permettent pas le remboursement des mensualités » d'un plan d'apurement. Le plancher était donc assez « souple ». L'interrogation du groupe de travail est en fait assez abstraite : ce plancher était défini par rapport à une aide d'un autre organisme, qui n'était pas mentionnée. Que doit-on faire si l'aide n'existe plus ? La constatation de cette disparition amène à s'interroger sur l'intérêt d'un plancher en général et en l'absence de ce qui le justifiait implicitement.

50 Je cite l'expression d'une participante à un groupe de travail. Le terme a permis aux différents membres du groupe de justifier les dérogations en évoquant les *situations* les plus horribles auxquelles ils ont dû faire face, justifiant les dérogations.

3. Définir des bénéficiaires

Le groupe de travail aurait pu trouver des raisons autres pour maintenir le plancher. Après tout l'aide de la CAF n'étant même pas mentionnée, il est possible que nombre de participants aux commissions d'attribution en ignoraient l'existence et appliquait la règle en méconnaissance de cause. Dans la nouvelle version du règlement le plancher sera finalement supprimé. La référence au plan d'apurement apparaîtra dans les conditions de l'octroi de l'aide au maintien :

La situation économique du ménage ne doit pas permettre la mise en place ou la poursuite d'un plan d'apurement suffisant et cohérent.

En dépit de cette issue en l'espèce, on peut avancer que des règles peuvent perdurer, même si ce qui avait justifié leur création disparaît ou est critiqué – dans l'exemple précédent. L'usage qui a été fait de la règle ou du dispositif aura révélé d'autres avantages de son application, aura créé des habitudes de faire, des relations particulières, qui militent pour le maintien. Une des conséquences est qu'un certain nombre de règles persistent... et participent de la longueur des règlements intérieurs. Ce phénomène est pointé dans cet extrait d'observation d'un groupe de travail :

Une représentante d'une commission locale se plaint : les dispositifs se superposent sans s'annuler. « C'est un mille-feuille. On a beau être intelligent, on s'y perd ! » Un peu plus tard, alors que le débat amène un point de précision supplémentaire à apporter dans le règlement, elle ajoute « Il va être énorme le guide⁵¹ ». « C'est mieux qu'une nébuleuse » lui répond une autre participante.

En dehors des phénomènes d'inertie de la règle, cette deuxième intervenante donne l'autre raison de la complexité de la règle : la nécessité d'ajouter de nouvelles règles pour préciser certains usages ou les harmoniser. Un simple exemple dans un compte-rendu de groupe de travail, à propos de l'accompagnement social lié au logement :

[Les] mesures d'ASLL longues sont perçues comme utiles pour les participants et, à leur sujet, deux propositions émanent [dont] [...] modifier la rédaction du règlement intérieur pour rendre clair que des mesures d'ASLL peuvent être prises pour des personnes non éligibles au dispositif FSL du fait du montant de leur dette.

Il s'agit ici de préciser ce qui devait être compris de manière différente dans les commissions locales : on peut accorder un ASLL même si le ménage n'est pas éligible pour une aide financière sur sa dette⁵².

Les participants à ces groupe de travail ont pour la plupart une grande pratique de la règle (et de la norme) au sein des commissions locales. Ils peuvent donc en avoir une perception très nuancée, notamment des points de friction entre norme et règle. Au moment de la réécriture ou de la mise à

51 Dans ce département le règlement intérieur s'appelait « guide d'utilisation » et sera baptisé règlement intérieur après la réforme que nous avons observée.

52 Il s'agit ici de dettes supérieures au plafond du FSL. L'accompagnement pourra avoir pour but d'aider à ramener la dette à un niveau où le FSL pourra intervenir.

3. Définir des bénéficiaires

jour de la règle cette connaissance favorise une tendance à la complexification du règlement⁵³. La norme peut s'actualiser, en modifiant la règle, en la nuanciant, ou en créant de nouvelles règles. On en trouve plusieurs exemples dans les préconisations des groupes de travail observés. Nous en donnerons deux.

L'aide au maintien dans les lieux accordée au ménage en impayés de loyer est en général conditionnée à une reprise du paiement des loyers. Cette exigence est conforme au principe de répartition selon l'efficacité de Jon Elster⁵⁴ et au paradigme de l'insertion. La discussion suivante est issue de la réflexion d'un groupe de travail à ce sujet :

Un des critères essentiels [pour l'aide au maintien] est le délai de reprise des paiements. Les deux mois exigés par le règlement paraissent peu aux membres du groupe : tout au moins faudrait-il faire une différence entre les petites et les grosses dettes. Un travail à long terme est nécessaire sur les grosses dettes. La durée de reprise pourrait être modulée en fonction de la dette.

La perception des participants amène ici à adapter et à complexifier la règle : la durée de reprise de paiement passera à trois mois pour les plus petites dettes et six pour les plus grosses, là où une durée de deux mois était demandée indistinctement⁵⁵.

Le deuxième exemple, issu également d'un compte-rendu d'un groupe de travail, concerne le calcul des ressources disponibles pour les ménages, critère fondamental de la décision d'attribution :

La décision [d'attribution] du FSL doit tenir compte du reste pour vivre qui paraît le critère le plus adapté. Il est suggéré de mettre un deuxième reste pour vivre plus proche de la réalité, de prendre en compte d'autres charges sur la base de l'évaluation sociale. Toutefois, cela existe en partie à l'heure actuelle dans le FSL dans la mesure où les autres charges sont signalées.

Les crédits devraient toutefois être davantage étudiés et présentés avec plus de précisions.

Ici un participant va jusqu'à proposer de faire un calcul supplémentaire pour être « plus proche de la réalité ». La proposition semble maladroite, mais elle traduit une inquiétude : certaines charges sont peut-être mal prises en compte, notamment les crédits des ménages endettés ou surendettés. Cette critique sera partiellement entendue : il n'y aura pas de deuxième calcul, mais les « autres

53 Cette tendance à la complexification peut rappeler la formation de « cercles vicieux bureaucratiques » tels que les avaient interprétés Michel Crozier (rappelé dans Crozier et Friedberg, 1977). Toutefois ce modèle ne nous semble pas s'appliquer au sens strict ici : en particulier la centralisation est plus faible que dans les organisations étudiées, ceux qui édictent les règles sont proches de ceux qui les appliquent.

54 On peut aussi invoquer le principe de mérite. La reprise du paiement doit être antérieure à l'aide, ce qui va dans le sens du principe de mérite. Mais cette reprise est vue comme un indicateur de la persévérance du paiement une fois l'aide accordée (efficacité). A défaut de reprise antérieure à la demande au FSL l'aide peut être conditionnée à une reprise du paiement du loyer et n'être accordée qu'ensuite. On voit que cette règle est aussi un outil de l'insertion par le logement, pour favoriser la mise en place d'un budget stabilisé permettant des paiements réguliers.

55 La pratique aménageait peut-être déjà cette exigence uniforme.

charges », celles qui n'entrent pas dans le calcul du reste à vivre, apparaîtront plus systématiquement dans les demandes d'aide.

Pour finir cette sous-section sur une note plaisante, nous citerons un échange en groupe de travail qui moque la complexité du règlement. Le groupe travaille sur le fait de demander aux bailleurs privés une copie de leur taxe foncière pour vérifier qu'ils sont bien propriétaires du logement qui fait l'objet d'une demande. Les participants ne sont pas sûrs que cette pratique soit partagée par toutes les commissions locales et s'interrogent sur la pertinence de la transformer en règle commune :

Assistante du service social départemental : Il y a des bailleurs privés qui nous disent : « J'accepte de reloger la famille », c'est une grâce, « si vous me demandez un document c'est trop » [...]

Assistante de service social municipal⁵⁶ : Si dans certains cas c'est exigé... on est sur le même département !

Représentante du service FSL départemental (consultant le règlement) : C'est marqué ! « Vérifier la réalité de la propriété ».

L'assistante de service social municipal : On en découvre tous les jours avec ce guide !

L'assistante du service social départemental : C'est mieux que la Bible !

La représentante du service FSL départemental : Il y a plusieurs niveaux de lecture....

Assistante sociale de la DDASS : ... du premier au dixième degré !

Cette « Bible » qui épaissit régulièrement a une autre particularité intéressante. A côté de la tendance à la complexification de la règle, on y observe également une tendance à l'auto-limitation de la règle, que nous allons maintenant exposer.

d) Tendance à l'auto-limitation de la règle

L'article 20 du décret de 1999 sur les FSL avait une formulation intransigeante :

Aucune aide ne peut être octroyée si la personne ou famille ne satisfait pas aux critères d'éligibilité fixés par le plan.

Cette disposition a disparu avec l'abrogation de nombreux articles de ce décret par le décret de 2005. Elle paraît très volontariste, voire audacieuse, car elle peut être lue comme une limitation du principe d'individualisation.

Ce qui frappe en effet à la lecture des règlements intérieurs comme à l'observation des groupes de travail sur le règlement intérieur, c'est l'auto-limitation de la règle⁵⁷. La règle doit être souple et une

56 Il existe des services sociaux municipaux dans certaines communes, même si la plupart ont été absorbés dans le service départemental.

57 Jean Carbonnier évoque ce genre de phénomène (Carbonnier, 2001)

3. Définir des bénéficiaires

application trop systématique est rejetée. La plupart des règlements intérieurs prévoient des modalités de dérogation à la règle par les commissions⁵⁸ – et tous les départements dérogent.

Certains règlements portent d'ailleurs la marque de dérogations antérieures. C'est par exemple le cas de celui du Maine et Loire, qui donne lui-même des exemples de situations spécifiques, sans leur donner valeur de règle (en gras dans le texte) :

Si une condition ou plusieurs des conditions de recevabilité de la demande ne sont pas remplies, le dossier pourra être examiné en commission sur demande argumentée du travailleur social.

Exemples : une demande relative à un relogement alors que le demandeur ne respecte pas le délai de deux ans mais qui doit déménager pour des raisons familiales ou professionnelles (naissance multiple, changements familiaux, rapprochement du lieu de travail...).

Le dossier d'un demandeur qui présente des ressources élevées mais dont le niveau de charges obligatoires ampute le budget familial : pensions alimentaires, frais de formation, emploi d'une tierce personne...

L'élaboration de la règle dans les groupes de travail demande, à côté de l'exploration des défauts de la règle actuelle, un fort travail d'anticipation des effets de la nouvelle règle. On le voit dans les discussions qui président à la mise en place d'un nouveau dispositif pour l'accès au logement social, telles qu'elles ressortent du compte-rendu du groupe de travail :

Les membres du groupe de travail se sont fixés pour objectif d'imaginer un nouveau dispositif destiné à faciliter l'accès au logement des ménages en difficultés. Il s'agirait de trouver une procédure plus en amont de l'accès afin de rendre la candidature d'un ménage en difficulté plus attractive pour les bailleurs sociaux [...]

[Un] problème de principe est d'abord posé par les représentants du secteur social. Les bailleurs [sociaux] souhaitent disposer de garanties pour attribuer des logements à certaines familles dont les ressources ou le parcours résidentiel n'offrent pas suffisamment de sécurité. Il s'agit d'éviter que cette possibilité offerte devienne un recours systématique de la part des bailleurs, y compris pour des familles qui pourraient accéder [au logement] par elles-mêmes.

Cela implique de passer par une évaluation sociale préalable à l'accès au parc social. Il faut un dispositif aidant mais qu'il ne devienne pas un passage obligé.

La crainte principale est ici de ne pas faire de cette aide un préalable systématique pour accéder au logement social, un « passage obligé ». La solution – proposée par des travailleurs sociaux - est de passer par une « évaluation sociale » qui confirmerait la nécessité de l'aide – la décision finale émanant de toute façon au FSL soit par un passage en commission, soit par une décision du secrétariat⁵⁹. Cette volonté de limiter le pouvoir de prescription des bailleurs sociaux est aussi un

58 Nous ne parlons pas ici d'exceptions explicitement énoncées par les règlements intérieurs, qui ont la même valeur de règle que la règle commune

3. Définir des bénéficiaires

souci de ne pas imposer à «des familles qui pourraient accéder par elles-mêmes » une aide qui peut être vécue comme un stigmat⁶⁰ .

La difficulté de l'énonciation de la règle vient aussi du fait qu'une règle prise au nom même de la norme de protection des familles peut avoir des effets négatifs. Ainsi ce groupe de travail s'interroge sur un problème troublant :

Un débat a lieu sur la condition de versement de l'allocation logement en tiers payant pour l'accès : cela doit-il entraîner un refus d'aide si le bailleur spécifie qu'il refuse le tiers payant ? Cela pénalise la famille mais une partie des participants s'inquiètent des motifs de refus du bailleur (non-déclaration des revenus ?). Cette règle permet de limiter le risque de dette de loyers.

Théoriquement le paiement de l'aide au logement « en tiers payant », c'est à dire au propriétaire, est tout à son avantage : il est sûr de percevoir quelque chose. Le tiers payant est exigé avant d'octroyer une aide du FSL car il permet de s'assurer que l'aide au logement est employée pour payer le loyer - et de limiter le risque d'impayé⁶¹. Il peut alors être vu comme une protection pour les familles elle-mêmes. Mais que faire si le propriétaire refuse l'aide en tiers payant ? Ce comportement est si curieux qu'on aura du mal à croire un ménage demandeur qui avance cet argument. Pourtant ces refus existent. Les raisons de refuser le tiers payant sont fortement sujettes à caution : il peut s'agir de ne pas déclarer les revenus locatifs, ou d'escroquer la CAF en cumulant plusieurs APL sur un même logement... Un tel propriétaire acceptera-t-il de signer une déclaration de refus du paiement en tiers payant ? Le règlement mentionnera finalement que l'aide au logement « doit être versée en tiers payant, avec toutefois une prise en compte des motifs de refus éventuels du bailleur par la commission ».

On voit à ces exemples que le travail des groupes de travail n'est pas facile. La perplexité est parfois à son comble :

59 On pourrait objecter que c'est l'évaluation sociale qui devient un préalable. Ou qu'il y aura des ménages pour qui on demandera une évaluation sociale avant de statuer sur une aide et d'autres pour qui la question ne se posera pas

60 Cette limitation se fait bien au profit des services sociaux comme le montre un autre passage du compte-rendu, qui écarte les travailleurs sociaux travaillant chez les bailleurs : « La demande pourrait être faite par les bailleurs directement, mais il faudrait que ce soit par un travailleur social : tous n'en ont pas ce qui introduit une inéquité pour les demandeurs. Par ailleurs, ceux qui existent sont surtout centrés sur la prévention des impayés qui constitue aussi un enjeu important. »

61 Le versement à la personne plutôt qu'au propriétaire peut être un moyen pour certains allocataires de minima sociaux de pallier aux problèmes de trésorerie qui peuvent venir de paiements décalés de l'APL, du minimum social et du versement du loyer. Pour ces personnes qui ont une utilisation très rationalisée de leurs maigres ressources le paiement en tiers payant est perçu comme une défiance insupportable, et réduit considérablement ces petites marges de manoeuvre.

3. Définir des bénéficiaires

Le paiement des frais d'agence[immobilière] garde un caractère exceptionnel et l'accord doit être lié à la situation propre de logement de la famille et à des difficultés particulières qui restent à définir car beaucoup de familles ont finalement des difficultés particulières.

Cette formule un peu cocasse montre la difficulté d'énoncer la règle, de définir son application en toute généralité. Un moyen d'en sortir est de limiter l'ambition de la règle, de prévoir sa propre limitation, comme dans le cas du tiers payant que nous venons de voir.

Ce mécanisme d'autolimitation est très fréquent, et est une manière de prendre en compte le principe d'individualisation dans l'énoncé même de la règle qui garantit le principe d'équivalence.

Il peut y avoir plusieurs raisons de rejeter l'application systématique d'une règle. La plus fréquente est quand une application trop stricte renforce en fait les difficultés dans une situation particulière, qui appelle plutôt une dérogation à la règle. C'est ce qui est abordé dans cette discussion entendue dans un groupe de travail :

Une représentante de CCAS : Y'a des gens qui ont demandé s'il fallait maintenir les prêts⁶²...

Première assistante du service social départemental : Oui parce que c'est éducatif, sinon c'est de l'assistanat, ils rentrent direct en subvention et on fait plus de commission.

Une représentante de la CAF : Mais que faire pour les petits revenus ? Une personne isolée qui n'a que le RMI et qui ne rembourse pas son prêt ?

Première assistante du service social départemental : Ce sont les isolés, on retransforme [le prêt] en subvention. Il y a bénéficiaire du RMI et bénéficiaire du RMI, chacun est spécifique. C'est subtil, c'est le travail de la commission.

Une représentante de la CAF : Donc on pose par principe un petit prêt, quitte à y revenir ?

Deuxième assistante du service social départemental : Généraliser c'est dangereux.

La représentante de CCAS : Le systématisme n'est pas [souhaitable]

La représentante de la CAF : On est unanime, après c'est du travail administratif⁶³, plus de commission.

Supprimer les prêts serait contre la logique éducative de l'insertion par le logement et méconnaîtrait l'appréciation des commissions. Mais imposer les prêts pourrait aussi être injuste, et la commission peut retransformer ces prêts en subventions le cas échéant, et éviter ainsi le systématisme « administratif ». En fait le règlement prévoit plutôt une commission distincte pour ces transformations de prêt en subvention. Mais l'important est que ce type de solution reste réglementaire : la règle admet des limites et peut être adaptée dans le cadre du règlement lui-même⁶⁴.

62 Formulation très curieuse, personne n'ayant jamais évoqué la suppression des prêts. Mais il y a eu des interrogations sur les prêts aux bénéficiaires de minima sociaux, problème que soulève ici rapidement l'intervenante de la CAF.

C'est peut-être à ces interrogations, connues sous forme de rumeurs, que la représentante de CCAS pense.

63 Il est probable que toutes les intervenantes soient des travailleuses sociales.

64 Complexification et auto-limitation ne doivent donc pas être vus comme des phénomènes antagonistes.

3. Définir des bénéficiaires

Dans un autre sens c'est parfois la généralisation de pratiques dérogatoires qui peut être perçue comme injuste. C'est frappant dans la discussion suivante, qui représente un cas particulier du genre :

En cas de séparations de conjoints, et surtout en l'absence de jugement de divorce : comment prendre en compte la dette [locative] ? Cette question se pose de manière systématique dans les Commissions qui souvent ajournent pour demander que le conjoint parti soit sollicité, même si cette démarche a peu de succès. Accepter systématiquement de prendre en charge la dette de la personne qui part ne paraît pas une règle juste et qui puisse être écrite dans le règlement du FSL. Il est suggéré de se rapprocher d'un avocat ou d'un spécialiste du droit des femmes sur cette question.

La question est particulièrement dramatique : le conjoint restant dans le logement même s'il rembourse sa part de la dette pourra être expulsé au nom de la dette restante. Ponctuellement le FSL prend en charge ce genre de dette mais « accepter systématiquement [...] ne paraît pas une règle juste et qui puisse être écrite dans le règlement du FSL ». Le FSL ne peut en effet cautionner ni encourager l'indélicatesse de certains conjoints partants. Cet exemple de difficulté juridique et morale nous rappelle que ces règles sont en partie écrites par des non-juristes, même s'il est probable qu'elles soient relues par les services juridiques du Conseil général – qui n'ont pas la pratique des participants aux commissions d'attribution....

La règle peut aussi servir à se défendre de demandes qui paraissent exorbitantes au regard du paradigme de l'insertion, ce que Pierre Lascoumes appelle « règle-bouclier » (Lascoumes, 1990, p 58). On peut imaginer une règle-bouclier souple, qui permette de refuser certaines demandes, et d'en accepter d'autres à l'appréciation de la commission. C'est par exemple le cas pour les aides sur les frais d'installation dont il est question dans ce compte-rendu :

Sur ces questions de frais d'installation, les participants sont d'accord pour reconnaître que la logique de l'aide à l'accès est de faciliter l'accès à un logement aux ménages et qu'il n'est pas une logique de remboursement de frais engagés, lorsque la famille a pu faire l'avance des frais, éventuellement en faisant appel à son réseau de solidarité. Il convient toutefois d'être attentif aux déséquilibres budgétaires que peut produire l'ampleur des frais à engager au moment de l'accès.

Le paiement de ces frais d'installation est une possibilité et doit être prévu comme tel dans le règlement intérieur.

La première phrase est un rappel des valeurs de l'insertion par le logement : l'aide doit favoriser l'accès au logement, si le problème des frais d'installation a pu être résolu par le ménage seul, le FSL n'a pas à intervenir. La suite nuance ce point de vue : dans certaines situations les solutions trouvées par le ménage peuvent être déstabilisantes et une aide redevient légitime. L'aide à l'installation apparaît dans le règlement, mais simplement comme une possibilité.

Dans un autre exemple, la règle garde une expression stricte, mais son application pourra être plus souple en fonction des situations. Il s'agit d'une règle sur le contrôle de la salubrité des

logements. La difficulté est qu'il n'est pas toujours facile d'obtenir une visite d'un inspecteur de la DDASS qui atteste légalement de l'insalubrité. On lit dans un premier compte-rendu :

Pour les questions d'insalubrité, la rédaction actuelle du guide ne paraît pas devoir être modifiée. La difficulté provient de la mise en œuvre concrète des échanges de données et du suivi de l'état des logements au niveau local et en relation avec la DDASS.

Mais à la séance suivante les participants ont un point de vue plus nuancé :

Concernant l'insalubrité, les orientations du guide actuel ne doivent pas être modifiées, même si le critère apparaît devoir être moins rigoureux ou moins facile à contrôler.

En somme la règle intervient ici comme un objectif, dont on sait qu'il ne pourra pas toujours être atteint. Ainsi nombre de règles des règlements intérieurs s'énoncent comme des possibilités plus que comme des exigences ou des contraintes, et celles qui contraignent ménagent des possibilités de dérogation. On retrouve une remarque un peu provoquante de Pierre Lascoumes et Jean-Louis le Bourhis « le droit n'est pas fait pour être appliqué mais pour orienter les comportements » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p 52).

Après avoir évoqué dans cette section divers aspects de la règle, nous allons nous pencher sur les instances chargées du principe d'individualisation des aides : les commissions d'attribution.

3.3. Du côté des commissions : magistratures sociales et situations

a) La notion de magistrature sociale

Les questions générales « qui aider ? », « comment aider ? » s'incarnent dans des situations particulières pour lesquelles il faut prendre une décision, fût-ce celle d'ajourner : doit-on aider cette personne-là et comment ?

Ces décisions sont prises notamment par des commissions partenariales d'attribution. Elles sont les instances de l'individualisation du traitement, les *instances du cas par cas*. Certains chercheurs emploient le terme de « magistrature sociale » pour qualifier les travaux de ce type de commissions. Nous avons déjà employé ce terme incidemment. Isabelle Astier développe la notion dans son

ouvrage sur le RMI (Astier, 1997). Voici la définition qu'elle en donne dans la présentation du dossier « Les magistratures sociales » du numéro 44/45 de la revue Droit et Société :

Nous avons suggéré la notion de *magistrature sociale* pour mieux étudier l'activité des commissions locales du RMI, cet instrument nouveau de régulation sociale qui réunit autour de la table divers services publics, des associations et des élus locaux afin qu'ils délibèrent et ajustent l'attribution d'un droit [...] aux situations concrètes des individus demandeurs. [...]

La particularité de la magistrature sociale est de combiner les principes d'égalité et d'universalité avec celui d'équité au regard des situations concrètes des personnes afin de décider « ce qu'il est juste de faire ». (Astier, 2000, l'auteur souligne)

L'expression de magistrature sociale vise à faire un parallèle avec l'activité des magistratures civiles et pénales, en insistant sur la dimension du jugement, mais en remarquant que ces magistratures laisseraient également une plus grande place à la personne des justiciables. On lit ainsi, sous la plume de Pierre Rosanvallon, lisant un article d'Antoine Garapon :

[La justice pénale] est de plus en plus sollicitée pour se prononcer sur la personne même au delà de la personnalité juridique. [...] Le juge devient un *thérapeute du lien social* [...]. Le juge et le travailleur social rapprochent ainsi leurs métiers. Ils deviennent tous les deux de *nouveaux magistrats du social*. (Rosanvallon, 1995, p 214, l'auteur souligne).

Dans la présentation de Pierre Rosanvallon, les « nouvelles magistratures du sujet » répondraient à la fois à la critique de l'assurance sociale perçue comme bureaucratique et aliénante, aveugle à la condition des usagers, et à la critique de l'assistance et de la charité privée, moralisante et normalisatrice. C'est pour ces raisons que nous avons intégré la notion de magistrature sociale au paradigme de l'insertion, dans sa composante « méthodologie ».

Retenons qu'il s'agit d'instances locales, relativement autonomes, insistant sur l'équité. Elles répondent ainsi aux caractéristiques des instances de la « justice locale » décrites par Jon Elster (Elster, 1992). Même si cela n'est pas toujours expressément précisé par les auteurs qui utilisent cette notion, il semble qu'elle s'applique plutôt à des instances collégiales qu'à l'analyse des interactions au guichet⁶⁵. C'est en tout cas à un cadre collectif que nous l'appliquerons. Pour nous, parler de magistrature sociale implique une formation de jugement, où s'exprime une diversité de « points de vue » au sens de points d'où l'on voit les *situations* - objet que nous allons définir dans les prochaines sous-sections.

Plusieurs aspects de la notion ont été critiqués : son caractère nouveau prêté à discussion, la distinction avec le travail de guichet semble trop rigide, et l'insistance sur l'activité de jugement méconnaît le travail antérieur de qualification juridique des demandes et des faits.

65 Notons que Didier Fassin et Albert Ogien ne font pas appel à la notion de magistrature sociale dans leurs études du Fonds social d'urgence et de commissions de la CAF que nous citerons par la suite ([Fassin2001]; [Ogien1999]).

3. Définir des bénéficiaires

Pour nuancer la nouveauté des magistratures sociales, on peut remarquer que quand l'attribution d'un bien rare doit pouvoir être justifiée et reconnue comme légitime, ce genre de commissions d'attribution a souvent existé. Jon Elster en donne de nombreux exemples à des époques et en des lieux fort différents. Rappelons sa réflexion sur la préférence pour des procédures publiques d'attribution plutôt qu'une attribution aléatoire ou discrétionnaire⁶⁶. Luc-Henry Choquet donnait comme exemples antérieurs aux politiques d'insertion les commissions de recours amiable des caisses de Sécurité sociale ou la COTOREP pour les travailleurs handicapés⁶⁷ (Choquet, 1998). Pour notre part, ce qui nous semble nouveau ce n'est pas l'existence de ces commissions, c'est leur importance récente dans le cadre d'un paradigme de l'insertion qui transforme l'action sociale.

Luc-Henry Choquet et Isabelle Sayn contestent la distinction entre une magistrature sociale attentive aux particularités individuelles et une logique de guichet repliée sur l'application impersonnelle d'un règlement :

Fréquemment opposée à une «pure et simple» logique de guichet, la notion de «magistrature sociale, même «parlante» à première vue, mérite d'être discutée : elle emporte avec elle l'idée d'une décision aussi éloignée du monde du droit que proche des faits, propre à les «épouser», à les «suivre», à «coïncider avec eux». C'est pourtant une préoccupation ordinaire dans la gestion de la protection sociale que de différencier les situations individuelles et d'exercer un jugement. Aussi l'absence de marges de décision que semble supposer l'édiction de conditions abstraites par les textes juridiques est-il un leurre. (Choquet et Sayn, 2000, p 124, notes de bas de pages non citées)

Les auteurs insistent également sur l'importance du travail de qualification des faits, qu'ils distinguent d'un travail d'interprétation du règlement. Nous citons deux passages pour plus de clarté :

L'organisation s'interpose nécessairement pour traduire la loi en opérations de gestion, notamment afin de circonscrire le domaine d'application des textes aux situations de fait visées par ces derniers. [Cette traduction permet] la distribution effective des prestations en jeu, dans une tentative de respecter une égalité concrète entre les allocataires. Cette fonction ne peut pas se suffire exclusivement d'une activité d'interprétation visant à trouver dans les textes une réponse à chacun des cas d'espèce constitués par la situation des demandeurs. Elle suppose aussi une activité de qualification de ces faits, préalable à la fois indispensable et souvent ignoré de l'activité juridique. (Choquet et Sayn, 2000, p 117)

Les difficultés propres à l'appréciation d'une situation de fait constituent une opération dite de qualification, opération généralement décrite au titre de l'activité des magistrats, appelés par

66 Nous verrons que sa discussion sur la place du discrétionnaire, et sa résorption a des échos dans le domaine de l'insertion par le logement. Par ailleurs certaines normes des magistratures sociales se réfèrent aux principes de répartition dégagés par Jon Elster, comme le montrait aussi Léa Lima dans une recherche déjà citée (Lima, 2004).

67 Commission qui a changé de mouture en 2005.

3. Définir des bénéficiaires

hypothèse à qualifier les faits qui leur sont soumis avant de déterminer la règle de droit qui leur est applicable. (*ibid*, p 120)

Ces deux faces de qualification et d'interprétation sont nécessaires au travail des institutions sociales, ce que méconnaîtrait la notion de magistrature sociale, trop centrée sur l'activité d'interprétation du règlement, de jugement.

Vincent Dubois résume bien les deux critiques quant à une séparation trop franche du guichet et de la magistrature sociale et à l'importance du travail de qualification :

Le problème n'est alors plus d'opposer la « magistrature sociale », fondée sur une appréciation au cas par cas, à une « logique de guichet », qui serait toute entière contenue dans l'application routinière de normes générales préétablies, mais de cerner les origines, les logiques et les enjeux de l'exercice d'un pouvoir de qualification des situations, d'assignation de statut ou d'injonction comportementale dans les relations bureaucratiques. (Dubois, 2005, p 216)

Vincent Dubois donne une piste pour prendre en compte ces critiques dans le cadre de notre recherche. Comme le souffle le reste de sa contribution, on peut intégrer les évolutions du travail de guichet dans une réflexion plus générale sur l'individualisme institutionnel. La logique d'individualisation⁶⁸ parcourt toute l'institution, au guichet comme dans les magistratures sociales.

Quant à l'importance du travail de qualification, nous n'en négligeons pas l'importance, mais n'avons pu l'observer de manière exhaustive. Les demandes d'aide au FSL ou pour d'autres dispositifs d'insertion par le logement requièrent le plus souvent l'intermédiaire de travailleurs sociaux. Ceux-ci opèrent un important travail de filtre, de reformulation, d'évaluation sociale, transmis ou pas aux magistratures sociales. Tout ce travail de mise en forme, qui relève bien d'une qualification des faits, échappe en grande partie à nos observations comme aux participants aux commissions d'attribution.

Cependant ce travail préalable n'absorbe pas toute l'activité de qualification, dont une partie se fait aussi dans le cadre de la magistrature sociale. Par exemple : doit-on tenir compte des crédits à la consommation, qui ne sont formellement pas comptabilisés dans les charges du ménage ? Peut-on requalifier cette demande d'aide qui sort du règlement en une demande acceptable ? Soulève-t-on l'irrecevabilité de ce dossier rendu hors-délai où accepte-t-on de statuer ? D'autres questions sont à mi-chemin entre la qualification et l'interprétation du règlement : les éléments amenés par le demandeur constituent-ils un projet ? Le ménage est-il de bonne foi ?

Pour avancer dans la compréhension de l'activité des magistratures sociales, nous allons nous pencher dans les sous-sections suivantes sur la base de leur travail : la *situation*.

68 Et de prescription d'un certain type d'individualisme.

b) Entre personne réelle et dossier impersonnel, la situation

Dans les entretiens menés avec les personnels chargés des politiques locales du logement des personnes défavorisées dans différents départements, comme dans les observations menées, le terme « situation » est abondamment utilisé. Terme banal dans une description, d'usage courant⁶⁹ et à la signification finalement assez plastique, mais qui revêt ici une acception très particulière. Nous en donnons ici quelques exemples dans la bouche d'interlocuteurs très différents afin de cerner un peu mieux cette utilisation particulière (pour une meilleure lecture, **situation** a été graissé dans chaque passage):

[La responsable d'un service de bail glissant] Le bail glissant, il faut que ça glisse⁷⁰. Et le bailleur, je n'ai pas les moyens de l'obliger à prendre une **situation** qu'il n'a pas envie de prendre, si effectivement ce n'est pas probant.

[id.] Cette année [les bailleurs sociaux avec qui nous sommes en contact] se sont engagés à reloger deux **situations** par mois qu'on leur présenterait.

[Une conseillère en économie sociale et familiale] Par exemple, on a accueilli une dame avec trois enfants [...] il y avait de la maltraitance [...] C'est une **situation** d'ici, du département. Elle a été accueillie et ça fait presque un an et demi qu'elle est là.

[Une responsable de résidence sociale] Donc au bout d'un an de séjour en résidence [sociale], le travailleur social chargé du suivi va appeler un autre travailleur social d'une autre résidence, qui ne connaît pas du tout la famille. Ce travailleur social va jouer un peu le candide dans la **situation** et va permettre de reposer à plat tout ce qui s'est passé pendant un an.

[Une responsable des attributions de logement chez un bailleur social] Donc malgré tout, [ces commissions, pour nous en tant que bailleur social sont] des endroits où on arrive des fois à solutionner nos propres **situations**.

[Un cadre de DDE] On n'a pas atteint nos objectifs de production [de logements d'insertion]. On a dû faire un peu plus de la moitié, ça a résolu quand même pas mal de **situations**.

[Une éducatrice spécialisée, à propos de l'accompagnement social lié au logement] Avant, au tout début, il y avait les accompagnements légers et les accompagnements lourds. Les accompagnements légers, c'était des **situations** [...] qui était dues à des événements passagers. Et puis, il y avait les accompagnements lourds où là, on avait une **situation**, il y avait un cumul de problèmes qui amenait la famille à être dans l'incapacité de faire seule certaines choses.

69 Etre en situation de (payer un loyer) ; être en situation (irrégulière) ; être dans une situation (difficile); être dans une situation de (détresse); situation administrative, familiale ; avoir une situation etc

70 Autrement dit, le dispositif de bail glissant est temporaire. A la fin du dispositif, le bail est censé « glisser » du nom de l'association au nom de l'occupant qui sous-louait. Le bail rentre dans le droit commun, le propriétaire bailleur est alors en relation directe avec un locataire-personne physique, sans la médiation de l'association.

3. Définir des bénéficiaires

[Une responsable associative] L'accompagnement social lié au logement est transféré sur le CCAS qui se trouve de fait juge et partie dans les **situations**.

[Une assistante sociale] Là, il y avait une grosse **situation**, c'est les fameuses cellules de recours.

Dans cet usage du terme, et malgré ses ambiguïtés, situation est quelque chose de beaucoup plus réifié que dans les acceptions communes, et est employé comme un raccourci de quelque chose de commun à un milieu professionnel restreint. L'extrait d'entretien suivant⁷¹ éclaire cet usage particulier, en jouant sur plusieurs significations du terme :

Mlle Dardet : On est sur une situation et pas sur une personne. [...] Quand vous faites une évaluation sociale, vous ne jugez pas la personne, vous êtes là pour décrire la situation de la personne, expliquer dans quelle situation elle est et ce dont elle a besoin.

Dans la première phrase la « situation » est distinguée de la « personne », et dans la deuxième on trouve l'exigence de « décrire la situation de la personne » ou d'« expliquer dans quelle situation est [la personne] ». Dans l'acception qui nous intéresse, « situation » sert à rassembler les autres usages du terme, par une licence langagière assez courante. C'est l'emploi régulier par les différents professionnels du terme « situation » dans ses diverses acceptions communes qui amène à agréger ces différentes significations en lui donnant un sens local. Ainsi les commissions observées ne travaillent pas sur des « cas » - terme qui ramènerait au vocabulaire médical ou hygiéniste, et rappellerait trop l'ancien « cas social » - ni sur des « dossiers » administratifs, ni même sur des « ménages », « familles », « personnes » ou « individus ». Elles examinent des *situations*.

On retrouve ici une réflexion de Jean-Marc Weller à propos du travail des employés de guichets :

Le principe d'égalité concerne moins le traitement des personnes réelles que le traitement des « situations » qui les représentent. [...] Au lieu de se prononcer sur le sujet singulier, l'homme de guichet n'a qu'à s'attacher à la « situation sociale » des intéressés. Cette dissociation personnes réelles/situations est essentielle, puisqu'elle est au fondement même de l'intervention sociale légale. (Weller, 2000, p105)

A partir de cet emploi particulier et de cette remarque de Jean-Marc Weller nous proposons une définition de la *situation* pour les besoins de notre recherche comme la représentation administrative de l'usager⁷². Dans le travail des commissions chargées de l'attribution des aides qui

71 Que nous citerons plus longuement en §4.4.b.

72 Par cet emploi, on s'expose à une double critique : celle de ratifier un usage indigène somme toute assez flou et imprécis et celle, inverse, de rajouter inutilement une signification aux acceptions employées par les membres (au sens que les ethnométhodologues donnent à ce mot). Ces critiques doivent amener à prendre la définition dans un sens fort, et à s'en tenir à une utilisation rigoureuse du terme, conforme à la signification que l'on s'est donnée. Il s'agit d'éviter dans la mesure du possible les autres usages du terme situation pour ne pas entretenir d'équivoque, comme l'y invite par exemple Pascal dans *l'Art de persuader* (Pascal, 2001, p 15) Cela vaut évidemment seulement pour la part du texte dont nous sommes responsable, et non pour les citations. Cette usage particulier est signalé par l'usage de l'italique.

3. Définir des bénéficiaires

nous intéressent, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, la personne même de l'utilisateur (ou des usagers, s'il s'agit d'une famille) n'est pas présente, mais son reflet au prisme de l'administration, au travers d'un rapport social et des différentes pièces de son dossier : la *situation*.

La *situation* est une construction des institutions, intermédiaire entre les personnes et les abstractions administratives figées dans des dossiers. Elle a un caractère artificiel, est évolutive car sujette à des interprétations contradictoires des membres des commissions et susceptible de connaître des modifications (soit au cours même du débat par la mise à jour d'un élément occulté, soit après un ajournement ou lors d'un recours après un refus). C'est partiellement la commission elle-même qui fait la *situation* par son travail collectif d'interprétation, à partir des éléments dont elle dispose, qui la qualifie et lui donne un sens.

A travers la *situation*, c'est parfois la personne elle-même qui est jugée. L'avatar est confondu avec la personne dont il est la manifestation. Ce genre de phénomène est assez fréquent dans d'autres domaines. Ainsi François Dubet rappelle à propos de l'école l'importance de « distinguer l'enfant et l'élève et de préserver l'égalité des enfants face aux inégalités des élèves ». Il remarque qu'il y a souvent un « glissement des jugements portés sur les performances aux jugements portés sur les personnes. «Puisque ton travail est nul, tu es nul, toi aussi!» (Dubet, 2004, p 82 -83)⁷³.

Vincent Dubois relève dans le travail des guichetiers de la CAF que :

Les composants intimes du dossier et la prise qu'il offre sur la vie des individus font [...] qu'il y a souvent peu de choses entre les jugements portés sur les problèmes du dossier et ceux que le guichetier profère sur la manière dont l'allocataire mène sa vie. (Dubois, 2003, p 76)

Dans les commissions étudiées, les jugements normatifs affirmés et globalisants sont souvent tempérés par la déontologie du travail social, mais peuvent apparaître sous d'autres formes plus euphémisées. Car bien souvent, on juge la situation comme si elle était la personne elle-même. Cette confusion toujours possible rend compte de l'hésitation des commissions. Nous rejoignons là une autre réflexion de Jean-Marc Weller :

Cette idée de considérer l'utilisateur « comme une personne » cache mal une confusion entre l'utilisateur-personne en tant que personne réelle, individu empirique, sujet subjectif de désirs et de pensées, et l'utilisateur-personne en tant qu'artefact, situation abstraite, sujets de droits et d'obligations. Une telle confusion [...] mérite sûrement d'être interrogée, ne serait-ce que pour identifier les limites de l'organisation qui en découle, faisant entrer dans le processus de décision administrative le corps des intéressés, physiquement présents dans l'enceinte des bureaux là où ils étaient reconnus traditionnellement comme des abstractions, c'est à dire des usagers. (Weller, 2000, p 107)

Cet extrait appelle quelques précisions. Sur un point factuel tout d'abord : dans les commissions que nous observons, l'utilisateur n'est pas présent physiquement, ce qui rend malgré tout plus facile la

⁷³ Voir également le peu de retenue qui transparaît de certains propos rapportés par Albert Ogien dans d'autres commissions (Ogien, 1999).

dissociation du sujet et de sa représentation et donc la création d'une *situation* au sens où nous l'entendons.

Sur la dimension de « l'utilisateur-personne en tant qu'artefact, situation abstraite, sujets de droits et d'obligations » soit sur ce que nous avons voulu rendre ici par *situation*, le terme de sujet mérite d'être discuté. Jean-Marc Weller invoque la tradition artificialiste du droit pour parler d'un sujet de droit distinct de l'être humain concret et invite à considérer que « l'égalité concerne effectivement le traitement des personnes, mais des personnes comme artefacts » (*ibid*, p 105).

Au non-juriste cet emploi du terme sujet paraît gênant. Pour nous, la *situation* n'est pas sujet, mais reflet du sujet. Elle est un objet très particulier. A la manière d'une oeuvre d'art, elle reflète la subjectivité de son auteur et sera reçue différemment par les différents « regardeurs »⁷⁴ mais elle n'en reste pas moins un objet, et non un sujet. Parler d'un sujet subjectif et d'un sujet de droit, n'est ce pas confondre, sous le même vocable de sujet, l'artiste (ou le modèle) et l'oeuvre⁷⁵ ?

De même le terme d'artefact nous semble à manier avec précaution. L'artefact est ce qui dans l'expérience scientifique est rejeté comme contingent, artificiel ou dû à des phénomènes parasites, à distinguer du fait que l'on cherche à établir. S'il prend parfois le sens d'objet issu d'une construction sociale mettant en jeu des processus cognitifs, c'est au prix d'un anglicisme⁷⁶ pas toujours très bien contrôlé et en tout cas rarement défini. C'est pourquoi nous avons préféré l'éviter ici.

Enfin la citation se termine par une légère pique, en évoquant : « le corps des intéressés, physiquement présents dans l'enceinte des bureaux là où ils étaient reconnus traditionnellement comme des abstractions, c'est à dire des usagers ». La confusion rapportée auparavant entre « l'utilisateur-personne en tant que personne réelle » et en tant que « situation abstraite » est résolue en rapportant uniment l'utilisateur à ce qu'il aurait toujours été, une abstraction. L'utilisateur-personne disparaît. Il nous semble plus simple de distinguer usager (qui certes est issu d'une construction historique et sociale particulière) et *situation* (qui représente l'utilisateur pour l'institution).

Ces points qui peuvent nous paraître obscurs à la lecture de l'article Jean-Marc Weller, au demeurant très stimulant, s'éclairent à la lecture d'un article de Yan Thomas dont l'auteur s'inspire fortement dans la partie qui nous intéresse (Thomas, 1998). Dans cette article, Yan Thomas étudie

74 Pour reprendre l'expression de Marcel Duchamp. pour qui ce sont les regardeurs qui font l'oeuvre d'art.

75 Le classique d'Howard Becker *les Mondes de l'art* (Becker, 2006) rappelle que la création d'une oeuvre d'art est un travail collectif, qu'elle mobilise tout un appareillage technique et des « personnels de renfort ». Sans vouloir pousser trop loin la comparaison, remarquons toutefois qu'ici, avant d'arriver en commission, le dossier de l'impétrant subit tout un travail d'élaboration et de transformations, qui fait partie de la formation de la *situation* au sens où nous l'entendons.

76 A partir d'*artifect*, et peut être de la proximité avec « artifice ».

3. Définir des bénéficiaires

l'évolution de la « personne » au sens juridique, qui a historiquement un caractère de construction juridique, voire d'artifice dans des cas très particuliers (droit des successions). Il critique les réactions actuelles de certains juristes qui voient dans les évolutions législatives récentes, concernant notamment la possibilité de changer de genre dans son identité civile, une soumission du droit aux désirs infinis de la personne. Yan Thomas invite alors à distinguer le sujet du désir, et la personne au sens juridique, qu'il appelle sujet de droit, et qui serait le support du droit, son « point d'imputation » - c'est ce deuxième usage du mot sujet qui nous posait problème. Historiquement, en l'absence de l'individu réel comme point d'imputation des droits (en cas de décès par exemple), le droit a été amené à créer des « personnes » qui le représente, doubles juridiques de l'absent. Mais c'est en fait toujours sur ces personnes abstraites que raisonne le droit. Confondre le point d'imputation des droits et le sujet serait donc une erreur épistémologique. Ainsi l'ordre juridique ne se soumet pas aux désirs de l'individu, mais octroie des droits à une « entité juridique abstraite et universelle », la personne, qui permet au droit de « généraliser et universaliser son propos ». De la sorte « il peut adresser ses commandements à des unités égales et imputer à ces unités les conduites qu'ils prescrivent. Les normes du droit ont pour point d'appui des entités comparables, plutôt que des êtres irréductiblement singuliers » (*loc. cit.*, p 104).

L'expression qui nous dérangeait ici est une transposition d'un passage de l'article de Yan Thomas :

Ces lois [bioéthiques] font d'abord entrer pour la première fois le corps parmi les catégories du droit civil français – le corps, là où n'étaient reconnues traditionnellement que des personnes c'est-à-dire des abstractions. (*loc cit*, p 103)

Cela est cohérent avec la définition de « personne » que donne l'auteur. Jean-Marc Weller inverse la finale par rapport à la formulation initiale de Yan Thomas, ce qui selon nous obscurcit le propos : « les limites de l'organisation [...] faisant entrer dans le processus de décision administrative le corps des intéressés, physiquement présents dans l'enceinte des bureaux là où ils étaient reconnus traditionnellement comme des abstractions, c'est à dire des usagers ».

Pour nous la *situation* est donc un intermédiaire entre la personne et les catégories administratives, entre un traitement purement personnalisé (qui serait celui de l'assistance) et un traitement complètement objectivé et standardisé (qui serait celui de l'assurance sociale)⁷⁷. C'est le matériau sur lequel travaille la magistrature sociale.

Avant de détailler plus précisément de quoi est fait ce matériau, il convient de faire une dernière remarque relative à la définition de la *situation*. La poser comme une représentation administrative

⁷⁷ Assistance et assurance sociales étant ici prises dans leur forme idéal-typique, dont on a dit qu'elles reflétaient mal le travail de guichet.

3. Définir des bénéficiaires

de l'usager ne recouvre pas tout-à-fait l'usage qui est fait du terme dans les citations introductives de cette sous-section. Si cela rend à peu près compte des expressions « Ce travailleur social va jouer un peu le candide dans la situation », « le CCAS se trouve juge et partie dans les situations » c'est moins vrai pour « les bailleurs se sont engagés à reloger deux situations par mois » ou « ces commissions sont un endroit où l'on arrive à solutionner nos propres situations ».

La définition proposée a d'abord un but heuristique, et peut donc être légèrement décalée, incomplète, par rapport à l'usage qu'en ont les acteurs. Cependant on peut rapprocher ces usages particuliers de celui qu'on veut avoir, en remarquant que ces deux sens entretiennent un rapport particulier. En effet dans « les bailleurs se sont engagés à reloger deux situations par mois » ou « ces commissions sont un endroit où l'on arrive à solutionner nos propres situations » ce sont les personnes elles-mêmes qui sont finalement relogées, ou dont les problèmes (ou ceux qu'ils posent) trouvent une solution. Elles ne sont pas désignées comme personnes ou usagers, mais comme « situations ».

On retrouve au niveau du langage l'identification entre personne et *situation*. Faire cette confusion, c'est faire référence à un problème traité sur un mode administratif particulier. Dire « reloger deux situations » c'est dire qu'avant de reloger deux ménages, il faudra qualifier leur état comme relevant d'une préoccupation publique, d'un dispositif, et que cette qualification passera par une construction administrative. Bref pour reloger ces personnes, il faudra créer une *situation* au sens où nous l'avons défini.

La définition que nous proposons de *situation* comme représentation administrative de l'usager rend possible d'interpréter comme une métonymie ce deuxième usage, qui emploie situation en place de personne. La métonymie est la figure de rhétorique qui emploie la partie pour le tout (« les Bleus ont gagné »), le contenant pour le contenu (« prendre un verre », « céder à la pression de la rue ») ou le symbole pour ce qu'il symbolise (« se reposer sur ses lauriers » ou sur sa gloire passée) etc. La *situation* comme nous l'avons définie est une représentation de l'usager. On peut donc appeler métonymie le rapport entre les deux acceptions de situation. Cette qualification paraît d'autant plus licite que cette métonymie est utilisée par des personnes pour qui elle fait sens. En effet comme participant à des magistratures sociales, elles sont amenées à travailler sur des *situations*, et par un raccourci commun à parler de *situation* pour les personnes elle-mêmes. La définition que nous proposons de *situation*, si elle ne recouvre pas strictement toutes les acceptions des participants, est bien compatible avec cette métonymie.

Après avoir précisé ce que nous entendons par *situation* et les rapports que cette définition a avec les usages particuliers du terme qu'ont les protagonistes des politiques du logement, il faut maintenant préciser de quoi sont faites ces *situations*.

c) Les éléments de la situation : les problématiques

De quoi est composée une *situation* ? Tout d'abord elle nécessite un usager, c'est à dire une personne susceptible d'avoir des droits sociaux, ce qui exclut pour une bonne part les étrangers en situation irrégulière. Dans l'insertion par le logement, il s'agira souvent d'un groupe de personnes : un ménage. Suivant leur âge ou l'attention qu'ils nécessitent, on distinguera ou pas les situations des différents membres du ménage (parents, enfants plus ou moins grands, grand-parents à charge etc).

Mais être un usager ne suffit pas, comme l'explique cette jeune conseillère en économie sociale et familiale qui travaille dans une association et réalise des ASLL pour accompagner la recherche et l'accès au logement :

Mlle Avodet : Comme on fait aussi de la recherche de logement, [ce serait trop facile] on pourrait avoir tous les gens qui recherchent un logement et on ferait même plus de l'ASLL, on serait une agence immobilière. Donc il y a quand même un tri qui est fait avant par l'AS [l'assistante sociale], une évaluation, ce qui nous permet d'avoir des familles qui sont en recherche de logement mais qui ont aussi des problématiques à caractère social à côté. On peut pas suivre quelqu'un qui recherche un logement et c'est tout.

Cette condition est énoncée en début d'entretien, mais revient en fin d'entretien de manière plus incisive :

Mlle Avodet : Je me dis que tous les gens qu'on a en « recherche » [de logement] on devrait pas les avoir parce que les assistantes sociales qui nous font les évaluations des fois c'est vraiment ... C'est bientôt si on est une agence immobilière, quoi ! « Le couple machin... il a des enfants... ça fait autant de temps qu'ils sont inscrits en demande de relogement, ils trouvent pas de logement... On sollicite une ASLL. Voilà ». S'il n'y a pas de problématique sociale en évidence, moi j'ai pas à travailler avec eux. A partir du moment où les gens sont inscrits auprès des bailleurs au service logement on peut rien faire d'autre nous [...] [S'il n'y a] pas de problématique sociale on n'a pas à intervenir, c'est plus de l'ASLL [...] On va les suivre 6 mois mais on va les voir, quoi, toutes les trois semaines, ça va durer 5 minutes, parce qu'on aura fait le tour de tout.

La situation doit donc comporter une ou des « problématiques » qui justifient la prise en charge par une politique sociale. La *problématique* est également un terme polysémique. On entend parler de *problématique* d'une personne, mais aussi d'un lieu ou d'une institution. Le mot est aussi souvent employé dans un raccourci : par exemple on parlera de la « problématique accès au logement », d'une « problématique alcool ». C'est le cas dans cet extrait d'entretien où une directrice d'association évoque la création de l'association par des responsables de structures d'hébergement :

Mme Oloma : Après quelques réunions et un petit cheminement, ils se sont dit : « Mais pourquoi on n'essaierait pas de mettre un outil en place, de conjuguer nos moyens, nos efforts, enfin bon, nos compétences pour essayer de travailler sur la problématique accès au logement »

3. Définir des bénéficiaires

On peut avancer que le terme *problématique* renvoie à des catégories qui font l'objet d'une préoccupation publique, qui pour les catégories les plus instituées sont l'objet d'une politique publique spécifique. Elles correspondent aux problèmes de la personne sous le regard des acteurs de la prise en charge. Le processus que décrit Mme Oloma correspond à la création d'une *problématique* : en institutionnalisant un dispositif particulier d'accès au logement, en mettant à jour et sous l'attention institutionnelle un problème particulier, c'est aussi une *problématique* qu'on crée ou qu'on consolide.

Le lien entre la qualification comme *problématique* et la prise en charge institutionnelle est particulièrement marqué dans les deux extraits suivants. Ces deux assistantes sociales, dans deux départements différents, associent spontanément *problématique* et dispositif public dans le travail des assistantes sociales de la « polyvalence de secteur », c'est à dire des services sociaux généralistes dépendant des conseils généraux :

Mme Padou : Un service social polyvalent a à faire sur toutes les questions, enfin toutes les problématiques qu'un être humain peut rencontrer au cours de sa vie. Donc ton partenariat ça peut aussi bien être le service des espaces verts de la mairie, la structure ville RMI, le Centre médico-psychologique [...]. Ça peut être, je ne sais pas, les missions locales, les FJT, la Sonacotra, mais aussi bien, des entreprises au local qui vont par exemple être adhérentes à des projets dans le cadre des PLIE [Programmes locaux d'insertion par l'économique], dans le cadre de l'emploi des personnes bénéficiaires du RMI. [...] Autour des questions de logement, le partenariat se fait essentiellement autour du travail avec les bailleurs sociaux [...], mais bon, après, chaque équipe va construire des choses spécifiques...

Mme Etuel : Quand c'est de la polyvalence intégrale, c'est le RMI, l'aide sociale à l'enfance, la protection de l'enfance, le logement, enfin, vraiment toutes les missions, donc... Mais en même temps, c'est super intéressant parce que quand on a une famille en suivi, on gère tout. On prend toutes les problématiques une par une.

Mme Padou relie « toutes les problématiques qu'un être humain peut rencontrer au cours de sa vie » à des partenariats que le service social tisse avec d'autres institutions. Et comme « chaque équipe va construire des choses spécifiques » il est probable que l'intelligibilité des *situations* en termes de *problématiques* soit différente d'une équipe à l'autre. Mme Etuel a un raisonnement semblable en évoquant d'abord les dispositifs ou leur champ d'action avant de préciser qu'ainsi « on prend les problématiques une par une ».

3. Définir des bénéficiaires

Dans les descriptions de *situations*, souvent une « problématique initiale » fera apparaître d'autres *problématiques* qui nécessiteront d'adapter l'accompagnement autour d'une configuration d'acteurs élargie⁷⁸. C'est la démarche qu'évoque ce directeur d'association :

M. Gavret : Quelqu'un peut venir nous rencontrer sur une problématique de logement, et on peut très bien s'apercevoir qu'au-delà de cette problématique logement, il y a un certain nombre de difficultés particulières qui font qu'il y a une nécessité de mettre en place un accompagnement [ou] un dispositif de type CHRS.

Ici il s'agit simplement d'orienter l'utilisateur dans les différents dispositifs de l'association elle-même. Dans l'extrait suivant, il s'agit d'adapter la prise en charge par différentes institutions :

Mme de Cevat : Quand on auditionne l'ensemble des espaces territoriaux, la problématique de l'accès au toit est une problématique majeure qui génère bien d'autres problématiques. C'est-à-dire qu'effectivement, en matière d'enfance, qu'est-ce qu'on fait quand on est confronté à un couple de parents dans l'errance, qui va passer du 115⁷⁹ au 115, à une chambre d'hôtel puis ensuite à autre chose. Il y a un moment où, manifestement, les enfants n'ont plus les moyens d'avoir un minimum vital : est-ce qu'on doit pour autant les placer en sachant que les placer c'est un coût fort porté par le Conseil général, et c'est un coût qui n'est peut-être pas forcément adapté, en plus, à la problématique.

Ici la *problématique* « accès au toit » et sa résolution malaisée est elle-même l'origine de difficultés spécifiques⁸⁰ et d'une *problématique* de l'enfance en errance. Encore cette *problématique* n'est-elle qu'ébauchée : la résolution classique par le placement est coûteuse et « pas forcément adaptée ».

L'imbrication des *problématiques* à partir d'une *problématique* initiale est explicite dans l'extrait suivant, dans la bouche d'une responsable associative qui gère entre autres une résidence sociale :

Mme Utrillet : En fait, l'intervention des travailleurs sociaux [de notre association] démarre autour de la question du logement, puisque s'ils viennent nous voir ou si on les rencontre, c'est parce qu'il y a ce problème-là, identifié. Mais souvent, quand on va rencontrer la famille, on se rend compte que ce n'est qu'un clignotant et que derrière on a des problématiques associées... [...] Par exemple, on a accueilli [en résidence sociale] une jeune femme qui n'a pas de vrai projet professionnel ; on a

78 On peut faire le parallèle avec l'étude d'Anselm Strauss sur la prise en charge de patients dont les pathologies font appel à des spécialités différentes au sein de l'hôpital : on voit s'agréger autour de la prise en charge un certain nombre de praticiens différents, qui n'étaient pas présent au début de la prise en charge, et qui éventuellement se retirent graduellement du suivi clinique (Strauss, 1991). Précisons que pour nous la ressemblance doit ici s'entendre structurellement et non comme une identification des *problématiques* à des pathologies. Cependant la terminologie des protagonistes est parfois ambiguë comme on le verra dans les extraits suivants.

79 Numéro de téléphone du Samu Social, et par... métonymie service qui organise l'accueil d'urgence, voire les structures d'accueil elles-mêmes.

80 Au passage on retrouve le débat entre insertion dans le logement et insertion par le logement que nous évoquons plus haut.

3. Définir des bénéficiaires

travaillé avec elle à la mise en place d'un vrai projet, d'une formation, trouver un emploi qui lui convienne, etc. Donc on essaye de travailler dans la durée. On se dit que si une famille retrouve un logement, c'est bien ; mais l'important c'est qu'elle garde ce logement. Donc on va essayer de travailler à cette stabilité.

Pour Mme Utrillet ces *problématiques* révélées par la prise en charge deviennent des « problématiques associées » comme on le dirait de maladies opportunistes⁸¹. Par chance ces *problématiques*, au moins dans l'exemple cité, peuvent être traitées par l'association elle-même : la résidence sociale permet un accompagnement soutenu⁸². Dans des structures plus légères, le constat d'un trop grand nombre de *problématiques* peut aussi amener à orienter vers d'autres dispositifs au suivi plus intensif, comme celui de Mme Utrillet. C'est la situation décrite par Mlle Avodet, qui évoque les relations entre les dispositifs ASLL, résidence sociale et bail glissant :

Mlle Avodet : Y'a des familles qui arrivent dans mon bureau en disant : « Voilà je suis là pour une recherche de logement » et là je me rends compte qu'ils sont pas du tout prêts à accéder à un logement, parce que y' a trop de problématiques autour et là moi je les oriente vers les résidences sociales. [...]

On se rend compte que la population ne répond plus au bail glissant, les gens qu'on a en ASLL. En fait soit si vous voulez, soit les gens qui arrivent ici sont suffisamment autonomes pour être locataires en titre directement ou alors maintenant on a des situations où c'est tellement lourd, il y a tellement de problématiques qu'on les oriente plus vers une résidence sociale ou un CHRS parce qu'on sait que même si on leur trouve un logement, ils pourront pas gérer, ils pourront pas parce qu'il y a tellement d'autres problématiques à régler d'abord, qu'il y a besoin d'un suivi que nous mêmes on n'est pas capable de leur donner. Il faut un suivi quotidien éducatif.

La *problématique* est donc liée à une politique publique particulière et aux divers dispositifs qu'elle secrète. Par extension le terme est employé pour un territoire où une *problématique* particulière est rencontrée ou qui est plus particulièrement prise en charge par la collectivité locale correspondante :

Mme Ladot : [Dans notre département,] il y a des zones très sensibles avec de très grandes problématiques de renouvellement urbain.

M. Gavret : [Pour la prévention des expulsions] on était sur une logique urbaine et une logique institutionnelle propre à une problématique de Forcry et qui ne concernait pas le milieu rural.

81 Le thème de la *problématique* du logement révélatrice d'autres maux revient fréquemment. Il est probable que la prise de contact avec l'institution déclenche un processus qui amènera à « découvrir » d'autres *problématiques*. Cette prise de contact peut avoir lieu par la *problématique* du logement, mais il est probable que de tels processus d'élargissement des *problématiques* se rencontrent à partir d'autres *problématiques* initiales. Voir plus haut la discussion sur l'illusion d'un accompagnement social spécifique (§2.2.c).

82 On remarquera que l'exemple cité rentre bien dans le cadre de l'insertion par le logement.

3. Définir des bénéficiaires

De même parler de la *problématique* d'une institution désigne simplement ce que cette institution prend en charge⁸³. La *problématique* peut alors être à la base d'un partage des tâches :

Mme Tabeau : Après, le secteur, l'assistante sociale va travailler par exemple sur les problématiques des enfants. Parfois, s'il n'y a qu'un problème logement, l'assistante sociale va être un peu en retrait [par rapport au prestataire de l'ASLL], mais par contre, on est en lien permanent.

Les entretiens avec la directrice et la directrice adjointe d'une association d'insertion par le logement, quoiqu'assez distincts l'un de l'autre, permettent d'éclairer une dimension supplémentaire des *problématiques*. Cette association est très active dans l'animation des politiques locales du logement des personnes défavorisées, de par sa proximité avec le Conseil général. La directrice adjointe nous met sur la piste :

Mme Ilya : L'éthique c'est de dire : « On n'est pas là pour faire à la place de la famille. On n'est pas là non plus pour les mettre dans une solution que nous on a calquée d'avance en disant : “Celle-ci, j'ai complètement décodé leur problématique, je sais, j'ai compris”. Non ».

Nous ne nous attarderons pas sur le fond de l'intervention, typique de l'individualisme institutionnel des politiques d'insertion, mais sur l'expression « décoder leur problématique ». La *problématique* est un enjeu de connaissance : il s'agit de décoder, de découper dans la *situation* des points d'accroche pour l'action institutionnelle. Ces points d'accroche sont les *problématiques*. Il s'agit d'un décodage, ou d'un recodage dans des catégories intelligibles pour les institutions. On peut considérer que la *problématique*, une fois établie, fixée dans une politique publique ou un dispositif, est un instrument de connaissance. Avant de devenir une *problématique*, les problèmes privés doivent accéder à la préoccupation publique, acquérir une dimension collective⁸⁴. C'est le processus que relate la directrice de l'association quand elle explique les origines des politiques d'insertion par le logement dans son département :

Mme de Cevat : [La question qui se posait alors était :] Comment repérer, comment faire en sorte de mieux mesurer les problématiques sociales à l'échelle [du département] ? C'était en créant un dispositif de secours. Donc ils ont ouvert un fonds de secours avec pour principes une grande souplesse, pas de public spécifiquement ciblé, une procédure très souple... Toutes sortes de prescripteurs pouvaient nous amener des situations, avec un travail de réponse qui passait bien sûr par une réponse en argent, mais également un travail de repérage, de fichage et d'identification des problèmes qui devait très vite amener un an plus tard le département à se positionner sur les grandes problématiques [locales].

83 Ce qui peut amener à entendre « Ce n'est pas notre problématique », qui n'a donc pas le même sens que « ce n'est pas notre problème ».

84 En écho avec cette accession à l'attention publique, Mme Tabeau évoque ce qui était une « non-problématique » : « La problématique [de l'expulsion] n'était pas du tout émergente. Il y a quelques cas, mais c'est conjoncturel pour la famille. » Le problème est conjoncturel, idiosyncratique. Si Mme Tabeau parle tout de même de *problématique* c'est de manière rétrospective et en comparaison avec le territoire urbain voisin.

3. Définir des bénéficiaires

La construction des *problématiques* est ici très particulière. Le dispositif initial est très large, il n'est pas affecté à une *problématique* précise. Le traitement des *situations* donne lieu à un travail d'expertise. De « l'identification des problèmes » on passe à un « positionnement sur les problématiques »⁸⁵. La deuxième étape est la mise en place de dispositifs dédiés :

Mme de Cevat : L'objectif étant de dire : « On met en place des systèmes, on a conscience qu'ils ne sont certainement pas suffisants, mais déjà on essaie de voir s'ils répondent aux problématiques qu'on a repérées ».

Les *problématiques* sont repérées, les « systèmes » qui les structurent sont mis en place. La dimension cognitive reste importante. Le caractère expérimental est souligné : la *problématique* est encore fragile, sujette à évaluation et redéfinitions. Cette manière d'appréhender les *problématiques* est liée à un mode d'organisation particulier, que Mme de Cevat récapitule :

Mme de Cevat : La logique à l'époque était de dire : « On a une structure d'aide qui est un observatoire qui identifie des problématiques. De ces problématiques, on essaie de faire des axes d'une politique sociale. Cette politique sociale a besoin d'expérimenter des réponses. Créer un service, c'est lourd, c'est compliqué, etc. Il nous faut quelque chose qui soit souple, qui permette d'expérimenter des actions, dont on fasse l'évaluation à court terme, au bout d'un an. Ça marche, ça marche : on voit comment on peut les développer et si l'association reste le bon niveau de gestion. Ça ne marche pas : on arrête et on passe à autre chose, c'est facile etc. »

La *problématique* est issue à la fois d'un processus de connaissance et de reconnaissance et d'une organisation particulière (pour l'identification des problématiques et leur prise en charge). Une fois établie elle devient un instrument de connaissance de la *situation* par un mouvement de décodage-recodage. Le choix d'une organisation plus ou moins stable implique que la définition des *problématiques* est plus ou moins labile.

Pour toutes ces raisons la *problématique* a un caractère territorial. D'abord parce que les problèmes privés n'apparaissent pas selon une géographie uniforme (notamment entre territoires urbains et ruraux). Ensuite parce que les découpages administratifs introduisent des manières différentes de prendre en compte et de faire advenir des *problématiques*.

La multiplication des *problématiques* peut poser des difficultés. Si la *situation* des usagers donne lieu à un découpage en *problématiques* trop fines, la multiplicité des intervenants et des interlocuteurs du ménage peut être contre-productive. C'est la discussion autour de l'intérêt d'un service social polyvalent, guichet unique de l'action sociale, ou d'un accompagnement social spécifique à une *problématique* particulière, comme l'ASLL dans le champ du logement. Ces

⁸⁵ Le passage du problème à la *problématique* rappelle dans la sociologie des sciences de Bruno Latour et Steeve Woolgar, le passage de l'artefact au fait scientifique (ou comment le contingent devient un fait, répétable etc)(Latour et Woolgar, 2007). On pourrait dire que la *situation* contient des « pré-problématiques », des problèmes qui doivent être identifiées comme étant part d'une *problématique*.

3. Définir des bénéficiaires

nuances recourent des conflits de définition des champs de compétence entre les différents intervenants⁸⁶. C'est ce débat qu'évoque Mme Padou :

Mme Padou : Nous, on a continué de défendre la polyvalence intégrale, pourquoi ? parce que les champs se croisent, les problématiques des gens se croisent et que moi je ne vois pas comment découper une famille... Notre métier, c'est d'approcher la personne dans tout ce qui la compose, tout ce qui fait d'elle qu'elle est comme ça et qu'elle a cette histoire-là et qu'elle a ces difficultés-là. Saucissonner les gens, c'est une caricature, mais... [...] mais au résultat tu t'aperçois quand même - pour en avoir parlé avec des gens, je m'en suis aperçue -, c'est : la personne doit voir trois assistants sociaux différents pour arriver à ce que tous ses problèmes soient entendus...

D'une certaine manière Mme Padou insiste sur la personnalisation du suivi contre un traitement « taylorisé » où la division du... travail social est élevée. Un intérêt des magistratures sociales est aussi de remettre en commun les compétences morcelées entre plusieurs intervenants. Lié à ce débat entre polyvalence et suivi spécialisé, la question de la relation entre la famille et le service social polyvalent pendant qu'elle bénéficie d'un suivi spécialisé. Doit-il y avoir maintien d'un lien, au risque de multiplier les intervenants, ou le suivi spécialisé suffit-il à l'accompagnement des usagers ? Mme Padou donne les arguments du service social polyvalent :

L.B. : Quand il y a une ASLL qui est donnée aux structures, que ce soit CCAS ou associations la circonscription [d'action sociale] lâche un peu la main...

Mme Padou : On lâche un peu la main mais je pense qu'on reste quand même... Il faut garder un regard. [...] La famille, à un moment donné, sa mesure va s'arrêter. On va reprendre, elle aura besoin d'une continuité, donc il faut garder un petit lien pour qu'il y ait un fil conducteur. Mais par contre, je pense que ce n'est bien qu'à un moment donné sur un champ précis. Pas tous les champs parce que sinon ça rend les gens fous. [J'ai l'exemple] de familles qui sont accompagnées [dans le champ de la] protection de l'enfance... Elles ont un éducateur d'un côté, un éducateur PJJ [Protection Judiciaire de la Jeunesse] de l'autre, une tutelle aux prestations familiales avec en plus, moi je l'ai vu, une ASLL qui se chevauchait, plus... Ça rend les gens dingues ! On cible sur quelque chose, on fait un projet, c'est contractuel, on en discute avec la famille, ça a une durée, on dit pourquoi [...] Si les gens adhèrent, c'est sur un temps donné. Et moi je crois... À un moment donné [il faut] savoir aussi, nous, travailleurs sociaux, lâcher le suivi de certaines situations sur une problématique.

Mme Padou se place dans l'hypothèse d'un suivi à long terme des familles, dans lequel l'accompagnement spécialisé ne serait qu'une parenthèse. Dans cette optique, le lien avec le service social polyvalent est antérieur à la mesure spécifique, et il se poursuivra après cette mesure. Il faut donc maintenir un « regard », «un petit lien pour qu'il y ait un fil conducteur ». Elle donne les

86 Qui n'ont pas tous été tranchés localement de la même manière : entre l'accent sur un accompagnement spécifique ou plus global par des structures associatives, l'extrême limitation du nombre d'ASLL en privilégiant un accompagnement par le service social polyvalent etc.

3. Définir des bénéficiaires

conditions dans lequel il est envisageable que le service polyvalent soit plus en retrait. C'est en fait un rappel du schéma habituel de l'insertion : projet, contrat, durée temporaire, adhésion de la famille... Elle rend toutes les ambiguïtés du compromis passé : l'avantage de la polyvalence est de connaître toute la personne, mais elle conclut en pensant qu'il faut savoir relâcher l'attention sur une problématique par une délégation de la tâche à d'autres⁸⁷. Cette dernière phrase est révélatrice du rapport entre *situation* et *problématique* : il s'agit de « lâcher le suivi d'une situation sur une problématique ». L'accompagnement spécialisé, et la politique publique dont il relève ne sont spécifiques que d'une des *problématiques* de la *situation* (dont la maîtrise appartiendrait au service social polyvalent).

Un autre extrait de l'entretien avec Mme Padou souligne le lien entre *problématiques* – au pluriel donc - et *situation* quand elle expose comment elle voit son nouveau rôle de conseillère technique auprès de la direction départementale de l'action sociale :

Mme Padou : Je vais essayer le plus possible d'apporter ce côté tentative de [mise en] cohérence qu'on a, nos travailleurs sociaux peuvent peut-être dire... Parce que comme on connaît les autres problématiques et qu'on a une vision globale des situations, il me semble qu'on peut peut-être apporter un certain éclairage.

Ici le travailleur social a une compétence d'ingénierie sociale. Cette compétence est celle de connaître l'ensemble des *problématiques*, et ainsi d'avoir une vision globale des *situations*.

Mais les *situations* ne sont pas seulement composées de *problématiques*. Encore ces *problématiques* doivent -elles s'insérer dans une *mise en récit*, de type biographique que nous allons interroger à présent.

87 Qui sont d'autres travailleurs sociaux contrairement à l'implicite de la formule de Mme Padou : « [Il faut] savoir aussi, nous, travailleurs sociaux, lâcher le suivi de certaines *situations* sur une problématique ». Les prestataires ASLL vont eux souvent insister sur la globalité de leur prise en charge et le fait qu'il est difficile de séparer le logement du reste des problèmes. On retrouve en miroir l'argument du « saucissonnage ». Autour du même argument, il s'agit bien d'un conflit de frontière autour de la définition de l'accompagnement social de chacun – qu'on retrouve dans d'autres formules de Mme Padou « Notre métier c'est de... », emploi du on etc. Howard Becker évoque ces fréquents conflits de définition entre deux corps de métiers proches ou deux manières d'aborder une même profession (Becker, 2002). L'autre n'est pas tout à fait un professionnel.

Remarquons que les conditions de travail des uns et des autres ne sont pas les mêmes. Dans le service social polyvalent les familles suivies sont plusieurs dizaines par travailleurs sociaux, tandis que pour les prestations ASLL, le nombre de suivis tourne autour d'une vingtaine de familles par mois. Certains travailleurs sociaux du service polyvalent se satisfont aussi d'avoir moins de travail si le prestataire ASLL assure un accompagnement plus ou moins global. Ce qui est en jeu n'est pas forcément la clientèle, qui ne manque pas pour la polyvalence mais peut localement être l'objet d'une concurrence entre plusieurs prestataires. Le conflit porte peut-être plus sur l'excellence de l'accompagnement et son caractère émancipateur pour les familles suivies.

d) Les éléments de la situation : la mise en récit

Outre les problématiques, d'autres éléments sont encore nécessaires à la formation d'une situation. Une responsable d'un service gestionnaire du FSL précisait les lacunes observées dans les dossiers remplis par les demandeurs eux-mêmes :

Mme Jollot : Il nous faut un historique de la situation, il nous faut un argumentaire sur la demande, il nous faut bien comprendre la demande au moment où vous faites le dossier, mais il nous faut aussi un éclairage sur avant, qu'est ce qui s'est passé avant, et pourquoi la famille en est là.

Pour résumer ces exigences la situation doit comporter une biographie plausible des demandeurs, appuyée sur des faits (générateurs de pièces justificatives), fournissant une étiologie aux *problématiques* de l'utilisateur, une description de son état actuel. Il peut s'y rajouter un éventuel pronostic, que recouvre en partie la mention d'un projet. Nous appellerons cet ensemble d'éléments une *mise en récit*.

L'établissement de ces biographies est le plus souvent réalisé par les professionnels que sont les travailleurs sociaux. Elles prennent alors la forme d'un rapport social. Les demandeurs ont la possibilité de monter leur dossier seul, mais il leur est fortement conseillé de s'adresser aux services sociaux. Cette préférence, si elle peut être vue comme normative, manifestation d'un contrôle social⁸⁸, permet aussi d'égaliser les compétences dans la présentation de soi ou l'argumentation⁸⁹, et d'emprunter une rhétorique adéquate aux exigences des commissions⁹⁰.

Léa Lima fait des réflexions similaires à propos de l'instruction des dossier de demande d'aide au Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) :

Bien que le FAJ soit une aide individuelle, la demande est médiatisée par un référent chargé de l'instruire, c'est-à-dire de la mettre en état d'être jugée par la commission. Il doit apporter les informations nécessaires sur la situation du jeune mais surtout sur son projet, sa teneur. En théorie,

88 Vincent Dubois rappelle ainsi que « l'identification bureaucratique comme construction d'une identité individuelle en dehors de l'individu concret par la mise à l'écart de certaines caractéristiques qu'il considère comme importantes et la sélection d'autres qu'il peut estimer secondaires ou non-pertinentes, constitue un cas exemplaire d'exercice pratique de la violence symbolique » (Dubois, 2003). En quelque sorte, le peu de maîtrise sur la *mise en récit* de sa propre vie met crûment en relief les mécanismes de « l'illusion biographique » (Bourdieu, 1986), dont on peut donc aussi être victime. L'expression fréquemment entendue de « tendre un miroir à l'autre » cache ce en quoi ce miroir social peut-être construit et déformant.

89 Les inégalités de compétences rhétoriques étant moins fortes entre les différents travailleurs sociaux qu'entre les différents demandeurs.

90 Le fond d'urgence social étudié par Didier Fassin avait fait le choix d'un dossier non médiatisé par le rapport d'un travailleur social, ou le demandeur s'exprimait lui-même par écrit (Fassin, 2000). Les arguments invoqués en faveur d'une expression directe était une confiance dans les capacités de l'individu à expliciter sa *situation*. Didier Fassin analyse ces écrits, en les comparant à la forme ancienne de la supplique.

3. Définir des bénéficiaires

il n'est pas censé soutenir la demande ou la porter mais simplement la formaliser dans les catégories de la commission afin qu'elle ait tous les éléments d'appréciation. [...]

Le référent apparaît ici comme un révélateur, quelqu'un qui rend *précis* et *explicite* ce qui est, dans la réalité de la vie et dans le discours des jeunes, embrouillé, implicite, opaque. Le référent travaille pour que la commission *ne se pose pas de question*, pour que la demande devienne transparente, limpide. (Lima, 2004 p 429, l'auteur souligne)

La *mise en récit* doit donc donner une cohérence aux événements décrits par les demandeurs et permettre d'en dégager des *problématiques*. Pour reprendre les termes d'Isabelle Astier, elle doit permettre le passage d'un récit privé à un récit civil (Astier, 1997).

La cohérence et la véracité des faits allégués est une dimension particulièrement importante de la *mise en récit*. Le récit doit pouvoir s'appuyer sur un certain nombre de pièces justificatives. La cohérence s'évalue dans le cours du récit lui-même et dans le rapport entre le récit et les pièces justificatives (présence ou absence de pièces fiables à l'appui, non-contradiction entre la mise en récit et les pièces présentes). Le travailleurs social bénéficie d'une certaine autorité qui peut attester ou mettre en doute certains faits.

Toutefois la *mise en récit* effectuée par les travailleurs sociaux n'est pas l'interprétation définitive de la situation par la magistrature sociale. Elle l'influence considérablement mais elle peut parfois être singulièrement amendée voire révoquée, quand des membres de la commission apportent des éléments nouveaux sur la situation.

Comme le dit Didier Fassin à propos des demandes au Fond d'Urgence Sociale qu'il étudie et qui avaient la particularité d'être adressées directement par les demandeurs :

L'identité virtuelle qui se construit dans les demandes est [...] en interrelation étroite avec le *travail rhétorique*, et l'on ne saurait donc en faire une réalité définitivement fixée : précisément parce qu'elle est totalement conjoncturelle, ou plutôt relationnelle, elle peut être présumée instable et, en particulier, susceptible de se modifier dans une autre situation où il s'agirait par exemple, de se montrer apte à un emploi ou de s'engager dans un mouvement social⁹¹. (Fassin, 2000, p 960)

Ici le travail rhétorique est le plus souvent confié à un travailleur social, mais les autres membres de la commission peuvent avoir un autre point d'observation de la *situation* et donc en percevoir d'autres dimensions. La question de l'instabilité relative de la perception des situations amène à se pencher sur leur temporalité particulière, et à en interroger le rôle.

91 Ces deux exemples, recherche d'emploi et engagement dans un mouvement social, viennent du fait que ce fonds temporaire avait été mis en place suite au mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998.

e) Rôle et temporalité de la situation

La *situation* peut être un instrument de désingularisation. Par le travail de *mise en récit* à laquelle elle donne lieu, elle est idéalement détachée du trop personnel, de l'irréductiblement singulier, du contingent. Elle peut aboutir à une désassignation de catégories stigmatisantes initiales⁹². Elle permet alors de réaffecter l'individu à une catégorie plus générale, mais adaptée, soit ce que nous avons appelé ici une *problématique*.

Les décisions prises au nom de la *situation* (et de la réassignation qu'elle peut permettre) ont bien sûr des effets réels sur la personne elle-même. Ce n'est pas la *situation*, représentation abstraite, qui reçoit l'aide financière ou l'accompagnement social... Il y a des allers-retours entre la personne et les instances d'attribution des aides, médiés par la *situation*.

On peut alors se poser la question de la temporalité d'une *situation*, en particulier pour les ménages qui ont des relations suivies avec les instances d'attribution (nouvelle demande, recours, ajout d'éléments après un ajournement lors d'un premier passage en commission). La *situation* est-elle temporaire, éditée ponctuellement pour les besoins d'une commission ou est-ce une même *situation* qui évolue d'une instance à l'autre ? Cette interrogation est liée à la manière dont on appréhende la *situation* comme représentation.

On peut considérer que la *situation* est intrinsèquement liée aux interactions entre les membres de la commission, le travailleurs social instructeur et le demandeur. Elle serait donc irrémédiablement liée à un cadre d'interaction particulier (les membres de la commission à un moment particulier), à un moment (la séance de la commission dans laquelle elle est discutée). Comme telle la *situation* serait nécessairement fugitive, et reconstruite à chaque fois qu'est reconsidérée la demande. Au contraire, on peut considérer que la situation est chevillée au demandeur, est relativement stable et évolue peu.

Ces deux visions semblent un peu radicales. Elles mettent en avant deux dimensions de la situation : son rapport au demandeur et le cadre dans lequel elle est élaborée. La permanence de la situation dépend de la permanence du demandeur et de sa condition. Cette permanence est relative. Premièrement, la condition du demandeur est sujette à évolution : ses ressources, son emploi, sa dette, la composition de son ménage ne sont pas fixes. Deuxièmement, l'élaboration de la *situation*

⁹² Il faut parler de *catégories* initiales, car le singulier n'est jamais pensé en tant que tel, irréductiblement différent, il est exprimé au moyen de catégories plus générales, fût-ce celles de la déviance. Ces catégories initiales se rapprochent du préjugé, au sens d'idée reçue et d'avis préalable au jugement. Si on suit Norbert Elias ces catégories sont d'ailleurs souvent construites à partir de cas singuliers pris comme exemples généraux (Elias et Scotson, 2001). Le travail préalable au jugement sera d'extirper cette assignation initiale pour réassigner, de manière consciente et rationnelle à une catégorie d'action publique.

3. Définir des bénéficiaires

est liée à un cadre d'interaction particulier. Ce cadre n'est pas évanescent : il n'est pas entièrement remis en jeu à chaque séance – même s'il peut l'être partiellement. L'interprétation de la *situation* est solidifiée par le travail collectif des membres d'une commission, et en particulier de ses membres réguliers⁹³. Sa permanence dépend de la mémoire qu'en ont les participants, de l'autorité qu'ils ont pour imposer une interprétation stable. Elle dépend donc aussi de l'intensité des relations entre le ménage demandeur et les membres des instances de jugements, et de leur étalement dans le temps⁹⁴.

Pour résumer, comme représentation administrative de l'usager, la *situation* porte les traces de ce qu'est la personne, notamment par le truchement de la *mise en récit*, mais est composée aussi des connaissances qu'ont les différents participants sur l'usager, de manière directe ou indirecte. Lorsqu'il y a plusieurs instances différentes, une même personne pourra être représentée par différentes *situations*, selon qu'on s'intéresse à son logement, à son insertion économique, à ses enfants etc.

Au sein d'une même instance, je pose que la *situation* est limitée au temps d'un projet, d'une séquence d'aide. Je distingue séquence d'aide et nouvelle demande (accompagnement social, résolution d'un problème ponctuel, entrée dans un dispositif particulier etc). Séquence renvoie à une certaine durée pertinente pour l'aide, à un projet. Par exemple au cours d'un accompagnement social lié au logement, ou d'un bail glissant, des demandes d'aide financière pourront être formulées. Liées à l'entrée dans un dispositif, elles relèvent d'une même séquence d'aide, sont examinées par une même instance et relèvent donc d'une même *situation*, qui évolue le cas échéant⁹⁵. C'est l'exemple que donne cette secrétaire de commission locale :

Mme Quérille : On a eu une famille à qui on a accordé mettons, une ASLL en décembre 2002, d'accord. L'ASLL s'est mise en place en avril 2003. Au bout de 6 mois donc en septembre, l'association a demandé une prolongation de la mesure, ça a été accordé pour 6 mois. En décembre [2003] l'association a demandé une aide financière. Et là en mars [2003] elle a redemandé une prolongation de trois mois. [Ce qui fait] 15 mois au terme de la mesure si la famille va jusqu'au bout.

93 Elle dépend donc aussi de l'autorité des membres défendant une position particulière. Autorité qui peut être institutionnelle, ou appuyée sur un certain nombre de « capitaux », mais qui peut aussi être issue de l'interprétation des différentes composantes du dossier qui permettent d'appuyer un point de vue qui « fait autorité ».

94 A l'appui de ces dernières remarques, on peut ajouter que les instances d'appel internes au dispositif sont parfois composées différemment des premières instances, pour avoir un autre regard sur la *situation* : la *situation* comme représentation n'est alors pas la même. C'est évidemment le cas quand les parties ont recours aux tribunaux, administratif ou d'instance suivant les différents, pour trancher.

95 Au sein des politiques locales du logement des personnes défavorisées ce ne sont pas toujours les mêmes instances qui examinent les aides financières et les autres dispositifs, quand la division du travail est assez forte. Néanmoins, les nombreux échanges entre ces différentes instances permettent de dire, dans un sens un peu moins fort, qu'il s'agit d'une même *situation* liée à une même séquence d'aide.

3. Définir des bénéficiaires

Quand après la fin d'une première séquence, une nouvelle demande est faite, une nouvelle séquence peut s'ouvrir, c'est une nouvelle *situation* qui est formée. Cette interprétation paraît d'autant plus justifiée que le fonctionnement des commission est plutôt marqué par l'oubli que par la mémoire. En dehors des familles « bien connues des services », dont la présentation n'est presque plus nécessaire, la mémoire est limitée au temps d'un projet, marqué par de nombreux échanges entre les différents protagonistes. C'est alors bien une même *situation* qui évolue, qui est réévaluée périodiquement etc. Lors de l'ouverture d'une nouvelle séquence, le dossier mentionnera simplement qu'il y a déjà eu une demande précédemment et la décision qui avait été prise alors. Mais un nouveau descriptif et une nouvelle argumentation seront produites pour la nouvelle demande, souvent sans rappeler ce qui avait amené à prendre une décision précédemment. Et ce d'autant plus que la demande précédente est ancienne⁹⁶.

On peut rapprocher de cette idée la nécessité de se « refaire une virginité » - termes entendus en commission – pour certaines *situations* stigmatisées. Le squatter ou le ménage expulsé fortement endetté sont invités à repasser dans le parcours de l'insertion par le logement pour faire oublier leur handicap initial. Il s'agit de substituer à une *situation* fortement handicapante une *situation* plus acceptable, par exemple comme sortant de centre d'hébergement ou de résidence sociale. Ce genre d'injonction met à jour un mécanisme d'amnistie ou de « prescription », lié au temps et à la capacité de faire amende honorable. L'oubli relatif permet de présenter une nouvelle *situation* qui pourra peut-être amender ce qui est perçu comme une faute initiale.

L'extrait d'entretien suivant permet de détailler les difficultés de cette entreprise de réhabilitation. Notre interlocuteur est responsable d'un FSL. Dans cette petite ville, les familles défavorisées sont facilement reconnues et identifiées. Les relogements sont particulièrement tributaires de l'avis du bailleur social, qui détient un quasi-monopole du logement social localement⁹⁷. La construction d'une nouvelle *situation* pour les familles bien connues n'est pas toujours aisée. Dans l'exemple qui suit il s'agit de faire sortir rapidement une famille d'un logement loué dans le privé particulièrement inadapté. Mais il semble que son dernier passage dans le parc du bailleur social n'ait pas laissé un très bon souvenir. Le FSL essaie d'intervenir en faveur de la famille :

96 Remarquons qu'un certain laps de temps, défini réglementairement, doit s'écouler entre deux demandes.

97 Cette description est un peu simpliste. Bien souvent, même dans les petites agglomérations, il y a plusieurs bailleurs sociaux différents. Pour les familles les plus pauvres, le choix est évidemment plus restreint. Suivant la localisation, les ressources disponibles, la composition du ménage, voire un éventuel handicap, le choix pourra de fait être réduit au parc d'un seul bailleur. On peut ajouter qu'une famille ayant eu de mauvais rapports avec un premier bailleur social pourra faire face à des réticences chez les autres bailleurs. En l'espèce, tous ces éléments peuvent permettre de parler de monopole, même s'il ne faut pas prendre l'expression au pied de la lettre.

3. Définir des bénéficiaires

Mme Jollot : On a réuni une commission dont faisait partie [le bailleur social], pour voir quelle était [sa] position pour réintégrer, je dis bien réintégrer, dans son parc une famille qui y avait été il y a quelques années. [...] Ça demande une rencontre, ça demande une expertise de la situation, parce que [le bailleur] a une connaissance, a eu une connaissance à un moment donné de la famille, il faut que cette connaissance soit actualisée, étayée par des informations nouvelles, par un argumentaire nouveau apporté par le travailleur social [et d'autres services]. C'est un peu pour négocier avec ce bailleur. [...] Parce qu'en fait ce que le FSL pouvait proposer dans cette situation, c'était la mise en place d'une mesure d'accompagnement social lié au logement. Et si le prestataire chargé de l'ASL va négocier avec le bailleur la réintégration de cette famille dans son parc, on sait pertinemment que le prestataire n'aura pas de réponse positive rapidement. Hors là il s'agissait d'envisager un relogement rapide de la famille, donc la commission s'est positionnée comme médiateur vis-à-vis du bailleur.

En gros, le bailleur semble avoir un avis tranché et très négatif sur la famille, et ne souhaite pas particulièrement reloger cette famille. L'insistance de mon interlocutrice sur le fait qu'il s'agit d'une *réintégration* dans le parc marque cette défiance. Elle n'est pas plus explicite, mais plusieurs hypothèses plausibles pourraient l'expliquer : une ancienne dette ayant abouti sur une expulsion et toujours pas apurée, des troubles du voisinage ou une dégradation du logement précédemment occupé. En tout cas, le bailleur et les locataires se sont visiblement séparés en très mauvais termes. La famille n'est pas passée par les dispositifs d'insertion par le logement et un relogement par les moyens habituels, via un « accompagnement social lié au logement » sera insuffisant pour convaincre le bailleur. Les instances du logement des personnes défavorisées sont contraintes de réunir une commission de médiation collégiale pour « négocier » avec le bailleur. Cette négociation (euphémisée comme « médiation ») passe par une requalification, qui doit amener à reconsidérer la *situation*. Il s'agit de montrer que la connaissance du bailleur est datée, qu'il faut entendre d'autres avis et un « argumentaire nouveau ». On voit bien que cette mue est loin d'être évidente, tant les réticences du bailleur semblent fortes. La négociation est ici le conflit entre deux représentations – soit entre une *situation* ancienne et une tentative de création d'une nouvelle *situation* qui remplace la précédente. Ce qui est particulièrement rendu par l'argument central de mon interlocuteur « [le bailleur] a eu une connaissance à un moment donné de la famille, il faut que cette connaissance soit actualisée, étayée par des informations nouvelles, par un argumentaire nouveau ». Cette argumentation fait écho à ce que nous avons défini comme *situation* et sa temporalité.

Cependant il faut bien avoir à l'esprit que l'exemple présenté correspond à un cas limite. Il permet de mettre en évidence les mécanismes habituels de création d'une *situation*. Dans la plupart des cas, l'historique des relations avec les services d'aide prend un tour moins tragique et passionné. Quand une nouvelle demande est présentée, il est simplement fait état de demandes anciennes, qui ne font

réellement problème que si elles sont trop récentes⁹⁸ ou si elles sont trop « graves » et marquantes. Suit un exposé des nouvelles difficultés, un nouveau dossier, un nouveau rapport social. Soit une nouvelle *situation*. Ici cette mécanique s'enraye, ce qui amène à exposer des justifications qui restent habituellement silencieuses⁹⁹.

Après avoir exposé les différentes facettes de la situation, nous voulons conclure cette section en réévaluant la tension entre individualisation et principe d'équivalence du point de vue des agents de l'insertion par le logement.

f) Les magistratures sociales entre l'administration et le social

Le compromis de la magistrature sociale appuyée sur les *situations* peut être dénoncé comme trop loin des personnes et indifférent à leurs particularités, ou comme leur en étant trop proche et tendant ainsi vers un traitement inégalitaire et inquisitorial. Ces divisions se retrouvent dans les discours des participants à ces politiques.

Ainsi cet extrait d'entretien avec une assistante sociale est un véritable plaidoyer en faveur de la personne, dont on goûtera l'issue :

Mme Padou : La famille, elle, si nous des fois en trois jours on a vu ce qu'il [lui] fallait, il va lui falloir un an ou deux ans pour comprendre qu'effectivement il faudra un accompagnement plus spécifique sur ses questions d'endettement par exemple [...]. Mais ce n'est pas facile d'aller raconter à quelqu'un par le menu, sou par sou, comment tu dépenses ton budget. Comment tu le gères. Donc c'est du temps et peut-être que nous, ce dont on est porteur dans ce service, c'est aussi que les individus sont des gens... Ce n'est pas des entités comme ça, ce sont des vrais gens qui existent et à qui il faut du temps, qui vont devoir cheminer, qui ont des problématiques lourdes mais qui ne sont pas des tordus et que... Moi, je négocie souvent du temps. Ça paraît fou. Du temps et du respect de ce que chacun pourra faire et que tous ne sont pas à l'identique et que la situation de Monsieur Tartempion n'est pas la situation [rencontrée dans une autre commission]. C'est : « Chacun a sa situation propre et son parcours personnel ».

98 En effet, comme nous l'avons dit, les demandes répétées dans l'espace d'une ou plusieurs années suivant les départements sont rejetées.

99 Malheureusement pour la curiosité de l'enquêteur comme probablement celle du lecteur, si l'exemple présenté permet d'explicitier certaines caractéristiques des *situations*, il ne comporte pas d'épilogue. On ne saura pas ce qu'est devenu cette famille.

3. Définir des bénéficiaires

A l'inverse on peut trouver des discours de défense du travail bureaucratique au sens wébérien, rationnel et impersonnel, travaillant sur des dossiers, sans amour et sans haine. C'est le cas dans cet extrait d'entretien avec un agent préfectoral, où le rapport direct aux usagers est vu comme potentiellement perturbateur du travail administratif :

Mme Natien : On les connaît pas les gens (*d'un air grave*). On reçoit peu nous, on reçoit pas les gens, nous on travaille sur dossiers. [...] C'est vrai qu'effectivement quand on a tendance à recevoir certaines personnes je dirais qu'à l'extrême on serait peut-être tenté de s'apitoyer, ou d'avoir une autre position, mais nous on les voit pas. Bon [ça nous] est arrivé d'en recevoir mais de préférence on est plutôt nous une administration, on travaille, on traite sur papier.

La formulation extrêmement prudente (« je dirais qu'à l'extrême on serait peut-être tenter de ») témoigne d'un embarras certain devant ce qui est censé être en dehors du travail de l'administration, qui doit « traiter sur papier ».

Les deux extraits précédents sont une expression quasi idéal-typique d'une distinction fréquemment établie par les agents : il y a un monde entre le « social » et « l'administratif ». Cette distinction est redoublée d'une incompréhension mutuelle qui peut aller jusqu'au mépris. On va fustiger d'un côté le fonctionnaire borné, animal à sang froid fermé à ce qui sort de la règle, et de l'autre l'assistante sociale bernée, instrumentalisée facilement sinon complice d'une misère opportuniste, volontiers irénique car excusant jusqu'à l'inexcusable¹⁰⁰.

Le travail en commun amène parfois à une acculturation réciproque de ces deux mondes¹⁰¹, ce qui peut permettre de dire de certains agents « c'est une administrative, mais qui a une fibre sociale ».

La scène suivante témoigne de relations relativement apaisées entre ces deux types d'intervenants. Alors que je suis en entretien avec une agente préfectorale, qui rentre assez bien dans le schéma de « l'administrative avec une fibre sociale », l'entretien est perturbé par l'irruption d'une secrétaire qui soumet un problème à mon interlocutrice :

Une intervenante : Je peux poser une question ?

Mme Le Feur : Oui.

Une intervenante : Madame X. [une assistante sociale du Conseil général responsable de l'insertion par le logement] me demande, parce que je l'ai eue au téléphone, de lui faxer les modèles de bordereau que l'on fait maintenant. On peut ?

Mme Le Feur : Elle en a besoin pourquoi ?

100 Vincent Dubois remarque que : « Le contrôle et l'arbitrage individualisé ont toujours été présents dans les pratiques des travailleurs sociaux qui, généralement, présentent des dispositions (la fameuse “vocation”) et une socialisation professionnelle leur permettant de les maîtriser. Ce sont désormais aussi des employés administratifs qui contrôlent et arbitrent, mais cette fois sans “outils” à leur disposition et généralement avec moins de distance critique. »(Dubois, 2005, p. 211)

101 Tous les participants à ces instances ne rentrent pas dans cette dichotomie, en particulier les élus.

3. Définir des bénéficiaires

Une intervenante : Parce qu'elle veut savoir, justement, ce qu'on demande maintenant pour les dossiers qui ne sont pas complets...

Mme Le Feu : Ah, c'est uniquement pour... Bah oui, pourquoi pas.

Une intervenante : Oui, mais elle risque de le diffuser. Ce n'est pas grave ? [C'est une assistante] sociale.

Mme Le Feu : Au contraire. Ça va peut être nous faire du travail en moins.

Une intervenante : Donc je lui envoie les deux modèles ?

L. B. : Le dossier est plus complet.

Mme Le Feu : Le dossier, on a peut-être une chance que ça marche¹⁰² (*rire*). [...] Ce bordereau de fax, on vient de l'établir récemment et on coche les pièces qui manquent dans les dossiers avant de passer les dossiers en commission. [...] Et on dit : « Le dossier ne passera que quand il sera complet ». Ça nous évite aussi d'avoir de mauvaises surprises.

Dans cette petite scène, on ressent la prévention de la secrétaire envers l'assistante sociale : elle risque de diffuser des documents qu'on voudrait peut-être ne pas trop exposer¹⁰³. Mais « au contraire » comme le souligne la responsable, cette disposition paraît bénéfique au travail commun : si les travailleurs sociaux sont mieux informés, ils enverront des dossiers plus complets, et « ça va peut-être nous faire du travail en moins »¹⁰⁴.

Si l'expression « une assistante sociale qui a la fibre administrative » n'existe pas¹⁰⁵ ce type de profil existe. Il s'agit notamment de travailleurs sociaux qui ont pris des responsabilités administratives (éventuellement en passant des concours *ad hoc*), et qui ont peu à peu abandonné ou diminué l'interaction avec les usagers. Ce type de parcours est assez fréquent chez les responsables

102 C'est à dire qu'il parvienne complet.

103 Remarquons que cet argument est valable dans une interaction assez banale entre deux institutions, et se pose dès qu'il s'agit de transmettre des informations à un autre service. Il ne distingue pas spécifiquement les relations entre agents administratifs et travailleurs sociaux, mais plus généralement entre deux institutions dont les relations ne sont pas toujours évidentes. Ici cette interrogation a une saveur particulière, car l'argument du secret professionnel est plus fréquemment brandi par les travailleurs sociaux. La secrétaire a peut-être peur du scandale que pourrait amener la susceptibilité de travailleurs sociaux prompts à l'indignation publique et collective – quitte à manifester sous les fenêtres de la préfecture - pour des motifs qui peuvent sembler exotiques ou peu compréhensibles aux agents administratifs.

104 La nature du dispositif en question importe peu ici, aussi avons-nous préféré ne pas le préciser, le bordereau de fax et le dossier étant des objets assez communs.

105 Pour des raisons d'identité professionnelle. Le travail administratif est souvent perçu comme contraignant par les travailleurs sociaux, qui préfèrent valoriser la dimension relationnelle de leur travail. Les tâches administratives sont alors perçues comme un « sale boulot » au sens de Hughes (Hughes, 1997). Être une administrative avec une fibre sociale est valorisé, l'inverse non : il faudrait que la compétence administrative du travailleur social soit perçue et mise en valeur par les administratifs.

associatifs. Il peut aussi se trouver dans des structures où la promotion et la formation interne sont encouragés, comme dans les caisses d'allocations familiales.

C'est le cas de cette responsable associative, ancienne éducatrice spécialisée. L'administration a sollicité ses compétences à la fois « sociales » et « administratives » lors de la mise en place d'une nouvelle magistrature sociale examinant des candidatures à un dispositif d'action sociale local :

Mme Oloma : Ils nous avaient sollicités pour les aider à travailler sur l'étude des candidatures [...] en se disant : « Vous êtes habitués quand même à sentir, à travailler sur dossier, à avoir rencontré les gens, et essayer de voir en fonction des indicateurs si les candidats correspondent à peu près à ce dispositif ou pas ».

Cet extrait mélange des référents bureaucratiques (« travail sur dossiers », « indicateurs ») et relationnels (« avoir rencontré les gens »). Ces différents éléments doivent permettre d'évaluer la candidature dans un contexte incertain (« essayer de voir [...] si les candidats correspondent à peu près »). Ce balancement entre les pôles « administratif » et « social » est intrinsèque aux magistratures sociales, à la tension entre principe d'équivalence et principe de singularisation. Cette incertitude est ici amplifiée par le dispositif lui-même : il s'agit d'attribuer des places d'hébergement, qui sont des biens rares au sens de Jon Elster, pour lesquels une logique stricte d'ayant-droit est impossible¹⁰⁶.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis de préciser certains problèmes de l'organisation administrative de l'insertion par le logement. L'insertion par le logement doit résoudre une tension fondamentale entre l'exigence d'individualisation des traitements demandée par le paradigme de l'insertion et un principe d'équivalence qui veut que des faits semblables soient traités de manière semblable.

Cette tension pousse à la fois à produire des règlements intérieurs locaux pour tendre à une équivalence des traitements et à confier tout ou partie de l'attribution des aides et mesures à des commissions. Ces commissions raisonnent sur des *situations* d'usagers, dans lesquelles elles cherchent des points d'accroche à l'action publique, des *problématiques*. Leur activité de jugement des *situations* peut les amener à faire référence à l'esprit des *normes* informelles qui guident

106 Si l'on respecte la structure locale des places disponibles d'hébergement. On pourrait imaginer qu'en cas de surplus d'ayant-droits par rapport aux places disponibles, l'Etat soit obligé de louer des places d'hôtels. Ce qui arrive fréquemment (Herouard, 2005), mais en nombre parfois insuffisant.

3.Définir des bénéficiaires

l'insertion par le logement, plutôt qu'à la lettre même des *règles* présentes dans les règlements intérieurs.

Fort de ces notions, nous allons dans le prochain chapitre faire place à l'observation des pratiques des magistratures sociales, pour y décrire le jeu des *normes* et *règles* dans l'appréciation des *situations* rencontrées au jour le jour.

4.Les instances du cas par cas

Introduction du chapitre

Commissions d'attribution et *commissions de recours* sont les instances appliquant le traitement au cas par cas des dossiers de demandes d'aides, à côté de services délégués d'une partie de l'attribution le cas échéant.

Leur déroulement paraît relativement codifié et il existe de grandes ressemblances d'un département à l'autre dans leur forme. Ces commissions constituent un point d'observation privilégié des différentes logiques sous-tendant l'aide du FSL C'est sur leur travail que nous allons nous attarder dans ce chapitre.

Nous détaillerons le fonctionnement d'une commission (§ 4.1), en expliquant la construction du dossier (§ 4.1.a) et sa présentation en trois strates, correspondant à trois niveaux de débats (§ 4.1.b). Nous présenterons la manière dont est organisé l'examen des *situations* (§4.1.c) et le type de débat que peut occasionner la prise de décision (§ 4.1.d).

Lors de ces débats ont parfois lieu des controverses sur la légitimité à aider certains ménages. Cela permet de dégager en creux un idéal-type du bénéficiaire légitime (§ 4.2.a). Nous en approfondirons deux dimensions : l'idée que l'aide doit être ponctuelle et nécessaire (§ 4.2.b) et qu'elle doit permettre une amélioration des conditions de vie en soutenant un projet (§ 4.2.c).

Les normes qui composent l'idéal-type du bénéficiaire peuvent amener à déroger à certaines règles. La dérogation rend visibles les frictions entre normes et règles et pose certains problèmes vis-à-vis du principe d'équivalence (§ 4.3.a). Toutefois mettre l'accent sur cette contradiction ne doit pas forcément amener à dénoncer un laxisme coupable envers des demandeurs qui enfreindraient volontairement la règle. Il conviendra de préciser rapidement quel peut être le rôle de la règle pour les demandeurs (§ 4.3.b).

4. Les instances du cas par cas

Nous avons par ailleurs constaté certaines réactions des participants aux magistratures sociales, qui permettent de poser un « principe de non-transgression de la norme » (§ 4.3.c). Ce principe est fondé sur un consensus sur les normes légitimes. Comment se forme cet accord ? Nous montrerons que par ses controverses et son fonctionnement réglé, la commission est à la fois un lieu de diffusion, d'apprentissage et de création de normes (§ 4.3.d).

Si les normes concernent l'attribution des aides, elles concernent également la manière de travailler des participants aux commissions (§ 4.4). Par exemple les aides distribuées vont être considérées comme des biens rares, dans un sens proche de celui de Jon Elster (§ 4.4.a). Nous esquisserons également quelques traits d'une morale de l'insertion (§ 4.4.b). Puis nous exposerons la préoccupation visant à favoriser le travail d'accompagnement social (§ 4.4.c).

Enfin nous nous interrogerons sur la place des magistratures sociales dans l'organisation de l'insertion par le logement (§ 4.5). À cette occasion nous reviendrons sur l'importance et la difficulté de la *mise en récit* dans la construction de la *situation* (§ 4.5.a). Nous préciserons les compétences d'expertise attendues des membres des commissions (§ 4.5.b) et les facteurs qui limitent ou encadrent leur pouvoir de décision (§ 4.5.c). Nous concluons cette section par une rapide interrogation sur une tendance à la réduction des commissions du FSL par la mise en place de service délégataire d'une partie des attributions des aides (§ 4.5.d).

Dans ce chapitre nous nous sommes surtout intéressé aux commissions d'attribution des aides du FSL. D'autres instances, comme les *commissions de recours* relèvent aussi du traitement au cas par cas des *situations* et sont tributaires de la même analyse, à quelques nuances près. La principale différence concerne le temps de délibération, qui dans une de ces commissions observées était beaucoup plus long que dans les commissions plus habituelles, en approchant parfois l'heure de débat. Les *situations* qui y sont examinées y sont évidemment très complexes, et auraient demandé des développements conséquents pour être correctement exposées, sans forcément ajouter à l'analyse. Mais globalement les normes pratiquées y sont les mêmes que dans les commissions d'attribution. Nous avons donc pris en compte ces observations dans notre rédaction, mais sans forcément prendre nos exemples dans celles-ci. Par ailleurs certains extraits d'entretien ou d'observation font directement référence à ces commissions. Ponctuellement l'activité des services délégataires est également mentionnée.

4.1. Un déroulement codifié

a) Préparer les dossiers

Les *situations* se présentent aux magistratures sociales sous la forme de dossiers. Avant d'arriver sur les tables des commissions ces dossiers sont d'abord « instruits »¹ par différents services.

Le plus souvent le ménage demandeur va s'adresser à un travailleur social des services sociaux départementaux, à la CAF ou parfois au CCAS de la ville. La demande pourra émaner de ménages familiaux des services sociaux ou d'un ménage qui face à des problèmes de logement va se résoudre à s'adresser aux services sociaux. Le FSL n'est donc pas toujours directement connu des demandeurs. Ce sont souvent les travailleurs sociaux qui qualifieront la demande comme relevant du FSL et monteront un dossier. Ce document est plus ou moins volumineux : l'un des départements étudiés propose une « dossier unique de demande d'aide » de plus d'une dizaine de pages. Quoi qu'il en soit, le dossier précise l'aide demandée, donne des données objectives sur la *situation*. Il comporte un certain nombre de pièces justificatives et un rapport social rédigé par le travailleur social. L'ensemble est signé par les demandeurs, manière de manifester son accord avec ce qui est consigné dans le dossier.

La loi prévoit que les demandeurs peuvent adresser leur demande d'aide eux-mêmes², donc sans passer par un travailleur social. Les problèmes que pose cette disposition peuvent éclairer ce que doit être la préparation d'un dossier selon les services instructeurs. Peu avertis des questions que vont se poser les commissions d'attribution, de la manière de présenter les demandes, les demandeurs directs vont présenter des dossiers souvent considérés comme incomplets ou mal montés. Dans tous les cas peu conformes aux exigences habituelles.

Les règlements intérieurs apportent parfois de fortes limitations à la possibilité pour les demandeurs de saisir le FSL directement. Pour certaines aides la demande sera explicitement irrecevable si elle ne comporte pas une évaluation sociale réalisée par un travailleur social. Dans l'un des départements rencontrés, les demandes qui ne passeraient pas par les travailleurs sociaux ne peuvent porter que sur des prêts, et pas sur des aides sous forme de subvention. Cette disposition

¹ Pour reprendre la terminologie employée par les acteurs.

² Cette possibilité est d'abord attribuée par l'article 24 du décret du 22 octobre 1999, puis est reprise dans l'article 65 de la deuxième loi de décentralisation (au passage cette disposition passe du domaine réglementaire au domaine législatif). Notons que cela suppose que les demandeurs aient connaissance du dispositif et aient facilement accès aux dossiers de demandes d'aides, ce qui n'est pas toujours le cas.

4. Les instances du cas par cas

s'applique à tous les dossiers qui n'ont pas été montés par un travailleur social diplômé. Et donc aussi aux dossiers adressés par les CCAS, où certains agents administratifs ne sont pas des travailleurs sociaux. La commission requalifiera le cas échéant les demandes de prêts émanant des agents du CCAS en subventions³.

Les critiques à l'égard de dossiers non préparés par un travailleur social, que ce soit le demandeur lui-même ou un service administratif, n'ont pas seulement trait à la défense d'une compétence professionnelle. Le passage par un travailleur social, ou tout au moins par un service connu comme le CCAS relève aussi d'un contrôle de l'information donnée, qui se trouve attestée par un agent de confiance (et permet donc de requalifier la demande le cas échéant).

Ces dossiers relèvent d'une rhétorique particulière, que n'ont pas forcément les demandeurs, et ils peuvent être perçus comme très compliqués à remplir. Un travailleur social identifiera plus facilement les informations réellement importantes, celles dont on peut se passer, les points sur lesquels il faut insister, ceux qu'il vaut mieux éluder ou euphémiser etc.

Ces exigences sont particulièrement visibles dans l'extrait d'entretien qui suit. Mme Jollot est responsable d'un service gestionnaire du FSL. Ce service statue sur les dossiers les plus « simples » tels que définis par le règlement, et fait appel à une commission dérogatoire, qui se réunit chaque semaine pour les cas plus complexes ou pour certaines aides. L'entretien se déroule à la suite d'une de ces commissions dérogatoires, à laquelle j'ai pu assister. Il est l'occasion de revenir sur certains points relevés pendant la commission et de vérifier certaines hypothèses⁴. En particulier, Mme Jollot ou les agents de son service sont amenés à statuer sur des demandes émanant directement de ménages qui n'ont pas fait appel à des travailleurs sociaux :

Mme Jollot : Alors ces dossiers [...] représentent bien 10% des demandes. On les examine à la lueur du règlement intérieur... et on ne va pas au delà [C'est à dire qu'on ne déroge pas]. [...] Au niveau de [notre service], l'accueil est ouvert au public, les personnes viennent chercher des demandes d'aides financières, et le message que l'accueil donne, c'est de dire: « Allez voir l'assistante sociale pour vous aider à monter votre dossier. N'hésitez pas ! »

L.B. : Parce que du coup il manque des pièces, des justificatifs?

Mme Jollot : [...] Je dirais que cela n'est pas très grave, parce que même les dossiers faits par les travailleurs sociaux ne sont pas complets quelquefois. Ça c'est facile quand il manque une pièce [...]. Par contre on a quasiment pas d'information sur la situation. Pourquoi il y a cette demande, pourquoi la personne vit cette situation, on ne sait pas trop. Parfois on reprend contact avec la personne, mais

3 Et ce d'autant plus que pour les revenus les plus faibles, le règlement prévoit expressément que l'aide est accordée seulement sous forme de subvention. Les demandes de prêt pour ces bas revenus sont donc relativement fictives, mais tiennent à ce point du règlement interdisant à des non-travailleurs sociaux de demander des subventions, même quand une autre règle l'exigerait.

4 Comme le suggèrent Stéphane Beaud et Florence Weber (Beaud et Weber, 2003)

4. Les instances du cas par cas

on a pas une explication sur laquelle véritablement on peut s'appuyer. Donc on est très prudents. [Mme Jollot explique que le formulaire de demande d'aide est issu d'un travail en commun avec les services sociaux, où certaines exigences ont été précisées, notamment sur les informations nécessaires à l'instruction de la demande] Il nous faut un historique de la situation, il nous faut un argumentaire sur la demande, il nous faut bien comprendre la demande au moment où vous faites le dossier, mais il nous faut aussi un éclairage sur avant, qu'est ce qui s'est passé avant, et pourquoi la famille en est là.

Dans ce département, les formulaires de demande d'aide sont facilement accessibles à l'accueil du service gestionnaire ou dans d'autres services d'action sociale, ce qui peut expliquer le nombre élevé des demandes directes dans l'instruction⁵. Dans cet extrait, dont nous avons déjà cité la fin au chapitre précédent, Mme Jollot insiste sur l'importance de l'assistante sociale, dépositaire d'une exigence supérieure à la simple agrégation de pièces justificatives : comprendre la demande, son étiole, pronostiquer une évolution du ménage, composantes d'un véritable « argumentaire », ce que nous avons appelé *mise en récit*.

Une fois monté, le dossier est adressé au secrétariat de la commission ou du service gestionnaire. Ces services contrôlent que le dossier est complet, qu'il ne comporte pas d'incohérences. Le cas échéant il fait des relances pour obtenir des informations complémentaires soit auprès du service qui a monté le dossier, soit auprès d'autres services (bailleurs, CAF etc)⁶. À ce stade le dossier fait l'objet d'un traitement informatique. Les données principales apparaîtront dans une fiche synthétique. Ce traitement informatique, outre le suivi administratif qu'il permet⁷, facilite les

5 Cependant dans les observations menées dans différentes commissions, aucun dossier de ce type n'est en fait apparu. Il est très probable que ces demandes, lorsqu'elles apparaissent, sont tout simplement aiguillées vers les services sociaux pour un montage plus conforme aux attentes des services du FSL. Cette remarque est valable également pour les associations d'insertion par le logement qui ne traitent que des demandes émanant des services sociaux : toute demande directe est renvoyée vers les services prescripteurs.

La circulaire de 2001 précisait que « Cette disposition [la saisine directe] découle du constat fait dans l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 que, pour certaines personnes ou familles inconnues du dispositif, le FSL n'a jamais été sollicité alors qu'elles auraient eu un réel besoin de son intervention.

La saisine directe devra être facilitée en l'organisant matériellement, à la fois par les mesures de publicité mentionnées précédemment, et en donnant toutes précisions dans le règlement intérieur du FSL sur les modalités de constitution du dossier et la nature des renseignements à fournir par la personne ou la famille qui saisit directement le FSL. De même il conviendra de préciser le cas échéant, l'existence d'autres services ou bureaux d'accueil et d'enregistrement de la demande (par exemple guichet d'accueil polyvalent mis en place par la CASU) susceptibles d'informer le demandeur sur la procédure de saisine directe. »

6 Et très exceptionnellement donc auprès des demandeurs eux-mêmes, puisque dans l'écrasante majorité des cas, un travailleur social fait l'intermédiaire entre le ménage demandeur et le FSL.

7 Suivi des différentes demande d'un ménage, émission de courriers types, archivage.

communications avec l'instance centrale dans le cas d'une commission décentralisée, ou avec le service qui met en oeuvre le paiement, en général la CAF⁸.

Deux options se présentent alors, suivant que le secrétariat a un rôle décisionnel ou non. Soit toutes les demandes, une fois que le dossier est jugé complet, sont soumises à une magistrature sociale ; soit le secrétariat peut prendre des décisions sur les dossiers les plus « simples », comme dans le service de Mme Jollot. Des agents instructeurs, parfois appelés experts, statuent alors sur les demandes en fonction du règlement intérieur du FSL. Pour des cas prévus par le règlement⁹, ou lorsqu'ils estiment nécessaire de déroger, ils saisissent alors une commission spécifique qui statuera.

Dans les deux cas une commission existe qui va réunir les partenaires du FSL intéressés aux demandes. Selon les endroits ces commissions se réunissent entre une fois par semaine et une fois par mois, et statuent sur 30 à 70 dossiers. Nous détaillerons leur composition dans le paragraphe §5.2.c.

Ces commissions nécessitent un fort travail de préparation. Une ou plusieurs personnes (secrétaire, assistante sociale) établissent les dossiers avec les demandeurs, font les relances nécessaires, préparent un ordre du jour pour la commission, rassemblent les dossiers puis les adressent aux partenaires, réservent une salle etc. Les participants arrivent parfois avec de lourds dossiers sous le bras : l'ordre du jour et les récapitulatifs des *situations* y figurant, plus les documents qu'ils ont amenés pour répondre aux questions des autres membres. En effet les partenaires sont censés rechercher les informations dont ils ont connaissance sur les *situations* présentées en commission. Ils ne découvrent pas totalement les *situations* au moment de la commission, mais n'ont le plus souvent qu'une partie des informations sur elles.

Avant d'entrer plus avant dans la description du travail des commissions, il convient de s'attarder sur la forme particulière que prennent les dossiers lorsqu'ils sont soumis à l'analyse des commissions.

b) Les trois strates des dossiers

Le dossier de chaque *situation* examinée comporte trois strates, rassemblées dans une chemise. Ce dossier est issu du travail des services instructeurs et du secrétariat de la commission. Le terme de strate permet de distinguer différents niveaux dans le travail de délibération des commissions.

8 Dans certains cas cependant les logiciels employés par les services instructeurs et le service payeur ne sont pas les mêmes, ce qui nécessite une nouvelle saisie et donc un délai supplémentaire dans le traitement de la demande.

9 Par exemple au dessus d'un certain montant de dettes, ou pour certaines aides spécifiques comme l'accompagnement social lié au logement.

Autrement dit, cette stratification est liée à la forme que prennent les délibérations de la commission¹⁰.

La première strate est la synthèse de la *situation* par le secrétariat. Cette synthèse est présentée sous une forme standardisée et imprimée, souvent produite à partir d'un logiciel *ad hoc* (ou une feuille de tableur informatique). Cette première strate est distribuée à tous les participants à la commission, à l'avance ou au moment de la réunion. Les mêmes informations sont données pour tous les ménages, même si certaines informations peuvent être manquantes d'une *situation* à l'autre. Cette standardisation a été opérée au niveau départemental par le biais du règlement intérieur du Fond Solidarité Logement. Son élaboration est donc un enjeu de débat entre les partenaires, et entre les *instances du cas par cas* et les *instances politiques* du Plan. Cette fiche peut-être plus ou moins succincte suivant les commissions et les départements. Dans les commissions d'attribution des aides, les informations présentées sont souvent les suivantes :

- Des données d'état civil : nom des demandeurs éventuellement¹¹, adresse, composition du ménage et dates (ou années) de naissance de ses membres¹², nom du bailleur.
- Des données financières : nature et montant des revenus¹³, montant de l'APL perçue, nature et montant des charges¹⁴, nature et montant des dettes éventuelles, en général notées à part et décomposées selon leur nature. Ces données sont parfois résumées dans un « *quotient social* » ou dans le calcul d'un « *reste à vivre* ».
- Des données relatives à la demande d'aide proprement dite : numéro de dossier, numéro d'allocataire à la CAF, nature de l'aide demandée¹⁵, montant des prêts et subventions demandés, service qui présente la demande, historiques des aides demandées au FSL dans le

10 Bruno Latour, dans son étude du fonctionnement du Conseil d'Etat a montré combien l'étude des parcours des dossiers, de leur formation et de leur « effeuillage » peut être heuristique (Latour, 2004, chap. 2, pp 83-118).

11 La question de l'anonymat des dossiers est au centre de débats qui sont abordés plus loin, dans la section § 4.5.

12 La nationalité n'est pas indiquée, mais dans certains cas le numéro de sécurité sociale est noté, ce qui permet le cas échéant de savoir que les demandeurs sont nés à l'étranger.

13 S'agit-il de revenus salariaux, de revenus de transferts lié au chômage ou à l'assurance maladie, d'allocations familiales et de pensions, de minima sociaux ?

14 Montant du loyer et des charges liées à l'habitat, pensions à verser, dépenses de santé, de cantine, de transport...

15 Aides financières à l'accès ou au maintien, demande de caution ou de garantie, d'accompagnement social lié au logement, demande de remise gracieuse d'une dette contractée envers le FSL, c'est-à-dire transformation d'un prêt du FSL en subvention, demande de bail glissant, validation liée aux accords collectifs et tout autre forme de demande sur lesquelles la commission considérée a compétence.

passé, le cas échéant rappel des décisions déjà prises sur cette demande¹⁶, autres informations pertinentes.

La deuxième strate est le rapport social rédigé le plus souvent par un travailleur social, parfois par un agent administratif de CCAS. Ce document est moins formalisé. Il peut être plus ou moins long, manuscrit ou dactylographié. Il s'attache à décrire la *situation* du ménage demandeur, en explicitant les raisons de la demande au FSL ou à l'instance saisie. L'identité du rédacteur ou de la rédactrice du rapport est en général mentionnée. Si ce document est moins formellement codifié, il existe cependant des informations qui doivent nécessairement figurer, et des figures obligées par lesquels doit passer cette *mise en récit*.

Enfin la dernière strate est composée de pièces justificatives, en général photocopiées, pour attester de la véracité des faits indiqués dans les deux premières strates. Ces pièces n'ont pas toute la même importance, certaines étant obligatoires, d'autres non-obligatoires mais utiles à l'explicitation de la *situation*, d'autres enfin seront jugées superflues, voire inutilement encombrantes par le secrétariat de la commission¹⁷. S'y trouveront donc copies des pièces d'identité, du bail ou de l'assujettissement à l'impôt foncier comme preuve de propriété, des pièces attestant des revenus et de leur statut, l'état de la dette établi par le bailleur, parfois des documents médicaux¹⁸ et tout document que demandeurs et services instructeurs auront jugé pertinent d'inclure. Cette dernière strate sera moins fréquemment consultée en commission.

c) Déroulement d'une commission

Les commissions d'attribution des aides regroupent une petite dizaine de personnes¹⁹. Il s'agit de représentants d'institutions qui y siègent pour plusieurs motifs, souvent confondus : en raison d'une connaissance directe ou indirecte des demandes examinées, qu'ils ont le cas échéant eux-mêmes

16 Ajournement, premier refus, saisine d'une instance de recours.

17 Les remarques sur l'inflation des pièces jointes aux dossiers de demandes sont fréquentes dans les commissions ou dans les documents de travail sur leur fonctionnement. Remarquons que les assistantes sociales en tirent parfois argument pour mettre en avant leur professionnalisme, auquel il faudrait faire confiance dans l'élaboration des dossiers. Il n'est pas alors si nécessaire d'exiger d'elles des pièces justificatives encombrantes qu'elles peuvent avoir contrôlées en amont de la commission. Cet argument, qui peut avoir un lien avec la défense du secret professionnel des travailleurs sociaux, est à inscrire dans la défense globale d'une identité professionnelle sans cesse à reconstruire et dans la discussion sur les limites à la connaissance des *situations* par les commissions.

18 Ce qui soulève un débat sur le secret médical, et ce qu'il importe de savoir de la santé des demandeurs.

19 Un département fait exception, où la « commission » réunissait trois personnes puis seulement deux. J'étais donc amené à observer un tête-à-tête...

4. Les instances du cas par cas

adressées au FSL ; en raison de l'expertise qu'ils peuvent avoir sur les *situations* présentées en général ; parce qu'il participent au financement du FSL ou du dispositif concerné. Les membres financeurs ont une voix délibérative en cas de vote, les autres une voix seulement consultative. Le plus souvent un quorum est requis pour tenir la réunion.

On trouvera donc autour de la table des représentants :

- Du conseil général, principal financeur et organisateur du FSL,
- Des services sociaux du conseil général²⁰, qui le cas échéant représentent le conseil général lui-même. De nombreux dossiers de demandes ont transité par leurs services.
- De l'Etat (DDE ou DDASS) avant la décentralisation (en tant que financeur du FSL), ou dans les dispositifs qui dépendent encore de lui après la décentralisation (notamment les accords collectifs départementaux).
- Des bailleurs sociaux, qui contribuent la plupart du temps au FSL. Ils ont pu adresser des demandes eux-mêmes, et beaucoup de demandes concernent des ménages logés dans le parc social ou essayant d'y accéder²¹.
- De la CAF, souvent gestionnaire du compte. La CAF peut contribuer au FSL, et certaines demandes passent par ses services également.
- D'autres institutions suivant les départements, comme les fournisseurs d'énergie, qui peuvent renseigner sur l'état de la dette énergétique des ménages, la CPAM, la Mission Locale pour l'emploi des jeunes, les Assedic, des représentants d'associations d'insertion par le logement.

Tous les participants n'ont pas la même autorité, certains ont plus d'importance que d'autres, notamment le représentant du conseil général ou des services sociaux, des bailleurs sociaux et de la CAF (qui a souvent la gestion comptable du FSL). Ce sont ces institutions qui détiennent le plus d'informations sur les dossiers et ont une voix délibérative. D'autres interviendront plus ponctuellement, notamment les représentants EDF, CPAM, associatifs. Ils n'ont pas toujours voix

20 Ou plus rarement du service social municipal, dans les communes où cette forme existe encore (à ne pas confondre avec les CCAS).

21 Il peut y avoir un ou plusieurs représentant des bailleurs, suivant le nombre de bailleurs concernés et l'importance accordé ou pas à ces commissions. Dans les commissions observées, le bailleur représenté était souvent l'office public municipal.

4. Les instances du cas par cas

délibérative, ou seulement sur les dossiers les concernant directement²². Ces commissions sont très majoritairement composées de femmes, socialisées le plus souvent aux exigences du travail social²³.

Un dernier participant n'a pas été présenté : il s'agit de la secrétaire de la commission²⁴. Son rôle est primordial. Elle est responsable de l'instruction des dossiers, de l'organisation de la séance et du suivi des décisions prises par la commission²⁵. Formellement, son rôle est essentiellement technique, elle n'est pas vraiment censée prendre part au débat. Mais nous verrons par quels moyens elle peut implicitement faire valoir son avis.

La commission est présidée par une personne qualifiée qui peut être un élu local, ou directement par la secrétaire de la commission. La présidence présente les différents dossiers, organise éventuellement le débat entre les participants, résume la décision prise²⁶.

Les commissions se déroulent dans des salles de réunion de l'institution, où siège le secrétariat de la commission : espace territorial, service municipal, association gestionnaire. Elles statuent sur une trentaine à cinquante de dossiers, parfois plus²⁷. Elles durent souvent plusieurs heures. Les fins de commission sont souvent marquées par la fatigue des participants devant un travail qui finit par être répétitif.

Le déroulement des commissions est réglé sur un mode séquentiel dont les éléments seraient l'examen d'un dossier. Ces éléments sont souvent regroupées en grandes séquences par type de demandes²⁸, avec parfois des interférences dans ces séquences. Les commissions sont ainsi une

22 Cependant, contrairement à la commission étudiée par Didier Fassin (Fassin, 2001), les différences statutaires ne sont pas énormes entre les différents participants. Outre le tutoiement assez fréquent, on assiste parfois lors des pauses à de savantes comparaisons entre les différentes conventions collectives et droits sociaux d'un service à l'autre, ce qui témoigne d'une certaine proximité sociale entre les différents participants.

23 Comme le montre parfois, *a contrario*, les réactions devant les remarques et points de vue de participants moins marqués par les préoccupations du travail social, qui vont par exemple exprimer des jugements moraux sur les *situations* présentées.

24 Toutes les personnes occupant ce poste étaient des femmes dans les commissions observées.

25 Selon l'importance de la commission, ce poste sera occupé par un agent de catégorie C, B ou A, suivant les départements et l'organisation adoptée. Les dénominations de ce poste varient aussi. Le secrétariat pourra le cas échéant être assuré par tout un service, en particulier dans les départements où il y a délégation d'une partie des décisions.

26 Si c'est un élu qui préside, avec une voix délibérative dans la commission il pourra avoir l'autorité nécessaire pour trancher entre différents avis. Si c'est la secrétaire qui préside, le fait qu'elle n'est pas censée donner un avis donne un tour moins « autoritaire » à la réunion.

27 70 dans l'une des commissions observées, qui a duré presque toute une journée.

28 Certains départements font une commission différente par type d'aide, avec des participants différents, au motif que l'expertise nécessaire pour statuer ne serait pas la même.

succession d'examens de dossiers, avec parfois des pauses, où la discussion ne porte plus sur les dossiers (c'est aussi le cas en début de séance).

En début de séance ou de grande séquence (par type d'aide), le secrétariat de la commission distribue ou redistribue des imprimés récapitulant succinctement les *situations* à examiner²⁹. Ces imprimés correspondent à ce que nous avons appelé la première strate, celle des données caractéristiques. Seule la présidence de séance a accès aux deux autres strates, rapport social et pièces justificatives. Les participants sont fréquemment armés de calculatrices qui permettent de recalculer des sommes contestées, de calculer des taux d'effort sur un loyer ou un montant supportable pour un éventuel prêt au ménage demandeur. Ces données peuvent être une ressource dans le débat.

Pour chaque *situation* le président de la séance commence par donner la nature de l'aide demandée. Dans le cadre du FSL : accès, maintien, énergie, accompagnement social, le cas échéant appel ou dispositif spécifique. Il donne rapidement des informations caractéristiques : selon les départements, numéro de dossier, éventuellement nom des personnes, composition du ménage, revenus, montant de la dette, service instructeur. À l'exposé de ces données plus objectives (ou objectivées) suit la lecture du rapport social établi par le travailleur social ou l'institution qui fait la demande³⁰. La discussion s'engage alors entre les participants sur la décision à prendre.

La lecture du rapport social ne suit pas toujours automatiquement l'exposé des premières caractéristiques de la demande. Parfois la discussion s'engage avant la lecture du rapport social, les premières données fournies suscitant un débat, ou l'éteignant tout de suite, à la nouvelle par exemple que la dette imputée a été soldée, qu'un plan d'apurement est signé.

Les décisions que prennent les commissions sont principalement de trois ordres : accord, refus ou ajournement. Pour les cas les plus complexes, il peut être décidé de faire appel à ce que nous avons nommé *commissions de recours*, soit par la convocation d'une réunion *ad hoc* soit par la mise à l'ordre du jour d'une commission de recours instituée.

29 Toutes les commissions ne semblent pas attacher la même confidentialité à ces imprimés distribués largement aux participants. Je n'y ai pas toujours eu accès, plus par discrétion de ma part que par volonté des participants de ne pas me transmettre ces documents. Dans certains cas j'ai pu conserver ces documents. Dans d'autres cas, ces documents jugés confidentiels m'ont été réclamés à la fin de la séance, sur un ton comminatoire. Cette attention à la divulgation d'informations sur les demandeurs peut être rapprochée des interrogations sur l'anonymat des dossiers que nous abordons en § 4.5.c.

30 Comme nous l'avons vu précédemment, la demande peut être établie directement par le ménage demandeur, mais le plus souvent elle passe par le filtre des services sociaux, pour des raisons presque inverses à celles exposées par Didier Fassin - où le Fonds d'Urgence Sociale donnait à voir la demande nue des usagers, ou leur « supplique » (Fassin, 2000).

4. Les instances du cas par cas

Dans le cas des aides financières la commission définit un montant de l'aide, qui pourra différer de ce qui est demandé dans le rapport social, compte-tenu de l'évolution de la dette par exemple, et décide de la répartition de l'aide entre prêt et subvention. Parfois un délai probatoire de reprise du paiement du loyer est stipulé pour les aides au maintien dans les lieux, avant que l'aide ne soit délivrée. Pour un accompagnement social il faudra préciser la durée et éventuellement les orientations de l'accompagnement. Certains départements ont par ailleurs défini plusieurs degrés d'accompagnement, qu'il faudra mettre en adéquation avec les *situations* présentées³¹.

A la suite de la délibération la secrétaire de la commission note la décision de la commission, retraduite dans un langage conforme au règlement intérieur, avec certaines formules récurrentes. Dans certains cas, la secrétaire de la commission est dotée d'un ordinateur portable sur lequel elle consigne les décisions prises, ce qui peut ajouter une certaine solennité³². Ces décisions seront notifiées aux demandeurs et éventuellement au bailleur, au service instructeur, et au gestionnaire du Fonds, gardien scrupuleux du respect du règlement. Une demande non conforme sera rejetée par le comptable, ce qui peut être dommageable pour le ménage demandeur et jeter un doute sur le sérieux de la commission prise en défaut. Ces notifications sont également importantes en ce qu'un recours du demandeur s'appuiera sur elles.

Les accords peuvent être conditionnels, ou assortis de recommandations plus ou moins contraignantes ou incantatoires³³. Les notifications d'ajournements précisent les pièces ou informations manquantes. Dernier type de décision possible, le refus, qui selon l'article 6-2 de la loi Besson doivent être motivés. Concrètement les refus s'appuieront sur une règle du règlement intérieur. Certains règlements listent des motifs de refus, en particulier quand un certain nombre de décisions sont prises en délégation.

Après avoir expliqué l'organisation de la commission nous allons à présent nous intéresser à la forme qu'y prennent les délibérations;

31 La fin de l'accompagnement sera également évaluée par la commission, qui peut le cas échéant prolonger l'accompagnement.

32 Qui peut parfois intervenir comme un rappel à l'ordre ou à la synthèse : « Bon alors je mets quoi? ». Quand c'est la secrétaire qui préside, le relevé des décisions peut incomber à un deuxième agent.

33 Au sens où la commission peut conseiller des actions sur lesquelles elle n'a pas de compétence ou de moyens de contraindre. C'est alors le côté solennel, institutionnel de la décision de la commission qui est recherché car il est censé avoir un caractère performatif. Performatif est ici entendu dans une acception assez large, pour caractériser le fait que la notification de la décision de la commission serait partiellement auto-réalisatrice, productrice de ce qu'elle énonce et que la commission voudrait voir advenir. Dire n'est donc pas ici tout à fait faire, pour paraphraser le titre d'Austin (Austin, 1991), mais essayer de faire advenir, avec un résultat incertain.

d) Prendre une décision : délibérations et disputes

La commission d'attribution des aides est le lieu de rencontre d'exigences différenciées : bailleurs, services sociaux, conseil général, caisse d'allocations familiales. Les délibérations correspondent à une recherche de consensus, construit à partir de la connaissance commune de la *situation* et des exigences des différents partenaires. Elles peuvent être plus ou moins courtes et tous les participants n'interviennent pas à chaque tour. La majeure partie des dossiers est examinée rapidement (une ou deux minutes) sans susciter de débats. Mais d'autres vont provoquer jusqu'à un quart d'heure de discussions, voire beaucoup plus dans les *commissions de recours*.

Formellement, la plupart des règlements intérieurs prévoient la possibilité de voter pour prendre les décisions en commissions. Mais le vote est relativement peu fréquent. Il n'intervient que pour les *situations* litigieuses, en fait une fois qu'une position qui ne soulève pas d'opposition radicale a été trouvée. C'est à dire que les votes de défiance par rapport à la décision majoritaire existent, mais le vote n'est déclenché qu'une fois que personne n'oppose de « veto » informel. Ailleurs l'assentiment des voix délibératives est sondé d'un coup d'oeil par le président de séance, sans vote formel.

Avec ces manières de décider les voix consultatives gardent une certaine influence, dont elles font usage à l'occasion. Parfois la légitimité de l'argument avancé prime sur la légitimité institutionnelle. Cependant ces interventions ne doivent pas faire oublier la prégnance de rapports de domination. Certaines positions institutionnelles et personnelles favoriseront la prise de parole et l'émission d'une opinion, alors que d'autres intervenants auront une place plus dominée dans la discussion.

Les moments de polémique, de disputes au sens de Boltanski et Thévenot (Boltanski et Thévenot, 1991), sont particulièrement intéressants pour l'analyse. Ces disputes marquent les limites et les possibilités que chacun veut attribuer aux *situations* examinées. Elles sont en cela des moments d'actualisation de la norme et de son intériorisation pour les *situations* qui suivront. Elles mettent au jour les conflits d'interprétation et leurs fondements moraux, et permettent donc aussi d'éclairer les décisions qui font immédiatement consensus. C'est ce que nous essaierons de faire dans les prochaines sections. Ici le but est plutôt de décrire la forme que prennent ces débats.

La durée de ces disputes n'est pas excessive, elles dépassent rarement le quart d'heure, mais tranchent avec le traitement du reste des dossiers examinés³⁴. Plusieurs contraintes viennent limiter ce temps : la nécessité de statuer sur un grand nombre de dossiers oblige à travailler plus rapidement et le fait que la structuration des conflits et des hypothèses concurrentes atteint vite une limite. Il y a toujours la possibilité d'ajourner pour décider plus tard, à partir de pièces qui

34 Albert Ogien fait état d'un fonctionnement semblable pour des commissions de la CAF (Ogien, 1999, p 379)

appuieront une décision³⁵, ou de faire appel à une instance de recours, chargée des *situations* les plus difficiles.

C'est par exemple le choix que fait la commission suivante, au terme d'un débat qui soulève beaucoup d'inconnues :

La commission examine une demande en appel contre une décision de refus d'un accompagnement social lié au logement. Elle concerne un homme relativement jeune, sortant de prison, bénéficiaire du RMI et sans domicile au moment de la demande. Une demande de logement social a été déposée, et l'accompagnement concernerait la recherche d'un logement et la gestion du logement, sachant que l'homme est par ailleurs sous tutelle. Le recours est déposé par la déléguée à la tutelle qui le suit. L'homme a été refoulé de toutes les structures d'accueil de Rémet. Que faire alors que le demandeur a déjà une déléguée à la tutelle qui semble motivée, et que les structures lui refusent l'entrée ? Selon la travailleuse sociale qui instruit le dossier, il ne peut pas apparaître sur Rémet, mais il ne demande que cette ville. Il avait essayé de vivre quelques jours à Forcry, mais est rapidement revenu sur Rémet. Il n'y a pas de proposition de logement en vue de la part de l'OPAC. À ce stade la commission décide qu'il faudra faire appel à une commission de recours *ad hoc*, mais continue à examiner le dossier. Une solution pourrait être un logement en ALT si aucune structure d'hébergement n'en veut. Il avait déjà été accueilli dans la principale structure de Rémet avant son incarcération qui a duré plusieurs années. Des informations manquent : quel est le parcours de cet homme ? Peut-il changer de projet ? Si toutes les portes se ferment à Rémet, il risque de rester SDF. Le FSL est-il le service adéquat ? Un ASLL semble inapproprié, il est censé préparer à un logement autonome, ce qui ne semble pas possible pour cette personne. Que fait le SPIP, chargé de la réinsertion des sortants de prison ? Ou loge-t-il ? Est-il à la rue ? A-t-il une interdiction légale d'apparaître sur Rémet ? La travailleuse sociale qui le suit semble encore motivée, mais le verrait « en cachette », de manière non-officielle. L'ancienne incarcération n'est pas mentionnée dans le dossier de demande. L'information a été donnée oralement à la secrétaire de la commission, quand la travailleuse sociale l'a appelée furieuse de la première décision de rejet de l'accompagnement. Toutes ces interrogations ayant été soulevées, les membres de la commission conviennent d'une date de réunion rapidement et établissent une liste des représentants qui devraient participer à cette *commission de recours*.

Plusieurs éléments poussent assez rapidement la magistrature sociale à saisir une commission de recours : la *situation* semble bloquée, confirmer le refus d'ASLL est difficile, à la fois parce que les conséquences en sont mal connues et en raison de l'opiniâtreté de l'assistante sociale qui défend le dossier. Mieux vaut réunir les partenaires concernés, et l'assistante sociale en question, pour y voir plus clair. Précisons que pour ajouter à la perplexité de la commission, le demandeur est confondu avec un autre demandeur, malade et soupçonné de trafic, qui a le même prénom et le même âge. De

35 Dans l'un des départements étudiés les ajournements représentaient plus de 10 % des décisions en 2002. Si on y ajoute les accords de principe qui nécessitaient un nouveau passage en commission pour être validés on atteint plus du tiers des décisions de 1999 à 2002.

plus le service qui fait la demande utilise des imprimés obsolètes et mal adaptés. Mais une fois la décision prise de réunir l'instance spécifique, la commission continue à travailler sur la *situation*. En essayant de dégager les points qui font le plus problème, il s'agit de décider qui il faudra contacter pour organiser la réunion. En effet dans ce département la *commission de recours* n'a pas une forme pérenne et instituée, elle est réunie au cas par cas sur une *situation* spécifique et sa composition varie donc en fonction des *problématiques* soulevées.

On peut se demander comment apparaissent les litiges sur les *situations*, qui suscitent une dispute plus ou moins longue. Plusieurs explications sont possibles : une défaillance du règlement, ou sa mauvaise assimilation, ne permet pas de statuer rapidement ; des informations manquent ou des incohérences sont perçues (manque de pièces, rapport social obscur). « L'illusion biographique » ne fonctionne plus : on ne peut plus donner une interprétation univoque de la *mise en récit*. Le consensus est rompu par la contestation d'un des participants, qui peut être le président lui-même lisant le rapport social.

Le débat s'engage. Des interprétations antagonistes de la *situation* ou du règlement sont possibles et plus ou moins appuyées³⁶. Chacun tâche de puiser dans le rapport social, dans les informations dont il dispose institutionnellement³⁷, ou dans le règlement intérieur, des moyens d'appuyer son argumentation. Mais certains arguments peuvent être simplement de l'ordre du ressenti ou de l'indignation morale, sans être forcément instrumentés par des informations détenues ou des points de règlement. La référence à d'éventuels antécédents peut être un élément, mais il est souvent réduit à une vague référence aux « habitudes » de la commission – nous y reviendrons.

On retrouve des observations faites par Laurent Willemez sur les pratiques des avocats dans les conseils de prud'hommes :

Le point central du procès tient à la fois dans le récit de « l'histoire de travail » que réalise l'avocat et dans le « contre-récit » qu'en fait la partie adverse. L'intérêt est que ces récits divergent à un moment, alors même qu'ils sont construits sur les mêmes documents, tous présents dans le dossier : fiches de salaires, échanges de courrier et témoignages. Le travail de l'avocat consiste donc à mettre en ordre le dossier et à faire le récit de l'histoire du salarié, de son activité professionnelle et ses relations avec son employeur. [...]

Chaque avocat fait alors le récit de l'activité du salarié, et les deux récits divergent insensiblement, si bien que l'observateur est comme à chaque fois pris par le récit, troublé dans son sens de la vérité,

36 C'est à dire qu'on peut y trouver des règles qu'on construit comme antagonistes ou que les différents participants interprètent différemment. Il est probable que les débats en commissions locales rejouent des conflits qui ont présidé à l'élaboration du règlement intérieur, sans que le règlement réussisse toujours à bien les éteindre.

37 Connaissance directe du dossier, ou informations de première main sur l'état de la dette, les antécédents du ménage, ses recherches d'emploi etc

et ne peut s'empêcher de mesurer la vraisemblance des deux récits, probablement comme le font les conseillers. (Willemez, 2004)

Le trouble décrit apparaît parfois dans certains débats, marqués par une forte indécision technique : comment qualifier réglementairement la *situation* présentée ? Cette indécision va parfois jusqu'à une « nécessité de l'arbitraire ». Les membres de la commission sont incapables de trancher, et en appellent à une autorité qui pourrait statuer (présidence de la commission) entre différentes options qui s'équivalent aux yeux des participants. Cela est apparu lors d'une commission, où la présidente habituelle était absente. Plusieurs personnes, devant un cas particulièrement indécis se demandaient avec ironie « *mais où est Mme Boutis ?* », dont ils semblaient critiquer le dirigisme par ailleurs. Cet exemple montre un ressort qui n'est pas visible en présence d'une présidence de séance forte. Il est probable que certains débats soient éteints par la seule autorité de la présidence de la séance³⁸.

Les « coups de théâtre » sont fréquents, peut-être parce qu'ils sont attendus et espérés comme mode de résolution du conflit, l'occasion de trancher enfin le débat, et de trouver un accord rapidement. C'est l'argument qui était passé inaperçu ou omis et qui fera brusquement basculer la décision, en appuyant l'une des options concurrentes ou en en faisant émerger une nouvelle qui va susciter l'accord. L'examen de la troisième strate du dossier amène souvent à ce genre de résolution. La présidence y découvre une pièce qui vient confirmer ou infirmer un doute, ou clôt le débat en rendant vaines les deux interprétations concurrentes. Nous en verrons des exemples dans les sections suivantes³⁹.

Les démonstrations prennent parfois la forme d'une réduction sur un seul élément construit comme probant et décisif. On retrouve, sous une forme certes bien moins rigoureuse, voire spéieuse, une manière d'épurer la question posée en droit que Bruno Latour décrit dans la manière de travailler du Conseil d'Etat :

La discussion est arrivée à sa fin naturelle : on connaît maintenant le point de droit à trancher. [...] Les affreuses complications de l'affaire se résument maintenant à « une seule question de droit », assez pertinente [...] pour faire l'objet d'un vote. [Latour 2004 [2002]], p 113)

38 Cette autorité peut être en fait celle de la présidence ou celle d'une autorité qui ne préside pas, mais a une voix prépondérante comme le Conseil Général dans certaines configurations.

39 On pourrait appeler ces détails des « inverseurs de sens » - comme Noëlle Burgi parle de « réversibilité des ressources » - qui vont transformer la vision, ou l'orienter dans un certain sens : la dette est payée, un emploi est trouvé, le loyer est à nouveau payé, ou leurs pendants négatifs. Ces inverseurs de sens peuvent aussi naître d'une connaissance de la *situation* qu'on approfondit, et qui fait découvrir des détails inattendus et significatifs. Comme le dit Isabelle Astier : « Nous voyons qu'au sein même du récit [...] chaque détail pèse, chaque circonstance peut faire basculer notre jugement » (Astier, 1997, p 41).

4. Les instances du cas par cas

Dans le travail des commissions cette réduction s'exprime sous une forme plus simple : « si on a tel élément sur la *situation* (paiement du loyer, attestation d'emploi) alors on peut statuer comme ceci et comme cela. » Et l'arrivée de cet élément infirme ou confirme l'ensemble de la démonstration qui n'est pas rediscutée en général. Cette compétence de synthèse et de rhétorique est certainement liée à une intuition de ce que peut contenir le dossier *en fait*. Ce procédé permet parfois d'occulter d'autres pans de la *situation* qui resteront dans l'ombre. La *situation* suivante en présente une bonne illustration :

La commission étudie une situation dont la demande avait été ajournée lors d'une précédente réunion. Il s'agit d'un couple, au RMI, et l'aide demandée doit leur permettre d'accéder à un studio. La commission avait ajourné car elle voulait clarifier la situation par rapport à la récupération éventuelle d'une caution antérieure. Le couple a produit une pièce prouvant qu'ils n'ont pas pu récupérer de caution. Ce document suscite la suspicion de la secrétaire de la commission, qui trouve que la photocopie « fait montage ». Douteuse ou pas, la commission a obtenu une réponse. Elle doit statuer, et compte-tenu de l'extrême modicité du reste à vivre, l'aide ne peut être accordée qu'en prêt. Ce sera donc une subvention ou un refus. Le loyer est assez élevé. Il est même supérieur au revenu du couple, mais l'aide au logement permet de rétablir un précaire équilibre. De plus le loyer correspond aux prix du marché local. Certains membres s'étonnent qu'un bailleur privé qui n'est pas connu pour sa fibre sociale ait accepté de reloger ce couple. Mais une assistante sociale confirme que ce genre d'attribution arrive : il peut y avoir des ressources parallèles, une caution solidaire etc. Ce qui compte à présent, c'est qu'ils doivent déjà être entrés dans les lieux. S'ils sont déjà dans les lieux et qu'ils réussissent à payer, il n'y a rien qui puisse permettre de refuser une aide. Il faut donc savoir s'ils ont déjà pu payer quelque chose, en demandant une quittance de loyer. La secrétaire intervient alors pour préciser un arrangement habituel : en demandant une attestation de la CAF confirmant que l'aide au logement est versée directement au bailleur (« en tiers payant »), on est sûr qu'une quittance a été présentée à la CAF pour la demande d'aide au logement. De cette manière, il n'est pas nécessaire de demander en plus une quittance, cela facilite le travail administratif. Elle fouille dans la « troisième strate » du dossier, celle des pièces justificatives, et y trouve la pièce espérée. L'assistante sociale répète que tout est donc en ordre, qu'elle ne voit pas pourquoi on aiderait pas, et que cette faiblesse extrême des revenus est la réalité du Rmiste. Sa démonstration est acceptée. Mais une autre participante ironise en remarquant que « pour se maintenir dans les lieux, ils iront voir le service social ».

Ici toute la démonstration a été concentrée sur un seul point : les demandeurs parviennent-ils à payer leur loyer ? Ce point étant vérifié les objections d'autre nature sont balayées : la suspicion sur l'authenticité du justificatif par rapport à la caution, l'éventualité de « ressources parallèles » non déclarées, et l'argument principal : l'inadéquation des ressources et des charges. Ce dernier point est pourtant un motif courant de refus. Ce qui a permis de le contourner ici tient peut-être au fait qu'il s'agit d'un couple au RMI, dont les ressources sont par définition minimales, et pour qui le taux d'effort est fréquemment élevé. De plus les prétentions des demandeurs sont finalement modestes. Il

s'agit d'accéder à un studio pour deux personnes, au prix du marché, et les demandeurs ne demandent que le paiement de la caution, alors qu'ils pouvaient demander des aides supplémentaires. Le tour de force ne passe toutefois pas inaperçu : la dernière remarque tend à prouver que tous les participants ne partagent pas l'analyse, mais en font porter la responsabilité et les éventuels risques aux services sociaux., au moins symboliquement.

On peut faire un autre parallèle avec l'étude de Bruno Latour sur le Conseil d'Etat. L'auteur insiste sur la nécessité et la construction d'une « hésitation collective » des conseillers d'Etat avant de prendre une décision :

[Il s'agit de tirer] de toutes les manières possibles sur les différents éléments du dispositif afin de faire émerger d'autres connexions entre d'autres aspects du dossier et d'autres textes (Latour, 2004, p 104).

On mesure souvent le rapprochement de plus en plus important entre les textes et les pièces du dossier par la multiplication à l'oral de formules écrites, comme si les membres citaient déjà des considérants qu'il sont en train de rédiger mentalement » (*ibid*, p 107).

L'observation des commissions montre que pendant la dispute, des hypothèses de décision sont émises, ou « exprimées tout haut » à la fois pour convaincre et se convaincre, pour en tester la faisabilité. On entend « c'est un refus », « là on ajourne », « on accepte sous conditions » ou des solutions plus élaborées. La commission *hésite* et se donne le temps d'hésiter avant de trancher. La magistrature sociale, de manière certes très simple et en l'espace de quelques minutes, produit des manières de faire qu'on observe aussi dans la plus haute magistrature administrative.

L'organisation et le fonctionnement des magistratures sociales étant précisé, nous allons dans la prochaine section aborder une première approche de l'idéal-type du bénéficiaire de l'insertion par le logement tel qu'il ressort des observations menées.

4.2. Idéal-type du bénéficiaire

a) L'idéal-type

Dans le travail des commissions, le rapport social, rédigé par des travailleurs sociaux dans la plupart des cas, occupe une place prépondérante. Cette *mise en récit* vient compléter les informations plus factuelles de la première strate (montant de la dette éventuelle, ressources etc) par des informations « sociales » sur la famille. Elle doit en particulier fournir des indications sur

l'origine des difficultés de la famille, dont elle doit fournir une étiologie acceptable, légitime. D'où vient la dette de la famille ? Pourquoi demande-t-elle une aide ? Elle doit également montrer en quoi l'aide du FSL sera profitable et utile. La mention d'un projet ou d'une aide à l'insertion est particulièrement appréciée.

La *situation* idéale serait celle du ménage :

- qui traverse une série de difficultés dont il ne peut être tenu pour responsable,
- qui se donne les moyens d'en sortir avec persévérance,
- à qui il ne manquerait qu'une aide ponctuelle du FSL pour améliorer sa situation durablement,
- qui sollicite une aide du FSL pour la première fois,
- qui sans cette aide risquerait de voir sa situation s'aggraver,
- qui ne pourrait pas être aidé par une autre institution, les autres possibilités d'aides assistanciennes ou assurantielles ayant été explorées ou sollicitées - le FSL intervenant en dernier recours,
- qui peut présenter un dossier administrativement recevable.

Cet idéal-type, qui représente l'essentiel des normes des commissions, peut être pris en défaut de multiples façons. Les difficultés peuvent être plus ou moins grandes, dans l'absolu ou en comparaison aux autres ménages demandeurs. Le ménage pourra en être plus ou moins responsable : coup du sort, maladie, licenciement abusif, endettement « actif » ou subi, jeu, addictions, comportement violent... Il peut se donner les moyens de s'en sortir, saisir toutes les opportunités, avoir des projets ou être plus passif et désœuvré. Il peut-être persévérant et courageux ou bien velléitaire, inconstant et relaps. L'aide nécessaire est peut-être « chronique ». L'aide peut être efficace, ou l'on ne distingue pas de progrès possible à moyen terme. Le ménage peut en être à sa *nième* demande, n'a peut-être pas fait toutes les démarches pour avoir droit à l'APL, aux Assedic ou au RMI.

Le ménage demandeur, enfin, peut peut-être faire autrement qu'avec l'aide du FSL, en sollicitant ses proches par exemple, sans que cela mette en danger sa *situation*. La recevabilité de son dossier peut parfois poser problème : régularité des titres de séjour pour les étrangers, délais, ressources légèrement supérieures au barème, montant de la dette recevables etc.

Ce sont ces diverses injonctions qui vont être exposées dans les prochains paragraphes.

b) Une aide ponctuelle et nécessaire

Pour les magistratures sociales, l'aide du FSL est idéalement un coup de pouce permettant aux bénéficiaires de se sortir eux-mêmes de leurs problèmes. Par la suite ils pourront devenir ou

redevenir des *individus autonomes et responsables*, ayant un usage conforme du logement : paiement du loyer, respect du logement et du voisinage. Mais cet idéal peut être mis en défaut de plusieurs manières : l'aide accordée peut-être très lourde, certains ménages auront besoin d'un accompagnement social (de type ASLL ou accompagnement des services sociaux départementaux).

Toutefois certaines *situations* se rapprochent de cet idéal-type. L'extrait d'observation suivant concerne ainsi la *situation* d'une personne inconnue jusqu'alors des services sociaux et qui a les meilleures chances de s'en sortir après une aide ponctuelle du FSL :

La commission est amenée à statuer sur le cas d'une femme élevant seule un bébé. Intermittente du spectacle, ses revenus sont instables. Son isolement et son congé maternité l'ont déstabilisée et elle a contracté une dette envers son bailleur qu'elle ne parvient pas à résorber. Elle a par ailleurs repris le paiement de ses loyers courants. Dès l'abord, la commission est d'accord pour aider cette personne. Mais l'assistante sociale qui a instruit le dossier préconise d'octroyer une aide sous la forme d'une subvention et d'un prêt sur 3 ans. La mensualité proposée n'est-elle pas trop élevée compte tenu du montant de son « reste à vivre »? La secrétaire de la commission calcule la baisse du reste à vivre journalier que représenterait ce montant de prêt, non sans préciser que d'habitude la commission suit les avis des assistantes sociales. La représentante des services sociaux soupire : voilà une femme seule avec un très jeune enfant, aux revenus précaires et pour laquelle l'AS préconise une solution qu'elle ne trouve pas adéquate. Voilà qui est *compliqué*⁴⁰. Le représentant du conseil général opine : on peut suivre l'assistante sociale tout en diminuant le montant de la mensualité⁴¹. C'est à ce moment que l'assistante sociale de la CAF fait savoir qu'elle connaît la situation. Exclamations : qu'elle dise si les solutions imaginées sont réalistes ! Elle confirme que les revenus sont instables, mais précise qu'il y a aussi des périodes où les ressources sont importantes. Cette femme a des projets, elle va s'en sortir. Les services instructeurs du dossier voulaient qu'elle participe. Ils avaient établi la durée du prêt au maximum autorisé de trois ans, pour baisser les mensualités⁴². La représentante des services sociaux estime qu'on peut maintenir le montant de la mensualité, pour un prêt d'un an, et augmenter la part de subvention en conséquence. Elle argumente en jugeant que la dette est faible, qu'il s'agit d'un accident de la vie. Il faut un prêt plus court, et elle propose une mensualité arrondie à la dizaine inférieure. Le prêt doit avoir une valeur symbolique, et une durée d'un an est déjà longue pour une mère au chômage et isolée. Cette

40 L'expression « c'est compliqué » revient régulièrement lorsqu'un conflit apparaît. Cette expression en soi n'éclaire pas grand-chose mais permet de témoigner aux autres membres qu'il y a un trouble, un antagonisme entre deux normes auxquelles les agents attachent du prix. Ici l'assistante sociale voudrait aider plus cette mère seule, mais est gênée par le fait que la parole des assistantes sociales instructrices est normalement respectée.

41 Le principe d'un partage de l'aide entre une subvention et un prêt sur trois ans est ainsi respecté.

42 Le calcul se rapprochait de la quasi-règle que nous avons mentionnée qui voudrait que dans ce département le montant du prêt représente environ un tiers de l'aide versée. Cette proportion impliquait de faire payer la demandeuse sur trois ans pour baisser le montant des mensualités.

4. Les instances du cas par cas

solution est acceptée et l'aide requalifiée en conséquence : une subvention augmentée, un prêt sur un an avec une mensualité légèrement inférieure à la proposition initiale.

La commission se montre ici assez clément, en augmentant la part de subvention accordée et en diminuant la durée du prêt. Ce qui explique peut-être cette attitude est le sentiment que cette femme va s'en sortir, après un « accident de la vie ». Le fait qu'un des participants connaisse le contexte de la demande et les attendus du service instructeur du dossier aide à passer outre l'avis initial sur la durée du prêt.

Une autre dimension de ce caractère idéalement ponctuel est l'idée que « le droit prime l'aide », c'est à dire que les aides et prestations de droit commun doivent passer avant le FSL, qui n'interviendrait qu'en derniers recours. Avant d'octroyer une aide du FSL, les commissions évaluent si le ménage a demandé toutes les aides auxquelles il pourrait avoir droit⁴³. Cette évaluation requiert l'expertise des membres de la commission, qui connaissent les conditions d'attribution des différentes aides⁴⁴.

Cependant le non-recours aux autres aides n'est pas forcément rédhibitoire. Il peut être à l'origine d'ajournement pour demander au travailleur social en charge du dossier si telle ou telle aide a bien été demandée. La commission peut aussi passer outre et accorder l'aide en assortissant sa réponse de conseils en direction du ménage (et indirectement du travailleur social qui a monté le dossier). Le fait d'examiner si les autres aides ont été sollicitées est aussi une manière d'interroger le travail du travailleur social qui a instruit le dossier et éventuellement de marquer une certaine distinction, par une connaissance avisée des différents systèmes valables.

On trouve un exemple de cette recherche des autres aides possibles dans la *situation* suivante :

La commission étudie une demande d'aide à l'accès au logement qui semble étrange. Elle comporterait une aide à la caution et une forte somme pour une aide sur le mobilier. Le demandeur n'a en fait aucun meuble. Le propriétaire de l'ancien logement, un marchand de sommeil, a « cassé » tous les meubles du demandeur. La commission se demande si l'assurance de l'habitation n'aurait pas pu rembourser ces meubles⁴⁵. Puis si la Caf n'aurait pas pu octroyer une aide au mobilier. Mais il s'agit d'une aide aux familles, et le demandeur est seul. L'aide du FSL est finalement octroyée, pour partie en prêt et pour partie en subvention, compte tenu des ressources du demandeur.

43 Aide au logement (APL ou AL), Droit au RMI, à la CMU, dossier de surendettement ou PRP, mais aussi aides des différentes branches de la Sécurité Sociale etc

44 A cette occasion il est fréquent que les membres de la commission s'informent auprès de leurs partenaires de l'évolution de l'octroi de certaines aides ou de la réglementation en vigueur.

45 A cette occasion, le président remarque d'un ton qui gourmande : « Bénédicte [l'assistante sociale qui a instruit le dossier] elle aurait pu y penser ». Ce qui témoigne d'un certain type de relations entre les membres de la commission.

4. Les instances du cas par cas

Comme nous l'avons dit, le caractère ponctuel de l'aide est parfois pris en défaut. Certains ménages sont amenés à redemander une aide. Dans l'un des départements ce type de nouvelle demande était stigmatisé comme une « chronicité ». Dans les règlements intérieurs un compromis est trouvé : les demandes d'aides successives doivent être échelonnées dans le temps, selon des délais variant selon les départements.

Voici par exemple une *situation* pour laquelle un refus a été opposé à la demande en raison du caractère récent d'une aide antérieure :

La commission examine le dossier d'une famille, qui sollicite une aide pour accéder à un logement (caution et premier loyer). Elle a déjà été aidée l'année précédente pour accéder à un logement dans le secteur privé dans une petite ville du département. Elle cherche à présent à déménager à Forcry, une plus grande ville à une trentaine de kilomètres, pour se rapprocher d'un emploi. La femme vient en effet d'y trouver un emploi de caissière pour 65h par mois, en horaires fractionnés. Il s'agit d'un CDD de trois mois, qui doit arriver à son terme fin juin, soit au moment de l'examen du dossier. Le taux d'effort dans le nouveau logement est estimé à 18%. Mais la commission estime que la caution de l'ancien logement - financée par le FSL - devrait être sollicitée pour payer la nouvelle caution. Le couple a par ailleurs un fort endettement dans les crédits à la consommation et un découvert bancaire. Le représentant du conseil général estime que le relogement est prématuré, il ne s'agit que d'un CDD de trois mois, fût-il renouvelable. Par ailleurs le taux d'effort dans l'ancien logement n'est que de 9%. L'année précédente, le ménage avait déclaré vouloir demander une « mesure de protection », qui aurait peut-être pu résoudre le problème de budget. Mais cela n'a pas été fait. Le représentant du conseil général propose de rejeter la demande en s'appuyant sur le fait que le ménage a déjà été aidé récemment. L'aide du Fonds date de mars de l'année précédente, et la nouvelle demande de février : même si celle-ci n'est traitée qu'en juin, la durée entre l'aide et la nouvelle demande est inférieure à un an, et la demande est rejetée comme trop précoce.

Plusieurs éléments justifient ici le refus en dehors de la précocité de la demande : un taux d'effort acceptable par le règlement, mais supérieur dans le nouveau logement, alors qu'il y a des dettes à rembourser, un CDD à l'avenir incertain... De plus la commission doute de la sincérité du ménage : pourquoi l'ancienne caution ne pourrait-elle être récupérée ? Pourquoi le ménage n'a-t-il pas demandé de mesure de protection comme promis ? Ces éléments n'incitent pas la commission à déroger, qui refuse alors d'octroyer l'aide.

Les demandes répétées sont parfois mal vécues (et dénoncées comme « chroniques ») car elles remettent en cause la promotion qu'aurait dû apporter l'insertion par le logement. On en a une idée dans l'extrait d'entretien suivant. En réponse à une question maladroite de l'enquêteur sur la pédagogie du FSL, une conseillère en économie sociale et familiale croit comprendre que la question porte sur une *situation* rencontrée en commission : une personne sollicitant une deuxième aide alors qu'elle n'a pas fini de rembourser un précédent prêt octroyé par le FSL. Elle donne alors

une justification intéressante du dispositif, et du même coup de la décision de rejet de la commission :

Mlle Dardet : Parce que le FSL a quand même son utilité, c'est de la prévention, le FSL a quand même été conçu dans le cadre de la prévention des impayés et des expulsions⁴⁶. Donc c'est pas simplement pour réduire une dette locative financière, il faut qu'il y ait un intérêt pour la personne. L'objectif c'est de stabiliser la situation d'une famille, c'est pas de résorber sa dette financière en fait. L'aspect financier n'est qu'une partie du problème.

La réponse de Mlle Dardet rentre bien dans le cadre du paradigme de l'insertion. Les attentes placées sur le demandeur ont été déçues. L'aide n'est pas que financière, « il faut qu'il y ait un intérêt pour la personne »... un intérêt autre qu'économique donc⁴⁷.

Autre dimension de l'aide du FSL: elle doit être ponctuelle et nécessaire. Ce principe, proche du registre du besoin de Jon Elster, est particulièrement présent dans la discussion suivante, qui mérite de s'y attarder quelque temps. La commission y est amenée à statuer sur une aide dont le montant demandé est jugé peu significatif :

[La commission examine la situation d'une femme élevant seule deux enfants. Elle perçoit des ressources en deçà des barèmes du FSL. Le dossier présente une demande très modique, ce qui fait d'abord sourire la commission qui vient d'examiner longuement un autre dossier pour un montant bien plus conséquent. Pourtant un débat s'engage. La caution indiquée pour l'accès à ce logement est de 300 €, et l'aide demandée n'est que de 50 €. La secrétaire de la commission a appelé l'office, qui a confirmé le montant. Après quelques échanges, ce premier mystère s'éclaircit car il s'agit d'un échange de logement, et la récupération de la caution précédente couvre la différence.]

Un membre de la commission : Un petit prêt est possible, de 7 € par mois par exemple.

Un autre membre : Sauf qu'elle aurait pu payer !

Le représentant du conseil général : Cela aurait eu plus de sens d'intervenir sur 300 €.

La représentante des services sociaux municipaux (assistante sociale) : Déménager coûte de l'argent, il peut y avoir des frais d'ouverture de compteur d'électricité etc. Tout est-il pris en compte?

La représentante de l'office public municipal (CESF): Peut-être n'a-t-elle pas tout dit à l'AS?

[De plus le rapport social comporte des phrases au conditionnel : la caution du logement précédent a-t-elle effectivement été reversée ?]

La représentante des services sociaux municipaux : On peut la faire payer sur 7 € par mois, c'est pas lourd, en ne prenant en compte que le différentiel entre la caution actuelle et la caution précédente.

46 Cette interlocutrice, qui travaille chez un bailleur social, insiste plus sur la prévention des impayés de loyers qui fait l'essentiel de son travail, que sur l'accès au logement.

47 L'échec est-il celui du demandeur ou des dispositifs de l'insertion par le logement ? Impossible évidemment d'y répondre de manière générale. Il est troublant d'imaginer qu'il puisse arriver pour certaines *situations* que l'insertion par le logement fasse payer son échec aux familles en leur refusant une nouvelle aide.

4. Les instances du cas par cas

La secrétaire de la commission : Quel sera le motif invoqué pour ne pas accorder une subvention ?⁴⁸

Le représentant du conseil général : Ce sera la modicité de la somme.

[Mais ce n'est pas un motif réglementaire. Et un prêt peut paraître absurde : l'emménagement a eu lieu il y a 4 mois, compte tenu du retard dans l'instruction des dossiers. Il est un peu paradoxal d'octroyer un prêt sur une dépense qui a déjà été faite.]

La représentante des services sociaux municipaux : On pourrait ajourner pour voir si d'autres demandes pourraient être ajoutées.

La représentante de l'office public municipal (ironique) : Il faut susciter le besoin !

La représentante des services sociaux municipaux : Il faut demander d'autres pièces, pour un dossier plus complet. Certes cette femme est seule avec des enfants⁴⁹ mais compte tenu de la modicité on peut faire un prêt à rembourser en deux ou trois fois.

Le représentant du conseil général : Est-ce qu'il y a une règle dans les cas de sommes trop modiques ? Ce qui me gêne c'est que nous n'ayons qu'un critère moral : elle n'a qu'à payer, comme une travailleuse honnête.

La représentante de la CAF (assistante sociale) : C'est la CAF qui présente cette demande mais l'assistante sociale qui a fait le dossier n'est pas venue me voir avant la commission. [Cette assistante sociale n'a pas répondu aux sollicitations de la secrétaire, à laquelle elle envoie de plus toujours ses dossiers hors délais]

La représentante de la CAF : Si nous avons traité ce cas il y a quatre mois, à l'entrée dans les lieux, serions nous intervenus ?

La représentante des services sociaux municipaux [reformule alors le problème de la nature du FSL] : Soit on est dans les critères et c'est un dispositif auquel on a droit et on fonce, soit on oublie un peu les critères et on considère le contexte, dans lequel une petite somme n'est pas équivalente à une grosse somme. Le motif d'un refus est important⁵⁰.

[La secrétaire suggère qu'un vice de forme peut-être invoqué : le dossier a été rendu hors délais. Mais elle fait également remarquer que ces dossiers en retard sont tout de même examinés habituellement. Le représentant du conseil général réitère son embarras, estimant que pour refuser la commission n'a qu'un critère moral ou moralisant. La représentante de l'office public municipal suggère qu'on peut accorder l'aide. La commission tombe d'accord : l'assistante sociale a mal fait son travail, le dossier est incomplet, « *ce n'est pas la faute de la dame* », qui a certainement eu

48 Dans ce département, en dessous d'un certain niveau de ressources, une aide ne peut être octroyée que sous la forme d'une subvention.

49 Ce membre de la commission invoque régulièrement cette circonstance pour appuyer une demande d'aide.

50 A ce moment du débat, le représentant du Conseil général aura un rapide aparté pour moi, où il invoque les travaux de Luc Boltanski. Un peu plus tard il reviendra sur cette allusion dans une scène surréaliste : dans un autre aparté, à l'occasion d'un nouveau débat, l'un de nous dira « Saint Boltanski, priez pour nous ! » Et le représentant du Conseil général se signera ! Cette dévotion particulière et inattendue trouve son explication dans la présence d'une sociologue qui a un temps travaillé dans son service au Conseil général et qui s'est appuyée sur les travaux de ce sociologue...

d'autres frais. La commission finit par octroyer une subvention de 50 €, assortie oralement d'une réprimande à l'assistante sociale qui a instruit le dossier.]

Cet exemple apporte plusieurs enseignements. Le débat est né d'une part d'incompréhension dans le dossier. La cause du déménagement n'est pas expliquée, elle est peut-être liée à la présence d'une enfant handicapée, mais cela n'est pas précisé. Le montant est beaucoup plus bas que les autres aides demandées, et cela est mal expliqué. Cette modicité a quelque chose d'inconvenant. L'aide du FSL est-elle si nécessaire ? La commission fait d'abord confiance au montage du dossier, et compte tenu de la modicité de la demande pense faire un prêt. Cette option est rejetée pour deux raisons : à ce niveau de ressources, seule une subvention devrait être accordée, et il paraît bizarre d'octroyer un prêt modique quatre mois après la dépense. Les participants ne connaissent pas de règle permettant de refuser une demande pour sa modicité. La commission pourrait refuser l'aide au nom d'un vice de forme, mais cela est vu comme un prétexte. Le seul problème est alors d'ordre moral. L'aide est finalement acceptée, et la décision est justifiée après coup : ce faible montant n'est pas le montant réel des dépenses engagées par cette mère de famille pour son déménagement. L'assistante sociale qui a instruit le dossier, qui a un petit différend avec la commission, est fautive : son dossier est mal préparé. Cette rationalisation⁵¹, proche ici de la « fiction juridique » sauve *in fine* le principe du FSL octroyant une aide *nécessaire*.

Mais comme nous l'avons aperçu l'aide doit également apporter une amélioration, et même mieux soutenir un projet. Nous abordons ces dimensions dans la prochaine sous-section.

c) Améliorer ses conditions de vie : le projet

Les *situations* pour lesquelles « il n'y a pas de projet » ou « on ne voit pas d'amélioration » posent problème car elles entrent mal dans le cadre de l'insertion par le logement. Parfois les magistratures sociales peuvent simplement refuser l'aide ou tenter de trouver une autre solution ou de susciter un projet.

Par exemple quand les ressources sont trop petites, une aide sur un impayé de loyer peut parer à l'expulsion, mais ne résout pas le problème d'un endettement structurel. Une solution est parfois trouvée en cherchant un logement moins onéreux. C'est le cas dans la *situation* suivante :

La commission étudie une demande classée dans la catégorie « maintien dans les lieux ». Il s'agit d'une famille monoparentale, avec deux adolescentes dont une jeune majeure, qui vit dans un logement assez grand, dans le parc social. Les ressources sont très faibles, un salaire à temps partiel seulement. La femme a toujours essayé de payer son loyer, mais son montant élevé et les

⁵¹ Selon le terme de Christophe Dejours, qui désigne une justification a posteriori d'une décision qui contrevient en fait à un principe moral personnel (Dejours, 2006).

4. Les instances du cas par cas

charges associées à ce grand logement posent problème. Une dette locative ancienne n'est pas résorbée. La solution pour rendre cette situation moins fragile est de changer de logement pour un logement plus petit, et moins onéreux, en restant dans le parc social. Le ménage est d'accord, mais l'office conditionne expressément la mutation au règlement de la dette. Le président acquiesce, il faut sortir rapidement cette famille de ce logement. L'aide est octroyée.

Cette aide au « maintien dans les lieux » peut paraître paradoxale, puisqu'il s'agit en fait de favoriser un déménagement pour un logement moins cher. Le maintien dans *le* logement est ici entendu au sens large, comme le maintien dans *un* logement. La commission accède volontiers à ces demandes, en ce qu'elles témoignent d'une volonté de faire évoluer la *situation* dans un sens plus favorable⁵². Les bailleurs font souvent valoir de leur côté qu'ils ne relogeront pas un ménage ayant déjà des dettes de loyer⁵³. Pour paraphraser les principes de l'insertion par le logement, la résorption de la dette n'est qu'un moyen du maintien dans les lieux ou dans un logement convenable. Les deux travailleurs sociaux suivants insistent sur cette dimension dans cet extrait d'entretien :

Mme Tabeau : [Il a fallu] expliquer que parfois le maintien, ça passait par le relogement. C'est-à-dire que la personne doit être relogée parce que les circonstances font que le [maintien dans ce logement] n'est plus possible, mais que le travail va être de maintenir, c'est-à-dire dans la stabilité d'être... [dans un logement] On reloge la personne, mais là, on démarre avec un accompagnement pour maintenir sur du moyen terme.[...]

M. Gavret : C'est-à-dire que maintien ou relogement, ils le voyaient physiquement, c'est-à-dire dans l'aspect d'occupation du logement, mais pas dans le concept de ce que revêt le maintien ou l'accès dans l'acception, comment dire, psychologique des personnes.

Mme Tabeau : On va reloger, mais dans le relogement, l'objectif est bien de dire : « Il faut que ces personnes puissent se maintenir dans ce [nouveau] logement ». Ça, je pense qu'il a fallu des rencontres et des rencontres pour... Je ne suis même pas sûre que tout le monde ait bien compris.

En dehors du maintien dans les lieux, la question de l'amélioration de la *situation* se pose aussi pour l'accès au logement des ménages défavorisés : le logement est-il adapté ? N'est-il pas trop cher ? Le taux d'effort est-il supportable ? De même les aides seront refusées si le logement est insalubre ou ne répond pas aux critères de « décence ».

La *situation* exposée dans l'extrait suivant correspond à un jeune ménage qui cumule les difficultés mais dont la demande pose problème à la commission d'attribution :

52 Et dans certains cas elles préconiseront même ce genre de solutions.

53 Cet argument paraît parfois un peu forcé, surtout quand le ménage change de logement tout en restant chez le même bailleur social. Toutefois, il faut également avoir à l'esprit qu'il arrive aussi à des bailleurs de reloger des ménages dont ils savent qu'ils sont endettés. L'argument du relogement sous condition d'apurement de la dette antérieure n'est peut-être alors avancé que dans un contexte particulier, suivant les pratiques de la commission du FSL, pour des cas où la demande pourra être considéré comme légitime, et pourra être reçue favorablement.

4. Les instances du cas par cas

Le ménage demandeur est un jeune couple, qui sollicite le FSL pour l'accès à un logement, en demandant une prise en charge conséquente. Le couple était hébergé par des amis, mais à quatre dans un studio, les relations se sont vite dégradées. Les revenus sont misérables, de l'ordre de 200 €. En effet la jeune fille est trop jeune pour avoir droit au RMI et son compagnon, de nationalité étrangère, est en train de régulariser sa situation administrative. Même avec l'APL, le « reste à vivre » est négatif. Le rapport social précise que ces jeunes sont actifs dans la recherche d'un emploi. L'assistante sociale qui a instruit le dossier, contactée personnellement par un des membres de la commission avant la réunion, estime que la situation va s'améliorer. La commission hésite : il y a manifestement inadéquation entre les ressources et les charges, mais « l'errance » de ces gens coûterait plus cher. Vaut-il mieux financer un accès au logement bancal ou un séjour à l'hôtel ? L'indécision est à son comble : quelqu'un suggère de voter, mais personne n'a d'avis. La secrétaire essaie de se rappeler de cas analogues : dans les cas où le conjoint est en cours de régularisation, il y a déjà eu des refus. Une assistante sociale estime que le couple ne court pas un danger immédiat : ils sont dans les lieux depuis quatre mois. On peut espérer que l'électricité a été payée, elle correspond à la plus petite des charges. Une discussion s'engage sur l'agence qui loge les demandeurs, bien connue de la commission. Si elle sollicite le FSL pour des aides à l'accès au logement, elle collabore très mal avec le FSL pour les dossiers de maintien dans les lieux : elle ne renvoie pas les fiches navettes permettant de connaître le montant actualisé de la dette, nécessaire à l'octroi de l'aide⁵⁴. Quelqu'un remarque que le bailleur joue avec le FSL, espérant récupérer l'argent, et que « c'est à lui qu'on va faire plaisir au final ». Mais le problème concerne plus les gens que le bailleur. Après un silence, l'assistante sociale remarque qu'en général l'inadéquation des ressources et des charges entraîne un refus. La secrétaire de la commission surenchérit en disant que c'est toujours un refus, même quand il y a des enfants⁵⁵. La commission soupire, aimerait pouvoir déléguer cette décision à une autorité supérieure. Une participante finit par rappeler ce que tout le monde sait déjà : selon les critères du règlement c'est un refus. Une autre accepte de refuser si pour d'autres situations l'aide a été refusée. La demande est finalement rejetée.

Le couple était hébergé chez des amis et a trouvé une solution onéreuse. La *situation* de très grande pauvreté est tout de suite comparée aux *situations* d'errance, et l'aide demandée à ce que coûterait leur prise en charge par les services d'hébergement. Selon le règlement, le FSL ne peut aider des *situations* où le logement représenterait un « taux d'effort » trop important. De fait le loyer est ici supérieur au revenu. Les antécédents font jurisprudence : les *situations* « en cours de régularisation » et les reste à vivre négatifs ont déjà fait l'objet de refus. Mais les membres de la commission renâclent à prendre une décision de refus qui leur coûte. La pauvreté des demandeurs, leur volonté de trouver du travail, leur jeunesse sont habituellement des éléments favorables.

54 Préférant peut-être aller à l'expulsion.

55 Un participant insiste sur ce point en me disant : « Notez bien monsieur, on aide pas les gosses ici ».

Plusieurs éléments permettent de conjurer l'inquiétude : étant déjà entrés dans ce logement ils ne courent pas de danger à court terme, et l'assistante sociale pense que la *situation* va s'améliorer⁵⁶.

La deuxième condition dans l'idéal-type que nous avons suggéré, après la question de la responsabilité, suppose que le bénéficiaire légitime est celui qui essaie de s'en sortir et s'en donne les moyens. Dans la tension que nous relevions dans l'insertion par le logement et en reprenant les termes de Jon Elster, on privilégie ici plus l'efficacité ou l'effort antérieur (qu'on pourrait analyser comme une forme de mérite) que le besoin (Elster, 1992, pp 84-99).

Poussé à la limite, cela peut conduire à n'aider que les plus « faciles » à aider, une « élite des pauvres » pour reprendre une expression de Noëlle Burgi (Burgi, 2006, p 195). C'est le phénomène de l'« effet Matthieu »⁵⁷. Ce peut être également n'accorder qu'une « prime à l'insertion », effet d'aubaine pour des gens qui se seraient sortis de toute façon et par eux-mêmes de l'exclusion. Ces critiques émanent évidemment d'une position mettant l'accent sur la légitimité de l'aide comme réponse à un besoin. Mais on peut aussi considérer d'un point de vue « utilitariste » que le souci d'efficacité doit présider à l'octroi de l'aide publique.

La volonté de s'en sortir est principalement évaluée par l'intermédiaire du « projet ». Sans projet, pas de prise pour le travail social. La définition de ce qu'est un projet est assez extensive, et peut embrasser des éléments presque dérisoires, comme l'a relevé Isabelle Astier dans le cas du RMI (Astier, 1997). Toutefois tous les projets, notamment professionnels, ne sont pas considérés comme légitimes ou viables. Parmi les *situations* rencontrées dans les observations de commissions, un logement choisi trop loin d'un lieu de formation, la faillite d'une expérience comme travailleur indépendant, un investissement hasardeux seront ainsi jugés plus ou moins sévèrement. À l'inverse,

56 Il y a ici une sorte d'effet d'aubaine à l'envers. L'institution peut se rassurer en se disant que ces jeunes ont trouvé seuls une solution pour laquelle le FSL ne peut aider, mais où ils ne courent pas de danger immédiat en terme de logement (le problème de papiers pouvant être lui plus épineux qu'annoncé).

57 L'effet Matthieu, ainsi nommé à partir d'une référence biblique (Mt 25, 29) est une notion avancée par Robert K Merton en sociologie des sciences (Merton, 1968). Les mérites et le prestige d'un article scientifique écrit à plusieurs seront attribués aux scientifiques déjà reconnus, au détriment des co-auteurs moins connus. À la suite de cette analyse, l'effet Matthieu désigne dans les politiques sociales le fait que les bénéficiaires réels des aide sociales sont souvent les moins défavorisés des bénéficiaires potentiels. Ce constat a été souvent fait, notamment autour de la problématique de l'accès aux droits. Julien Damon évoque cette question à propos des politiques en faveur des SDF, (Damon, 2002), et les commentaires de Noëlle Burgi sur la mise en place du RMA s'en rapprochent (Burgi, 2006, p 196-197). Comme le résume une éducatrice spécialisée responsable d'un service de relogement « C'est là l'ambiguïté de ces dispositifs dits d'urgence ou pour les plus démunis, parce qu'il faudrait prendre les gens les plus en précarité, les gens en situations les plus difficiles et il faudrait qu'ils soient partis en six mois avec un accompagnement hyper léger »

l'engagement dans une formation prometteuse a suscité une offre d'aide sous forme de prêt plutôt qu'une subvention : la personne serait en mesure de rembourser après sa formation, il n'y avait pas lieu de l'aider plus que nécessaire.

L'absence de projet peut être avancée comme un motif de refus de l'aide, comme c'est le cas dans la *situation* suivante :

La commission doit émettre un avis pour une admission en résidence sociale, à titre consultatif. La décision concerne un homme d'une cinquantaine d'année, qui souffre de problèmes de santé, mais dont le taux d'invalidité ne permet pas de percevoir une allocation adulte handicapé, supérieure au RMI touché. Il vit dans un immeuble dont le précédent propriétaire est décédé quelques années auparavant. Les héritiers veulent vendre et lui ont signifié un congé pour vente. Le demandeur est resté dans les lieux et est à présent occupant sans droit ni titre. Sa dette locative est d'autant plus grande que faute de titre d'occupation il ne perçoit pas d'aide au logement. De plus les propriétaires souhaitent que la dette soit réglée intégralement et ont refusé un versement correspondant à quelques mensualités de retard. Le rapport social note que l'inscription au fichier des mal-logés de la préfecture ne lui a pas encore permis d'accéder au logement social. La commission rit jaune : encore trois ans et demi d'attente en moyenne avant d'obtenir un logement par cette voie. Elle avait dans un premier temps ajourné sa décision, ne percevant pas d'objectifs clairs dans le contrat d'accompagnement que nécessite le passage en résidence sociale. Ce deuxième passage devant la commission n'apporte pas de nouveaux éléments. Hormis un courrier de soutien d'un élu, perçu comme un « passe-droit » et suscitant des protestations d'indépendance des membres de la commission. Pour la commission il est à présent évident que la résidence sociale ne représente ici qu'une dernière tentative pour trouver un logement, un choix par défaut, sans projet d'insertion. « Tout ce qu'on veut éviter » souffle l'un des membres. Le seul projet qu'on pourrait imaginer serait la résorption de la dette dans le cadre du maintien dans les lieux. Mais cette option n'est pas possible en l'espèce. Le dossier ne rentre pas dans les critères d'admission en résidence sociale. La commission émet un avis défavorable à l'orientation en résidence sociale.

Le rapport social a ici peu joué en la faveur du demandeur. La construction du demandeur comme *victime*⁵⁸ a échoué, malgré les détails sur la dégradation de son état de santé, l'explication de la dette par l'absence d'APL, le peu de conciliation de la part des héritiers. Le fait qu'il n'y ait pas de nouvel élément entre les deux passages en commission, hormis l'amicale pression d'un élu, raidit l'attitude de la commission. Ce manque d'éléments peut éventuellement être attribué à un manque de travail - volontaire ou non - du travailleur social ou à un manque de volonté du demandeur⁵⁹.

Comment dégager un projet dans cette *situation* ? La position dure des héritiers, peut-être exaspérés par des années d'attente, ne permet pas d'envisager un maintien dans les lieux. Le projet d'un retour au travail est rendu difficile par les problèmes de santé, et celui d'obtenir un jour une Allocation Adulte Handicapé ne semble pas légitime. Le rapport ne mentionne pas de projet, même

58 Nous reviendrons sur ce terme au chapitre suivant.

après un aller-retour entre la commission et le travailleur social, et la commission ne peut en imaginer un valable. Dès lors, la demande d'orientation en résidence sociale apparaît ici crûment pour ce qu'elle est peut-être souvent : un choix par défaut⁶⁰. Elle met la commission en présence d'un besoin nu, sur laquelle elle a peu de prise, tant du côté du demandeur que du côté structurel du manque de logements accessibles aux faibles revenus.

De plus l'avis de la commission est consultatif. Comme le remarque l'une des participantes, « ça se décidera en haut lieu », dans un ailleurs où l'élu pourra éventuellement jouer de son influence s'il le souhaite, ou trouver par lui-même une solution de relogement dans le parc social géré par l'office municipal. En émettant un avis défavorable, la commission peut ainsi marquer une défiance et reporter le traitement de la *situation* sur d'autres instances.

Autre dimension à l'oeuvre dans cet exemple : on voit comme le projet est aussi construit par la relation entre l'usager et le travailleur social, ou parfois par la commission elle-même qui peut « faire un effort » pour dégager un projet de la *situation* qu'elle examine⁶¹, ce qu'elle n'a pu ou voulu faire ici. Comme le dit Robert Castel lisant Isabelle Astier :

Le demandeur n'a rien d'autre à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de « construire un projet », de « définir un « contrat d'insertion ».(Castel, 1999, p767)

Après avoir précisé ces premières caractéristiques attendues chez le bénéficiaire, sur lesquelles nous reviendrons sous une autre forme dans le chapitre suivant, nous allons nous pencher sur le jeu de la norme et de la règle dans les magistratures sociales étudiées.

59 Demandeur apparemment plus enclin à intervenir sur le registre du « droit à » en passant par un élu plutôt que par le travailleur social, autre explication possible de la réaction négative de la commission. Selon Yasmine Siblot, les jugements des usagers sur les administrations « sont structurés par une opposition entre les administrations où l'on peut faire "valoir ses droits" et celles où l'on doit "demander l'aumône", du fait du type de relations qui s'y nouent. »(Siblot, 2006,p 66). Selon Didier Fassin, reprenant des analyses de Simmel, pour les administrateurs du Fonds d'Urgence Sociale « la distinction du droit de l'assisté et de l'obligation d'assistance est au principe de la charité publique : en aucun cas l'obligé ne doit se prévaloir d'un droit » (Fassin, 2000, p 981).

60 Le seul projet est ici minimal : il s'agit de trouver un logement, n'importe lequel, pour quelqu'un qui risque l'expulsion. Ajoutons que comme on peut l'imaginer, l'accès aux résidences sociales peut-être passablement embouteillé, entre l'afflux des demandes valides et l'embolie éventuelle des sorties de la structure.

61 Comme les conseillers d'Etat étudiés par Bruno Latour peuvent faire un effort pour rendre un moyen acceptable ou pas (Latour, 2004 [2002], p 106), ou pour imaginer une « fiction juridique » dénouant une affaire étriquée (*ibid*, p 65-69)

4.3. Normes et règles dans le travail des commissions

a) Entre normes et règles, la dérogation

A ce stade de la description, il convient de présenter un élément important du travail des commissions : la dérogation. Dans certains cas, c'est même son activité principale, les cas les moins litigieux étant traités en délégation.

L'acceptation de certaines demandes oblige parfois à transiger sur le règlement, par exemple pour accorder une aide malgré des ressources supérieures au barème. Il faut alors pouvoir justifier la dérogation par un principe supérieur, en invoquant l'esprit du règlement plus que sa lettre, c'est à dire en faisant appel à la norme. L'aide est alors délivrée « *à titre exceptionnel* », formule protégeant la commission : elle montre qu'elle est consciente du caractère dérogoire de l'attribution, et se prémunit symboliquement de nouvelles demandes dérogoires.

La *situation* suivante illustre le travail d'enquête et les interrogations d'une commission d'attribution face à une demande dérogoire :

La demande porte sur une vieille dame, vivant seule dans un petit logement dont elle est propriétaire. Elle souffre de problèmes de santé. Le logement est vétuste, inconfortable et situé loin du bourg. Il lui faudrait un logement plus adapté, ce qui lui permettrait également de vendre son logement actuel. L'OPAC lui propose un petit pavillon. Une APL compléterait sa très petite pension, mais le loyer résiduel représenterait encore un taux d'effort de 30 %. L'aide demandée concerne les frais liés à l'emménagement, dont l'ouverture des compteurs.

Cette demande est doublement dérogoire : le taux d'effort est trop important et dans ce département le FSL ne finance pas l'ouverture des compteurs. La commission se pose alors plusieurs questions. Qui a fait la demande ? Est-ce la personne elle-même ou l'assistante sociale, censée mieux connaître le règlement ? Ce serait l'assistante sociale qui demande une aide ponctuelle compte tenu des ressources. Le déménagement serait impossible autrement, la retraitée n'ayant aucune économie. Elle n'a jamais été aidée auparavant et semble inconnue des services sociaux avant cette demande. Comment est chauffé le nouveau logement ? Est-ce un chauffage collectif, compris dans le coût annoncé ? Non, puisque les coûts exprimés ne comportaient pas les frais de chauffage individuel, qui alourdissent encore le taux d'effort. Quelles sont les charges dont elle s'acquitte actuellement ? Elles sont minimes, de l'ordre d'une soixantaine d'euros, plus un crédit à la consommation qu'elle avait contracté pour les obsèques de son mari. Si elle n'a pas de dettes, elle n'a pas non plus d'argent de côté, malgré la modicité de ses dépenses. Comment va-t-elle faire

4. Les instances du cas par cas

face dans ce nouveau logement ? Ce pavillon n'est-il pas trop spacieux pour une personne seule, ne peut-t-on pas en trouver un plus petit et moins onéreux ? Mais l'OPAC n'a pas de pavillon plus petit, et il paraît difficile de lui imposer de vivre dans un appartement.

Il n'y a pas vraiment de choix pour ce nouveau logement. La commission se rassure en espérant que l'ancien logement, même vétuste, pourra se vendre. Elle décide d'octroyer une aide à titre exceptionnel. Mais il est hors de question de financer l'ouverture de compteurs. La demande est requalifiée pour pouvoir être conforme au règlement intérieur sur ce point, pour un montant de l'aide identique. L'assistante sociale demandait que l'aide soit octroyée intégralement en subvention. La commission opte pour une aide pour moitié en subvention et pour moitié en prêt, en précisant que c'est un accord à titre exceptionnel.

Le problème est donc celui posé par un logement inadapté et vétuste, pour une vieille dame ayant très peu de ressources. La solution trouvée ne rentre pas dans le cadre du règlement : le logement est trop cher relativement aux revenus, et l'objet de l'aide est pour partie irrecevable. Plusieurs facteurs appuient pourtant la dérogation : il n'y a pas de solution de relogement plus adaptée alors que le relogement est absolument nécessaire, la demande émane d'un professionnel, la personne n'a jamais été aidée auparavant. Toutefois si le principe de l'aide est accepté (en requalifiant une partie de son objet), la commission n'accède pas entièrement à la demande initiale en octroyant l'aide à moitié sous forme de prêt.

Albert Ogien, dans son étude de commissions de la CAF, remarque que les participants à ces instances octroient souvent une « prime au demandeur » (Ogien, 1999, p 379-381). Cette « prime » dérive du principe que « le seul fait d'adresser une requête signale, *a priori*, que la *situation* du demandeur mérite la considération de la commission ». Doublé d'une certaine « impassibilité » des participants, ce principe amène à octroyer des abattements de dettes ou des aides à des dossiers hors critères. Toutefois pour être reçue, « la requête doit être présentée dans les formes » : par exemple des dépenses jugées superflues ou un caractère procédurier feront perdre le bénéfice de la « prime au demandeur »⁶². Les deux courts exemples suivants attestent des hésitations liées à la possibilité de déroger, et à cette « prime au demandeur » dans les instances qui nous intéressent ici :

Alors que la commission commence à réfléchir sur une situation compliquée, une participante s'exclame « Pourquoi on se fatigue ? C'est hors critères financiers ». L'intervention coupe court à la discussion. Les membres de la commission sortent rapidement de leur torpeur critique, et passent au dossier suivant.

62 Cette prime au demandeur est certainement un mécanisme assez banal de psychologie sociale. On en trouve déjà une évocation dans l'Evangile de Luc (Lc 11,1-13). Dans une parabole, le Christ décrit un homme dérangeant un voisin au milieu de la nuit pour lui demander un service. Il est tard, mais une fois dérangé dans son sommeil, en dépit de l'incorrection du demandeur, le voisin a toutes les chances d'accéder à la demande. Le Christ conclut : « Demandez et vous obtiendrez ».

4. Les instances du cas par cas

Dans une autre commission, la secrétaire dira : « Techniquement [comprendre réglementairement] c'est un refus, d'un point de vue social c'est différent »

L'habitude de déroger conduit la première commission à vouloir « rentrer dans un dossier » manifestement hors critères. Il s'agit d'une sorte de « torpeur critique ». L'expression est peut-être un peu forte, tant il arrive que des dossiers hors critères (financiers ou autres) soient finalement acceptés. Elle rend pourtant bien compte du phénomène : un simple rappel à l'ordre d'une des participantes suffit à faire abandonner les spéculations qui s'ébauchaient déjà. Le deuxième exemple est un résumé frappant du travail des commissions : le règlement amène à refuser, mais la commission peut estimer que d'un point de vue « social », le cas est plaidable, l'exception possible⁶³.

Avant d'examiner plus avant les problèmes logiques que peuvent poser la dérogation, nous voudrions donner un exemple de l'activité de dérogation dans le cadre d'un service qui attribue les aides du FSL en délégation. L'extrait suivant est issu d'un entretien avec la responsable d'un tel service. Je l'interroge sur la manière dont on décide de sortir du cadre de la décision en délégation pour faire passer une *situation* devant une commission d'attribution :

Mme Jollot : Les personnes [...] qui étudient le dossier en première instance étudient et appliquent le règlement intérieur *stricto sensu*. Si par hasard elles ont des doutes, elles viennent me voir, et puis on discute sur les situations et c'est à ce moment là qu'on se dit « Et bien celui-ci on le met en commission » ou s'il y a un tout petit doute sur quelque chose ben je dis « bah on va appliquer quand même le règlement », on va faire comme ça.

Mme Jollot rapporte implicitement le travail des commissions à la dérogation au règlement. Mais la décision de soumettre à la commission est elle-même l'objet d'une discussion, d'une nature équivalente à celle d'une magistrature sociale, même si elle concerne le service délégataire de l'attribution de l'aide. Cet exemple montre là-encore l'importance du travail de qualification dans l'activité des magistratures sociales. Mme Jollot détaille ensuite comment elle prend la décision de saisir la commission :

Mme Jollot : Toutes les fois où l'on sent que l'aide ne va pas vraiment être très aidante pour la personne, je m'autorise à, en accord avec le CG [Conseil Général] bien sûr, je m'autorise à présenter le dossier en commission. Alors il faut être très prudent, parce qu'il ne faut pas non plus tomber dans le travers qui consisterait à aider plus les personnes qui ont une situation plus plaidable.

Mme Jollot invoque une norme assez fondamentale : il faut que l'aide soit « aidante ». Pour certaines *situations* l'aide qui serait octroyée selon les règles ne serait pas « aidante » et perdrait

⁶³ Les dérogations portent exclusivement sur des « accords à titre exceptionnel ». Il n'y a pas de « refus à titre exceptionnel ». Les refus doivent être motivés, selon des critères du règlement intérieur. Toutefois les critères de recevabilité et d'acceptation sont nombreux, certaines règles sont assez subjectives - on l'a vu pour le projet. Un refus pourra plus facilement s'appuyer sur le non-respect d'une règle, alors que le reste du dossier est dans les critères, quitte à ce que le demandeur fasse appel par la suite.

alors son sens. Mme Jollot « s'autorise à » demander d'enfreindre le règlement. Mais cette demande est rendue possible et donc légitimée par l'autorité d'où émane le règlement. Cette demande dérogatoire d'examen se fait « en accord avec le CG ». Mais la responsable du service chargé d'appliquer « *stricto sensu* » le règlement perçoit le danger de ces demandes dérogatoires. Hors du règlement et du principe d'équivalence le risque est « d'aider plus les personnes qui ont une situation plus plaidable. »

Le corpus de normes et règles mobilisé dans les commissions est relié, articulé, congruent à un but auquel il ne se confond pas exactement, l'insertion par le logement. Il ne s'y confond pas totalement car l'un comme l'autre sont traversés d'exigences contradictoires, et l'insertion par le logement n'a pas une consistance claire et univoque pour ceux qui la mettent en oeuvre. C'est dans les frictions entre différentes conceptions de l'insertion par le logement, entre normes et règles que la dérogation est possible. Cette activité de dérogation, qui mobilise une bonne part de l'énergie des commissions, mérite qu'on s'y attarde. Elle éclaire en particulier le rapport entre normes et règles dans le travail des commissions.

La possibilité de déroger pose question : puisque la règle peut être enfreinte, quand doit-on appliquer la règle et quand l'enfreint-on finalement ? Si l'on veut justifier la dérogation il faut pouvoir invoquer un principe supérieur à la règle. Pour s'en tenir à la terminologie que nous avons retenue, la dérogation comme infraction à la règle peut être vue comme un respect d'une norme sous-jacente, qui inspire la règle (ne pas déroger serait manquer à la norme), ou le respect d'une autre norme, supérieure en l'espèce et éventuellement actualisée dans une autre règle⁶⁴ ?

L'infraction d'une règle peut être muette, consciente de son caractère déviant et ne pas chercher à se justifier. Dans le modèle des économies de la grandeur cette possibilité est appelée arrangement. C'est la critique, formulée ou anticipée, qui rend nécessaire la justification. Comme l'écrit Luc Boltanski commentant Jürgen Habermas « le travail de justification trouve son principe dans la nécessité de répondre à la critique. En dehors des *situations* critiques, la justification est inutile » (Boltanski, 1991, p 62). En l'espèce, la dérogation ne peut tout-à-fait échapper à la justification publique. Une autorisation délivrée en dépit du règlement, et ne mentionnant pas qu'elle est réalisée à titre exceptionnel, pourra être refusée par l'agent comptable, tenu au respect du règlement. De plus le non-respect du règlement sera dès l'abord, fût-ce formellement, relevé comme problématique par

64 Peut-on parler dans le sens que nous lui donnons de hiérarchie des normes. Si l'on rapproche la norme de la notion de valeur et si on suit Max Weber qui parle de « polythéisme des valeurs » on ne peut choisir entre deux normes dans l'absolu (Weber, 2002).

Dans les cas qui nous intéressent, c'est en l'espèce, pour une *situation* particulière, que les normes se rencontrent, que s'équilibrent leurs rapports, c'est dans l'action que ce qui est incommensurable devient comparable, par les prescriptions pratiques que ces normes emportent, en évaluant l'influence qu'elles ont sur les comportements.

l'un des membres, la secrétaire de la commission en dernier ressort. Cependant la simple mention du fait que l'autorisation est délivrée « à titre exceptionnel », sans plus de détails, ne nécessite pas un énorme travail de justification. C'est de fait un arrangement au sens des économies de la grandeur, à peine entamée par la conscience qu'ont les membres de déroger à la règle⁶⁵.

Dans l'attribution des aides du FSL, la règle a un rôle de frontière. C'est la limite qui une fois franchie impose de motiver la demande. Il s'agit de justifier l'infraction, pour pouvoir prétendre à une dérogation. Ce caractère dérogatoire implique souvent le passage en commission⁶⁶. La demande doit montrer, que si la règle est enfreinte, la norme n'est pas violée. Schématiquement, ce qui respecte la règle respecte aussi la norme mais ce qui enfreint la règle peut encore être dans la norme⁶⁷. Ainsi, la zone intermédiaire de la dérogation, située entre le respect de la règle et le refus de la demande, est encore le territoire de la norme.

L'importance accordée à la dérogation ne doit pas faire perdre de vue la force de la règle. La règle définit bien un seuil. Dans la relation entre norme et règle, la norme limite l'effet de seuil et la règle intervient comme une force de rappel : on ne peut aller trop loin dans l'infraction à la règle. Ce qui permet d'affirmer que dans la dérogation la règle n'est jamais oubliée.

Car respecter les règles peut aussi être une norme, plus ou moins forte selon les commissions. Il peut paraître superflu d'ajouter ainsi au respect de la règle comme obligation technique et objective, une norme de respect de la règle. Les débats autour du respect de la loi et du caractère pédagogique de l'obligation, l'insistance sur la dialectique des droits et des devoirs des individus, montrent que cette proposition n'est pas une tautologie. Ces discours donnent à la règle une valeur en soi, qui est distincte de l'importance accordée à la norme inspirant la règle considérée⁶⁸.

Bertrand Cassaigne critique ainsi le fonctionnement des magistratures sociales, dont il pointe certaines difficultés :

Au lieu de règles universelles, on va recourir à une espèce de magistrature qui va juger : à celui-ci on peut donner cela, dans tel cas on accepte de « biaiser avec la règle ». C'est une transformation

65 Cependant certaines décisions dérogatoires donnent lieu à un travail de rationalisation, comme nous le voyons dans certains exemples cités.

66 Les dossiers rentrant dans le cadre de la règle peuvent eux être examinés en délégation.

67 Ce résumé est schématique en ce qu'il n'y a pas une relation univoque entre règle et norme : une règle peut être inspirée par plusieurs normes et une norme peut être à l'origine de plusieurs règles.

68 Il arrive que des règles tombent en désuétude (Howard Becker en donne des exemples dans Becker, 1985), d'autres n'ont jamais été appliquées. Ces règles ne sont pas soumises à la norme de respect des règles. Il y a donc bien un rapport entre importance de la norme sous-jacente et norme de respect des règles. Ces règles non-appliquées montrent un rapport limite entre norme et règle : il y a un consensus pour ne pas les appliquer. Ce sont des règles sans norme. La norme de respect de la règle est invoquée quand la règle elle-même fait débat, qu'elle est au centre d'un conflit entre normes ou entre appréciations de l'écart à la norme.

4. Les instances du cas par cas

du rapport à la règle qui se joue. J'ai rencontré des assistantes sociales qui, pour donner accès au droit à la santé, à l'aide médicale, fermaient parfois les yeux sur tel dépassement de ressources, ou pour un dossier d'aide au logement sur telle ou telle situation. Que signifient les marges de manoeuvre ? Je pense qu'il y a un rappel des règles qui est nécessaire. Mais comment éviter, en particulier, les effets de seuil⁶⁹ ? Quelle légitimité rechercher pour inventer quelque chose ? Comment donner de faire l'apprentissage de la construction des règles. Elles ne sont pas faites uniquement pour être biaisées. Il y a des gens qui passent leur temps à les biaiser et ce n'est pas juste. Mais comment prendre des moyens pour les faire bouger ? Si on accepte qu'elles bougent, encore faut-il le faire dans une certaine clarté et les faire bouger un peu plus largement que pour soi, pour la « bonne personne » que l'on a en face de soi. (Cassaigne,)⁷⁰

Il paraît évident que les pratiques de jeu avec la règle, en particulier quand il s'agit de « fermer les yeux » pour octroyer un secours, n'ont rien de vraiment nouveau. La mention que les règles ne seraient « pas faites uniquement pour être biaisées » semble un peu outrancière⁷¹.

La règle est liée à ce que nous avons nommé le principe d'équivalence : traiter de manière semblable des *situations* semblables. Son corollaire est-il qu'il faut traiter de manière dissemblable des *situations* dissemblables ? Il s'agit pourtant d'un paralogisme. La proposition « contraposée »⁷² de l'exigence d'équivalence est que des traitements dissemblables répondent à des *situations* dissemblables. Traiter de manière semblable des *situations* dissemblables n'est pas en contradiction logique avec le principe d'équivalence. Pour donner un exemple simple : la commission peut choisir de donner la même somme d'argent à un ménage en impayé de loyer et à un ménage accédant à un logement. Les *situations* sont différentes et l'aide identique, sans que le principe d'équivalence soit violé. Pourtant il paraît souvent inconfortable, voire injuste de traiter de la même manière des *situations* respectant toutes les règles et celles en infraction avec une ou plusieurs règles. Par

69 L'auteur pointe de manière implicite l'usage de la norme pour limiter l'effet de seuil. Une autre manière d'éviter l'effet de seuil, par la règle elle-même, est d'avoir une distribution « en sifflet » : l'aide sera dégressive en fonction des revenus. C'est le cas notamment pour les APL. Cependant dans ce dernier cas il existe tout de même un seuil, puisqu'il y a un montant minimum de l'aide versée, dont le niveau a été revu plusieurs fois. De plus la pente de ce sifflet peut être plus ou moins abrupte. Les travaux de la Fondation Abbe Pierre ont montré que l'exclusion du bénéfice de l'APL est de plus en plus rapide.

70 Cette citation est extraite de ce qui semble être une retranscription d'un débat. D'où le style oratoire de l'expression. Nous aurions pu faire quelques coupes pour rendre le propos plus direct, mais nous avons préféré laisser le texte en l'état pour ne pas susciter de doutes sur la sincérité des coupes.

Par ailleurs la référence à ce texte est assez mal renseignée : trouvée sur le site internet du Ceras, il semble avoir disparu depuis..

71 D'autant plus que la règle n'a de sens que par sa possible infraction, sinon elle est de l'ordre de la contrainte de nature.

72 Si A implique B, alors la proposition contraposée est que Non-B implique Non-A.

exemple il n'est souvent pas jugé juste de donner la même somme d'argent à des ménages qui ont des revenus différents, surtout si l'un de ces ménages dépasse les plafonds de ressources.

Ce qui est mis en cause dans cet extrait c'est l'éventuel caractère arbitraire de la dérogation, d'une règle qui serait appliquée à certains pour leur refuser l'aide et pas à d'autres. Une règle qui en obligerait certains et pas d'autres. Comment donner à la dérogation un caractère généralisable, la recoller au principe d'équivalence alors qu'on est en dehors de la règle censée garantir ce principe ? Comment donner sens à la règle si ceux qui la respectent et ceux qui ne la respectent pas sont traités de la même manière ? Bref quelle est l'importance réelle de cette règle ?

La règle doit permettre de donner des critères de cohérence dans la comparaison entre les différentes *situations*. Elle définit des groupes de *situations* considérées comme équivalentes. Ce peut-être une classification en plusieurs groupes selon un critère de ressources, mais à la limite ce peut-être une classification en deux groupes : les *situations* qui sont dans la règle et celles qui ne le sont pas. Ces regroupements forment des « classes d'équivalence ». Au sein de ces classes, les *situations* sont considérées comme équivalentes au regard de telle règle et traitées de manière équivalente. Le traitement des différentes classes pourra être différencié⁷³, et dans certains cas ce traitement différencié est impératif⁷⁴. Refuser cette différenciation là où la règle imposait un traitement particulier, c'est troubler la classification en intégrant dans une même « classe » des *situations* que la règle avait choisi de dissocier. Cela alors que les acteurs considéraient la règle comme légitime.

La dérogation pratique donc des équivalences explicitement rejetées par la règle. Sur la base de ce précédent, le principe d'équivalence – traiter de manière semblable des *situations* semblables - impliquerait une automaticité de cette équivalence que la règle rejetait, donc une modification de la règle. Pourtant la règle ne change pas aussi rapidement, et la dérogation reste formellement une entorse à la règle. L'application du principe d'équivalence aboutit à une contradiction. Car il peut

73 Ce qui définit la classe n'est pas le traitement qui est appliqué ensuite, mais la règle qui définit des *situations* comme équivalentes et des *situations* comme différentes. Imaginons par exemple deux ménages dont la composition et les ressources diffèrent, ayant tous les deux une dette de 300 €. La règle précisera que le premier ménage peut être aidé à hauteur de 400 € et l'autre à hauteur de 600 €. Les deux ménages appartiennent à deux classes d'équivalence différentes. Pourtant ils recevront tous deux, si leur dossier est recevable, une aide de 300 €. La classe d'équivalence est ici définie par les ressources et non par la dette des demandeurs.

Dans les règles effectivement présentes dans les règlements intérieurs, le niveau de ressources conditionne plus souvent la répartition entre prêt et subvention que le montant maximum de l'aide.

74 Dans l'exemple le plus simple, il y a deux classes d'équivalence, l'une correspondant aux *situations* satisfaisant la règle, et qui pourront être aidées, et l'autre correspondant aux *situations* ne satisfaisant pas à la règle, qui ne doivent pas être aidées.

impliquer soit d'aller contre la règle (car le précédent oblige), soit d'appliquer la règle (qui était censée garantir le principe d'équivalence et prévoir aussi ces cas litigieux). C'est ce malaise que souligne Bertrand Cassaigne : « Si on accepte que [les règles] bougent, encore faut-il le faire dans une certaine clarté et les faire bouger un peu plus largement que pour soi, pour la “bonne personne” que l'on a en face de soi ». Mais la clarté demandée mettrait à jour cette contradiction.

Il n'est pas du pouvoir des magistratures sociales de changer la règle. Mais dans l'application du règlement, elles peuvent invoquer la norme et le principe d'individualisation (chaque *situation* est particulière et doit recevoir un traitement particulier) pour déroger. Quand elles choisissent de déroger, et pour respecter en partie le principe d'équivalence, elles mettent en place une jurisprudence locale plus ou moins stable, fondée sur la norme. Cette jurisprudence rudimentaire dont nous discuterons plus loin permet de traiter de manière semblable des *situations* jugées semblables, contre le règlement ou dans ses zones d'ombre. Ces conventions sont fondées sur l'accord sur la norme au sein des commissions, que nous allons expliquer.

Mais avant d'aborder ces questions sur la jurisprudence et l'accord sur la norme, nous voudrions préciser l'influence de la règle sur le comportement des demandeurs.

b) Une règle incitative ?

Il faut apporter une précision importante sur le rôle de la règle. Certaines des interrogations de Bertrand Cassaigne s'adressent aux demandeurs, d'autres aux travailleurs sociaux. Dans le cas qui nous intéresse, l'évaluation des demandes ne sanctionne pas une conformité ou une infraction volontaire à la règle des ménages demandeurs, mais apprécie si la *situation* entre dans le cadre du règlement. Ce ne sont pas les personnes qui enfreignent les règles, c'est la commission qui attribue une aide en dépit du règlement⁷⁵. C'est ici que la *situation* comme représentation incitera ou pas à déroger. Au moment de la demande, les règles d'attribution n'ont guère d'effet incitatif sur les personnes, elles interviennent en quelque sorte après coup.

Pour imaginer une action volontaire des demandeurs pour chercher à rentrer dans le règlement, il faudrait supposer la connaissance de ce règlement et un calcul qui paraît assez abstrait. Les ménages n'ont guère de prise sur leur *situation*, en dehors de la relation avec le travailleur social. Leurs ressources, leurs charges sont plus souvent des données que des variables - dans le temps d'une

⁷⁵ C'est aussi pour cela qu'on peut invoquer une norme du respect des règles, qui correspondrait à l'attitude des commissions envers le règlement. Est-il un simple pense-bête technique ou un document devant véritablement guider les décisions, dont la légitimité est fondée sur une autorité particulière (lois, concertations locales, vote du Conseil général). C'est aussi cette légitimité et cette autorité qui doit être respectée dans la norme du respect des règles.

4. Les instances du cas par cas

situation. L'invocation d'un « droit au secours » est souvent mal vue. Seul leur comportement peut être plus évolutif : opiniâtreté dans la recherche d'un emploi, effort dans la gestion du budget, recherche d'un logement moins onéreux ou plus adapté⁷⁶... Les stratégies, les incitations et leur réception interviennent dans l'interaction entre le travailleur social et le ménage. L'élaboration et le dépôt d'une demande d'aide peuvent s'insérer dans le cadre d'un accompagnement du ménage et avoir un caractère incitatif ou pédagogique dans ce cadre⁷⁷.

La pédagogie dont est capable la commission se situe en aval de son jugement. Différentes décisions peuvent être porteuses de messages à l'égard des demandeurs : un refus motivé, la requalification de l'aide par rapport à la demande (notamment dans la répartition entre prêt et subvention), l'attribution conditionnée à un comportement postérieur des demandeurs, les recommandations qui assortissent les réponses. Encore faut-il que ces messages soient compris, ce qui requiert souvent le décryptage du travailleur social⁷⁸.

Autrement dit la plupart des règles s'appliquent plus à l'évaluation d'un état qu'à des comportements qu'il s'agirait d'amender. La norme peut amener à reconsidérer l'évaluation d'un état : cette *situation* ne rentre pas dans la règle, mais le comportement qui a amené à cet état, dans un contexte qui l'explique, amène à revenir sur l'évaluation. Par exemple cette dette que la règle ne prend pas en compte provient de la prise en charge d'un enfant malade. Les ressources sont supérieures à la règle mais si on y incluait cette dette la *situation* rentrerait dans le cadre de la règle.

Ces précisions sur le sens de la règle étant faites, nous pouvons nous intéresser au problème de l'accord sur la norme.

76 Ces efforts, s'ils peuvent faire partie des objectifs des politiques publiques, sont-ils produits par la politique publique ou n'y a-t-il que des « effets d'aubaine » et des « primes à l'insertion » ? Nous n'avons pas les moyens d'en juger dans le cadre de cette étude.

77 D'où l'importance accordée dans l'examen de la *situation* au travail d'accompagnement et à l'avis du travailleur social.

78 Ce qui nécessite que la relation avec le travailleur social continue après la décision sur la demande d'aide. Ce décryptage était par exemple impossible dans le cas du Fonds d'Urgence Sociale étudié par Didier Fassin. De nombreuses décisions, notamment sur le montant de l'aide, comportaient des significations particulières, prétendant « faire passer un message ». Cependant les signes employés semblent particulièrement ésotériques, ou plus exactement idiosyncratiques, car intimement liés aux personnalités des évaluateurs. Ces motifs ont dû rester obscurs aux demandeurs, qui ne passaient pas par des travailleurs sociaux dans ce dispositif (Fassin, 2001, p 451-453). Cette inintelligibilité des messages confère à ces décisions une absurdité embarrassante.

c) Principe de non-transgression de la norme

En pratique, que sont les normes pour les participants aux magistratures sociales ? Il s'agit d'un corpus de raisons qui sont habituellement prises en compte, qui ont pu justifier une décision (que ce soit un refus ou un accord) et qui peuvent être légitimement invoquées dans la délibération. Ces raisons sont relativement limitées, elles sont inspirées par le règlement, par les préceptes du paradigme de l'insertion, visibles dans l'idéal-type que nous avons proposé.

Les normes acceptables sont celles communes à tous les participants⁷⁹. Les différents ne portent pas sur la norme en elle-même mais sur l'évaluation de l'écart à la norme pour la *situation* considérée.

Il y a consensus sur le fait qu'il faut aider les plus pauvres. Mais qui seront les plus pauvres ? De même tout le monde accepte que certaines personnes ne peuvent être tenues pour responsables de leurs actes. Mais des conflits existent sur le seuil entre capacité et incapacité : n'est-on pas en train d'être trop exigeant envers un individu irresponsable ? N'est-on pas en train d'estimer un peu trop rapidement cette personne comme incapable, alors qu'elle peut assumer une certaine autonomie ?

L'idée que chacun a une vision plus ou moins extensive de normes au fond communes est venue de l'extrait d'entretien suivant. Mme Gassoux est un travailleur social particulièrement opiniâtre, qui travaille chez un bailleur social. Nous verrons au chapitre suivant qu'elle est prête à défendre des *situations* qui habituellement suscitent l'opprobre de ses collègues. Or dans l'extrait suivant ce caractère conciliant connaît une éclipse qui a d'abord paru surprenante :

L.B. : Et les [locataires qui provoquent] des troubles de voisinages ?

Mme Gassoux : Ils se comportent avec nous comme ils se comportent avec les voisins. La bonne blague ! Non mais là, je crois, là par contre c'est impressionnant. [...] Ce qui les arrangerait certains c'est qu'on leur donne toute la cage d'escalier. Ils font fuir les autres, non mais c'est impressionnant.

L.B. : C'est quelques ménages ?

Mme Gassoux : Oui mais c'est quelques ménages qui nous occupent...

L.B. : Et qui n'ont pas d'impayés de loyer⁸⁰ ?

Mme Gassoux : Si quelquefois ils peuvent avoir des impayés de loyer. On aime bien d'ailleurs quand ils ont des problèmes d'impayés de loyer, parce qu'on utilise la dette pour les expulser. Là je peux vous dire que je fais même pas de sentiment. Parce que... sauf des situations qui sont des situations dont on sait qu'elles vont pouvoir se rattraper en PLA-I ou ailleurs, c'est vrai que [pour] certains on se dit que ça relève de la psychiatrie et il n'y a pas la structure [dans le département] qui pourrait permettre des soins. [...] C'est des gens complètement... leurs repères je sais pas où ils

79 Ou peut-être aux plus puissants d'entre-eux ?

80 Cette question intrusive est en fait une répétition de choses entendues ailleurs, c'est à dire que les locataires causant des troubles de voisinage n'ont pas forcément de dettes de loyer.

4. Les instances du cas par cas

sont. Mais qui en plus sont pas gênés de gêner le voisinage, de l'agresser, de le mettre en danger. [...] On avait déménagé une famille comme ça, dans un PLA-I [en ville]. On a été obligé d'expulser cette famille qui était dans un PLA-I [à cause des troubles qui persistaient]. [Il n'y a plus beaucoup de solution, sauf] à construire au milieu des bois. Et encore des fois je me dis, même les petits oiseaux les gêneraient ou ils gêneraient les petits oiseaux. Il manque une réflexion au niveau psy, par rapport à ces publics là.

Qu'un personnage comme Mme Gassoux puisse estimer que certains locataires « gêneraient les petits oiseaux », voilà qui était passablement étonnant⁸¹. Ce passage montre en fait que même des participants aux commissions aussi patients que Mme Gassoux reconnaissent certaines limites normatives. Pour cette dernière la *situation* devra vraiment être effroyable mais elle admet tout de même l'existence d'une norme – que ses collègues auraient sans doute considéré comme transgressée beaucoup plus tôt. Mme Gassoux cherche néanmoins des solutions, avec les logements adaptés en PLA-I ou en pointant le manque de structures psychiatriques.

Ces éléments nous amènent à poser un principe de non-transgression de la norme : la norme commune, à l'inverse de la règle, ne peut être transgressée sans sanction. Cela se voit quand se pose la question de la dérogation. La règle est enfreinte, mais il y a débat sur l'appréciation de la distance à la norme : la norme est-elle transgressée ou pas ? Si on estime que la norme est transgressée on invoquera l'infraction à la règle pour refuser la demande, sinon on accordera l'aide « à titre exceptionnel ». On peut considérer que si une demande d'aide a été acceptée en dépit du règlement c'est que la norme n'est pas transgressée, elle a été prise en compte et a éventuellement amendé la solution⁸².

En effet ce principe de non-transgression tolère l'existence de compromis entre normes. Une concession est faite à une norme concurrente (par exemple par une réduction de l'aide ou une autre répartition de l'aide entre prêt et subvention, l'ajout d'une condition). Dans ces compromis la norme a été prise en compte, l'octroi a été payé, la norme n'a pas été transgressée, elle a été intégrée à la décision finale⁸³.

Précisons par ailleurs une autre dimension du principe de non-transgression de la norme. Selon un bon mot populaire quand on commet une infraction « ce qui est interdit c'est de se faire prendre ».

81 Qu'on compare par exemple avec cette antienne plus typique du personnage : « Moi une famille qui fait le choix, que les gens pourraient appeler à ce moment là de mauvaise foi, de refuser un accompagnement social, de pas payer son loyer, de vivre à la marge, si elle assume sa marge, ça me dérange pas, mais alors vraiment pas du tout. Et je me dirais mais alors pourquoi on va l'emmerder, si elle elle emmerde personne. Après je me dis qu'on peut pas avoir un discours trop, qui juge trop, enfin moi. » Le problème est bien ici que ces gens « emmerdent » les autres.

82 Cela pose le problème de la prise de décision dans la commission: la non transgression de la norme était peut-être contestée par certains membres qui soient se sont rangés à la décision finale, soit par consensus, soit par la contrainte d'un vote ou l'autorité des autres membres.

4. Les instances du cas par cas

Dans le domaine qui nous intéresse, si la transgression n'est pas relevée, alors elle n'existe pas. Le participant qui estime qu'il y a transgression de la norme doit soulever une discussion publique qui mette en débat le fait qu'il y a transgression, et qui pourra entraîner un « rappel à la norme »⁸⁴.

On retrouve ici certaines réflexions de la sociologie de la déviance d'Howard Becker, sur l'importance dans la définition sociale de la déviance d'un « étiquetage » public d'une déviance initialement secrète (Becker, 1985). Nous voudrions mentionner la réflexion de Luc Boltanski à propos d'une exemple cité également par Howard Becker, issu des travaux de Bronislaw Malinowski :

La distinction entre ce qui est officiel et public et ce qui est officieux et tu ne s'applique pas seulement au domaine de l'action. Elle peut aussi pointer vers des modalités différentes de la connaissance, comme dans le fameux exemple, rapporté par B. Malinowski, du jeune tobriandais qui avait violé les règles de l'exogamie avec sa cousine maternelle [...]. Ce fait était connu et désapprouvé, mais sans que cela ait de conséquences jusqu'à ce que l'amoureux de la jeune fille insulte le coupable publiquement en l'accusant devant toute la communauté d'inceste. Le lendemain matin, le jeune homme grimpe à un cocotier et, devant la communauté assemblée, se jette dans le vide et se tue sur le coup. [...] Des faits peuvent être connus officieusement et, par là, sans tirer à conséquence, [...] la situation se présente tout autrement si une accusation publique est lancée, enclenchant un processus qui doit aller jusqu'à la détermination du caractère vrai ou faux de l'accusation, et, par voie de conséquence jusqu'à l'exercice de sanctions soit à l'égard du fautif, soit envers celui qui l'a accusé injustement. (Boltanski, 2004, p 33 34)

Cette nécessité d'un passage à l'officiel de ce qui est su officieusement peut expliquer l'importance, relevée par Albert Ogien, de respecter certaines formes dans la présentation de la demande dérogatoire, de ne pas chercher à forcer la main à la commission. La véhémence, l'appel à l'autorité supérieure comme à un passe-droit, la revendication de l'aide comme un dû sont mal vues car ces démarches rendent plus difficiles de passer sous silence la transgression éventuelle de la norme. La forme de la demande pousse à rendre publique le débat sur l'écart à la norme, parfois au détriment du demandeur indélicat⁸⁵.

83 On peut prendre un exemple en dehors de l'insertion par le logement, avec la consommation de tabac. Le tabac est nocif pour les fumeurs et leurs voisins, mais n'est pas interdit. Le fumeur s'acquitte d'une taxe à l'achat. De plus la loi limite l'usage du tabac à certains lieux. Une fois la taxe payée, et les contraintes sur les lieux de consommation respectées, l'usage du tabac est licite, les dommages causés par la consommation étant compensés par la taxe et les limitations. Pourtant les conflits peuvent réapparaître (non-respect de la règle sur le lieu de travail, demande normative plus forte que la règle dans les lieux où fumeurs et non-fumeurs se côtoient etc)

84 Qui peut éventuellement prendre la forme d'un « rappel à la règle », comme dans les exemples cités plus haut où nous parlions de « torpeur critique ».

85 Dans le cas du tobriandais, le caractère officieux de la liaison interdite sera plus difficile à tenir si le jeune homme se pavane, poussant en fait sa perte.

D'où vient le malaise de la commission dérogeant au règlement ? Les problèmes que pose la dérogation par rapport au principe d'équivalence peuvent aussi être vus à partir de la « norme de respect de la règle ». La règle est pourvue d'une valeur en soi, et personne ne suggère qu'il n'y ait plus de règlement. L'infraction à la règle est bien un motif légitime de refus. On a donc bien affaire à une norme, même si elle est très spécifique.

L'infraction à la règle peut être vécue comme une transgression soit d'une norme sous-jacente, soit de la valeur de la règle pour la règle, de la norme de respect de la règle. Par exemple on peut considérer que ne pas avoir des ressources conformes au barème serait transgresser la norme d'une aide aux plus défavorisés (norme d'une aide aux plus pauvres sous-jacente au barème de ressources) ou que déroger au barème serait une entorse dommageable à la règle en elle-même, garante du principe d'équivalence (norme du respect de la règle).

Hors dans la demande dérogatoire, la commission est obligée de prendre en compte publiquement l'infraction à la règle. Que devient alors le principe de non-transgression par rapport à la norme de respect de la règle ? En cas de refus de la demande, pas de problème. En cas d'acceptation, cette norme apparaît à l'état résiduel dans le compromis final, par la mention que l'aide est accordée « à titre exceptionnel ». La norme a bien été prise en compte, et le caractère exceptionnel prêté à la décision préserve formellement le règlement.

Une partie des difficultés mentionnées tient à ce que certains chercheurs appellent « vécu juridique de la règle » :

D'une façon générale, les gens qui avancent une position pensent qu'ils ont raison, c'est-à-dire que leur position peut se justifier en droit (même s'ils confondent alors le sentiment d'équité et les stipulations positives de la règle juridique). (Ferrié, Boëtsch et Ouafik, 1994, p 679)

Comme nous l'avons déjà dit, si la norme inspire souvent la règle, une partie des règles est incorporée, intériorisée dans la pratique des magistratures sociales. La règle intervient souvent dans la délibération sous forme d'une norme, d'une évidence, expression sociale de la règle. Les participants ont une interprétation de ce que dit la règle et de ses limites, de la marge de manoeuvre qu'il y a entre normes et règles.

La confiance et le consensus impliquent le silence sur la règle. C'est évident quand il n'y a pas besoin de déroger. Mais même dans la dérogation, il arrive que la norme parle avant le règlement, qu'elle justifie à l'avance les dérogations, motive les refus... Quand il y a débat, la discussion peut mettre à jour un décalage entre le vécu de la règle, ce qu'on croit qu'elle dit et ce qu'elle dit vraiment. Dans le même temps les magistratures sociales savent qu'elles ont le droit de déroger, d'adapter. C'est le plus souvent explicite dans les règlements mêmes et c'est aussi une des raisons de leur existence.

Bien souvent la référence à la règle vient « après coup », pour motiver la décision⁸⁶. Les participants pensent d'abord à la solution avant de faire référence à la règle, qu'ils connaissent très précisément ou moins⁸⁷. Si certains peuvent très tôt faire référence à la règle, l'accord sur la référence à la règle ou sur la dérogation est le fruit du débat⁸⁸.

Reste une dernière question, particulièrement importante. Nous avançons que la norme est commune et que chacun accepte que la norme ne peut être transgressée, les différents portant plus sur l'évaluation de l'écart à la norme que sur la norme en elle-même. Mais comment naît cet accord fondamental sur les normes acceptables ? Comment accorder des normes « individuelles » en une norme commune ? Nous proposons d'examiner dans la sous-section suivante les mécanismes de socialisation à la norme, à l'origine de formes simples de jurisprudences locales.

d) La socialisation à la norme

Les commissions observées sont marquées par une forte homogénéité sociale de leurs participants : ils sont plus ou moins issus des mêmes milieux sociaux, ont sensiblement les mêmes formations (malgré les différences déjà évoquées entre travailleurs sociaux et agents administratifs « à la fibre sociale »). Il y a une stabilité des membres ou de la plupart des membres de la commission d'une séance à l'autre. Les membres des magistratures sociales sont habitués à travailler ensemble, et se croisent parfois dans plusieurs instances différentes.

Comment naît l'accord sur les normes employées ? Cet accord sur la norme peut bien sûr être contraint, par la réflexion commune sur le règlement intérieur qui va disqualifier certaines normes, par le vote ou le poids décisif de certains avis. Mais la commission apparaît aussi comme un puissant instrument de socialisation à des normes communes et éventuellement de création de nouvelles normes. La répétition de l'examen en commun de *situations*, travaillé par des exigences de justice et par la nécessité d'économie de temps et d'énergie, pousse à certains modes de travail en commun, certaines habitudes. Des régularités et des réflexes communs se construisent, qui tiennent aux normes. Les normes seront les motivations considérées comme légitimes dans les décisions (qu'elles soient des accords, des refus) et qui peuvent donc servir d'arguments lors d'un débat ultérieur.

Si l'on suit Alexis Trémoulinas, le sous-groupe définit la norme et la norme définit le sous-groupe de ceux qui la respectent. La norme participe de la socialisation des membres du sous-groupe

86 Ce paragraphe et le précédent sont inspirés des réflexions d'Albert Ogien s'appuyant sur les travaux d'Harold Garfinkel sur le travail de jurés (Ogien, 1999, p387-391).

87 Tous les participants n'ont pas forcément le règlement intérieur sur eux.

88 Débat qui peut bien sûr être réduit à l'expression unanime d'un accord ou d'un refus.

(Trémoulinas, 2007). Le changement d'un membre de la commission peut influencer le fond commun, le faire évoluer, mais sauf cas particulier⁸⁹ certainement de manière très lente ; les membres plus anciens ayant la légitimité de l'expérience et parfois de l'institution qu'ils représentent.

Ainsi la commission apparaît comme un lieu d'apprentissage de normes et de socialisation à des exigences particulières. Il n'est pas rare d'y voir des stagiaires ou des personnels invités à se rendre compte par eux-mêmes du fonctionnement de la commission et de ses exigences, ses manières de décider. Il en est explicitement attendu une meilleure compréhension de ce que doit être un dossier de demande d'aide en fonction de la grille d'analyse auquel il sera soumis. Lors des observations menées, les réactions des personnes invitées montraient qu'elles méconnaissaient ce fonctionnement, et les informations qu'on attendait d'elles. Cette pratique d'ouverture à des membres extérieurs a certainement rendu ma présence moins extraordinaire, et mon identification en tant qu'étudiant a favorisé aussi des explicitations de ce qu'il se passait, comme les membres de ces commissions le font pour ces personnels qu'il faut initier aux pratiques des commissions locales. On trouve un exemple de cette construction d'une identité commune aux membres de la commission dans l'extrait d'observation suivant :

Une participante à une commission demandait si l'enveloppe de la commission locale supporterait les montants attribués. Il lui fut répondu que la commission travaillait bien, contrairement à d'autres commissions, que l'enveloppe n'était jamais dépassée (et que cette enveloppe était assez généreuse), que les collègues élus venaient demander des conseils au président de cette commission, et qu'ici les dossiers étaient bien préparés. Je demandai ensuite à une des participantes, conseillère en économie sociale et familiale ce que signifiait « bien préparer ses dossiers ». Il s'agissait de connaître les exigences des partenaires de la commission, de ne pas avoir une information lacunaire (sachant que cette appréciation est elle aussi relative, définie par le règlement intérieur et la commission), bref d'avoir conscience de ce qui emportera la décision et de préparer son dossier en conséquence, ce qui permettra une décision rapide, en évitant une dispute pouvant déboucher sur l'ajournement⁹⁰.

Quand la dérogation devient habituelle, elle devient en pratique une extension de la règle par la norme, en ce qu'elle oblige, et fait perdre de son caractère exceptionnel à la dérogation initiale. La commission construit des normes dans la mesure où elle construit cette forme de jurisprudence

89 Comme dans l'exemple des commissions du FUS étudiées par Didier Fassin, fortement influencées par la personnalité des trois présidents de commission différents. Mais ces commissions travaillaient sans règlement précis, et était marquée par une forte asymétrie des positions sociales entre le président de séance, haut fonctionnaire, et les autres participants (Fassin, 2001).

90 L'ajournement est un pis-aller car il implique un regain de travail pour le service qui présente la *situation* et pour la commission qui devra statuer à nouveau.

locale. Cette jurisprudence assure une médiation avec les injonctions du règlement. Elle est faite de *situations* non prévues par le règlement et de précédents qui contraignent de manière plus ou moins forte les décisions des magistratures sociales. Dans les débats, l'argumentation s'appuie parfois explicitement sur ces pratiques habituelles de la commission : « *D'habitude on fait comme cela* ». Ces habitudes sont localisées, elles ne seront pas les mêmes dans la commission voisine.

Les membres de la commission gardent en mémoire certaines décisions qui les ont marqués (« *on fait comme l'autre fois* »). Le problème étant parfois de discerner si la *situation* présentée est équivalente à la *situation* jugée précédemment, et jusqu'où peut aller l'analogie – sur la base des souvenirs des participants. On voit ce procédé à l'oeuvre dans l'échange suivant :

Alors que la commission vient de refuser de régler d'un seul coup toute la dette d'un ménage, un membre s'étonne à haute voix : « L'autre on lui a tout payé tout-à-l'heure. » Quelqu'un lui répond « C'était pas la même chose l'autre, c'était pas la même situation, pas les mêmes ressources ».

Si le premier intervenant avait été plus opiniâtre dans son indignation, il aurait été possible de ressortir le dossier correspondant, de se remémorer les éléments du débat et de voir si l'analogie était légitime ou non. Mais sa remarque avait lieu dans le temps d'une séance de la commission.

Cependant d'une séance à l'autre, la mémoire des décisions n'est quasiment pas instrumentée. La forme des P.V. ne se prête guère à l'élaboration d'une véritable jurisprudence : les décisions sont simplement notifiées sans rendre compte des débats qui ont présidé à la décision. Un refus ou un ajournement énoncera simplement une règle du règlement intérieur motivant la décision ou précisera les pièces qui ont manqué pour prendre une décision. L'acceptation de la demande, fût-ce à titre exceptionnel, n'est pas motivée : on ne sait donc pas pour quelles *situations* il y a eu débat, ce qui a justifié que l'on déroge etc. Ici pas de visas, de considérants, d'exposé des motifs. Si les dossiers sont archivés⁹¹, leur classement ne permet pas de retrouver un précédent similaire, et les décisions ne font nulle mention explicite de tels précédents. Il est donc impossible de construire cette jurisprudence rudimentaire comme règle⁹². Plus qu'une véritable jurisprudence au sens où l'entendrait des juristes, c'est donc plutôt d'habitude qu'il est question, avec toute l'imprécision que cela peut comporter.

Cette « jurisprudence » repose donc exclusivement sur la perception qu'en ont les participants à la commission, et en particulier la secrétaire, qui connaît le mieux le règlement et représente souvent la mémoire de la commission. Elle intervient pour rappeler des règles du règlement ou des décisions

91 Notamment pour pouvoir les ressortir en cas de recours contre la décision de la commission. Il reste également une trace des décisions prises pour le même ménage, ce qui permet de savoir si le ménage a déjà sollicité une aide et quand.

92 Tout au plus lors d'une renégociation d'un règlement intérieur, certains usages pourront-ils passer à l'état de règle. Mais ce sera bien dans le cadre du règlement et pas comme une jurisprudence.

prises pour des cas semblables. N'ayant pas de voix décisionnaire, c'est la seule manière qu'elle a d'intervenir légitimement dans le débat. Son expérience des commissions et son importance dans l'élaboration des dossiers lui confère une forme particulière d'autorité. C'est d'ailleurs elle qui préside aux débats, soit statutairement, soit quand l'élu est absent. L'usage de la référence, employée à bon escient ou savamment occultée, peut aussi être une manière habile de faire valoir son point de vue.

Si la référence à l'habitude peut clore une phase d'indécision par un argument d'autorité qui met fin aux débats, ce n'est pas toujours le cas. La secrétaire doit parfois revenir à la charge, répéter « *D'habitude on fait comme ça* » ou le subtil « *D'habitude vous suivez les assistantes sociales* ». Personne ne demande en général à quel antécédent précis elle se réfère. Ce n'est que très rarement, vraisemblablement quand la *situation* semblable est récente, que la référence à une *situation* est précisée : « *C'est comme pour Monsieur Durand la semaine dernière* ». Quelqu'un peut alors répondre : « *Ah oui, monsieur Durand, comment avons-nous fait ?* ». Il s'agit alors de savoir si le cas d'espèce est similaire, sur la foi des souvenirs de chacun. Et personne ne va chercher dans d'hypothétiques archives une confirmation de ce genre d'affirmation.

Ces références ne sont pas vraiment contestées, la commission fait confiance à l'expérience de la secrétaire ou de celui qui a pris la parole. Personne n'est suffisamment engagé dans le débat, si sûr de son fait pour demander des justifications plus solides, dans des débats qui ne dépassent que très rarement le quart d'heure⁹³. Une solution moins coûteuse que de contester la référence à l'habitude est simplement de faire mine d'ignorer l'argument d'autorité, et de continuer le débat jusqu'à trouver une solution en l'espèce.

Ces habitudes peuvent créer un « horizon d'attentes » pour les agents de l'insertion par le logement. Nous avons évoqué dans le chapitre précédent la réforme d'un dispositif de relogement prioritaire, qui impliquait de revenir à un usage plus strict de trois critères nécessaires à la validation. Rappelons que le règlement prévoyait initialement le respect de trois critères différents. Peu à peu, dans la pratique des commissions, deux critères sur les trois suffisaient, puis un seul si la *situation* était particulièrement grave selon ce critère. Au bout de quelques années, la situation locale du logement ayant évolué, moins de relogements étaient possibles et le dispositif fonctionnait moins bien. L'embolie a amené à revenir sur ces dérogations entrées dans les moeurs. La responsable du dispositif expliquait lors d'une réunion de bilan recevoir des appels courroucés d'assistantes sociales car l'habitude n'était plus respectée.

93 Il faudrait que deux participants aient le souvenir de la même *situation* et aient soit une interprétation différente, soit un désaccord sur l'analogie avec la *situation* présente. Ce genre de controverse est exceptionnel.

4. Les instances du cas par cas

Ici, « appliquer strictement le règlement » veut simplement dire qu'on déroge moins, qu'on revient aussi sur des dérogations tellement usuelles qu'elles paraissent acquises, sans être inscrites dans la règle. Ces habitudes créent une attente particulière, et le retour au règlement paraît alors injuste – autant qu'une rupture du principe d'équivalence⁹⁴. Il s'agit quasiment d'une rupture de ce principe sur le plan temporel. Jon Elster évoque ce problème de la création d'un horizon d'attente particulier sur lequel il est difficile de revenir (Elster, 1992).

Pour clore cette section on pourrait se demander pourquoi il n'y a pas de jurisprudence plus construite, qui permettrait par exemple de mieux structurer le principe d'équivalence des traitements . Ici on peut citer une réflexion d'Isabelle Astier sur ce qu'elle appelle « saturation » de la connaissance des *situations* :

Le problème se pose de savoir à partir de quel seuil le récit tient par lui même, à partir de quel moment la saturation survient et nous fait penser que l'on en sait assez long pour pouvoir apprécier une situation et dire « ce qu'il faut faire ».

[Isabelle Astier précise en note] En commission d'insertion, la stabilisation du sens s'organise en fonction des dossiers antérieurs, de la mémoire des membres de la commission, qui rappelle un cas traité le mois dernier, une figure proche déjà évoquée et pour laquelle une petite jurisprudence locale s'est établie. Par là l'idée de saturation est proche de celle de jurisprudence, lorsqu'une signification se stabilise et forme un consensus. (Astier, 1997, p 42)

Pour les magistrature sociales, il s'agit d'en savoir assez pour savoir ce qu'il faut faire, comment décider. Construire une véritable jurisprudence demanderait un surcroît de travail important qui ne semble pas utile, et serait peut-être peu utilisé. Le niveau de polémique atteint lors des débats et de contestation des décisions des magistratures sociales ne nécessite pas de structurer autant l'argumentation. L'absence de jurisprudence formelle permet de conserver une souplesse, la norme et l'accord sur la norme fonctionnant comme un succédané, qui garantit un respect minimal du principe d'équivalence, sans toucher pour autant à la règle.

94 Un autre exemple dans le domaine du logement est le retour à une application plus stricte de l'attribution d'allocation temporaire de logement (ALT). Cette aide d'Etat aux associations hébergeantes, mise en place après la loi contre les exclusions de 1998 était allouée de manière assez souple pour répondre à des urgences avec une bonne couverture des frais d'hébergement. Pour des raisons budgétaires et peut-être politiques, l'aide ayant pu servir par exemple à reloger des familles sans papiers, le ministère a réduit l'enveloppe allouée et a émis une circulaire demandant une application stricte des critères d'attribution. Ce retour brutal à la règle a déstabilisé les associations concernées, parfois très dépendantes de ces allocations. Les DDASS qui dispensaient cette aide se sont parfois retrouvées en porte-à-faux entre les exigences ministérielles et le soutien souvent ancien aux associations locales .

Après nous être penché dans cette section sur ce qui pourrait être vu comme des normes s'appliquant aux jugements des magistratures sociales, nous allons aborder dans la prochaine section ce qui constitue les normes de travail de ces commissions, qui influent sur leur manière de penser leur rôle.

4.4. Les normes de travail de la commission

a) La constitution des aides comme biens rares

Les transferts monétaires ne sont pas pris en compte par Jon Elster dans ses analyses des principes de répartition de biens rares. Cependant certains des principes d'allocation qu'il mentionne peuvent s'appliquer aux aides financières de l'insertion par le logement. En effet les enveloppes financières sont réputées fermées, ce qui crée une rareté relative de l'argent disponible et fait sortir d'une logique d'ayant-droit. Il arrive qu'en fin d'exercice, l'attribution soit plus restrictive compte tenu de la consommation antérieure de l'enveloppe annuelle⁹⁵.

Léa Lima fait à ce propos des remarques intéressantes au sujet des politiques d'insertion des jeunes, notamment dans l'exemple québécois :

Tout se passe comme si ces mesures d'insertion introduisaient une logique utilitariste dans l'État social. Cette logique maximisatrice de la plus-value est clairement affichée au Québec : l'offre de mesures d'insertion pour les assistés sociaux est distribuée sous contrainte d'équilibre budgétaire, ce qui « force » les acteurs du système d'assistance-jeunesse à gérer la pénurie. De toute évidence, il n'y aura pas d'activation pour tout le monde. Il faut instaurer des priorités. C'est donc moins le principe d'activation qui pose problème que son effectivité pour *tous* les bénéficiaires de l'aide sociale. L'administration de l'assistance est amenée à réfléchir sur la « meilleure utilisation » de cette offre de mesure, celle qui permet la rentabilisation optimale de cet « investissement d'insertion ». [...] Les politiques de développement de l'employabilité sont donc bien assises sur un principe conséquentialiste qui de fait exclut une partie des bénéficiaires potentiels. (Lima, 2004, p 511 – 512, l'auteur souligne)

Dans un exemple français récent, on pouvait dire qu'il n'y aurait pas d'emploi-jeune pour tout le monde, tant du côté des candidats à l'embauche que des employeurs intéressés par ces contrats

⁹⁵ Cependant des réabondements d'enveloppe sont parfois pratiqués dans certains départements.

(Astier, 2007). Dans le champ du logement des personnes défavorisées, il n'y a bien sûr pas que des aides financières. L'attribution de places en résidences sociales, de baux glissants, d'accompagnements sociaux, la labellisation comme bénéficiaire d'un dispositif de relogement prioritaire sont autant de biens rares, qui rentrent facilement dans le modèle de Jon Elster⁹⁶.

Revenons sur un extrait d'entretien avec Mme Jollot, responsable d'un service délégataire de l'attribution de certaines aides :

Mme Jollot : Toutes les fois où l'on sent que l'aide ne va pas vraiment être très aidante pour la personne, je m'autorise à, en accord avec le CG bien sûr, je m'autorise à présenter le dossier en commission. Alors il faut être très prudent, parce qu'il ne faut pas non plus tomber dans le travers qui consisterait à aider plus les personnes qui ont une situation plus plaidable. [...] Il faut pas défavoriser les ménages qui entrent tout simplement dans les critères d'un barème. Ça c'est une frontière qui est assez difficile à...

L.B. : Ouais j'imagine...

Mme Jollot : (*rire*) à respecter

La remarque de Mme Jollot met en avant l'équivalence douloureuse, pratiquée dans la dérogation, entre des ménages qui n'ont pas initialement les mêmes mérites aux yeux du règlement intérieur. D'autant plus que si on considère l'aide comme un bien rare, aider un ménage signifie mécaniquement diminuer les possibilités d'aider d'autres ménages. Le malaise dans la dérogation est alors renforcé par le sentiment que l'on pourrait être amené à refuser d'aider des ménages conformes à la règle parce qu'on a aidé des gens qui l'enfreignaient.

Pourtant l'observation montre que pour les aides financières au moins, les demandes de ménages qui entrent dans le cadre du règlement ne sont pas refusées⁹⁷. L'intégration de la contrainte de la rareté dans le discours de certains agents laisse de côté le fait que les aides du FSL interviennent comme un quasi-droit pour ceux qui sont dans le règlement⁹⁸.

Notre sentiment est que déroger ne conduira pas à donner moins aux ménages les plus légitimes. Plus probablement les commissions constateront le cas échéant des difficultés de trésorerie en cours ou en fin d'exercice et dérogeront moins en conséquence, par une application plus stricte de la règle. Autrement dit en dérogeant maintenant on défavorise peut-être ceux pour qui on aurait dérogé plus tard : les critères de l'enveloppe fermée s'appliquent plus aux dérogations qu'aux *situations*

96 Les logements eux-mêmes sont aussi des biens rares, mais ils ne sont pas directement attribués par les institutions qui nous intéressent ici.

97 C'est évidemment plus difficile pour attribuer une place en résidence sociale... ou un emploi-jeune.

98 On peut toujours penser qu'à chaque *situation* on peut trouver un motif de refus dans un règlement aussi complexe et dense, et que toutes les décisions seraient donc dérogatoires, mais c'est une vision certainement trop radicale.

conformes au règlement⁹⁹. La dérogation ne conduit pas a priori à juger plus durement les ménages dans la règle, mais les futures demandes dérogatoires si l'enveloppe ne permet plus de les prendre en compte.

Cette hypothèse correspond bien à certaines remarques entendues en commission. Par exemple apprenant en début de réunion que les comptes de la commission étaient en excédent par rapport aux prévisions de consommation une participante répétera plusieurs fois : « On a des sous, soyons généreux ! » D'autres fois, pour modérer les ardeurs dérogatrices de ses collègues, quelqu'un maugréera : « On a été généreux aujourd'hui... »

Parfois c'est la règle elle-même qui est modifiée par rapport aux ressources du FSL et qui devient une variable d'ajustement de la consommation de l'enveloppe budgétaire. Dans le cas cité ci-après les difficultés budgétaires ont effectivement amené à restreindre brutalement l'accès à l'aide, mais c'est à l'issue d'un processus assez lent :

M. Muguet : [Suite à plusieurs années de déficits cumulés du FSL] l'État et le département ont mis la main à la poche pour [...] essayer de boucher le trou. Nous, le reste, on l'a fait en économies. Donc en sept mois, entre le 1 mai, alors qu'il y avait un déficit prévisionnel de 3,4 millions de francs, donc au 31 décembre on était en léger excédent, donc grâce à cette dotation complémentaire et à toutes les économies... Au détriment pour beaucoup des familles. Puisque c'est le règlement FSL qui a serré les boulons. Mais [après 1998 et le changement de gouvernement, la dotation a augmenté] et donc là, on a pu reprendre, refaire un règlement FSL qui... [soit plus favorable]

Ce type d'adaptation est également évoqué dans cet autre extrait

Mme Etuel : En ce moment, on a eu des restrictions budgétaires puisque la commission a dépensé beaucoup d'argent. Donc on a remodifié le règlement pour pouvoir répondre à la demande jusqu'à la fin de l'année. Enfin, on ne répondra pas à la demande puisqu'on est obligé de remodifier le règlement, mais pour aussi essayer de traiter tous les dossiers sans discrimination finalement, puisque... Pour essayer de faire en sorte que tout le monde ait le même droit respecté.

Ces types de solutions semblent toutefois assez exceptionnels, adoptés dans des moments de crise.

Un dernier point sur le sentiment qu'en dérogeant on commet une injustice envers les ménages « entrant tout simplement dans les critères d'un barème ». Ce sentiment peut aussi être vu d'une autre manière. Les ménages conformes au règlement ne sont pas aidés plus que ce que prévoit le règlement, alors que les ménages pour lesquels on déroge reçoivent de fait plus que ce que prévoit le règlement pour eux. La commission a donc été relativement plus dure avec les ménages

⁹⁹ On peut aussi envisager que faute d'imputer les dépassements d'enveloppe à des accords dérogatoires, on soit amené à employer le barème des ressources comme variable d'ajustement, en adoptant un barème plus restrictif et en l'appliquant strictement. On défavoriserait alors la frange des *situations* dont les revenus rentraient dans le barème avant sa réforme, sans que les dépassements d'enveloppe soient de leur fait.

« conformes ». Pourtant dans les deux cas l'aide est établie de manière à être proportionnée aux difficultés. On peut penser que ceux qui étaient dans le règlement ont reçu une aide adéquate à leur *situation*. C'est aussi le sens du principe d'individualisation de l'aide.

Nous voyons dans ces exemples que le travail des commissions donne lieu à des interrogations morales sur la justesse des attributions. D'autres normes morales interviennent également, que nous allons aborder dans la prochaine sous-section.

b) Morale de l'insertion par le logement

Dans cette sous-section nous voudrions aborder trois points supplémentaires d'une morale des agents de l'insertion par le logement, qui sont certainement communs à d'autres secteurs faisant intervenir des travailleurs sociaux : la stigmatisation des jugements moraux sur les *situations* examinées, la pédagogie basée sur l'effort et la volonté de protéger les bénéficiaires.

Le refus de « juger » c'est à dire d'apprécier les *situations* par des critères moraux, subjectifs ou personnels plutôt que sur une base objective et professionnelle, apparaît fortement dans cet extrait d'entretien avec une jeune conseillère en économie sociale et familiale :

Mlle Dardet : Les évaluations sociales sont anonymes. [...] Pour pouvoir préserver la personne, qui est représentée. Puisqu'on parle de personnes physiques, réelles, il faudrait pas qu'il y ait de... *[jugement]* - par rapport à l'origine, par rapport à la situation - si on connaît la personne on peut toujours avoir un jugement. Il ne faut pas qu'il y ait de jugement. On est sur une situation et pas sur une personne. [...] Quand vous faites une évaluation sociale, vous ne jugez pas la personne, vous êtes là pour décrire la situation de la personne, expliquer dans quelle situation elle est et ce dont elle a besoin. L'évaluation sociale c'est quelque chose qu'on apprend, nous on est formées pour faire des évaluations sociales [...] Tout le travail de l'évaluation sociale est de faire en sorte de refaire ressortir les éléments importants et pas les éléments discriminants de la personne ou des jugements de notre part. On n'a pas à juger on est là vraiment pour représenter la personne. De la façon la plus professionnelle possible.

L.B. : Un peu comme un avocat, alors ?

Mlle Dardet : Non parce qu'on n'est pas là pour défendre la situation, on est là pour la présenter, et montrer le besoin.

Mais cette norme de « neutralité axiologique » n'est pas toujours facile à respecter, comme le montre cet extrait d'observation en commission :

La représentante des services sociaux a beau dire : « *On va garder nos remarques pour nous* », la commission a du mal à ne pas marquer son antipathie. Le président commence sa lecture du rapport social en prévenant : « *Ca me fait mal de le dire* ». La commission statue sur le cas d'un couple avec deux enfants. Le mari est presque quarante ans plus âgé que son épouse et les enfants sont très

4. Les instances du cas par cas

jeunes. L'homme souffre d'un handicap certainement lié à l'âge. Bien connu des membres de la commission, le ménage est à la fin d'une procédure d'expulsion. L'impayé est ancien et conséquent et l'expulsion sera exécutée. Le FSL est sollicité pour donner son accord à un relogement prioritaire, dans une structure sociale. Certains membres protestent, aimeraient pouvoir ne reloger que la femme et les enfants. L'homme est perçu comme odieux, l'un des membres précise qu'il a déclaré que « *Quand cette feignasse [son épouse] aura fini son congé maternité, elle retournera bosser* ». Lui même perçoit une petite retraite et une petite pension d'invalidité. La commission préconise que la modicité de ces pensions soit éclaircie, certains droits n'ayant peut-être pas été demandés. Cette situation conjugale est perçue comme « *humainement difficile* », et la représentante des services sociaux précise à nouveau que « *cela ne nous regarde pas* ». Un autre membre déclare que le mieux qui pourrait arriver à cette jeune femme est de se séparer de ce mari indigne. La commission finit par entériner l'avis de relogement prioritaire, non sans répéter « *c'est surtout pour les gamins, quoi, c'est pour les gamins et pour elle* ».

Difficile d'aider un tel personnage. Pourtant il apparaît impossible de ne pas accorder une aide. La commission fait un travail de « rationalisation » (Dejours, 2006). La décision difficile sera, en dehors de sa justification réglementaire, rationalisée moralement (« C'est surtout pour les gamins et pour elle » ici, d'autre fois « c'est exceptionnel, car c'est une dame âgée », « c'est parce que l'AS s'est trompée » etc). Il s'agit alors de préserver une valeur importante qui a été battue en brèche par la décision.

Car s'il faudrait ne pas pas juger, les participants aux magistratures sociales ont parfois des idées sur ce qu'il est bon d'aider ou pas. Il y a un usage « moral » des fonds publics. Comme nous le verrons au chapitre suivant, le FSL ne devrait pas financer des convenances personnelles. De même il faudrait parfois ne pas *trop* aider, au risque d'assister ou d'accorder un avantage indu. Le débat est souvent soulevé à propos des aides sur le mobilier, qui ne devraient pas financer un ameublement jugé trop luxueux.

Ces thèmes sont proches de ce qu'on pourrait appeler la « pédagogie de l'effort » pratiquée par les *instances du cas par cas*. Dans les observations c'est plus de « pédagogie » que de « responsabilisation » dont on entend parler. Cette pédagogie doit faire prendre conscience des devoirs de locataire. Un des instruments principaux de cette pédagogie est de faire participer les bénéficiaires en octroyant une partie de l'aide allouée sous forme d'un prêt à rembourser régulièrement. Cette pédagogie prend une forme un peu extrême, ou dérisoire, dans l'observation suivante :

La commission examine une demande d'aide au maintien dans les lieux. Il s'agit d'éponger la dette locative d'un ménage. La subvention demandée est inférieure d'une dizaine d'euros à la dette totale. La secrétaire de la commission s'en est étonnée auprès de l'assistante sociale, qui lui a expliqué que cela était à but pédagogique, pour que le ménage participe « même un peu » au règlement de sa

4. Les instances du cas par cas

dette. Par ailleurs le ménage est surendetté, et respecte son plan d'apurement de la dette. Un membre de la commission rappelle qu'on ne peut octroyer un nouveau prêt en cas de surendettement¹⁰⁰. Le président déclare que « l'effort [financier], ils l'ont fait ». Cet effort est « important ». La commission passe outre l'avis de l'assistante sociale et octroie une aide sur la totalité de la dette.

Ici, la modicité de la participation rend un peu vaine la pédagogie invoquée. Ce qui justifie en outre la requalification de l'aide en subvention est l'effort « important » fourni sur le plan de surendettement. Il y a une certaine ironie dans la commission, qui ne rechigne pas à être pédagogique, et qui partage cette idéologie de l'effort, mais qui voit là une certaine mesquinerie de la part de l'assistante sociale, qui a voulu en quelque sorte trop bien faire, au point d'en être absurde.

Un autre exemple où l'effort fourni par le ménage est un élément décisif dans la délibération de la commission est fourni par cette autre observation :

La demande concerne un impayé de loyer, pour lequel est demandée une aide sous forme de prêt et de subvention à parts égales. La dette est relativement forte, l'APL ayant été suspendue pendant plusieurs mois. Mais surprise, l'office HLM apprend à la commission que la dette a baissé par rapport à l'aide demandée. La représentante des services sociaux salue l'effort réalisé, qui n'est pas négligeable compte tenu de la faiblesse des ressources. L'office surenchérit : le ménage essaie de payer les loyers depuis quelques mois. La représentante des services sociaux estime que compte tenu des ressources, le montant du prêt envisagé dans la demande d'aide est lourd. La commission s'enthousiasme : pourquoi ne pas octroyer une subvention sur l'ensemble de la dette ? La représentante des services sociaux fournit alors une argumentation qui emporte la décision : le ménage s'acquitte déjà de remboursements à la CAF, les ressources vont peut-être baisser avec la fin d'allocations chômage et le ménage a déjà fait un effort. La commission octroie une subvention qui solde la dette restante¹⁰¹.

Dans cet exemple il y a quasiment une « prime à l'effort », qui permet de passer toute l'aide en subvention. Un point de l'argumentation mérite qu'on s'y attarde : l'une des participantes estime que le montant du prêt envisagé initialement est un peu lourd pour le budget de la famille. Comme nous l'avons dit, l'effort à fournir concerne principalement le remboursement d'une partie de l'aide

100La lettre-circulaire de 2001 précisait que « Si le FSL et la commission de surendettement décident séparément, ils doivent cependant tenir compte de leurs possibilités respectives d'intervention, et le cas échéant subordonner leur décision à l'accord ou l'avis de l'autre dispositif. Cela concerne notamment le respect du minimum légal de ressources disponibles pour la personne ou la famille ayant accepté un plan amiable de redressement, et qui ne doit pas être inférieur au RMI. Ainsi, si les ressources résiduelles d'un ménage ne dépassent pas ce niveau, le FSL ne pourra intervenir que par des subventions. ». Pour les ménages surendettés dont les ressources résiduelles sont supérieures au RMI une aide du FSL sous forme de prêt doit obtenir l'accord de la commission de surendettement.

101Remarquons que les remboursements déjà réalisés par le ménage correspondaient environ à trois mensualités du prêt projeté dans la demande au FSL.

financière octroyée sous forme de prêt. Mais l'effort demandé ne doit pas être excessif, et mettre la famille dans de nouvelles difficultés. Les membres de la commission évaluent fréquemment si le ménage pourra assumer le montant des prêts qu'ils lui proposent. Ils peuvent jouer sur la durée du prêt (plafonnée à 36 mois), sur le montant global du prêt pour parvenir à une mensualité acceptable. Cette estimation est très subjective. Le montant des ressources du ménage n'est pas le seul critère, ce qui est dit du ménage demandeur dans le rapport social, de la fragilité de sa condition, influence aussi la décision.

De même les observations citées montrent que l'effort qu'a déjà fourni le ménage avant de formuler une demande est évalué par rapport au remboursement des dettes qu'il peut avoir par ailleurs : dettes locatives, plan de surendettement¹⁰², remboursement d'une autre aide accordée sous forme de prêt. Cet effort ressortit parfois d'une sorte de « bonne volonté institutionnelle » : par exemple l'adhésion à un plan d'apurement sera bien perçue. De même, tous les règlements prévoient qu'il faut avoir repris le paiement des loyers pour demander une aide, et une période d'observation est parfois prescrite. L'annonce par les bailleurs ou les prestataires d'énergie que les dettes ont baissé par rapport à ce qui est indiqué sur les rapports sociaux est en général un élément très positif et très favorable dans l'examen des dossiers.

On retrouve cette attention à l'effort fourni dans les interrogations sur la modicité de l'aide à l'accès demandée pour une *situation* citée plus haut. Ce qui suscitait la discussion n'était pas le montant des ressources ou les difficultés de la personne demandeuse, mais la modicité de la somme demandée. Certes cette femme avait très peu de ressources, mais elle aurait peut-être pu payer elle-même une somme aussi faible, plutôt que de s'adresser à l'aide publique pour la moindre dépense.

Cet effort est donc lié à l'aide qu'octroie la collectivité : les demandeurs « participent » ainsi à l'assistance qui leur est octroyée, qui n'est pas « gratuite ». C'est une sorte de contrepartie à la subvention. Dans la logique de l'insertion, par cette exigence « pédagogique », les participants souhaitent éviter la dérive de l'assistanat... ou les critiques qui peuvent être émises à leur endroit d'un laxisme envers des *situations* d'« assistanat »

L'exigence de l'effort a un rapport ambivalent avec le souci d'amélioration des *situations*. Cet effort est paré de vertus pédagogiques et en ce sens participe de l'amélioration des *situations*, mais un effort trop soutenu peut au contraire plonger les familles dans des *situations* difficiles. C'est cette

¹⁰²Le poids des crédits à la consommation occupe ici une place particulière. Ils n'entrent en général pas dans le calcul des « reste-à-vivre » ou autres indicateurs économiques. Ils sont parfois stigmatisés comme une licence que se sont permis des gens qui n'en avaient pas les moyens. Une appréciation plus favorable y voit un expédient face à des *situations* difficiles. Lorsque ces crédits sont intégrés à un plan de surendettement, le remboursement du plan de surendettement revêt alors un caractère positif : celui de l'effort fait pour s'en sortir.

logique qui est à l'oeuvre dans les débats sur l'adéquation des ressources et des charges. L'exigence pédagogique disparaît dans ces discussions.

On touche là à une autre norme de l'insertion : la nécessité de protéger les demandeurs. L'aide publique accordée ou refusée ne doit pas mettre en danger les usagers. C'est particulièrement visible quand la demande concerne une femme victime de violences. Ou dans la dénomination officielle des mesures de curatelle et de tutelle, qui sont des « mesures de protection des incapables majeurs ». Mais cette norme apparaît aussi quand on veut éviter la création de filières passant par le logement insalubre ou surpeuplé ou l'accès à un logement non-décent. Ou quand la question se pose d'éviter au ménage l'expérience de la rue.

Cette norme entraîne parfois des réponses difficiles : certaines fois on va aider en dépit du paradigme de l'insertion ; aucune amélioration n'est possible, mais il s'agit d'éviter le pire. D'autres fois il faudra refuser une aide car elle concerne l'accès à un logement insalubre ou inadapté. Même les sorties du logement insalubre peuvent parfois poser problème si l'on craint qu'une nouvelle famille démunie ne remplace aussitôt celle qu'on a eu toutes les peines à faire sortir du taudis.

Mais s'il faut protéger les demandeurs, une autre norme de travail guide également les magistratures sociales : celle de rendre possible dans de bonnes conditions l'action des travailleurs sociaux.

c) Favoriser le travail d'accompagnement

Dans les débats des commissions d'attribution, certains arguments peuvent se situer en deçà même du règlement. En particulier lorsqu'il s'agit d'appuyer le travail du travailleur social qui a établi la demande, même si cette demande est dérogoire au règlement. Un refus décrédibiliserait le travailleur social dans sa relation avec le ménage demandeur. L'interpellation du FSL intervient dans un travail d'insertion, d'accompagnement social, qu'il faut soutenir ou rendre possible, fût-ce au prix du règlement¹⁰³.

C'est cette norme qui guide le montage complexe proposé dans la *situation* suivante :

La demande au FSL est double : le ménage sollicite un accompagnement social lié au logement et une aide pour apurer une dette de loyers. Le ménage demandeur est un couple avec un enfant, avec des revenus modestes. Compte tenu de ces revenus, ils ne perçoivent pas d'APL, et leur taux d'effort est élevé, pour un T5 dans le parc social¹⁰⁴. L'équilibre financier est très fragile, le reste à vivre faible. La famille a eu des difficultés pour payer le loyer, mais a repris le paiement depuis plusieurs

¹⁰³Ou de ses règles les plus simples, rappelons que les règlements prévoient souvent que l'on puisse déroger.

¹⁰⁴Compte tenu de l'âge du couple et de l'enfant, le logement a dû être attribué alors que la famille était plus nombreuse. Les aînés sont partis et ne reste que le benjamin.

4. Les instances du cas par cas

mois, et verse une participation modique à un plan d'apurement de la dette locative. Elle sollicite un accompagnement pour l'aider dans la gestion de son budget. Pour la commission, la dette devrait être soldée dans le cas d'un relogement pour un logement moins onéreux. Si la dette est soldée dès maintenant, il sera difficile de « mobiliser la famille ». La secrétaire de la commission suggère de démarrer l'accompagnement, et le travailleur social pourra avancer l'idée d'échange de logement. Toutefois il ne faut pas donner l'impression de pénaliser la famille en n'accédant pas à la demande d'aide sur la dette de loyers. Le risque serait alors d'un réendettement. L'office HLM est d'accord pour attendre : cela ne change pas grand chose pour lui de recouvrer la dette à présent ou dans quelques mois. Sa représentante suggère d'accepter la demande d'ASLL et de donner un accord de principe à l'aide financière, « sous réserve que tout le monde soit favorable à l'échange » de logement. Cependant la secrétaire de la commission considère que l'accord de principe ne peut pas être accordé sur une dette dont on ne connaît pas le montant exact au moment de la demande effective, compte-tenu du plan d'apurement auquel se soumet déjà le ménage. Elle suggère une solution qui a déjà été employée et qui sera adoptée par la commission : faire démarrer l'ASLL et « ajourner » la décision sur la partie financière. De cette manière on ne démoralise pas la famille et le travail d'accompagnement peut commencer, dans des conditions favorables et qui préservent l'avenir.

La famille a repris le paiement, il faut l'encourager, mais garder un levier à l'accompagnement social. En raison de la fragilité financière, le risque d'un réendettement est grand, qui pourrait amener à l'expulsion. Favoriser l'accompagnement pourrait permettre de parvenir à une solution acceptable par la commission, qui passe par un relogement dans un logement moins grand et moins cher. Mais ce genre de condition, si elle est rejetée ici pour des raisons techniques, est en droit indicible : la commission ne peut formellement contraindre à changer de logement.

Dans la *situation* suivante l'accompagnement des travailleurs sociaux paraît beaucoup plus difficile et il s'agit de rendre un peu plus possible une évolution du ménage :

La demande concerne une famille de 5 enfants, dont trois majeurs, habitant un T3 dans le parc social. Elle est accompagnée dans le cadre d'une mesure d'ASLL. Les relations au sein de la famille sont assez conflictuelles. Les revenus, issus de minima sociaux et allocations chômage, sont très faibles. La famille est sous le coup d'une procédure d'expulsion pour plusieurs mois d'impayés de loyer et l'APL a été suspendue car le bail est résilié. L'aide financière demandée est donc forte. Le rapport social est long, et évoque comme un progrès la mensualisation de la facture EDF-GDF. Les aînés ont fait des demandes de logement. Ses collègues essaient de se renseigner auprès de la représentante du bailleur sur la relation entre le travailleur social et la famille et pour savoir si elle pense qu'il y a des progrès. Elle se montre d'abord laconique puis finit par donner plus de renseignements : les aînés souhaiteraient décohabiter mais ne sont pas très autonomes. La représentante des services sociaux la rassure : elle pense que la situation est fragile, mais souhaite accorder l'aide. La représentante du bailleur est à nouveau sondée : quel est son pronostic ? Elle pense « qu'on revient de loin », que le travailleur social « rame et ramera », mais qu'il y a un progrès.

4. Les instances du cas par cas

La signature d'un nouveau bail, que rendrait possible l'aide du FSL, permettrait de récupérer l'APL, d'assainir la situation du ménage, et de favoriser le relogement des aînés. La commission accède à la demande d'aide. Mais la représentante des services sociaux précise que si l'ASLL échoue, une demande de tutelle sera envisagée, car la famille ne doit pas « s'en sortir sans rien, ce [serait] si pratique ».

Les membres de la commission sont sensibles à l'intérêt du bailleur qui pourrait recouvrer une partie de sa créance. Le bailleur prend toutefois un risque lui aussi en acceptant de résigner un bail. Mais il s'agit d'encourager le travail du travailleur social qui parvient lentement à faire évoluer la famille. L'aide permettrait de maintenir le ménage dans les lieux et à partir de là de travailler sur la décohabitation des aînés. En cas d'échec de l'accompagnement une demande de tutelle serait étudiée¹⁰⁵.

Dans la dernière *situation* que nous évoquerons ici il s'agit de « faire quelque chose » pour éviter une expulsion, là où il semble possible de trouver une solution. La délibération donne une idée des contraintes qui pèsent sur l'organisation des mesures d'ASLL :

La commission examine la situation d'un couple en passe d'être expulsé d'un T4 du parc social. Les revenus du ménage ne lui permettent pas de toucher une aide au logement. En plus d'un loyer assez élevé pour le parc social et de sa dette locative, il doit rembourser d'anciennes dettes. Le couple tâche de payer son loyer courant. La procédure d'expulsion est très avancée, le concours de la force publique a été accordé pour réaliser l'expulsion. Le ménage est prêt à être relogé dans un logement plus petit. La demande d'accompagnement social lié au logement est tout de suite acceptée. Les membres de la commission estiment que l'espoir d'un rattrapage in extremis est permis, que « tout n'a pas été tenté ». Il faut essayer un ASLL, qui ne coûte pas grand chose. Mais le problème se situe ailleurs : l'expulsion a-t-elle déjà été réalisée ? Le prestataire habituel de l'ASLL étant saturé, il ne peut entamer rapidement un accompagnement. Qui va pouvoir effectuer l'ASLL ? De combien de temps dispose-t-on ? Les membres de la commission se répartissent les tâches : la représentante du bailleur va se renseigner pour savoir si l'expulsion est réalisée et temporiser le cas échéant, la secrétaire de la commission va contacter d'urgence une autre association pour l'ASLL.

Le principe d'accorder une ASLL ne fait pas de problème, mais plusieurs contraintes pèsent sur la mise en place de l'accompagnement. Il faut faire vite pour éviter l'expulsion, s'assurer qu'elle n'a pas déjà eu lieu, et trouver un prestataire disponible pour mettre en route rapidement l'accompagnement. Et ce d'autant plus que le couple semble par ailleurs disposé à trouver une solution acceptable par la commission.

Cette *situation* soulève un autre problème, qui entre dans les enjeux de l'accompagnement social. Lors de l'observation de cette commission, à la suite de l'examen de cette *situation*, la préfecture a été accusée de ne pas respecter la parole que les services sociaux ont donnée à d'autres ménages en

¹⁰⁵Nous reviendrons sur les relations entre accompagnement et tutelle.

procédure d'expulsion. Les travailleurs sociaux ont pu entamer un travail auprès des familles, les amenant à reprendre le paiement de leurs loyers etc. Mais la préfecture a tout de même procédé à des expulsions. Ces expulsions réalisées en dépit de ces efforts ultimes sont mal perçues par les services sociaux car elles les amènent à se déjuger auprès des familles. Ils ont alors l'impression que leur travail n'est pas respecté, que l'expulsion n'est pas bien préparée, ne peut être anticipée si les forces de l'ordre ne sont pas un partenaire fiable. Ce n'est pas tant l'expulsion en elle-même qui est remise en cause dans cette critique, c'est le fait que la préfecture ait changé ses modes de communication avec les services sociaux, et n'accepte plus ou dans une bien moindre mesure de temporiser lorsqu'un accompagnement social est entamé. C'est plus un reproche d'ordre professionnel, comme une atteinte à leur travail. Cette argumentation est bien sûr appuyée sur la description de l'injustice que représente une expulsion à l'improviste, prenant les familles au dépourvu. Le plus grave est peut-être ici que la préfecture n'ait pas « joué le jeu qu'elle joue d'habitude ». Ces gens expulsés ne reviendront plus dans les services sociaux.

Après avoir étudié ces normes de travail des commissions, nous voudrions pour clore ce chapitre sur les *instances du cas par cas*, nous interroger sur la place des commissions dans les dispositifs d'insertion par le logement.

d) Les compétences attendues des commissions

En dehors de l'expérience dans l'appréhension des *situations*, la principale compétence nécessaire aux participants aux magistratures sociales est d'avoir une connaissance étendue des différentes aides disponibles localement, légales ou facultatives, et des subtilités de leurs mises en oeuvre.

C'est ce qu'explique cette responsable associative, Mme de Cévat, qui détaille la mise en place d'une commission d'aide très particulière, proche dans sa forme des *commissions de recours* :

Mme de Cévat : Il y a eu tout un travail qui a été mené à partir de 1991 avec la Caisse d'Allocations Familiales, les ASSEDIC, la Caisse Primaire d'Assurance-Maladie pour mettre en commun les fonds de secours, pour des situations très lourdes. En mettant en commun les fonds de secours lors de commissions mensuelles, chaque institution envoyait un cadre pour prendre des décisions financières, on examinait des situations qui apparaissaient comme étant complètement absurdes. C'est-à-dire que les gens venaient demander des secours très importants pour des problèmes de logements, donc de dettes de loyer, etc., alors même que les droits n'étaient pas sollicités. [...] Des situations complexes qui font qu'effectivement, la lecture des droits était elle-même complexe, et qu'il fallait des experts dans chaque institution pour déjà décoder dans la réglementation...

4. Les instances du cas par cas

L'exemple donné est particulièrement marqué par l'importance de l'expertise des participants, mais ces compétences sont également nécessaires dans les commissions plus classiques.

Les connaissances des membres de la commissions doivent permettre d'évaluer la cohérence des *mises en récit*. Ils pourront relever des incohérences, reconnaître les fraudes éventuelles, mais également remarquer que les demandeurs n'ont pas fait valoir certains droits. Nous pensons à l'exemple d'un demandeur très démuné qui payait une mutuelle complémentaire alors que ses ressources lui ouvraient droit à la CMU-C.

Les compétences des membres des magistratures sociales ne s'arrêtent pas aux seules politiques sociales. La connaissance du marché de l'emploi local et des conditions de travail est parfois nécessaire. Les participants vont ainsi ponctuellement comparer des ressources déclarées avec leur connaissance des salaires pratiqués chez un des plus grands employeurs locaux, ou bien discuter des conditions dans lesquels les salariés sont mis en mi-temps thérapeutiques dans tel service public. Ils mobilisent également des savoirs plus liés au logement, comme l'état du marché du logement local, la composition du parc de tel bailleur social, l'emplacement des habitats dégradés et parfois les noms des marchands de sommeil locaux.

Ce sont tous ces éléments qui aideront à risquer un pronostic, à appréhender des difficultés futures. Car il y a un pari de la commission quand elle jauge le montant d'un prêt qu'il est possible d'exiger, accorde une place dans un dispositif particulier etc...

Cette importance de l'expertise a pris un tour nouveau dans les commissions de médiation mises en place dans le cadre de la loi sur le logement opposable – qui ne sont donc pas les commissions que nous avons observées, mais l'exemple en est intéressant.

La presse s'est fait largement écho d'une première décision judiciaire liée à cette loi, qui ne concernerait en fait pas directement le droit au logement opposable comme on l'a rapidement présenté. Le tribunal administratif a simplement statué sur une décision de la commission de médiation de Paris qui avait qualifiée une demande comme prioritaire mais non urgente, cette qualification n'ouvrant pas droit à la saisine administrative prévue ensuite par la loi en cas d'absence de relogement. Le tribunal a cassé la décision de la commission, estimant que les motifs de cet avis défavorable n'entraient pas dans le cadre de la loi. L'ordonnance de jugement cite le mémoire en défense de la préfecture qui indique que :

La présence au sein de la commission d'un représentant de la DDASS de Paris lors de la réunion du 28 février 2008 permet de penser que la situation de Mme F. au regard de ses droits à hébergement a été examinée en toute connaissance de cause (Ordonnance du 20 mai 2008 du tribunal administratif de paris, N° 0807829J9/1)

Le tribunal estime pourtant que la commission aurait dû se renseigner auprès du CHRS qui hébergeait la demandeuse des possibilités de prolongation de son séjour. On voit que dans le contexte de ces commissions de médiation, le travail d'expertise des participants a une grande importance. Ces commissions sont par nature plus en lien avec les tribunaux administratifs, car leurs décisions ouvrent droit ensuite à des recours si un logement (ou un hébergement) n'a pas été trouvé dans un certain laps de temps.

Cet exemple nous donne à voir une des limites du pouvoir des commissions, que nous allons préciser dans la prochaine sous-section.

e) Les limites à l'action des commissions

L'exemple de la commission de médiation dans le cadre de la loi DALO amène à poser la question des recours contre les décisions des commissions que nous avons étudiées. Comme l'écrivent Luc-Henry Choquet et Isabelle Sayn, égratignant par ailleurs l'expression de magistrature sociale :

Le fait que les instances et leurs décisions aient un caractère non juridictionnel n'empêche en rien que ces dernières puissent, dans tous les cas, faire l'objet d'un recours devant une juridiction. (Choquet et Sayn, 2000, p 124)

Les décisions des *commissions d'attribution des aides* sont, comme toute décision administrative, susceptibles de deux types de recours : les recours gracieux ou les recours devant les tribunaux administratifs.

Tous les règlements intérieurs prévoient des procédures de recours contre les décisions, qui en tant que recours internes à l'institution correspondent en droit aux recours gracieux¹⁰⁶. Des différences existent entre FSL : les procédures d'appel sont plus ou moins formalisées, sont ou non examinées par la même commission ou par une commission spécifique etc.

Un des départements étudiés a un usage courant de « rejets administratifs » des dossiers, présentés comme des décisions techniques censées appeler une réponse du demandeur en recours¹⁰⁷. Mme Jollot explique comment se passe cette procédure, dans le cadre de décisions prises en délégation :

106 Toutefois certains dispositifs paraissent moins « facilement » susceptibles de recours, même s'ils doivent l'être en droit. Nous pensons aux protocoles de prévention des expulsions locatives ou « protocoles Borloo ». On lit ainsi dans un compte-rendu de groupe de travail sur le règlement intérieur que : « Les bailleurs ont l'obligation d'étudier la possibilité d'un protocole mais peuvent le refuser pour mauvaise foi. Le bailleur n'a pas à motiver le refus. »

107 Ce département semble ne pas être le seul dans ce cas, on lit la possibilité de faire des « refus administratifs » dans le règlement intérieur du FSL des Côtes d'Armor.

4. Les instances du cas par cas

Mme Jollot : Si on voit une situation avec un dépassement de ressources très important et où il n'y a pas de motivation du travailleur social on fait un rejet administratif, sachant que les personnes ont la possibilité de faire appel de la décision. [...] L'appel est vu en commission s'il n'y a pas d'élément nouveau. S'il y a un élément nouveau... par exemple [pour une situation où on aurait] taux d'effort supérieur au barème, revenus peu importants, loyer important, on fait un rejet-taux d'effort. Cette personne nous écrit en disant « ma situation a changé, j'ai trouvé un emploi stable etc, mon revenu est augmenté et maintenant mon taux d'effort est moins important » et à ce moment nous on prend en compte l'élément nouveau ressources plus importantes (s'il est toujours dans le barème, bien sûr) et on peut accorder l'aide directement sans passer par la commission. [...]

On a souvent des rejets administratifs au regard du fait que l'allocation logement n'est pas versée au bailleur, donc ça c'est un élément sur lequel une action est très facile à faire de la part de la personne, elle peut demander le versement de l'allocation directement au bailleur et à ce moment là nous on revoit notre décision.

C'est le seul département observé où l'on ait évoqué également la gestion des recours au tribunal administratif comme partie intégrante de l'administration du FSL. Ailleurs le recours au tribunal administratif semblait extrêmement exceptionnel.

La question des recours contre les décisions des magistratures sociales était un élément important de la construction de Pierre Rosanvallon. Ici on voit que le refus « administratif » sert parfois simplement à communiquer avec le demandeur. Encore faut-il s'assurer que le demandeur ait bien compris le message et qu'il est possible de revenir sur la décision initiale. L'accompagnement d'un travailleur social, au fait de la pratique d'attribution, sera souvent nécessaire.

En général on peut penser que la relation avec le travailleur social est souvent un élément qui permet d'augmenter le nombre de recours contre les décisions, en permettant aux demandeurs de dépasser l'effet d'imposition que peut avoir une décision d'une instance publique. Encore faut-il que cette relation existe, qu'elle soit suffisamment suivie, que le demandeur ne se décourage pas, que le travailleur social appuie le recours¹⁰⁸ ...

Outre les limites sur le pouvoir des commissions que créent les possibilités de recours, les magistratures sociales sont tenues de respecter certaines contraintes. Il y a d'abord celles du règlement intérieur. Un refus d'aide doit être motivé et appuyé sur une clause du règlement. Par exemple dans la *situation* citée plus haut où certains membres imaginaient refuser l'aide en raison de la modicité de la demande, il n'existait pas de règle qui permette un refus pour ce motif.

Dans les conditions qu'elles mettent à l'octroi d'une aide, un certain nombre de clauses sont exclues. Ainsi l'aide peut être conditionnée à la reprise du paiement du loyer, à la mise en place d'un

¹⁰⁸Il peut aussi avoir cherché à s'abriter derrière une décision négative de la commission, sans la moindre intention de faire appel. À l'inverse pour certaines *situations*, le travailleur social pourra être très engagé et mettra beaucoup d'énergie à faire appel.

4. Les instances du cas par cas

plan d'apurement, mais on ne peut exiger un déménagement¹⁰⁹, ni la mise en place d'un plan de surendettement, ni une mise sous curatelle ou tutelle. Dans ces domaines la commission ne peut que se limiter à des conseils qui seront plus ou moins suivis d'effets. Mais elle peut aussi trouver un motif valable de refus de l'aide, qui pousse vers une solution dont elle n'a pas la compétence : par exemple refuser l'aide au motif que le montant de la dette est trop élevé et dépasse les plafonds du FSL¹¹⁰, et suggérer de s'adresser à la Banque de France pour un plan de surendettement. Il existe aussi des limites sur la connaissance des biographies, comme le secret médical ou l'anonymat des dossiers, que nous aborderons plus particulièrement dans la section §4.5.

Par ailleurs comme nous l'avons vu dans certains exemples, pour certaines *situations* les commissions du FSL peuvent aussi être tributaires de décisions d'autres institutions comme la préfecture dans les procédures d'expulsion ou la commission de surendettement.

Enfin une dernière limite tient aux difficultés parfois insurmontables de certaines *situations* pour lesquelles la commission s'avère impuissante, n'a aucune solution à proposer. L'évaluation de cette impuissance peut elle même être sujette à débat au sein de la commission. En voici un exemple un peu polémique :

La demande émane d'une femme invalide approchant la soixantaine. La commission d'attribution des aides est saisie pour une grosse dette sur les dépenses en énergie. La demandeuse avait établi un plan de surendettement un an auparavant, mais elle ne peut le tenir, et n'a pu faire face à ses dépenses. Elle est dans l'impossibilité de rembourser sa nouvelle dette. Son APL a été suspendue, alors que le loyer résiduel était déjà important par rapport aux revenus. Le représentant du conseil général plaide pour un refus : il n'y a pas d'amélioration de la situation. Brouhaha. Il argumente : la situation est en dehors du règlement. Une participante remarque qu'il y a eu quelques versements sur le loyer. Le représentant du Conseil général explique que c'est malheureux, mais que la commission « n'est pas là pour réfléchir ». La situation n'est pas assainie malgré le plan de la Banque de France. Que reste-t-il à cette dame ? Les restos du cœur ? La commission est mal à l'aise : quelle solution proposer ? Le représentant du Conseil général insiste : malheureusement ils ne sont pas là pour dire une solution mais pour accepter ou refuser l'aide, pas pour fournir une solution. Ce n'est pas le rôle de la commission. Peut-être un foyer-logement ? Les membres de la commission font part de leurs émotions. L'une remarque que de toute façon une aide ne servirait à rien, et espère que le fournisseur n'ait pas le droit de couper le gaz et l'électricité pour une invalide. La commission décide de refuser l'aide. Une participante remarque : « On lui a pas réglé son

109Ni bien sûr le départ d'un des membres, que ce soit le mari indélicat dont il vaudrait mieux se séparer, le beau père vieillissant qui serait peut-être mieux en maison de retraite ou le jeune adulte en âge de quitter le foyer parental...

110Si le règlement comporte une telle clause.

4. Les instances du cas par cas

problème à la pauvre dame ». Une autre « Ca me contrarie ». Le représentant du Conseil général essaie de déridier l'atmosphère : « Le prochain on dit oui »¹¹¹.

Cet exemple un peu étonnant aurait pu soulever d'autres propositions de décisions : un accompagnement social ou une mesure de tutelle, la saisine d'une *commission de recours*... Le représentant du Conseil Général défend ici une interprétation un peu surprenante du rôle de la commission qui ne devrait qu'appliquer le règlement en étant quelque peu aveugle aux conséquences.

D'autres *situations* seront considérées comme difficilement solubles, notamment s'il y a des gros problèmes psychiatriques, s'il y a des problèmes de régularité du séjour. Les agents de l'insertion par le logement peuvent aussi se sentir impuissant face à des choix qu'ils comprennent mal, et sur lesquels ils ne trouvent pas de prise. Mme Le Feur expose une *situation* de ce type :

Mme Le Feur : Ce qui est curieux c'est que les familles n'ont pas toujours conscience de ce que le saturnisme peut avoir comme conséquence sur la vie de leurs enfants, sur leur évolution, sur leur mental, et on voit des familles qui refusent des... Ce que j'ai eu de pire, c'est une jeune femme qui n'avait rien que les prestations familiales, qui avait 18 ans, un gamin de 18 mois, un saturnisme classe 5. [...] C'est [à dire] le pire. On se demande comment le gosse vit encore, quoi, dans ces conditions-là. D'ailleurs, on lui a enlevé son gamin, on l'a mis en crèche tout de suite pour qu'elle l'ait le moins possible dès que les services sociaux se sont aperçus de ça. Elle nous a refusé, à Forcry, un logement à deux pas du tramway... Alors que vraiment, son dossier c'était... C'était un dossier difficile pour un bailleur parce que, une jeune femme aussi jeune, qui a un bébé aussi jeune, qui n'a pas de projet professionnel, qui n'a pas fait d'études, qui est d'une famille où on est déjà en difficulté, enfin... Et avec, malgré tout, au pied de son immeuble un tram qui l'emmène chez maman... On n'a pas compris pourquoi elle ne prenait pas le logement. On n'a vraiment pas compris.

Après cet exposé des différentes limites au pouvoir de décision des magistratures sociales, de natures assez différentes, nous allons conclure cette section sur des phénomènes qui pourraient tendre à remettre en cause le travail au cas par cas.

¹¹¹La boutade n'est pas tout-à-fait anodine. Les décisions prise en commission donnent parfois l'impression de tractations, de type « un prêté pour un rendu ». la commission se rangera à l'avis d'un des membres, qui acceptera de céder sur sa position pour une autre *situation*. Ce principe de réciprocité entre les membres peut donc parfois prendre le pas sur le principe d'équivalence.

4.5. La connaissance des situations

a) Mise à distance et mise en récit dans le travail des magistratures sociales

A certains égards le travail en commissions est une forme de mise à distance par rapport aux interactions de face à face avec les demandeurs. Les bénéficiaires ne sont pas présents. Ils sont tout au plus représentés par l'institution qui a instruit leur dossier, mais ce n'est pas toujours le cas. Il arrive qu'aucun membre ne connaisse directement la *situation* jugée. La collégialité est aussi un élément de cette mise à distance, d'une objectivisation nécessaire aux activités de qualification et de jugement.

Dans l'une des *situations* citées plus haut (§4.2.b), une participante, la représentante de la CAF, se « déporte », ne cherche d'abord pas à influencer le débat mais finit par intervenir de manière décisive dans le débat en expliquant qu'elle a rencontré la demandeuse. Ce balancement reflète bien la forme particulière du travail des magistratures sociales sur les *situations*. Ces instances doivent résoudre dans leur activité la tension entre principe d'individualisation et principe d'équivalence. Bien souvent la connaissance directe des demandeurs, et parfois le simple fait d'avoir parlé de la *situation* avec la collègue qui a instruit le dossier, a une influence prépondérante dans la délibération. Ce qui explique aussi la forte influence du rapport social rédigé par un professionnel, qui a *a priori* dégagé les *problématiques* pertinentes.

L'importance du rapport direct avec le demandeur est abordée par cette responsable d'une *commission de recours* d'une manière assez pragmatique :

Mme Etuel : C'est surtout qu'en fait [en commission de recours] la présentation du travailleur social, donne lieu à un débat. On a parfois des questions ou des choses qui n'ont pas été mentionnées dans le rapport. Si la collègue n'est pas là pour répondre au coup par coup, on ne va pas... Moi, je pourrais me contenter de lire le rapport, et puis si un membre de la commission me dit : « Tiens, il a déjà habité dans un logement ? », ce n'est pas écrit, on ne va pas repasser tous les mois... Le travailleur social est présent.

Mais les travailleurs sociaux qui ont instruit le dossier ne sont pas les seuls à avoir des informations de première main sur les *situations*. Les bailleurs sociaux en particulier peuvent avoir une certaine connaissance de leurs locataires, comme l'explique cette représentante des bailleurs, qui revient également sur l'intérêt d'assister aux commissions :

4. Les instances du cas par cas

Mlle Vestut : Ces commissions locales, c'est vrai que les bailleurs on a tout intérêt à y aller parce qu'on vient pour savoir si un de nos locataires va pouvoir bénéficier d'une aide FSL ou pas. Donc on connaît bien nos locataires, on sait pourquoi ils sont en impayés de loyer. Il y a un passé, donc on est toujours prêts à alimenter le dossier. Parce que bien sûr on connaît certaines choses qu'on peut pas donner dans un dossier, mais lorsqu'on est dans une commission avec les principaux partenaires autour de la table, dans la mesure où ça a quand même un aspect de confidentialité, on peut se dire certaines choses qui peuvent faire peser la balance d'un côté ou d'un autre.

Comment expliquer cette importance de la connaissance directe des demandeurs ? La question peut paraître naïve. Mais elle le paraîtra peut-être moins si on se souvient que dans le paradigme concurrent de l'assurance sociale, il n'est point besoin d'avoir une connaissance approfondie et directe du demandeur pour le rembourser des frais médicaux occasionnés par un rhume. Dans l'insertion par le logement, la construction d'une *situation* doit permettre à la fois une singularisation de la demande et une désingularisation au moyen des *problématiques* et des classes d'équivalence définies par la règle. La *mise en récit* de la *situation* y a une importance capitale.

La *mise en récit* procède ainsi de l'*abduction*¹¹² à partir des éléments disponibles : il faut recréer une trame plausible, mais diverses interprétations sont possibles à partir des indices laissés dans le dossier ou de la connaissance qu'en ont les participants. Laurent Willemez décrit ce type de travail dans le cas des avocats plaidant en conseil de prud'hommes :

Le savoir-faire de l'avocat se rapproche à de multiples reprises de celui de l'historien, puisque la plaidoirie, comme le récit historique, « trie, simplifie, organise, fait tenir un siècle (on pourrait dire une vie de salarié) en une page ». Au-delà de la force de la voix de l'avocat, de la fluidité de son débit, là semble bien sa qualité centrale : sa capacité à « faire des choses qui tiennent », c'est-à-dire à construire un récit vraisemblable à partir de documents. Les zestes de jurisprudence, les petits rappels au Code du travail ne font qu'agrémenter le procès, qui est d'abord l'affrontement de deux récits d'une même histoire de travail. Le savoir juridique accumulé dans les études et dans les affaires antérieures est alors de peu de poids face à ce sens du récit, à cette capacité à restituer des situations de travail que le narrateur n'a pas vécu et qu'il reconstitue à travers les dires de son client et les pièces du dossier. (Willemez, 2004)

Cette description trouve de nombreuses analogies avec la *mise en récit* opérée par les magistratures sociales, et permet d'en éclairer l'instabilité. Le rapport social, première *mise en récit*, permet ou pas de se rapprocher de l'idéal-type du bénéficiaire légitime. Certains points pourront être soulignés, euphémisés, omis ou simplement méconnus. Les raisonnements de la magistrature

¹¹²La notion d'*abduction* vient du logicien Charles Peirce (cité dans Linhardt, 2006, p 94). Elle renvoie à une opération logique distincte de l'induction et de la déduction. Partant des faits elle cherche une hypothèse qui pourrait l'expliquer, à recréer un premier terme dont pourrait être déduit le fait. Elle est donc par nature incertaine, amène à procéder à des recoupements. L'*abduction* est typique du travail d'enquête, policière ou scientifique. Voir aussi (Catellin, 2007).

sociale se font ensuite selon certaines lignes biographiques, en abandonnent d'autres. Le « passage du récit privé au récit civil », la *mise en récit* comportent toujours des zones d'ombres. L'illusion de saisir un sens dans la vie des demandeurs – ou au moins le sens nécessaire pour trancher -, cette « illusion biographique » ici nécessaire au jugement, reste fragile, labile. Cependant s'il suffit de trouver une biographie convenable, acceptée ou tolérée par tous, et qui ne sera jamais qu'une approximation, le relativisme en la matière ne peut-être total : toutes les biographies ne sont pas possibles et plausibles, toutes n'ont pas la même solidité (appuyée sur des objets etc). La connaissance directe ou éventuellement par l'intermédiaire d'un collègue sera toujours plus légitime dans la *mise en récit* de la commission que des spéculations uniquement basées sur les trois strates du dossier.

Remarquons qu'une *mise en récit* sophistiquée n'est pas toujours nécessaire, et qu'il y a aussi des limites à l'exploration des biographies. La biographie ne se complexifie que sous l'effet des critiques qui amènent à la renforcer, et à examiner les pièces justificatives du dossier par exemple. Les limites à l'exploration peuvent être légales, morales¹¹³ ou matérielles : temps pour élaborer la *mise en récit*, pièces justificatives disponibles.

Cette mise à distance partielle, prenant en compte l'antagonisme entre individualisation et principe d'équivalence, doit également respecter des normes de confidentialité concernant certains aspects de la vie des demandeurs ou les délibérations des commissions. Les deux sous-sections suivantes vont aborder ces questions selon deux points de vue légèrement différents.

b) La question de la confidentialité

La question de la confidentialité dans l'examen des *situations* pose d'une autre manière la question des limites à la connaissances des *situations*. Cette question a plusieurs bornes : qu'est-ce que la commission ne devrait pas avoir à savoir ? Comment protéger la franchise des débats et la non-divulgence des avis émis dans le secret de la délibération ? Ces questions se rapprochent du problème plus spécifique de l'anonymat des dossiers que nous abordons dans la sous-section suivante.

L'article 13 du décret du 22 octobre 1999 dispose que :

Le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement [...] détermine [...] les modalités pratiques permettant d'assurer la confidentialité à l'égard des tiers.

La lettre-circulaire du 7 juin 2001 explicite cette obligation :

113 Trop vouloir en savoir pourrait être humiliant au sens d'Avishai Margalit (Margalit, 2007).

4. Les instances du cas par cas

Les personnes et les familles qui s'adressent au FSL ont droit à la protection de leur vie privée. Dès lors, les informations concernant leur situation familiale, économique et sociale, portées à la connaissance des membres de la commission qui examine leur dossier, doivent demeurer confidentielles à l'égard des tiers non-membres de la commission. Il ne peut bien évidemment être fait état en dehors de la commission du contenu de ses délibérations, notamment de l'avis particulier d'un de ses membres. Les décisions ont un caractère collégial, et les procès verbaux sont confidentiels. La notification de la décision, accompagnée de la motivation du refus éventuel, est destinée au demandeur et au seul ménage concerné.

Les dispositions prises pour garantir cette confidentialité sont portées dans le règlement intérieur.

Ces dispositions sont abrogées par le nouveau décret sur les FSL du 2 mars 2005 pris après la décentralisation. Les exigences de confidentialité ne sont donc plus présentes en tant que telles dans les textes concernant la gestion des FSL, mais peuvent découler d'autres obligations plus générales¹¹⁴.

Les règlements intérieurs des FSL reprennent parfois tels que la formulation de la lettre-circulaire de 2001¹¹⁵, d'autres précisent que :

En début de chaque séance le président rappelle les règles de confidentialité :

- les éléments portés à la connaissance des membres (dans les dossiers ou au cours des débats) de la commission doivent demeurer confidentiels.
- les dossiers remis en début de séance à chaque participant doivent être remis en fin de séance au secrétaire du FSL.
- les éléments évoqués en séance ne peuvent faire l'objet d'une divulgation en dehors de la commission.

Cet extrait est tiré du règlement intérieur du Maine et Loire. La formulation en est identique dans les versions de 2004 et 2007. La version de 2004 ajoutait au préalable que « Le présent règlement prévoit le respect de la confidentialité des dossiers et des *situations* y compris lors de l'examen par les commissions. » La confidentialité s'entend donc tant vis-à-vis de l'extérieur qu'au sein de la commission elle-même. Ce règlement précise en conséquence, tant en 2004 qu'en 2007, à quelles institutions seront adressées avant les commissions d'attribution, des listes nominatives complètes ou partielles des demandes examinées.

Ce mode de fonctionnement existe bien sûr dans d'autres départements. Toutes les parties-prenantes aux commissions d'attribution des aides n'ont pas accès à des listes complètes lors de la phase d'instruction. Par exemple les bailleurs sociaux, ou les fournisseurs d'énergie n'auront accès

¹¹⁴Le règlement du FSL parisien antérieur à 2005 mentionne, en plus de l'article 13 du décret de 1999, abrogé par la suite, l'article L 226-13 du Code Pénal sanctionnant la violation du secret professionnel. Le règlement de Seine-Saint-Denis de 2006 mentionne également cet article.

¹¹⁵Règlement intérieur du FSL de la Charente.

qu'aux dossiers les concernant, tandis que le Conseil général ou la CAF auront accès à tous les dossiers. Toutefois lors de la séance de la commission, tous les participants voient exposées toutes les *situations*¹¹⁶. Les dossiers peuvent être nominatifs ou anonymes selon les départements.

Le règlement du FSL des Côtes d'Armor de 2006 précise que :

L'exposé de la situation sociale doit être synthétique et comporter les informations utiles à la compréhension de la situation du demandeur. La problématique du logement doit en être cependant l'élément central. Dans un souci de respect du secret professionnel, ne doivent pas figurer des informations à caractère confidentiel ou n'ayant pas d'incidences sur la problématique logement (protection de l'enfance, éléments détaillés des problèmes de santé, ...). Seuls les éléments ayant un impact sur la situation financière et de logement sont présents dans cet exposé de la situation (exemples : chômage, maladie, déménagement, diminution ou augmentation des frais de garde d'enfant(s), de trajet, frais liés à une formation, à un handicap...)

Le règlement intérieur du FSL de la Seine-Saint-Denis de 2003 ajoute aux recommandations de la lettre-circulaire de 2001 que les éléments portés à la connaissance des participants aux différentes instances « ne peuvent être utilisés dans d'autres instances, ni pour d'autres motifs que l'examen de l'opportunité [des aides] ». Il précise par ailleurs que pour les dispositifs de relogement, les demandeurs doivent « être informés et avoir accepté le principe » du transfert de leurs dossiers aux bailleurs¹¹⁷.

La confidentialité s'applique autant sur les informations contenues dans le dossier qu'aux délibérations des commissions... et peut donc en particulier être opposée au demandeur lui-même. La lettre circulaire ne précise-t-elle pas qu' « *Il ne peut bien évidemment être fait état en dehors de la commission du contenu de ses délibérations, notamment de l'avis particulier d'un de ses membres* ». Par ailleurs le décret de 1999 comme la loi de décentralisation précisent que

Art 24. Le fonds de solidarité pour le logement, le fonds local ou l'association est saisi : [...]

2. avec l'accord de cette personne ou famille, par toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation

Ce que la lettre-circulaire de 2001 interprétait comme suit :

¹¹⁷En effet, les dossiers de demande d'aides du FSL sont en général plus complets et plus personnels que les demandes de logements classiques: ils comportent notamment une évaluation réalisée par un travailleur social. Toutefois ce genre d'évaluation peut aussi être demandée par le bailleur social dans le cadre d'une procédure d'attribution usuelle, qui n'aurait pas transité par le FSL.

Dans le règlement de 2006 les formulations sont plus générales. Après la référence au code pénal on lit « Les informations utilisées pour le traitement des dossiers de demande ne peuvent être utilisées à d'autres fins » et « les personnes sont informées des circuits de traitement des dossiers et des services destinataires des informations contenues ».

4. Les instances du cas par cas

Le décret subordonne la saisine prévue au 2. de l'article 24, qui concerne surtout les bailleurs et les travailleurs sociaux, à l'accord de la personne ou de la famille. Cette disposition correspond au souci de respecter la vie privée des personnes et familles intéressées, et de les responsabiliser et les impliquer même si elles ne saisissent pas directement le FSL.¹¹⁸

Ces deux points, confidentialité sur les délibérations et sur les avis des participants et nécessité de l'accord des ménages concernés, posent parfois un problème inattendu. Quel sera l'accès de l'utilisateur à son propre dossier ? Peut-il lire l'évaluation sociale ? Peut-il avoir accès aux commentaires et appréciations que fait le travailleur social, souvent par écrit, dans un document qui fait partie du dossier lui-même ? Quelle est la relation entre le demandeur et la *situation* ?

Le plus souvent, le travailleur social qui a rédigé la demande n'assistera pas à la commission d'attribution. Son institution de rattachement peut être représentée lors de la commission, et il peut donner des informations à son représentant – s'il ne siège pas lui-même. Il donne donc un avis écrit sur la demande, qui peut être inclus dans son évaluation sociale¹¹⁹. Les travailleurs sociaux se retrouvent ainsi entre deux exigences : ils peuvent souhaiter avoir eux aussi un avis confidentiel et en même temps sont tenus de solliciter l'accord des demandeurs – *a minima* par un paraphe sur la demande.

Les parties pouvant être formellement rédigées par les demandeurs eux-mêmes, et celles devant être remplies exclusivement par le travailleur social, sont souvent entremêlées dans le document de demande d'aide. Selon la forme de ce document il sera possible ou pas de dissocier l'avis du travailleur social de la demande proprement dite, telle qu'elle sera « lue et approuvée » par le demandeur. Parfois les parties d'évaluation sociale doivent être expressément signées par le demandeur et le « prescripteur ». Dans d'autres documents la présence effective du demandeur, ou la réalité d'une demande effectuée par le demandeur seul semblent assez théoriques. C'est le cas quand le dossier commence en demandant les informations concernant le « service instructeur de la demande », avant même le nom du demandeur, quand plusieurs cases portent la mention « commentaires » voire « votre avis » qui ne sont pas vraiment destinées au demandeur lui-même.

¹¹⁸Notons que les dispositions relatives aux autres possibilités de saisine par d'autres organismes, comme la CDAPL, l'organisme payeur de l'aide au logement (CAF ou MSA), ou le préfet ne mentionnent pas cette nécessité de l'accord des personnes. Ces saisines sont certainement assez rares et interviennent principalement dans le cadre de la prévention des expulsions locatives concernant des ménages inconnus des services sociaux. L'enjeu est alors de mettre en marche les procédures de demande d'aide du FSL, et de prendre contact avec les ménages.

Le cas des CAF ou MSA est plus ambigu car elles peuvent aussi relever des organismes pouvant saisir le FSL selon la procédure habituelle de saisine par un travailleur social. En tout état de cause, l'accord des ménages concernés est nécessaire dans tous les cas : mutisme ou refus seront parfois interprétés comme de la mauvaise foi.

¹¹⁹C'est en fait habituellement le seul agent à donner son avis par écrit. Les exceptions sont les procédures d'expulsion, où l'avis du maire et l'enquête de police donnent lieu à des pièces écrites.

Ou encore quand le dossier est composé de plusieurs feuilles volantes facilement séparables, dont une seule doit être signée par le demandeur¹²⁰.

Exception notable, le dossier de demande d'aide des Alpes-Maritimes est rédigé comme à destination des demandeurs, sans mention d'un « prescripteur » donnant un avis, sous forme d'un fichier informatique facilement accessible en ligne et pouvant être rempli à l'écran avant d'être imprimé et envoyé au FSL.

Il ne faut pas forcément voir de malice des organisateurs du FSL dans ces différents arrangements¹²¹. Ils montrent comment cette double contrainte, parfois mal vécue par les intervenants sociaux, a été ou non abordée et quelles réponses ont pu y être apportées le cas échéant.

En dehors des contraintes plus ou moins fortes que crée la forme des dossiers de demande, l'interaction entre le demandeur et le travailleur social amène parfois les rédacteurs des évaluations sociales à se livrer à des jeux d'écriture ou à un « art d'écrire ». Nous pensons ici au sens que Léo Strauss prête à cette expression dans *Persécution et art d'écrire* (Strauss, 2003). L'auteur estime qu'un certain nombre de philosophes ont pu écrire de manière à échapper à des censures, et en voulant faire passer des messages partiellement voilés. Dans cet « art d'écrire », il s'agit avant tout de tromper le censeur, et de se faire reconnaître d'éventuels condisciples¹²².

Par exemple le référent social pourra écrire « pour ces raisons, *la famille* demande une aide du FSL » au lieu de « pour ces raisons, *nous* demandons une aide de FSL ». Dans les deux cas la famille signe sans estimer que la formule lui porte préjudice. Mais la première variante dénote en fait une défiance du travailleur social que la commission saura relever. Cet « art d'écrire » est une protection pour le travailleur social dans l'interaction avec le ménage : ses scrupules ne sont pas décelables et il ne pourra être tenu pour responsable d'un éventuel refus de la commission.

120 On peut imaginer que le « référent » social puisse faire signer un document partiellement rempli et note son avis après la signature du demandeur. La forme du dossier favorise ou pas cet aménagement de la règle. Il est évidemment toujours possible de donner son avis par téléphone au secrétariat du FSL ou de le noter séparément sur papier libre.

121 Tout dépend en fait du sens donné à ces arrangements par les agents, de l'expression donnée ou pas à ce conflit entre confidentialité et expression du travailleur social, si ce conflit est apparu ou pas, ce qu'il est précisé aux demandeurs... En basculant d'un usage courant à un usage « savant » du mot, on peut dire qu'il y a malice quand il y a arrangement au sens de Boltanski et Thévenot : le compromis n'est pas interrogé, est passé sous silence, n'a pas reçu de justifications lors de disputes etc. Si le conflit a été exposé, rendu public et s'il a reçu une réponse en étant notamment fixé dans des objets (forme du dossier), on sort de l'arrangement.

122 Nous ne pouvons pas discuter de la pertinence de cette approche en philosophie. D'autant qu'il y a peut-être un « art d'écrire » dans le texte de Léo Strauss, écrit en pleine Seconde guerre mondiale. Il est certain en tout cas que cet « art d'écrire » est pratiqué régulièrement par des auteurs – philosophes ou non - soumis à des régimes dictatoriaux.

L'extrait suivant donne une vision un peu amusée de cette manière d'écrire, par une personne destinataire de cette prose, que nous avons déjà rencontrée comme responsable d'un service délégué, qui siège également dans une commission d'attribution :

Mme Jollot : C'est vrai que dans les rapports, les assistants sociaux écrivent des choses de façon un petit peu sibylline, il faut lire entre les lignes (*rire*). Donc quand on est un petit peu habituée, on comprend certaines formes ou certaines phrases, après il faut aller un petit peu à la pêche aux informations concrètes, et c'est vrai qu'il y a des choses que les travailleurs sociaux n'écriront jamais, et qu'ils diront en commission, sachant que la commission ne va pas acter tous les propos bien sûr.

L'amusement vient peut-être du fait que ces précautions peuvent paraître superfétatoires à ceux qui ne sont pas soumis à l'interaction avec l'utilisateur, et du fait que l'art d'écrire est parfois tellement abscons qu'il n'est pas compris. *A minima* le lecteur « habitué », au delà des détours connus, peut détecter qu'il y a quelque chose à creuser, qui nécessite d'« aller à la pêche aux informations ». L'extrait donne aussi des indications sur les manières d'en savoir plus. Si certaines choses ne sont pas écrites – mais rappelons que les travailleurs sociaux sont pratiquement les seuls à donner leur avis par écrit – elles peuvent être communiquées oralement. Dans le cadre de la commission, pour peu qu'ils y assistent, les travailleurs sociaux instructeurs bénéficient de la même confidentialité que les autres participants¹²³.

Après avoir exposé ces enjeux de la confidentialité, nous allons en préciser un point particulier, l'anonymat des dossiers examinés par les magistratures sociales.

c) L'anonymat, tensions entre transparence et secret

La question de l'anonymat des dossiers se pose aux commissions d'attribution des aides. Les participants à la commission doivent-ils connaître le nom des ménages demandeurs, ou cette identité doit-elle être préservée ? Les différentes commissions observées n'ont pas toute la même manière d'aborder ce problème¹²⁴.

Cet anonymat est toujours issu d'un travail d'anonymisation. En effet les dossiers déposés aux secrétariats des commissions sont nominatifs. Le travail de contact et de vérification du secrétariat

123L'échange peut bien sûr être également téléphonique, mode de relation fréquent entre les secrétariats des FSL et les travailleurs sociaux.

124Isabelle Astier analyse longuement la question de l'anonymat des dossiers dans le cadre du RMI et les discussions parlementaires à ce sujet en 1992 au moment du renouvellement de la loi sur le RMI (Astier, 1997, p 136-144). Dans le cas de l'insertion par le logement nous n'avons pas entendu ou lu d'arguments en défense du dossier nominatif plutôt qu'anonyme.

ou du service social qui a monté les dossiers amène à poser des questions sur une *situation* précise, identifiée par un nom. Le nom est le repère commun à toutes les institutions, l'identifiant qui réunit les informations parcellaires qu'ont les différents partenaires¹²⁵. Si l'anonymat est préservé en commission, le nom a pu être connu des participants au cours du travail d'instruction du dossier. L'anonymat, quand il existe, est donc toujours imparfait, toujours limité à certains acteurs de la commission.

A un autre degré, l'anonymat des dossiers a pu simplement être opposé à l'enquêteur. Par exemple alors qu'une commission travaillait habituellement avec des dossiers non-anonymes, ma présence a impliqué qu'ils le deviennent¹²⁶. Dans une autre commission, il m'a été dit « *Il est bien entendu que tout ce que vous avez entendu ne sort pas d'ici* », avec l'injonction de rendre les dossiers – nominatifs – que je pensais pouvoir garder. Ailleurs on m'a distribué comme aux autres la liste nominative ou non des *situations* examinées et j'ai pu repartir avec sans encombre – ce qui facilite le travail de relecture.

L'anonymat marque ainsi une clôture, entre un intérieur et un extérieur que j'ai pu franchir ou pas. Il met à jour une tension entre exigence de publicité des critères de jugements et respect des personnes.

Cette tension peut expliquer le fait que les commissions doivent statuer sur des *situations* et non juger des personnes. Pour reprendre la terminologie des *Economies de la grandeur* et du *Nouvel esprit du capitalisme*, dans la logique d'une cité, qui serait ici la cité civique, des éléments extérieurs à la cité (issu du monde domestique par exemple) ne doivent pas perturber l'épreuve que constitue ici la prise de décision de la commission¹²⁷.

125 Pierre Bourdieu écrit à propos du nom : « Le monde social [...] propose et dispose toutes sortes d'institutions de totalisation et d'unification du moi. La plus évidente est évidemment le nom propre qui, en tant que « désignateur rigide », selon l'expression de Kripke, « désigne le même objet en n'importe quel univers possible », c'est-à-dire, concrètement, dans des états différents du même champ social (constance diachronique) ou dans des champs différents au même moment (unité synchronique par-delà la multiplicité des positions occupées. [...]). Par cette forme tout à fait singulière de nomination que constitue le nom propre, se trouve instituée une identité sociale constante et durable qui garantit l'identité de l'individu biologique dans tous les champs possibles où il intervient en tant qu'agent, c'est-à-dire dans toutes ses histoires de vie possibles. » (Bourdieu, 1986)

126 Il est possible que certaines commissions travaillent sur des dossiers nominatifs uniquement par commodité pratique, en faisant confiance aux différents membres sur l'usage qui sera fait des informations. L'irruption d'un inconnu a ici amené à masquer oralement les identités figurant sur les dossiers, auquel je n'avais pas accès.

127 L'anonymat des copies dans les concours administratifs ou les examens participe d'une même réflexion (exemple de purification de l'épreuve dans Boltanski et Chiapello, 1999). L'anonymat est peut-être ce qui transforme le « contrôle » des écoliers, marqué de la relation entre l'enseignant et l'élève, en « examen » des étudiants.

Mais dans le même temps le travail sur les *situations* est plus que le traitement bureaucratique de dossiers administratifs. Le problème est la qualification de ce sur quoi la commission travaille ou devrait travailler. Il en résulte une ambiguïté sur ce qu'il est nécessaire de savoir et sur ce qui fera dire « ça on a pas à le savoir ». Comme résultant d'un compromis, la commission d'attribution des aides sait beaucoup et peu à la fois. Elle sait beaucoup, au moyen des informations contenues dans les trois strates du dossier et des connaissances apportées par les différents participants. Mais elle ne doit pas tout savoir. Des contraintes légales, réglementaires et des normes locales limitent sa connaissance. On peut donc estimer qu'elle sait peu, c'est à dire pas assez pour prendre des décisions assurées. Elle ne sait pas tout et peut craindre d'être roulée. D'autant plus que ses participants peuvent être sensibles aux critiques dénonçant l'assistance comme de l'assistanat ou supposant une porosité à la fraude, ce qui alimentera le soupçon et le rejet de la « chronicité » de l'aide. Les pièces justificatives ne sont-elles pas falsifiées ? Le rapport social est-il complet ? Le travailleur social n'a-t-il pas été dupé, à moins qu'il ne cherche lui-même à duper¹²⁸?

L'absence physique du demandeur favorise la distanciation. L'anonymat double cet effet, et favorise ainsi la formation d'une *situation*. Il permet davantage une désassignation, une séparation de l'individu et d'une biographie synthétisée dans un rapport social¹²⁹. La commission se livre alors à un travail de réassignation – une réassignation *de la situation* - notamment à une catégorie d'action publique, à un dispositif du Plan départemental (« Ça c'est un bail glissant »). C'est en cela que la magistrature sociale mène aussi un travail de qualification¹³⁰.

L'anonymat rend plus facile le « raccommodage » d'une biographie dans une *mise en récit* que le nom permet de contester. Le nom raccroche à une histoire moins unidimensionnelle, que pourront reconnaître des participants à la commission qui souhaiteraient contester la *mise en récit*.

L'anonymat a parfois une valeur surtout symbolique, il sera peu protecteur pour les *situations* les plus connues, identifiables à mille autres signes (adresse, âge et composition familiale, bailleur etc)¹³¹. Il protégera mieux les ménages inconnus des participants, en limitant la connaissance qu'ils pourront en avoir.

128 Toutes interrogations visant à se prémunir de l'inconnu, de l'erreur ou de la manipulation, et qui tentent ainsi de conjurer une incertitude fondamentale.

129 Par exemple une de nos interlocutrices, Mlle Dardet, citée plus haut (§4.4.b) estimait que l'anonymat peut prémunir des discriminations sur la base d'un nom à consonance étrangère. Cependant le nom n'est pas le seul indice d'une nationalité ou origine étrangère. Cette information peut affleurer dans le rapport social, par la mention de problèmes dans la régularité des papiers ou la demande d'asile, l'évocation de voyages à l'étranger (par exemple pour des obsèques), ou la mention que le demandeur a été un temps « hébergé chez un compatriote ».

130 Rappelons que certains auteurs voient le travail de qualification des faits comme une tâche aveugle de la notion de magistrature sociale (Choquet et Sayn, 2000).

Comment sont créées ces *situations* « les plus connues »? Il y a bien sûr pour ces ménages la fréquentation ancienne et régulière des services sociaux et la récurrence des problèmes. La connaissance de ces *situations* particulières fait partie de la socialisation commune des membres des commissions. Elle peut être mobilisée dans les relations de ces ménages avec les différents intervenants du logement des personnes défavorisées. L'extrait d'entretien suivant, réalisé avec une responsable d'un bailleur social, éclaire ces mécanismes :

L.B. : Mais alors comment savez-vous que pour [tel] ménage vous allez devoir chercher plus d'informations, [parmi les] gens qui vous demandent un logement ? Comment faites-vous?

Mme Réduit : [...] On a déjà des noms que l'on connaît par rapport aux séances auxquelles on assiste¹³², donc il y a des noms qui nous parlent franchement. En bon, en moins bon. Donc en fonction déjà, on a une petite idée. [...]

Mme Réduit : [*En n'étant pas d'ici,*] j'ai eu beaucoup de mal à faire ma place [*dans les instances partenariales*] parce que je n'avais pas du tout l'historique des noms de famille qu'il faut à tout prix connaître et dont tout le monde connaît le parcours. Donc c'est vrai que je posais certainement des questions très naïves à plusieurs reprises pour petit à petit faire marcher ma mémoire et m'enrichir de tout ça.

Le non-anonymat crée donc aussi la connaissance des dossiers, et l'identification des *situations* les plus lourdes. Les participants aux différentes instances ne percevraient pas forcément que les *situations* anonymes examinées se rapportent en fait aux mêmes ménages d'une commission à l'autre¹³³. Cette connaissance des noms « *qu'il faut à tout prix connaître et dont tout le monde connaît le parcours* » paraît essentielle à Mme Réduit. Elle est utile pour identifier des candidatures à problème pour les attributions de logement; Mme Réduit peut alors mieux savoir pour quel ménage demander un rapport d'un travailleur social, une aide du FSL ou une mesure du PDALPD. Elle est également utile dans la socialisation aux instances elles-mêmes, pour pouvoir y « *faire sa place* », par le partage de connaissances et de références communes.

131A la limite l'anonymat total, qui nécessiterait un fort travail de filtrage en amont de la commission et une séparation très nette de l'instruction des dossiers et des instances de jugement rendrait tributaire du seul rapport social. En fait, cet anonymat total est difficile à concevoir dans le cadre des magistratures sociales et du paradigme de l'insertion, insistant sur l'adaptation des solutions proposées.

132Les participants aux commissions étudiées participent souvent à plusieurs commissions différentes, liées ou non au PDALPD (Politique de la Ville, prévention de la délinquance etc). Certaines *situations* vont être examinées dans différentes instances à un titre ou un autre et pourront, si le traitement est nominatif, être reconnues d'une instance à l'autre, d'une manière transverse.

133Rappelons qu'avec la *situation*, la personne est schématisée, de plus elle n'est pas présente physiquement dans ces différentes instances. Comme précisé précédemment, il y a une *situation* par instance différente. Le non-anonymat permet de connecter entre elles ces différentes *situations*, amenant à une connaissance de plus en plus fine, réticulaire, de l'usager.

En écho à cette pratique de Mme Réduit, un compte-rendu d'un groupe de travail sur le règlement intérieur dans un autre département mentionne une discussion à ce sujet :

Un autre aspect est évoqué, qui suscite des réserves : nombreux bailleurs souhaitent être représentés au sein des Commissions Locales (représentation « technique » pour donner des informations utiles aux prises de décisions, sans voix délibérative).

L'anonymat des dossiers lors de la présentation aux membres de la Commission doit être respecté. L'écriture du nouveau règlement est l'occasion de redéfinir des règles déontologiques et rétablir une certaine éthique.

La présence, même limitée, « technique », des bailleurs semble poser problème, et la question de l'anonymat y fait directement suite – sans qu'on sache si les deux points étaient vraiment liés dans la discussion. Effet de composition ou réel lien, il semble que l'anonymat vise à se prémunir d'éventuelles visées inquisitoriales d'un acteur puissant¹³⁴.

Pour prendre un dernier exemple, la question des certificats médicaux abordée également dans ces groupes de travail résume un certain nombre d'interrogations sur la confidentialité et l'anonymat. Il s'agit de savoir que faire de certificats médicaux joints aux dossiers de demande. Faut-il les lire ? Doit-on les demander ? Ces questions touchent directement à l'intimité des demandeurs, qui ne souhaitent pas forcément que leur bailleur et les partenaires plus ou moins identifiés du FSL en ait connaissance. On lit ainsi dans un premier compte-rendu de groupe de travail :

Selon [la représentante des bailleurs sociaux], les bailleurs n'ont pas besoin des certificats médicaux mais d'avoir des informations sur le type d'aménagement particulier nécessaire pour le logement de la famille (aménagement lié à la présence d'un fauteuil roulant, besoin d'espace particulier, d'un ascenseur pas trop souvent en panne). On pourrait s'inspirer de grilles AGIRC (en plus simple et moins médicalisé).

Sur la question de la confidentialité des certificats médicaux, [un autre participant] estime que cela ne pose pas de difficultés si la famille est informée de la destination et de l'usage des certificats qu'elle accepte de communiquer. Il pourrait être envisagé de restreindre l'accès en mettant les certificats dans une enveloppe « confidentiel » mais cela pose le problème de savoir qui aurait le droit de la consulter dans la mesure où il n'y a aucun médecin dans le processus. Alors qui le serait [autorisé] et pourquoi ?

Certaines informations paraissent parfois nécessaires, mais d'autres moins, et certains craignent également des certificats de complaisance. Une solution médiane est trouvée dans une nouvelle réunion :

¹³⁴Quand à la remarque disant que le règlement doit permettre de « rétablir une certaine éthique », elle amène à se demander si la règle peut agir sur la norme. Il est probable que la règle peut s'incorporer sous la forme d'une norme. Mais quand on change la règle il peut y avoir ensuite un « hystérésis » : l'ancienne règle perdure comme norme alors qu'elle n'existe plus comme règle.

Le secret médical doit bien sûr être respecté, mais certaines situations personnelles peuvent être dévoilées uniquement si elles permettent de justifier une demande (cas des relogements prioritaires notamment).

Cette dernière distinction rappelle que ces mesures de confidentialité ont aussi pour but de protéger les demandeurs d'atteintes excessives à la vie privée. L'anonymat est une manière de monter en généralité, de créer une *situation*, bref de limiter *in fine* la personnalisation. Mais la personnalisation du côté de la demande n'est possible que par une personnalisation en retour des agents qui attribuent les aides.

d) La personnalisation en miroir des politiques publiques

L'extrait d'entretien suivant rappelle combien le paradigme de l'insertion fait appel à une mobilisation des bénéficiaires, qui doivent activement concourir à la résolution de leurs *problématiques* :

Mme Ilya : Le respect, enfin, l'éthique de l'association c'est de redire : « On est responsable de son destin ». C'est un raccourci un petit peu simple, mais c'est vraiment de redire : « On veut casser cet assistanat qui existe ». On veut vraiment remettre la personne responsable de ses actes, des conséquences qui l'ont amenée à être en rupture de logement et à être rejetée par des bailleurs publics actuellement en redisant : « Vous êtes demandeurs », bien sûr ils le sont, mais ça s'accompagne en fait d'obligations qu'on décline. Quand on s'aperçoit que cette famille est demandeuse et mobilisée pour faire évoluer une situation pour laquelle il n'y a pas de solution et sur laquelle elle est dans une impasse, on profite de cette mobilisation et de cette énergie pour justement l'encadrer en disant : « On fait ça, le bail glissant c'est une sous-location pendant 12 mois ». C'est très court.

Mais cette forte implication ne naît pas forcément seule. Elle nécessite un écho, un soutien tout aussi actif des agents de l'insertion¹³⁵. L'extrait de la recension citée plus haut (§2.4.b) lie l'implication des bénéficiaires dont parle Mme Ilya et l'implication personnelle des travailleurs sociaux :

Un critère essentiel [dans l'évaluation de chaque candidature] est retenu : la capacité à se mettre en mouvement et à rebondir en utilisant tant son énergie vitale que le désir de s'en sortir. [...] C'est là un paradoxe permanent : comment demander à quelqu'un qui est anesthésié par de nombreuses années de désinsertion, d'échecs répétés, d'étiquetage social, d'auto-dévalorisation, de sentiment d'incapacité et d'inutilité sociale, de se montrer dynamique et optimiste face à l'avenir ? C'est tout le

¹³⁵Comme le dit Jacques Ion : « À l'avènement de la personne comme objet de traitement du social, correspond ainsi, du côté professionnel, l'avènement de l'intervenant mobilisant sa personne singulière » (cité dans Astier, 2007, p 120)

4. Les instances du cas par cas

travail des intervenants à qui l'on demande de chercher, de favoriser et de trouver le potentiel et les ressources le plus souvent enfouis et cachés. [...] Le profil idoine du professionnel est alors fait d'inclinaison à la positivité, d'engagement ainsi que d'une grande disposition à l'espoir et à l'enthousiasme. Trémintin, 2004

On voit que l'exigence de mobilisation pèse autant sur les bénéficiaires que sur les travailleurs sociaux qui les accompagnent. Malgré les compétences professionnelles et les supports qu'assure l'institution, il n'est pas toujours évident de n'être pas touché, voire atteint par les plongées dans la vie personnelle des demandeurs, comme l'explique cette conseillère en économie sociale et familiale :

Mme Benhade : Il y a aussi une part de subjectif qui fait que tu sens que la personne a envie de s'en sortir, qu'elle est quelque part honnête. Quand on parlait de bonne foi ou de mauvaise foi, il y a quand même des gens que tu sens dans la détresse et que tu sens malgré tout honnêtes et il ne faut pas se leurrer, on n'est pas des choux-fleurs, on ne travaille pas avec des choux-fleurs, donc forcément, il y a quand même une atteinte affective même si on se met des barrières, mais... [...] Je pense que pour avoir une écoute, une vraie écoute, il faut aussi un petit peu intégrer l'affectif de la personne - parce que sinon, tu es un robot, tu es neutre et tu t'en fous - à ce moment-là, tu peux avoir des relations d'aide. [...] Il y a des situations où le je leur dis : « Ok, le budget est serré, vous êtes dans le truc, donc il va falloir essayer de travailler ça ». Comment ils mangent, le mode de consommation d'énergie, tout ça. Après, des choses beaucoup plus techniques. Et c'est vrai que là, tu rentres dans l'intimité des gens. Tu rentres vraiment dans l'intimité, dans l'habitude, dans le quotidien.

La gestion de ces difficultés particulières peut même devenir une *problématique* interne aux associations d'insertion par le logement, amenant à l'organisation de réunions internes faisant appel à des psychologues :

Mme Utrillet : On a une psychologue qui intervient deux fois par mois, où là, elle travaille avec nous autour de situations apportées par les travailleurs sociaux, des situations dans lesquelles ils sont en difficulté, et on essaye de réfléchir avec son éclairage particulier à elle, de réfléchir à : comment on travaillait avec cette famille ? Comment on peut mieux travailler avec elle et qu'est-ce que ça renvoie avec notre pratique quotidienne.

De telles régulations internes, sous des formes diverses, existent dans de nombreuses associations dont celle de Mme Ilya citée plus haut¹³⁶.

À la personnalisation du traitement des dossiers répond une personnalisation en miroir des politiques publiques, par les acteurs qui les mettent en place et les conduisent¹³⁷. Comme le note Isabelle Astier, cette personnalisation n'est pas sans risque vis-à-vis du principe d'équivalence :

¹³⁶J'ai pu assister à une de ces réunions chez l'une des associations rencontrées : ma demande de rencontre avec les travailleurs sociaux s'est transformée en participation à une réunion interne en tant qu'intervenant extérieur. Cette réunion n'apparaît malheureusement pas dans les observations citées, mais le rapport personnel aux bénéficiaires en était un élément important.

Le droit à l'insertion implique une personnalisation et une évaluation de « ce que dit » la personne, ses envies, ses répulsions, ses goûts, ses capacités, ses engagements, ses déboires et ses réussites ; et, ce faisant, nous sommes en décalage avec le principe d'égalité qui veut que la justice se tienne dans le fait de traiter tout le monde de façon identique. Pourquoi ? Parce que ses dégoûts peuvent nous dégoûter, ses engagements nous plaire, nous pouvons nuancer ses réussites, penser que ses déboires sont utiles, etc. Bref, notre évaluation individuelle s'alimente de cette interaction même tout en faisant appel à quelques principes, à des plans ou des programmes, des échelles de mesure. (Astier, 1997, p 29)

Les exemples cités concernaient des travailleurs sociaux dans leur relation avec les usagers, mais les participants aux magistratures sociales sont aussi sujets à cette personnalisation en miroir, comme on a pu le deviner dans les extraits d'observations cités. Difficile de considérer l'usager comme une personne sans mettre en jeu des réactions en tant que personne du côté des évaluateurs. La création de *situations*, le règlement, l'accord sur la norme comme les limites à la connaissance des *situations* régulent les effets de cette personnalisation, sans les supprimer entièrement – ce serait supprimer la possibilité d'une magistrature sociale¹³⁸.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a pu aborder plusieurs dimensions du travail des magistratures sociales, des aspects les plus pratiques comme l'organisation des débats en son sein, aux interrogations plus théoriques sur le sens à donner aux dérogations et aux jeux entre norme et règle dans leur activité. Nous avons précisé un idéal-type du bénéficiaire, reflet des normes de l'insertion par le logement et sommes

137 Dans un autre domaine Isabelle Astier remarquait également l'importance de qualités très personnelles, de « compétences biographiques » dans le recrutement d'agents de médiation ou d'assistant de vie scolaire. La proximité sociologique avec les agents des conflits qu'ils doivent anticiper et atténuer est un élément primordial de leur identité personnelle (Astier, 2007)

138 Didier Fassin montre dans son étude sur le Fonds social d'urgence que les critères d'attribution, uniquement basés sur la norme en l'absence de règlement, semblaient différer suivant les présidents de séance, voire au cours d'une même séance (Fassin, 2001). Dans le cadre du FSL on pourrait imaginer un règlement tel qu'aucune acceptation ne soit en fait réglementaire stricto sensu, que pour chaque *situation* on trouve un motif de refus, bref, que tout soit dérogatoire et laissé à la norme. On pourrait aussi imaginer de placer des seuils réglementaires volontairement bas, et ainsi accroître le nombre de demandes de ménages en difficulté mais hors barème sur lesquelles il faudrait statuer à titre dérogatoire. La règle juste protège aussi de ces formes d'arbitraire.

revenu sur les normes de travail des magistratures sociales et sur leur place dans le dispositif. Enfin nous avons précisé les limites et enjeux de la connaissance des *situations*.

Mais nous avons laissé de côté une dimension importante de notre recherche : la vision de l'individu portée par ces institutions. Ce sera l'objet du chapitre suivant, qui prend pour fil directeur la question de la « bonne foi » des demandeurs en procédure d'expulsion. Nous montrerons que cette question vise à départager entre plusieurs figures « d'individus défaillants » par rapport au modèle de l'*individu autonome et responsable*.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Introduction du chapitre

Après avoir étudié le fonctionnement des commissions et les dispositifs des PDALPD avec les notions de norme et de règle, nous allons aborder leur travail sous un autre angle. Il s'agit d'interroger certaines visions de l'individu qui sous-tendent leur activité.

A partir d'une interrogation sur la justification de l'aide à des « individus défaillants » dans ces politiques d'insertion nous définirons trois figures de l'individu, en les appuyant sur des exemples tirés de l'observation ou des entretiens (§5. 1.a) : les *victimes* (§5. 1.b), les *incapables* (§5. 1.c), les *coupables-responsables* (§5. 1.d)

Puis nous aborderons la question de la bonne foi, qui permet de départager entre *victime* et *coupable-responsable*. Après avoir traité d'un dernier type de *situations*, les *situations d'indécision* (§5. 2.a), où l'on hésite sur la responsabilité des demandeurs, la bonne foi sera abordée du point de vue législatif dans le domaine de l'insertion par le logement (§5. 2.b)

La troisième section présentera les critères tendant à établir la mauvaise foi de certains demandeurs (§5.3) : le fait de ne pas vouloir payer (§5. 3.a), de ne pas répondre aux sollicitations (§5. 3.b), de ne pas se « mobiliser » (§5. 3.c), de mentir (§5. 3.d) ou la répétition perçue comme une récidive (§5. 3.e).

La quatrième section présentera les arguments défendant la bonne foi des demandeurs (§5.4) : la précarité des budgets (§5. 4.a), le fait de pouvoir faire évoluer les ménages par un accompagnant opiniâtre (§5. 4.b) ou la transformation de la mauvaise foi en simple *problématique* (§5. 4.c).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Enfin la dernière section traitera de l'usage de la bonne foi par les institutions du logement des personnes défavorisées (§5.5.a), présentera les *situations* limites ressortissant de la tutelle (§5.5.b) et exposera les raisons structurelles de la difficulté à définir cette notion (§5.5.c).

5.1. Les trois figures de l'individu défaillant

a) Trois dimensions de la situation

Comment, dans une idéologie moderne qui valorise l'individu autonome et responsable, justifier l'aide aux individus défaillants ? Selon nous cette aide passe par une étape intermédiaire : l'évaluation de la responsabilité des demandeurs. C'est le travail des commissions d'attribution des aides ou des commissions de recours. Cette responsabilité est évaluée à partir de trois dimensions : l'importance des actes positifs ou négatifs de l'individu, l'importance des éléments extérieurs, la capacité de l'individu.

L'importance des actes positifs ou négatifs mesure l'influence du comportement du demandeur sur l'émergence d'une *problématique*¹. Les actes peuvent être positifs (comportement violent, troubles du voisinage etc) ou négatifs (non-paiement d'une facture, non-recours aux services sociaux).

L'importance des éléments extérieurs recouvre ce qui dans la *situation* ne dépend pas, ou pas entièrement, de la volonté des individus : accident, maladie, décès d'un proche², rupture professionnelle ou familiale, faible protection sociale...

La capacité est une notion sensible. Elle est chargée d'une histoire répressive qualifiant rapidement la déviance comme folie ou inadaptation sociale. Elle a justifié le traitement de la question sociale par la mise sous tutelle de vastes contingents de déviants et l'écartement de vastes pans de la population de la communauté politique (l'ensemble des femmes, les domestiques, les

1 Le terme de *problématique* nous semble ici plus approprié que *situation*, puisqu'il désigne plus spécifiquement l'attention publique sur les problèmes du demandeur, et son inscription dans une catégorie d'action publique.

2 En sus de la douleur causée par la perte d'un proche, les décès peuvent avoir des conséquences très matérielles. Ils peuvent occasionner des pertes de revenus, mais on rencontre également des ménages qui se sont endettés pour faire face aux frais des obsèques. La vie des ménages défavorisés et le travail des commissions amènent à rencontrer ces circonstances quelque peu sordides.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

populations payant un impôt inférieur au cens). Dans le domaine qui nous intéresse, la capacité interroge les compétences à répondre de manière appropriée à plusieurs exigences : règlement du loyer, entretien du logement, relations avec le voisinage, relations avec l'administration. Le demandeur est-il capable de gérer un budget ? De tenir en état son logement sans le dégrader ? De ne pas indisposer ses voisins ? D'entrer en relation avec les services appropriés ? L'incapacité relie les manquements à ces normes à des difficultés, voir à une impossibilité pour certains ménages de comprendre ces impératifs et d'adopter un comportement qui leur soit adapté.

Si nous employons par la suite le terme d'« *incapable* » pour caractériser certaines *situations* c'est sans visée ou connotation morale. Le terme peut paraître fort, mais il ne vise à diminuer ni les personnes concernées, ni les personnes qui ont à émettre des jugements sur leurs *situations*. L'expression, qui n'est pas employée par les protagonistes de l'action publique, est reprise de la qualification juridique et a surtout ici une acception technique. Il désigne une *situation* idéal-typique, qui n'est pas forcément rencontrée sous une forme pure dans la réalité sociale.

Les trois dimensions d'importance des actions, d'importance des éléments extérieurs, de capacité ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Avant d'étudier leurs relations éventuelles, nous prenons la posture méthodologique de considérer qu'elles mesurent trois propriétés différentes. Suivant une évaluation à deux niveaux pour chacune de ces dimensions (présence/absence, symbolisé ci-après par +/-) on peut dégager logiquement huit combinaisons différentes de ces propriétés. Nous regrouperons ensuite ces combinaisons par type³. Le tableau suivant précise ces huit possibilités:

3 Ce type de démarche est notamment proposé par Howard Becker (Becker, 2002)

Combinaisons selon les trois dimensions

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
+	+	+	①
+	+	-	②
+	-	+	③
+	-	-	④
-	+	+	⑤
-	+	-	⑥
-	-	+	⑦
-	-	-	⑧

Nous avons suivi la distribution classique pour énumérer les combinaisons, mais dans l'élaboration de la typologie, nous commenterons les combinaisons dans un ordre qui semble plus pertinent.

Coupable-responsable

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
+	-	+	③

La combinaison numéro trois correspond à une *situation* issue d'actes commis par l'individu, dont la capacité n'est pas mise en doute, et où des éléments extérieurs à l'individu ne peuvent être incriminés. C'est la figure du *coupable-responsable*, individu autonome et responsable de ses actes déviants, qu'il a commis librement. Il est donc fautif, et ne peut légitimement être aidé⁴ : il serait plutôt redevable d'une punition (ou ici d'un refus de l'aide).

⁴ Au moins tant qu'il est identifié à sa faute.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Victime

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
-	+	+	⑤

La combinaison numéro cinq correspond à une *situation* où les événements extérieurs ont une grande influence sur le sort des demandeurs, où les actes commis par le ménage ne font pas problème (ou sont inefficaces) et où la capacité de l'individu ne fait pas défaut. C'est la *situation* de la *victime*, individu qui ne peut être tenu responsable des malheurs qui lui arrivent. Il est *victime* d'accidents⁵, d'actes malveillants ou d'une mauvaise fortune, en tout cas d'actes extérieurs à sa volonté. Sa responsabilité ne peut être engagée sur ces éléments, dont il n'a pas d'obligation à assumer entièrement les conséquences. N'étant pas responsable de ce qui lui arrive, cet individu pourra être aidé.

Incapable

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
+	+	-	②
+	-	-	④
-	+	-	⑥

Les combinaisons 2, 4 et 6 correspondent à des figures de l'*incapable*. Son incapacité le rend non responsable de ses actes. Les différentes combinaisons correspondent à des variantes.

La combinaison 2 correspond à un individu qui commet des actions dangereuses et subit en sus un sort contraire. C'est par exemple le schyzophrène qui casse les fenêtres de ses voisins (et qui court le danger d'une réaction violente). Le propriétaire de son logement excédé cherchera à se débarrasser de son embarrassant locataire (par exemple par une procédure d'expulsion ou un congé pour vente).

La combinaison 4 est celle où les actions de l'individu posent problème sans que des éléments extérieurs n'aggravent la *situation*. On peut penser par exemple à l'alcoolique qui ne va plus payer ses factures ou son loyer, à un ménage *incapable* de gérer son budget.

⁵ L'expression « accidents de la vie » revient souvent. Peut-être que lorsque le point de vue est placé aussi près de l'individu, des causes sociales du malheur deviennent moins pensables.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La combinaison 6 est la figure de l'*incapable victime* d'éléments extérieurs, sa conduite ne posant pas de problème par ailleurs. Un exemple terrible, cité lors d'un entretien, pourrait être celui de la personne handicapée à qui des enfants jettent des pierres. Ce pourrait être plus simplement le cas d'une personne handicapée mentale, au caractère inoffensif, mais dont la recherche d'un logement sera rendue impossible par la faiblesse de ses revenus et la discrimination qu'elle subit.

Bien souvent ces *situations* sont confondues, le problème de la capacité défaillante surplombant et déterminant pour une large part les problèmes des demandeurs. On peut rapporter l'accompagnement social ou les visées « pédagogiques » de certaines aides au souci de conforter les capacités des ménages suivis. Dans les formes les plus extrêmes, comme dans les exemples donnés, cet individu est à protéger contre lui-même, par la mise en place de mesures de tutelles ou de « mesures de protection des *incapables* majeurs ».

Indécision

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
+	+	+	①

La combinaison numéro 1 serait celle où un ménage, dont on ne remet pas en cause la capacité, est dans une *situation* difficile issue tant de ses actes que d'éléments extérieurs. Ce pourra être le cas par exemple d'une réaction impropre à une rupture professionnelle, à une menace d'expulsion pour congé pour vente. Nous qualifierons cet état ambigu, où il est difficile de discerner si la cause des problèmes est interne ou externe, de *situation d'indécision*. Elle est en fait assez fréquente, nous y reviendrons dans les pages suivantes.

Non-situations

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	N°
-	-	+	⑦
-	-	-	⑧

Enfin les combinaisons 7 et 8 sont des *non-situations*. En effet ni les actes de l'individu, ni les facteurs extérieurs à l'individu ne posent problème⁶. Il n'y a alors pas de *problématique* sur laquelle

⁶ Ou tout du moins le niveau des problèmes éventuels est couvert par les ressources personnelles ou les mécanismes de protection sociale communs. On peut ainsi penser qu'une meilleure conjoncture économique ou une protection sociale forte permettent de faire disparaître un certain nombre de *situations* observées par les magistratures sociales.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

exercer l'action publique, et vraisemblablement pas de rapport aux instances de la politique du logement des personnes défavorisées⁷. Ces *non-situations* peuvent aussi correspondre à un « entre-deux-situations », à une période de stabilité de la condition des ménages. La combinaison 8 peut par exemple être celle d'un handicapé mental qui s'accommode de sa tutelle, parvient à une certaine stabilité intérieure et à des relations paisibles avec son environnement (Eyrault, 2006).

Le tableau suivant synthétise la typologie adoptée, à partir des tableaux précédents.

Typologie

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité	Type
+	-	+	<i>Coupable-responsable</i>
-	+	+	<i>Victime</i>
Indifférent	Indifférent	-	<i>Incapable</i>
+	+	+	Indécision
-	-	Indifférent	Non-situation ⁸

Assez simplement, les trois dimensions proposées aboutissent à trois idéaux-types caractérisés par la prééminence d'une des trois propriétés, qui deviennent des causes de problèmes (qui pourront être perçues comme des *problématiques*). Cependant le détour par la combinatoire permet de préciser un peu mieux les relations que ces dimensions peuvent avoir entre elles. Elle met à jour deux types non-triviaux : l'*indécision* et la *non-situation*.

La *non-situation* est une autre manière de dire l'importance des actes ou des éléments extérieurs dans la création d'une *situation* : il faut qu'il se passe quelque chose. En particulier l'incapacité n'est pas à elle seule cause d'une *problématique*.

L'*indécision* met l'accent sur une configuration fréquente, instable car face à une telle *situation* les instances d'attribution d'aide doivent tôt ou tard choisir entre aider ou ne pas aider (avec des gradations entre ces deux extrêmes). Cela revient le plus souvent à rabattre cette *situation* sur les

7 Il arrive parfois qu'alors que la commission examine une *situation*, la *problématique* ait déjà été réglée. Par exemple la dette est entièrement soldée au moment où la *situation* arrive devant les membres de la commission. La *situation* a peine créée retourne à l'état de *non-situation*.

8 La présentation n'est pas tout-à-fait rigoureuse, la combinaison 8 (- / - / -) pouvant ressortir dans ce tableau du type « *Incapable* » ou du type « *Non-situation* ». Néanmoins cette présentation, malgré cette irrégularité, semblait la plus claire.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

idéaux-types de la *victime* ou du *coupable-responsable*, soit à renforcer ou à amoindrir l'importance des actes ou celles des éléments extérieurs.

Une grande partie des débats des commissions d'attribution, ou de l'élaboration des règles d'attribution, tient à la nécessité de trancher, à partir d'interprétations contradictoires de la *situation*. Il s'agit bien de la figure de l'*indécision* où l'importance relative des actes ou des causes extérieures fait débat. Cependant le « sens » de la causalité n'est pas évident : est-ce une configuration d'*indécision* qui provoque le débat ou est-ce le débat qui crée l'*indécision* ? Dans les *situations d'indécision*, la commission peut aussi choisir de revenir sur son appréciation de la capacité du demandeur pour aboutir à la figure de l'*incapable*. Cette option semble moins souvent suivie. Cependant certaines mesures d'accompagnement social lié au logement préconisées pour éclaircir la *situation* s'en rapprochent.

Enfin on peut remarquer la nature particulière de la figure de l'*incapable*, qui recouvre plusieurs combinaisons, et qui n'entre pas en particulier dans une configuration d'*indécision* qu'aurait pu soulever la combinaison 2 : importances des actes, importances des éléments extérieurs, incapacité. Tout se passe comme si l'incapacité était « invasive » : quand elle est présente ou dès qu'elle est reconnue, elle recouvre les autres causalités. Actes et causes extérieures sont euphémisés par un facteur principal, l'incapacité. Remarquons toutefois que sans problèmes, qu'il soit extérieurs ou dûs à des actes, on retombe dans une configuration de *non-situation*, même avec un sujet *incapable*.

La présentation que nous avons faite est idéal-typique. Dans leur pratique, les participants des commissions oscillent entre ces trois représentations principales de l'individu demandeur. Il n'est pas toujours facile de dégager la part de responsabilité des demandeurs dans leur *situation*, ni ce qui peut avoir trait à une incapacité particulière des individus (notamment dans le domaine budgétaire).

Une remarque supplémentaire est nécessaire. La typologie que nous avons proposée s'adresse à l'individu, et les commissions travaillent sur les *situations* de ménages. En dehors des personnes isolées c'est donc un comportement et des responsabilités collectives qui sont jaugées. Dans le travail des commissions, après une rapide présentation des adultes (ressources, éventuellement âge), et parfois des enfants, le ménage est désigné globalement par le terme « famille ». Les raisonnements s'appliquent à cette entité collective comme à un quasi-individu. Plus occasionnellement, pour des *situations* particulières, les commissions opèrent des distinctions entre les différents individus d'une même famille : présence d'enfants d'âge adultes dont on veut accompagner la décohabitation, dissensions entre les époux...

Dans les sous-sections suivantes, nous préciserons ces types dans le travail des commissions et leurs relations. Nous évoquerons les figures des *victimes* (§5.1.b), des *incapables* (§5.1.c) et des *coupables-responsables* (§5.1.d).

b) Les victimes

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité
-	+	+

La figure de *victime* est celle où des éléments extérieurs à la volonté des individus sont la cause des *problématiques* sur lesquelles intervient l'action publique. Plusieurs types de raisons peuvent être invoquées pour exonérer les individus de la responsabilité de leur condition.

L'extrait d'entretien suivant explicite ce que peuvent être ces difficultés. Pour certaines familles en procédure d'expulsion, l'association de M. Kervallec, mandatée par le FSL, réalise un accompagnement social destiné à prévenir l'expulsion. Même après la résiliation du bail, si le ménage reprend le paiement des loyers⁹ et respecte un plan d'apurement de la dette, la procédure d'expulsion peut être suspendue. Comme l'explique M. Kervallec, le bailleur peut parfois accepter de résigner un bail avec des familles dont le contrat de location avait été résilié. M. Kervallec expose des « circonstances atténuantes » qui peuvent expliquer la formation de la dette, et inciter le bailleur à la clémence :

M. Kervallec : [Le bailleur peut résigner s'il] a bien compris que la logique de la famille... Que la famille n'y était pas pour énormément mais qu'elle a laissé dériver une situation un peu peut-être par négligence ou par circonstances atténuantes, parce qu'il y a des circonstances atténuantes... On les connaît, d'ailleurs, ces circonstances atténuantes, elles sont au nombre de trois, elles sont simples. Il y a la maladie, bien sûr, l'inévitable maladie ; il y a le chômage, parce qu'on peut perdre son emploi et tout ça ; et l'accident. Un accident... La mort, un accident du travail... Ces trois éléments-là qui constituent indéniablement des circonstances atténuantes.

M. Kervallec évoque incidemment la négligence comme source de difficultés, peut-être pour prendre en compte les arguments des bailleurs. Mais il insiste sur trois causes qui font que le ménage « n'y est pas pour énormément » : maladie¹⁰, chômage¹¹, accident. Ces exemples laissent de côté les ruptures familiales ou l'isolement des familles monoparentales, fréquemment invoqués

⁹ On parle d'« indemnité d'occupation » au lieu de loyer si le bail est résilié.

¹⁰ Autre exemple, transmis par Noémie Houard, donné en entretien par un responsable de service location d'un bailleur social :

Ce qui est sûr, c'est que je ne prends pas les expulsés, les dettes de loyer, c'est un refus catégorique, et cela même si la famille a passé du temps en structure d'hébergement. D'après les textes réglementaires, les expulsés de bonne foi doivent être traités différemment, cela dit, je me demande ce que ça veut dire qu'être de bonne foi... Quoiqu'il en soit, je refuse ces cas, sauf si c'est à cause d'une maladie grave.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

également. M. Kervallec les abordera plus loin. Pour des *situations* particulières, d'autres éléments extérieurs plus spécifiques sont parfois mis en avant pour atténuer la responsabilité des usagers.

Ces premières difficultés peuvent en amener d'autres, notamment sur le plan budgétaire. Les agents des politiques sociales voient cette accumulation comme quelque chose de courant. Ils mettent en cause une « spirale » à partir d'une difficulté initiale. Cette image d'un enchaînement néfaste a une place importante dans l'analyse des magistratures sociales. Elle est souvent un élément explicatif, voire une figure imposée, dans la mise en récit de la *situation*¹².

La « spirale » est un processus dans lequel la responsabilité des ménages n'est pas toujours évidente à dégager. Plongés dans une *situation* difficile, les demandeurs ont pu avoir recours à des solutions inadaptées¹³ ou habituellement réprouvées¹⁴. Ces actes positifs sont-ils la manifestation d'un individu responsable ou des actes dictés par la contrainte ? Dans ce cas, les actes inadéquats peuvent être justifiés par un « état de nécessité »¹⁵. Les usagers restent alors avant tout des *victimes*.

Pour rendre plus concrets ces mécanismes de réhabilitation morale, voici un extrait d'entretien avec une responsable d'un service d'accès prioritaire au logement social. L'exemple qu'elle développe longuement illustre avec force ces procédés dans le cas d'une *situation* particulièrement difficile¹⁶ :

On retrouve les difficultés à créer une nouvelle *situation* amendant les difficultés antérieures. La question de la bonne foi sera abordée plus loin. La seule exception évoquée concerne la maladie. Que reste-t-il aux autres ménages expulsés, stigmatisés durablement, si le logement social leur est interdit ?

La thèse de Noémie Houard s'intéresse à l'accès au logement des personnes défavorisées (Houard, 2008).

11 Le chômage n'est pas toujours interprété comme étant indépendant de la volonté de l'individu. Dans l'exemple cité il s'agit d'avoir « perdu son emploi », ce qui exonère le chômeur.

12 Les *situations* qui parviennent sur les bureaux du FSL sont celles pour lesquelles ces difficultés contingentes n'ont pu être résolues par le ménage, dont les ressources ou la protection sociale sont insuffisantes. Dès lors l'explication par le cumul des difficultés est particulièrement légitime, et sera donc recherchée. L'impression de « figure imposée » vient du fait que cette construction paraît parfois forcée aux membres des commissions, qui s'orientent alors vers la figure du *coupable-responsable*.

13 Par exemple le surpeuplement, qui pourra ensuite accentuer des problèmes de santé, ou de retard scolaire etc. Le surendettement en est un autre exemple

14 Squat, travail au noir... Il faudrait évaluer où est placée la limite entre le véniel et l'intolérable, jusqu'à quel point la marginalité sera tolérée et ce qui peut amener à la tolérer. Certains comportements semblent poser plus problème comme le trafic ou la prostitution.

15 Nous reprenons ici en profane l'un des motifs pouvant justifier une irresponsabilité pénale.

16 L'exemple cité n'intervient pas sur une aide financière du FSL, mais sur un autre dispositif.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Mme Le Feu : Évidemment, on en a quelques-uns qui sont tordus, je ne suis pas naïve à ce point-là. Mais on a des gens qui sont extraordinaires, on a vraiment des gens qui sont extraordinaires, même si à la limite ils ont tout faux.

L. B. : C'est-à-dire ?

Mme Le Feu: C'est-à-dire... Ah, là je vais vous raconter une histoire où la dame avait tout faux.

L.B. : Allez-y.

Mme Le Feu: Sortie de polygamie.

L.B. : Oui...

Mme Le Feu: Déjà, ce n'est pas bon. Divorcée, sortie de polygamie, femme battue. Bon. On va dire ça fait trois, là, déjà. Africaine...[...] Elle est partie de chez son mari où elle était battue, elle n'avait pas de logement, donc elle est entrée dans un logement... Donc : occupant sans titre¹⁷. Elle aurait pu payer le loyer, mais le loyer de l'appartement était pratiquement aussi cher que ce qu'elle touchait comme salaire.

L.B. : Ouais. Et elle travaillait, donc, quand même.

Mme Le Feu: Et elle travaillait. Donc, pas moyen non plus de payer le logement comme elle aurait voulu le faire. Trois enfants [dont un fils suivant une formation professionnelle prometteuse mais] ce jeune homme a été victime d'une tentative de meurtre...

L.B. : Ouh là !

Mme Le Feu: [Le jeune homme est longuement hospitalisé mais] l'hôpital ne voulait pas le lâcher parce que la mère était dans une situation épouvantable au niveau du logement.

L.B. : Elle avait des papiers quand même la dame ?

Mme Le Feu: Elle avait des papiers à jour, oui. Mais enfin, tout le reste, elle avait tout faux partout. [...] Un jour, j'avais un bailleur [social] au téléphone et je lui dis [...] : « J'ai vraiment des dossiers-cauchemar. On verrait ça au cinéma, on n'y croirait pas. Tenez, je vais vous raconter l'histoire de cette femme ». Et puis je lui raconte. [...] Et puis je ne lui demande rien parce que pour moi c'est un dossier que je n'arriverai jamais à caser. Et puis elle me rappelle un quart d'heure plus tard et elle me dit : « J'ai un quatre pièces à Forcry, vous le voulez ? ». (*Sifflement de joie*) et voilà comment le gamin est parti.[...] Elle me dit : « Ne vous emballez pas parce que quand même, je vais envoyer une conseillère familiale voir la famille, je veux voir comment le logement est tenu, comment sont les gens... Et puis après, on en reparlera ». Et puis, la dame est allée voir la famille, elle a trouvé que ces gens étaient formidables et puis... Et en fin de compte cette femme avait... Elle n'avait rien fait de mal. Elle était dans une situation impossible, mais elle n'avait jamais rien fait de mal.

Cet extrait appelle plusieurs commentaires. Tout d'abord il est clair que cette histoire a un caractère édifiant. Elle finit bien, donc est peut-être plus facilement racontable. Il y a une réelle insistance chez Mme Le Feu pour montrer à quel point la *situation* était désespérée, à quelle point cette dame « avait tout faux » mais en fin de compte « n'avait jamais rien fait de mal ». Elle était certes fautive, le squat étant souvent perçu comme quelque chose de très grave¹⁸, mais elle était aussi *victime*, d'un mari violent, d'une tentative d'homicide sur son fils, d'un contexte économique

17 Dit autrement, il s'agissait d'un squat.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

ne lui permettant pas de payer un loyer « comme elle aurait voulu le faire ». Remarquons au passage que cette personne n'avait pas aussi « faux » que cela : elle avait des papiers et travaillait¹⁹. Un ménage sans-papier aurait été impossible à reloger dans un cadre public²⁰. Sans emploi le relogement aurait été là encore presque impossible, comme l'attestent d'autres *situations* évoquées par Mme Le Feu dans l'entretien. C'est le cas par exemple dans la *situation* suivante :

Mme Le Feu : On a eu aussi comme ça une famille [étrangère]... Les parents travaillaient tous les deux, il y avait quatre ou cinq enfants [...]. La mère est obligée d'arrêter de travailler parce qu'elle est atteinte d'une [maladie] très difficile à soigner apparemment. On avait des certificats médicaux de Forcry... en pagaille. Et on avait aussi le licenciement du père parce que sa boîte a fermé.[...] Donc voilà tout à coup une situation financière qui se retrouve à néant. Il y avait deux personnes qui travaillaient avec deux salaires, tout à coup, il n'y a plus rien du tout qui rentre... Quand ils ont vu la dette qui commençait à monter, ils ont eu peur. Ils ont commencé à recevoir les premiers courriers d'expulsion locative, ils se sont dit : « Bon, terminé, on s'en va ». Ils ont rendu les clés, ils sont partis s'installer chez un compatriote, je crois, un vieux monsieur qui vivait seul dans un studio, ce qui fait que ça a fait huit personnes dans un studio. [...] Et ils ont vécu comme ça 18 mois, jusqu'à ce que le père retrouve du travail parce qu'il avait une cinquantaine d'années, ça n'a pas été facile. Et puis... Là, par contre, on y est arrivé... Autant je n'étais pas arrivée à les loger tant qu'il n'y avait pas de salaire du tout, autant là, dès qu'il a retrouvé un petit boulot, ça s'est passé très très bien.

La position comme *victime* ne fait pas de doute : maladie et chômage involontaire. Le ménage a une réaction qui même si elle pose un gros problème de surpeuplement, est plutôt positive puisqu'elle met court à la dette locative. Mais être *victime* ne suffit pas. Le relogement n'est possible que quand le mari finit par trouver un nouvel emploi.

Ces *situations* extraordinaires permettent de remettre en cause le stigmatisme que portent potentiellement les *situations* que traite Mme Le Feu. Le premier extrait commence d'ailleurs par un demi-aveu : « Évidemment, on en a quelques-uns qui sont tordus, je ne suis pas naïve à ce point-

18 Un peu plus tard dans l'entretien, alors que je pose une question sur le relogement des squatteurs, Mme Le Feu me précise : « Si la dame n'avait pas eu tout le reste, en tant que squatter avec une dette, elle n'aurait pas dans le dispositif. Ce dossier-là, c'était une exception dans le dispositif. » Au passage on apprend que cette dame avait également une dette de loyer.

19 Et son logement était apparemment « bien tenu »...

Remarquons au passage qu'il n'est pas toujours facile d'entretenir un logement squatté, où l'eau, l'électricité ou le gaz peuvent manquer, sans compter une éventuelle insalubrité du bâtiment. En l'espèce le logement occupé devait être en bon état, puisque Mme Le Feu parle de loyer éventuel et n'évoque pas de problème d'insalubrité, qu'elle aurait pu mettre à profit pour noircir encore le tableau.

20 Le logement est très difficilement accessible dans un cadre public pour les ménages sans titre de séjour. Mais il est parfois possible de trouver des solutions d'hébergement. Mme le Feu rapporte quelques *situations* où la commission ne s'est rendue compte qu'après coup qu'un des conjoints n'avait pas de papier. Comme le conclut Mme Le Feu : « On ne va quand même pas lâcher les chiens après eux. Mais enfin bon, ils se feront avoir un jour ou l'autre », »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

là. Mais on a des gens qui sont extraordinaires ». L'entretien est ponctué par de nombreuses histoires de ce type, où elle s'attache à montrer la valeur de ménages qui sont tous finalement relogés. Il témoigne, en plus d'une très grande sensibilité, d'une difficulté très lourde à reloger des ménages qui souffrent parfois d'une forte stigmatisation et de relations avec les bailleurs qui ne sont pas toujours faciles. Les bilans disponibles montrent que le nombre d'attributions de logements réalisés est très inférieur aux objectifs que s'étaient donnés les participants à ce dispositif.

Dans les exemples vus, proches de la figure idéal-typique de la *victime*, le ménage n'a pas à assumer les conséquences négatives d'éléments extérieurs à sa volonté. Dans certains cas extrêmes, même des actes inadéquats peuvent être excusés. Cependant, dans les *situations* plus courantes un minimum de capacité à endurer les coups du sort est attendu de l'individu. Cette exigence est tirée de l'expérience quotidienne que subir ou affronter des revers fait partie du lot commun²¹. On peut rapprocher de ce présupposé les débats déjà évoqués sur la « pédagogie de l'effort » : montant minimum de l'aide, prêt aux visées éducatives etc. Dans la construction de la *victime* légitime, il y a la volonté de s'en sortir, d'aller contre le sort.

Dans les *situations* évoquées, le malheur intervient sous la forme de ruptures biographiques plus ou moins inattendues, d'accidents qui mettent en difficulté le ménage. Mais sans qu'il y ait de telles ruptures, d'autres *situations* peuvent être rattachées à la figure de la *victime*. Ce sont les *situations* où les ressources économiques modestes rendent difficiles certains projets, mais qui ne sont pas spécialement marquées par une dégradation. Ces demandeurs sollicitent une aide pour réaliser un projet particulier. Pour ces *situations* assez proches de la figure de l'individu autonome et responsable, l'aide accordée est un coup de pouce pour réaliser une insertion plus complète, pour pallier une *défaveur* sociale²².

Dans les FSL, ces *situations de défaveur* se rencontrent principalement dans l'accès au logement (par exemple pour la décohabitation des jeunes adultes du foyer familial). On les retrouve encore plus fréquemment dans le Fonds d'aide aux jeunes, dont les dossiers sont parfois instruits par les mêmes commissions. Pour ces aides sur projet, on accordera par exemple une aide pour payer le

21 Toutefois tout le monde ne dispose pas des mêmes supports pour surmonter ces épreuves, pour reprendre le terme de Robert Castel ([Castel1999 [1995]] ; [Castel2001]). On peut aussi renvoyer cette discussion aux présupposés de la justice commune exposés par Jon Elster (cf supra) : les personnes qui se trouvent en dessous du niveau de vie minimum du fait de leurs propres choix ne peuvent pas être aidées, sauf si leur état de pauvreté ou leur incapacité les exonèrent de leur responsabilité (Elster, 1992).

22 Nous employons à dessein le terme de défaveur. La loi Besson est destinée à aider des « personnes défavorisées ». Cette idée de défaveur ou de conditions économiques défavorables rejoint les débats autour de « l'égalité des chances », qu'une certaine réception de John Rawls a popularisée en France. Notons que la défaveur s'entend ici par rapport au paradigme de l'insertion, donc dans la réalisation de projets.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

permis de conduire, nécessaire pour accéder à un emploi ou une formation mais que le jeune ou sa famille ne pourraient financer par eux-mêmes.

Nous rattacherons la *défaveur* de la figure de *victime* dans la mesure où la *problématique* ne trouve pas son origine dans les actes de l'individu, mais dans des facteurs extérieurs à sa volonté²³. Mais la *défaveur* atteint une limite quand les conditions de vie sont structurellement dégradées, et qu'une aide ponctuelle sera insuffisante pour sortir durablement le ménage de ses difficultés. On sort alors du champ de l'insertion : l'aide nécessaire est « chronique ». Pour ces *situations* pour lesquelles les magistratures sociales se déclarent en quelque sorte incompetentes, l'aide appropriée n'existe pas toujours, l'offre en la matière étant très limitée²⁴.

Cette limite se rapproche parfois des interrogations sur la capacité des individus. Après avoir détaillé ce que pouvait recouvrir l'idéal-type de la *victime* et ses nuances, c'est sur cet idéal-type de l'*incapable* que nous allons à présent nous pencher.

c) L'incapacité et le travail d'accompagnement

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité
Indifférent	Indifférent	-

Face à des *situations* marquées par la marginalité, un parcours résidentiel précaire ou une condition où s'accumulent difficultés économiques et sociales, les commissions d'attribution sont amenées à interroger la capacité des ménages. À la modicité des ressources ne vient-il pas s'ajouter un manque de compétence pour gérer un budget de manière appropriée, pour avoir une consommation d'eau ou d'énergie moindre ? Cette personne n'ayant connu que la rue ou des foyers

23 Certaines attributions d'aides rentrent moins bien dans le tryptique *victime, coupable-responsable, incapable*. Il s'agit des aides qui interviennent de manière cumulative dans un « parcours d'insertion ». Par exemple lorsqu'on attribue une aide à l'accès au logement au sortir d'une structure d'hébergement, ou lorsqu'on invoque comme argument le travail d'accompagnement déjà réalisé et qu'il faut soutenir le travailleur social. Dans ces *situations* l'aide vient soutenir ou récompenser une démarche d'insertion, d'accès à l'individu autonome et responsable. Le statut de *victime* au sens strict, qui a pu motiver l'entrée dans les dispositifs, est antérieur. Ces *situations* se rapprochent de la *défaveur*, que nous incluons dans une figure élargie de la *victime*.

24 Suivant les *situations*, une maison relais, un plan de surendettement, une prise en charge psychiatrique ou une mesure de protection... Mais bien souvent le rejet pour chronicité n'est pas spécialement assorti de propositions de solutions. Dis autrement la grande misère sort du champ de l'insertion, sans qu'il y ait toujours une réponse adaptée. La *problématique* de la chronicité n'existe pratiquement pas.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

d'hébergement pourra-t-elle occuper paisiblement un appartement ? Cette famille nombreuse ne peut-elle amender son économie interne pour équilibrer son budget, en faisant contribuer les enfants d'âge adulte, ou en organisant leur décohabitation ?

Les instances du Fonds Solidarité Logement peuvent alors préconiser des mesures d'accompagnement dont la principale est la mesure spécifique d' « accompagnement social lié au logement ». L'accompagnement social est l'aide principale à destination des usagers dont les compétences, la capacité posent problème ou sont à conforter. C'est au moyen des définitions de l'accompagnement social qu'on pourra mieux cerner les capacités nécessaires à l'*individu autonome et responsable* habitant²⁵.

Nous avons présenté les textes régissant l'ASLL lors de la présentation des dispositifs du logement des personnes défavorisées (§1. 3.c). On y retrouvait le tryptique : paiement du loyer, occupation conforme des lieux, relations paisibles avec le voisinage, assorti de l'accès aux droits et à l'insertion dans le quartier par des actions collectives. Plus succinct, le règlement du FSL de Côte d'Armor de janvier 2006, énonce ainsi les buts de l'Accompagnement Social Lié au Logement « aux personnes locataires ou propriétaires » :

Ces aides sont destinées à :

- rendre le locataire ou futur locataire autonome dans son logement ou son environnement,
- mettre le locataire en situation d'exercer ses droits et devoirs au regard du logement²⁶,
- faire émerger un véritable projet en assurant une insertion durable dans le logement.

La sémantique reflète clairement l'esprit de l'insertion par le logement : accès à l'autonomie, droits et devoirs du locataire²⁷, au moyen d'un projet permettant une insertion durable.

Le dossier de demande d'aide d'un des départements étudiés caractérise très précisément les objectifs des accompagnements sociaux liés au logement demandés. Le document consiste en une évaluation très fine de la capacité des personnes dans le domaine du logement. Les besoins d'accompagnement des demandeurs sont renseignés dans un tableau à double entrée, dont le service instructeur coche les cases pertinentes. En colonne sont énumérées différentes intensités et en ligne la « nature de l'accompagnement ».

25 Que nous nommerons à l'occasion *individu habitant*.

26 L'expression « Exercer ses droits et ses devoirs », absente de la circulaire, mais fréquemment rencontrée par ailleurs peut donner l'impression d'une insistance moralisatrice sur les « devoirs », où il faudrait n'accorder un droit que s'il était équilibré par des devoirs. Toutefois malgré cette importance accordée aux « devoirs », l'accès aux droits est souvent très important dans l'accompagnement social. Il s'agira d'ouvrir les droits à des prestations non réclamées, de couper des dépenses inutiles : assurance perçue pour un véhicule qui n'existe plus, cotisation à une mutuelle alors que la personne peut bénéficier de la CMU-complémentaire, bénéfice d'un tarif social pour l'énergie etc

27 Au passage les usagers propriétaires ont disparu.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La nature de l'accompagnement comporte 13 modalités en ligne²⁸ :

- Capacités de la personne
- Prendre des rendez-vous
- Engager des démarches
- Etre mobile (« dans ses démarches »)
- Tenir ses engagements
- Rechercher un logement
- Négocier avec un propriétaire
- Effectuer les démarches liées au déménagement, à l'entrée dans les lieux
- Investir son logement (aménagement, entretien, gérer ses relations, son environnement...)
- Gérer les dépenses liées au logement
- S'adapter aux règles de la vie en « collectif »
- Gérer ses relations (voisins, environnement, bruit, nuisances, amis...)
- Investir son quartier.

Les entrées des colonnes qualifiant l'intensité de l'accompagnement comportent six mentions :

- Sans besoin
- Besoin de conseil orientation information
- Besoin d'un accompagnement dans la mise en oeuvre
- Besoin d'un accompagnement dans l'apprentissage
- Besoin d'un accompagnement pour faire à la place de
- Non connu

Cette appréciation très fine selon 13 entrées et 6 degrés d'accompagnement ne peut guère être établie que par un professionnel. Nous n'avons pas consulté de fiches remplies, il est fort possible que ces documents soient dans la pratique difficiles à compléter de manière assurée²⁹.

Pour ce qui est des compétences de la personne énoncées en colonne, remarquons qu'outre le sybillin « capacités de la personne », qui désignent peut-être les capacités intellectuelles, différents domaines sont visés. Il y a plusieurs entrées concernant des compétences « sociales » de la personne³⁰ (*Prendre des rendez-vous, Engager des démarches, Etre mobile (« dans ses démarches »)*³¹, *Tenir ses engagements*). Deux ont trait à la recherche d'un logement (*Rechercher un logement* et *Négocier avec un propriétaire*). Les suivantes à l'accès au logement (*Effectuer les démarches liées au déménagement, à l'entrée dans les lieux* et *Investir son logement (aménagement,*

28 Les parenthèses et guillemets sont ceux figurant sur le document.

29 En particulier quand le bénéficiaire n'est pas connu avant la demande. Certains autres départements distinguent ainsi une phase de diagnostic ou de « bilan-diagnostic » avant l'accompagnement proprement dit.

30 Ces compétences sociales sont peut-être aussi celles de l'individu autonome et responsable. L'autonomie et la responsabilité n'ont un sens que dans un cadre social.

31 Sans doute faut-il comprendre que la personne est capable de se déplacer pour entreprendre des démarches.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

entretien, gérer ses relations, son environnement...)). Enfin les dernières sont liées à l'occupation du logement et aux relations avec l'entourage (*Gérer les dépenses liées au logement, S'adapter aux règles de la vie en « collectif », Gérer ses relations (voisins, environnement, bruit, nuisances, amis...)*) et *Investir son quartier*).

Cette volonté d'exhaustivité rend explicites les interrogations sur la *capacité*. Elle tient à la nature du document : ce formulaire est identique pour tous les ménages sollicitant un ASLL, aussi bien pour une recherche de logement, un accès au logement, que pour le « maintien dans les lieux ». Il constitue une tentative pour statuer sur des éléments d'appréciations communs aux différentes *situations* et stables d'une commission à l'autre³².

Tous les départements listent ainsi un certain nombre d'objectifs à l'accompagnement dans une « charte » ou un « cahier des charges » de l'accompagnement social, qui précisent les relations entre usagers, prestataires de l'accompagnement social et Fonds Solidarité Logement³³. Ils désignent en général les mêmes *problématiques*, avec plus ou moins de détails et de précision sur les objectifs de l'accompagnement.

Les entrées du formulaire présenté ont à la fois une dimension évaluative et une dimension prescriptive, ambiguïté renforcée par l'usage de l'infinitif. Par un effet de construction probablement involontaire l'ensemble dessine une feuille de route vers l'individu habitant, de l'utilisateur mal logé recherchant puis accédant au logement avant d'apprendre à avoir un usage paisible, conforme, du logement, de sa gestion et de son entourage.

De la même manière, l'évaluation de l'intensité des besoins trace un parcours à rebours de la suppléance vers l'autonomie : *besoin d'accompagnement pour faire à la place de, besoin d'accompagnement dans l'apprentissage, besoin d'accompagnement dans la mise en oeuvre, besoin de conseil orientation information, sans besoin*.

Toutefois la lecture de ces modalités comme un parcours reste un peu artificielle. Elle méconnaît le travail « d'approche » et de qualification de la *situation*, objet constant de négociation entre le ménage, le travailleur social et éventuellement la commission du FSL. Quels sont les besoins d'accompagnement du ménage ? Jusqu'où est-il nécessaire d'empiéter sur son autonomie pour conforter ses *capacités* (et donc cette autonomie elle-même) ?

Pour le ménage, accepter l'accompagnement social c'est aussi accepter une définition extérieure de sa *capacité* (ou de son incapacité), ainsi qu'une appréciation extérieure de la normalité de ses

32 En ce sens il tient le même rôle que le règlement intérieur pour l'attribution des aides financières. Bien souvent ce genre de document est d'ailleurs intégré ou annexé au règlement intérieur.

33 Le fonds finance les ASLL quand ils sont réalisés par des associations prestataires. Dans certains départements, les ASLL sont réalisés directement par les travailleurs sociaux du Conseil Général, mais restent prescrits par le FSL.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

comportements. Pour certains il faudra reconnaître que cette perte d'autonomie est profitable³⁴, sachant que passer par cette « adhésion » peut parfois être nécessaire pour être relogé ou avoir accès à une aide. Le bilan de l'accompagnement social lié au logement de 2005 dans la Loire (PDALP 42, 2006) donne l'exemple d'une femme qui ne veut pas admettre la dégradation de son état de santé liée à une maladie dégénérative. L'accompagnement vise à aménager la perte d'autonomie, l'incapacité réside dans la dénégation et les choix « contraires au bon sens »³⁵ qui sont faits : logement au premier étage alors que l'évolution de la maladie entraîne des difficultés à marcher, refus des aides liées au handicap...³⁶

Mme Ilya, directrice adjointe d'une association d'insertion par le logement explique ainsi les difficultés de l'acceptation du statut de « sous-locataire » en bail glissant :

Mme Ilya : Douze mois [pour faire glisser le bail], c'est très court, et en même temps très long [...], c'est aussi ce que je présente aux familles quand je leur fais signer les contrats, en disant : « C'est une intrusion dans la vie privée. Vous êtes sous-locataire. Sous-locataire, c'est très désagréable à porter. C'est un sous-statut. Vous n'êtes pas sous-citoyen, vous n'êtes pas sous-femme, vous n'êtes pas sous-maman, sous-papa ou sous-employé ; vous êtes tous ces rôles-là à plein, et locataires vous ne l'êtes pas du tout ». Donc je dis aussi aux familles : « On est ensemble parce que c'est le coup de pouce, c'est un outil qui existe. Malgré tout, dans un an, c'est fini, on s'arrête et vous devenez locataires à juste titre comme tout un chacun, comme c'est aussi du droit de chacun d'obtenir ce statut, à condition de rentrer dans les critères du bailleur ».

La durée théorique du bail glissant est relativement courte pour l'association, qui doit accompagner rapidement les familles vers l'autonomie. Mais elle est également longue pour les bénéficiaires coincés dans un état transitoire dévalorisant, et soumis à des immixtions dans leur vie privée et à diverses injonctions. Comme l'explique Mme Ilya certaines familles refusent le bail glissant quand ces conditions leurs sont précisées.

Mais ce suivi très rapproché ne suffit parfois pas, les effets de l'accompagnement peuvent s'émousser et le bail glissant perdurer :

Mme Ilya : Malgré tout on a encore dans nos tiroirs quelques familles qui sont suivies depuis trois ans, quatre ans, sur lesquelles on n'a plus d'accroche et on perd une crédibilité. Quand on leur dit [en début de mesure] : « Ça va être désagréable, on va être pénible. On téléphone, on vient chez vous ». Puis finalement, au bout d'un an les familles s'habituent à... Le conseiller vient... Alors en

34 Si l'on en croit certains récits tous les bénéficiaires ne ressentent pas l'accompagnement comme une perte d'autonomie. Ceux-là vont considérer l'accompagnement d'abord comme une aide salutaire.

35 Selon les termes du bilan.

36 Nous renvoyons également vers ce rapport pour une saisissante description d'un accompagnement d'un homme souffrant de graves problèmes psychiatriques, débouchant sur un relogement en bail glissant et la mise en place d'une curatelle renforcée (PDALP 42, 2006).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

effet, on repart sur le budget, sur les bonnes intentions... D'année en année, ça se délite complètement et il n'y a plus cette énergie de partir ensemble et puis une illusion du logement.

Le dispositif censé être temporaire et faisant appel à la motivation et à « l'énergie » du ménage pour s'en sortir tourne court. C'est un échec de l'accompagnement : pas de promotion du ménage. Sans forcément en arriver à ces échecs, pourquoi le suivi dure-t-il souvent plus d'un an³⁷ ? C'est parfois par mauvaise volonté du propriétaire, mais le plus souvent parce que le ménage ne remplit pas ses obligations ou est encore trop fragile pour devenir locataire en titre.

Pour les ménages ayant des impayés de loyer, l'association, après des relances, réagit par des procédures contentieuses, qui peuvent même aller jusqu'à l'expulsion de certains sous-locataires³⁸. L'association est soumise à des contraintes budgétaires : elle est locataire en titre et doit donc payer les loyers même si le sous-locataire ne paie pas. Mais Mme Ilya explique que ces procédures ont aussi un rôle particulier :

Mme Ilya : Ce qu'on voulait vraiment montrer aux familles [au moyen des procédures contentieuses] c'est : « On est rigide comme un bailleur parce que dans un an, c'est vraiment ce qu'on va demander, exiger de vous ; malgré tout, on a l'accompagnement social parce que si c'était aussi facile, vous seriez directement locataires. C'est un peu compliqué, donc on vous soutient, on est derrière en accompagnement social ; mais au niveau de l'intransigeance, c'est la même ».

Ce passage souligne à nouveau une difficulté déjà rencontrée des dispositifs d'accompagnement. *L'individu autonome et responsable* fait face à des obligations, qui peuvent lui être imposées : il est responsable des ses actes. L'autonomie est équilibrée socialement par une certaine fermeté, en l'espèce dans l'exigence du paiement des loyers. Mais ces ménages qu'on veut faire accéder à l'autonomie ne sont pas en mesure de faire face à toute la rigueur du statut de droit commun, ce qui justifie leur accompagnement. C'est cette ambiguïté qui est rendue par la référence à une pédagogie. Dans les termes employés plus haut, l'accompagnement implique pour les bénéficiaires une perte d'autonomie³⁹ pour accéder à l'autonomie⁴⁰.

Il s'agit bien d'établir ou de conforter une capacité. Pour les travailleurs sociaux il faut trouver un accord avec les familles suivies sur les capacités défaillantes, que cet accord – souvent mouvant -

37 Selon Mme Ilya 30% des baux glissent au bout d'un an, 50 % au bout de deux ans.

38 Mme Ilya : « On est strict comme un bailleur, c'est ce que je vous disais, premier courrier de relance en disant : "Attention, un oubli ou un empêchement, vous avez un arriéré de tant. On attend le loyer précédent". Deuxième relance. Troisième relance, convocation dans le bureau en disant : " Attention, ce n'est pas pour rire. Le contrat qu'on a signé, c'est aussi la menace d'expulsion". On en parle très très vite ; c'est ce qui fait en fait cette particularité de bailleur [d'être à la fois un bailleur et un organisme social]. »

39 Ou la perte d'une autonomie exercée de manière inappropriée, qui pourrait entraîner à terme une perte d'autonomie supérieure : par exemple une personne expulsée parce qu'elle n'a pas payé ses loyers se retrouvant à la rue.

40 Ou à une autonomie exercée de manière conforme, responsable.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

soit réalisé avant la mesure d'accompagnement proprement dite – phase de « bilan diagnostic » - ou en cours d'accompagnement. Mme Ilya en précise les enjeux :

Mme Ilya : On ne prend pas des familles infaillibles, on les prend avec leurs défauts, mais on essaye de les connaître par avance. La question est là en fait. C'est de dire : « Où il y a des fragilités on les a anticipées, donc forts de ça, on peut travailler ». Si on découvre les fragilités quand la famille est dans le logement au bout de trois mois de sous-location, on se casse souvent la figure, parce que la famille n'a pas envie de participer sur quelque chose qu'elle a caché, et puis c'est quelque chose qui est un obstacle, qui ne permettra pas le glissement du bail.

Pour Mme Ilya, il est nécessaire que l'accord soit trouvé avant l'admission en bail glissant, c'est en quelque sorte ce qui rend possible l'accompagnement comme point d'équilibre entre les difficultés du ménage et les exigences qui pèsent sur lui. Mais comme nous l'évoquions, la reconnaissance d'une difficulté n'est pas facile pour les familles et l'acceptation de l'accompagnement est une grande part de l'accompagnement lui-même.

Mme Etuel, assistante sociale dans une structure de gestion du Fonds Solidarité Logement détaille elle aussi des difficultés particulières qui peuvent intervenir dans l'accompagnement social :

Mme Etuel : Parfois le travailleur social sollicite la commission pour une aide, et la commission dit : « Au regard de ce qui est présenté, nous, on préconise une mesure d'accompagnement social ». [A cause de l'engorgement dans certaines circonscriptions] entre le moment où la commande est passée, le moment où le travailleur social en parle avec la famille et le moment où la conseillère [en économie sociale et familiale] intervient, il y a parfois plusieurs mois... Des fois, la famille a même oublié ou elle ne veut pas collaborer. Elle dit : « Moi, c'était il y a trois ou quatre mois. Maintenant, je n'ai plus besoin ». Ou alors parfois la famille n'a pas été informée parce que le travailleur social n'a pas travaillé avec elle en amont, c'est la commission qui dit : « Moi, je crois qu'il y aurait besoin », et là, on a des problèmes de collaboration avec les familles... Elles peuvent refuser. Certaines aussi refusent parce qu'elles mélangent ça avec une mesure de tutelle. Là, sur le secteur [d'action sociale], on fait souvent un travail assez important pour dire aux familles : « Ce n'est pas une mesure de tutelle ». C'est vrai que, quand on parle d'aide à la gestion du budget, tout de suite, les familles intègrent tutelle et retrait de leur propre gestion.

La mesure d'accompagnement n'est pas toujours bien comprise et certains aléas organisationnels n'arrangent pas les choses. Mais les ménages peuvent aussi percevoir l'accompagnement social comme une monnaie d'échange, un désagrément dont l'acceptation est plus ou moins nécessaire selon que l'on est ou pas déjà relogé⁴¹. Mais l'extrait d'entretien met le doigt sur un autre problème important : la mesure de tutelle.

41 A l'inverse, pour les agents des politiques sociales, le conditionnement d'une aide à un accompagnement social peut être un levier pour faire accepter un accompagnement, comme on l'a vu dans certains compte-rendus de commission cités plus haut.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La tutelle est une prise en charge particulière de l'incapacité, nous y consacrerons plus loin une sous-section. Dans le cadre de cette description de l'incapacité de *l'individu habitant* retenons déjà une distinction fondamentale. Comme le montre un bref article de Benoit Eyraud (Eyraud, 2005), la différence entre tutelle et accompagnement est que dans la tutelle la réinsertion ou la restauration de la capacité n'est plus le but de la mesure. Il s'agit de pallier une altération grave, le plus souvent irrémédiable, de la capacité de l'individu. Si elle peut parfois être levée, sa durée est indéterminée, là où l'ASLL est temporaire⁴², se veut éducatif et a pour but l'autonomie ou l'insertion du ménage. De plus il est possible de refuser la mesure d'accompagnement, mais il n'est formellement pas possible de refuser la mesure de protection⁴³.

Dans le logement des personnes défavorisées, les mesures de protection des *incapables* majeurs interviennent parmi d'autres aménagement de l'incapacité que peuvent être les logements adaptés en PLA-I, certains logements thérapeutiques, les pensions de famille. À titre d'exemple, et avant d'en parler plus longuement, Mme Gassoux, travailleur social dans un organisme HLM, évoque une *situation* pour laquelle un simple accompagnement, tel qu'elle l'avait mené, était insuffisant et où une mesure de tutelle a résolu une *problématique* d'impayé de loyer :

Mme Gassoux : Les situations [des personnes isolées] sont vraiment les plus difficiles. Je dirais qu'une famille encore elle va rebondir, parce qu'il y a des enfants, parce qu'il y a quand même des choses qui la retiennent. [...] Je me souviens, c'était la première fois où j'ai refusé d'expulser un locataire tout seul, alors qu'on avait le concours de la force publique et tout. J'ai dit [à la directrice] : « Ecoutez, on le reçoit ensemble, vous allez voir le locataire. Il a le profil déjà du SDF, la seule chose qui fait qu'il n'est pas SDF, c'est parce qu'il y a ce bout de logement ». Donc on a travaillé après sur une mise sous tutelle, aujourd'hui on a plus un centime de dette en plus. Mais quand on bascule quelqu'un, qui n'a pas de famille, qu'on l'expulse, on le retrouve à la rue pour longtemps.

L'isolement est difficile à aborder dans la thématique de l'insertion, qui fait de l'inscription dans des réseaux le moyen d'accéder à *l'individu autonome et responsable*. Ici l'incapacité à gérer un budget et la crainte des conséquences d'une expulsion amènent à demander une mise sous tutelle, qui est peut-être aussi un abandon de l'espoir de réinsérer cette personne.

Un dernier point reste à aborder à propos de l'incapacité. En dehors de ces normes liées au logement, la capacité interroge aussi la faculté d'établir et de maintenir des relations avec les administrations et en particulier avec les services d'action sociale. Il s'agit de pouvoir répondre

42 Le formulaire de demande d'accompagnement social lié au logement de Maine et Loire mentionne même comme « objectif intermédiaire » : « organiser la fin de la mesure ». La qualification comme objectif intermédiaire peut paraître maladroite, mais cette mention reflète une vraie *problématique*. Il s'agit de s'assurer qu'une fois la mesure terminée, le ménage sera véritablement autonome, ou saura à qui s'adresser en cas de problème.

43 Cependant, si la mesure peut-être imposée, il semble que l'acceptation par la personne soit un élément d'appréciation important pour le juge des tutelles, en particulier pour les mesures de curatelle.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

correctement aux sollicitations et injonctions administratives. Les administrations s'adressent aux usagers comme à des individus responsables et capables de comprendre les enjeux de la relation même (Astier et Duvoux, 2006). Mais cette compréhension n'est pas toujours acquise : problèmes de langue, de lecture, d'interprétation des contraintes du gestionnaire etc.

Les usagers ne sont pas toujours conscients des conséquences que peuvent avoir certaines erreurs administratives. Mme Benhade évoque ici l'exemple d'une erreur des services fiscaux que la personne n'avait pas relevée, faute de bien comprendre le français. Cette erreur initiale est à l'origine d'une *spirale* de difficultés qui aurait pu conduire à l'expulsion sans l'intervention de la conseillère en économie sociale et familiale :

Mme Benhade : Moi, j'ai une dame pour qui la CAF a fait une erreur il y a cinq ans. Je retrace un petit peu. C'est une dame qui est isolée avec un enfant. C'est quelqu'un qui travaille dans un restaurant, qui faisait la plonge. Elle avait deux petits boulots, elle en a perdu un. Elle s'est retrouvée aux ASSEDIC plus [son autre] travail. Elle a perdu le deuxième, elle est au RMI maintenant. Elle a pratiquement 3000 € de dettes sur un logement social alors qu'elle a toujours eu 13 € de résiduel à payer. [...] Donc tu peux te dire qu'il y a un problème quelque part. Finalement, on s'est aperçu qu'il y avait eu une erreur sur sa feuille d'impôts. C'est-à-dire qu'en 1999, les impôts ont fait une erreur de saisie, ils ont mis qu'elle avait gagné 216 000 F. Donc elle s'est retrouvée imposée sur la taxe d'habitation, sur le revenu. La CAF a fait un contrôle, ils lui ont sucré l'APL... D'abord les impôts, on a réussi à rectifier le tir, ça a mis un an et demi à rectifier le tir. Donc du coup, les impôts ont annulé toutes les créances, donc on a éliminé d'abord toutes les créances d'impôts parce qu'il y avait saisie d'huissier, etc. Après, on a justifié donc... Sur loyer, et après, au niveau de la CAF, à part que la CAF, c'était il y a cinq ans en arrière et le problème c'est qu'on ne peut plus rectifier le tir. Donc là, avec la collègue assistante sociale de la CAF, on est en train de faire une demande de recours gracieux pour essayer d'arriver à ça... On est tombés de 3000 à 1700 € de dettes locatives en le faisant imputer sur le loyer, etc. Le FSL a accordé 1500 € en subventions. [...] Elle était en procédure d'expulsion avec une demande de concours ferme, parce que c'est une dame qui est d'origine portugaise, qui lit mais qui ne comprend pas ce qu'elle lit. Elle a une petite fille à s'occuper, elle est toute seule. Elle cherche du travail. Elle est très motivée. Elle va à droite, à gauche. Elle bouge beaucoup... Parce que pareil, un coup elle travaille, un coup elle ne travaille pas, un coup elle a le RMI, un coup elle n'en a plus, un coup elle a les ASSEDIC... Donc administrativement, c'est difficile à jauger. Ça plus d'autres dettes annexes... Il a fallu travailler point par point. Le plus urgent, là où il y avait les huissiers, et après... En fin de course, il faut d'abord essayer de voir où sont les erreurs, quels ont été les problèmes, parce que les erreurs administratives, il ne faut pas se leurrer, il y en a quand même pas mal. Il faut vérifier les calculs, etc. Donc ça, ça demande tout un travail d'enquête, un travail de réflexion. J'ai dû examiner un paquet comme ça de machins de CAF pour essayer de comprendre parce que ça ne me paraissait pas...

La *situation* était donc passablement compliquée. L'erreur sur les impôts n'est pas immédiate à discerner, et une fois cette première erreur corrigée la suite n'est pas forcément facile à démêler.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Pour cette dame, les difficultés en français amènent des difficultés supplémentaires, mais pour le reste elle peut être autonome pour chercher du travail ou s'occuper de sa petite fille.

Cette *situation* montre également l'importance de l'aide des services sociaux. Si la relation avec l'administration est souvent médiatisée par les travailleurs sociaux, qui la rendent plus intelligible, ce n'est pas toujours le cas : pour cela il a d'abord fallu entrer en contact avec les services sociaux.

Même si elles étaient évoquées dans la circulaire de 1990⁴⁴, les difficultés particulières dans le lien avec les institutions ne sont pas toujours très bien prises en compte, notamment par les personnels administratifs tenus à certaines formulations légales obligatoires ou soucieux d'une formulation identique pour tout le monde. De plus si les capacités liées au logement sont plus faciles à appréhender, la relation elle-même est difficile à identifier comme problème. Certains comportements des ménages sont parfois mal compris, ou ne sont pas interprétés comme un défaut de capacité (qui peut aussi être temporaire, lié à un état particulier à un moment donné etc). Ainsi, notamment dans les procédures d'expulsion, certains ménages se replient sur eux-mêmes, deviennent sourds aux appels de l'administration, n'ouvrent plus leurs courriers etc. Comme nous le verrons dans la section suivante, ces attitudes qui ne sont pas toujours identifiées sont parfois interprétées comme de la mauvaise foi. Mais elles peuvent aussi être des phases d'aboulie, qui éclipsent la volonté des ménages et donc leur capacité.

Après avoir évoqué la figure de la *victime* et détaillé les caractéristiques de l'*incapacité* et de son accompagnement, nous allons à présent nous intéresser au troisième idéal-type : celui des *coupables-responsables*.

d) Les coupables-responsables

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité
+	-	+

Dans la typologie que nous proposons, le *coupable-responsable* est le demandeur qui se trouve en difficulté du fait d'actes qu'il a effectués librement et volontairement. En contradiction avec la « prime au demandeur » évoquée plus haut, ces *situations* sont jugées durement une fois qu'est établie la responsabilité du demandeur. La décision de refus d'aider des commissions est

44 « Aider les ménages à [...] avoir accès aux services publics et à faciliter leurs relations avec les services de gestion locative du bailleur et les travailleurs sociaux, »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

fréquemment assortie oralement de jugements moraux sur la demande⁴⁵. Ces *situations* sont perçues comme relevant d'une responsabilité (motif du refus) et d'une culpabilité. Ces demandes rejetées sont celles de *coupables-responsables*.

Ces *situations* sanctionnées mettent souvent en question des choix faits par le ménage, s'ils ne peuvent être justifiés par des difficultés particulières, qui ramèneraient à la contrainte d'éléments extérieurs et à la figure de la *victime*.

Ainsi, dans le cadre d'une aide au maintien ou une aide du fonds énergie, l'étiologie de la dette est particulièrement importante dans la détermination de la responsabilité du ménage, même sur des petits budgets. Dans la *situation* suivante, l'incertitude sur l'origine de la dette amène la commission à ajourner sa décision :

Le FSL est sollicité pour une aide sur un impayé de loyer. L'aide porterait sur une part de la dette, et est relativement réduite. Les revenus de cette famille monoparentale sont plutôt dans le haut du barème de ressources. Un membre de la commission s'interroge : pourquoi y a-t-il une dette ? Le rapport social ne précise pas s'il y a eu une rupture de ressources, qui pourrait justifier la dette. Et si cette femme n'avait pas voulu payer son loyer ? Quelqu'un surenchérit : « Elle a peut-être fait les soldes ? ». De plus la dette paraît pouvoir être échelonnée, sans demander d'aide du FSL. Le dossier est ajourné pour demander plus de renseignements.

A l'interrogation, voire au soupçon sur l'origine de la dette s'ajoute le défaut d'une topique importante dans la mise en récit de la *situation*. Compte tenu de ses revenus, cette personne, même si elle doit élever seule ses enfants ne rentre pas dans le cadre de la *défaveur* exposée plus haut, où l'aide vient compenser un handicap social dans l'accession à l'autonomie. Pour justifier une aide il faudrait pouvoir invoquer une « rupture » biographique, constituant la demandeuse comme *victime*.

Certaines *situations* où l'aide est refusée correspondent à des revenus dans le haut du barème voire le dépassant (le demandeur ou la personne qui a monté le dossier espérant une dérogation). Quelle est la justification du barème de ressources ? Dans le cadre d'une protection sociale assurantielle, il y a peu de barèmes de ressources, ou ils sont relativement élevés (Rosanvallon, 1995). Mais les prestations versées sont conditionnées à une cotisation antérieure. Dans le domaine du logement, certaines propositions de « couverture logement universelle » seraient destinées à tous les ménages, de manière à ne pas discriminer les plus modestes (Lienemann, 2005). Les propositions de M. Sarkozy dans son programme présidentiel prévoyaient de supprimer pour tous les locataires l'obligation de verser une caution, en mutualisant les risques. Dans un autre registre, l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI) estime que ce sont les ressources du locataire

45 Ces jugements lors des délibérations ne sont pas notifiés au demandeur, les refus étant motivés selon les clauses précises du règlement intérieur. Mais il est probable que dans certains cas, la secrétaire de la commission relaiera les remontrances de la commission au travailleur social qui a établi le dossier.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

qui font que le logement est social, et demande par conséquent pour les propriétaires privés les mêmes avantages que les bailleurs sociaux (UNPI, 2007). La question de l'importance et de l'usage du barème est donc loin d'être inoffensive.

Pour interpréter la règle du barème de ressources dans le FSL, et selon la terminologie que nous avons employée, on peut invoquer la norme d'une aide destinée aux personnes défavorisées. Dans le cadre d'une politique d'insertion, être défavorisé s'entend comme un handicap par rapport à *l'individu autonome et responsable*. Être aisé signifie disposer de ressources supérieures pour résister aux éléments extérieurs. Les richesses donnent les moyens de l'autonomie⁴⁶. Les revenus importants induisent une sorte de « surcapacité ». L'individu aisé est autonome, il doit aussi être responsable et ne saurait légitimement demander une aide⁴⁷.

Dans la *situation* suivante, la mauvaise gestion d'une demandeuse fonctionnaire amène la commission à refuser l'aide et à l'aiguiller vers la commission de surendettement de la Banque de France

La situation est celle d'une mère seule avec deux enfants. Elle est fonctionnaire territoriale avec un grade de rédacteur principal. Elle a donc un revenu stable et plus élevé que celui des autres demandeurs⁴⁸. Mais sa « mauvaise gestion », selon les termes du rapport social, l'a amenée à être surendettée et à déposer un plan de surendettement à la Banque de France. Elle sollicite le FSL pour une dette d'énergie importante. Le FSL refuse, arguant que la dette devait être intégrée au dossier Banque de France. Un membre conclut : « elle a un revenu, il faut gérer mieux que ça ».

La décision de la commission est techniquement valable : le plan de surendettement doit intégrer toutes les dettes. Mais il est également fréquent que le FSL aide des ménages en procédure de surendettement. Ce qui a penché en défaveur de la personne, ce sont ses revenus plus élevés, et la condamnation de sa « mauvaise gestion » par le rédacteur du rapport social. L'identification

46 Une exception notable à cette logique, mais qui sort peut-être justement de la logique de l'insertion, est le soutien à la vie autonome pour les personnes handicapés. Au titre de la compensation du handicap, certaines aides peuvent être octroyées sans conditions de ressources. Au cours des observations menées, ce fut par exemple le cas pour une personne handicapée qui a pu recevoir une aide pour des travaux d'adaptation de son logement, malgré des revenus de rente importants. Cette décision souleva certaines réticences des membres de la commission du FSL, qui statuait également sur les quelques dossiers émanant de ce dispositif. Mais la logique d'attribution est très différente, il s'agit juste de statuer sur la pertinence des travaux.

47 Après une décision de refus pour une aide demandée par un ménage bien plus aisé que ne le prévoient les barèmes, un membre ironisait, mi-chèvre mi-chou : « Refus avec mention " le FSL est destiné aux personnes défavorisées " ».

48 Un membre de la commission qui a le grade de rédacteur au premier échelon fera pourtant remarquer que « c'est pas payé ».

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

possible avec la demandeuse a peut-être joué en sa défaveur : les membres de la commission ont des statuts voisins, et pourtant ils ne font pas de demande au FSL⁴⁹.

Si l'on s'intéresse à l'étiologie de la dette, c'est qu'elle peut résulter de choix particuliers du ménage qui mènent à des difficultés économiques. Ce ménage suscitera ainsi la réprobation de la commission :

La demande présentée à la commission sort de l'ordinaire. Cette famille a investi dans l'achat d'appartements qu'elle loue. Les revenus locatifs sont importants, mais sont épargnés en prévision des remboursements d'emprunts, de frais de travaux et d'impôts. Toutefois les emprunts personnels réalisés pour l'achat de ces appartements grèvent une partie du budget familial. Ils ne payent plus leurs factures d'énergie et ont contracté une dette importante pour laquelle ils sollicitent une aide. La commission s'offusque : les revenus sont bien supérieurs au plafond de ressources et la dette résulte d'un choix économique particulier. La commission refuse l'aide, en se demandant pourquoi le travailleur social a monté un dossier.

Les choix fait par le ménage sont jugés illégitimes, dans la mesure où la dette résulte d'un choix dont la famille est pleinement responsable et qu'il lui est possible de résorber cette dette autrement qu'avec une aide du FSL.

La dernière remarque est importante : beaucoup de dossiers n'arrivent pas jusqu'à la commission en raison du rôle de filtrage qu'exercent les travailleurs sociaux⁵⁰. C'est aussi en raison de ce travail préalable que les décisions de refus sont relativement peu fréquentes. L'a priori positif et plus ou moins conscient pour le travail d'élaboration du dossier pourrait expliquer le phénomène de prime au demandeur.

Liée à l'interrogation sur l'origine de la dette, l'analyse des « priorités » du ménage conduit parfois à rejeter une demande. Ces priorités concernent l'allocation des ressources du ménages à ses divers postes de dépenses. Elles seront dénoncées si elles conduisent à des impayés sur le loyer ou l'énergie :

49 S'ils ne font pas de demandes au FSL, il arrive d'entendre des échanges d'informations entre membres de la commission sur certains dispositifs accessibles aux classe moyennes ou populaires, comme les aides au mobilier de la CAF.

50 Il est cependant possible que pour certaines *situations* pour lesquelles le refus ne fait pas de doute, le travailleur social monte quand même un dossier pour pouvoir ensuite s'abriter derrière la décision de refus officielle de la commission. À titre anecdotique, on peut évoquer ici une figure de *coupable-responsable* parfois rencontrée : le ménage quérulent, c'est à dire procédurier à outrance, faisant moult recours, cherchant querelle sur le terrain judiciaire auprès de tous ses interlocuteurs. Ces *situations* sont assez rares, mais il m'en a été évoqué une, dans le cadre d'une procédure d'expulsion. La quérulence est présente dans le droit canadien, elle limite le droit d'ester en justice pour les personnes concernées.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Cette famille qui demande une aide sur sa dette énergétique a déjà reçu une aide quelques mois auparavant. Après un accident de travail, le mari a perdu le bénéfice d'une prime de nuit. Il reprend le travail. À une exception près, il n'y a pas eu de reprise des paiements depuis la première aide. La commission refuse l'aide au motif d'un non respect des engagements pris alors. Ce qui occasionne l'échange suivant :

La représentante de la CPAM : Les priorités ne sont pas claires, il n'y a pas de paiement du loyer ou de l'EDF.

La représentante de la CAF : Ben ils envoient l'argent au pays ou ils retournent au pays, c'est humain aussi.

La représentante des bailleurs : Oui sauf qu'il y a des priorités.

Un membre en aparté au représentant du Conseil général : Tu te rends compte !

Le représentant du Conseil Général : Y'a des fois, je me demande si on est pas sur une autre planète...

Le caractère compréhensible des dépenses supposées (envoyer de l'argent au pays) ne justifie pourtant pas le non-paiement des loyers et de l'énergie, qui devrait eux avoir un caractère prioritaire. Cette gestion est condamnée plus ou moins durement selon les membres de la commission.

Dans les jugements des commissions, il y a parfois pour certains membres la condamnation de dépenses que des ménages défavorisés ne devraient pas se permettre ou pour lesquelles ils ne devraient pas être aidés⁵¹. C'est par exemple le cas dans la *situation* suivante :

Cette famille demande une aide sur sa facture énergétique. Elle n'a jamais été aidée auparavant. Elle a des revenus plutôt dans le haut du barème, mais a quelques crédits. L'aide concernerait une subvention sur la moitié de la dette, la famille gardant à sa charge le reste. Elle a mis en place une mensualisation de ses factures énergétiques. L'assistante sociale préconise une aide éducative et budgétaire et émet un avis réservé sur l'aide financière. La représentante de la CAF intervient : « Y'aurait pas eu le paiement de la télé pour la gamine ! Les priorités me choquent ! ». Une autre membre ne relève pas la remarque et estime qu'il y a tout ce qu'il faut pour faire un bon dossier, sauf l'avis réservé du travailleur social. Malgré une nouvelle intervention de la représentante de la CAF : « J'attendrais que la gamine n'ait plus de télé », la commission s'oriente vers un accord. Elle préconise de plus une aide éducative et budgétaire⁵².

51 Une norme des politiques sociales veut que l'aide publique ne soit pas destinée à financer des dépenses déraisonnables. C'est parfois ce qui est en débat dans le surendettement. Mais il semble que parfois c'est l'incapacité à tenir et accepter un rang défavorisé qui dérange, à quoi peut s'ajouter la volonté des participants aux commissions de se distinguer des usagers. Nous pensons en particulier à une participante à une commission qui s'offusquait de l'octroi d'une aide au mobilier, au motif qu'à elle on ne lui avait pas payé ses meubles dans sa jeunesse. Cette réaction est ambiguë en ce qu'elle relève à la fois d'un constat de similitude (le besoin de mobilier) et d'un souci de distinction (car elle s'en est sortie toute seule). Cette dualité permet une condamnation morale au nom du principe d'équivalence : à partir d'une même position initiale, pourquoi certains auraient-ils besoin d'aide et d'autres pas ? Tout le problème est ici que la position initiale n'est en réalité pas la même.

52 Il semble que cette décision ne soit pas de son ressort, et qu'elle ne peut donc que la préconiser à la famille.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La représentante de la CAF échoue ici à faire partager sa réprobation aux autres membres, malgré l'avis réservé figurant également sur le rapport social. Malgré la télévision pour l'enfant, la famille paraît de bonne volonté : prise en charge de la moitié de la dette, mensualisation de la facture énergétique, perçue comme un signe d'une volonté de meilleure gestion. Ces éléments emporteront finalement l'accord de la commission, qui préconise tout de même un accompagnement budgétaire. Un dernier point : nous avons avancé que les ménages *coupables-responsables* étaient tenus pour responsables de leurs actes, qui pouvaient justifier un refus de l'aide, à la manière d'une sanction. Cependant ce qui est sanctionné n'est pas toujours l'influence des actes dans la détérioration de la *situation*. Ce n'est pas le fait de faire librement des choix, dont on devrait assumer toutes les conséquences, mais le fait de faire des choix jugés illégitimes, comme dans les *situations* que nous avons présentées. Dans certains cas les actes peuvent être revalorisés, même si leurs conséquences sont préjudiciables, si ces actes visaient à accroître l'autonomie et à se rapprocher de l'*individu autonome et responsable*. C'est ce débat que soulève la *situation* suivante :

La demande au FSL concerne une famille nombreuse. Les ressources disponibles sont faibles. L'homme a essayé de se mettre à son compte comme travailleur individuel sur les marchés, et son épouse l'assiste dans la gestion. Le budget est précaire. Lui est prêt à travailler le soir, son statut le permet, et elle cherche du travail également. Sous la menace d'une procédure d'expulsion, ils versent « quelque chose » sur un plan d'apurement, mais n'ont pas les moyens de régler leurs dépenses d'énergie. Le rapport social demande une aide pour éponger la dette et éviter la coupure. Le représentant du fournisseur d'énergie relève qu'en ce qui les concerne, ils ne voient aucune bonne volonté, il n'y a aucun versement, même sur une petite facture d'un montant inférieur à 20 €. Quelqu'un remarque que ce n'est pas leur priorité, la menace d'expulsion étant très présente. Le statut professionnel ne permet pas de mettre en place un plan de surendettement. Le représentant du fournisseur d'énergie réagit violemment : « Y'a un moment où on se renseigne et où on sort les doigts du... »⁵³ Quelqu'un explique qu'ils se laissent quelques mois dans cette activité avant de conclure à un échec. Après quelques échanges, le fournisseur d'énergie se fait plus compréhensif. La commission avance dans sa délibération : si la remise de dettes est partielle, ils risquent de ne pas pouvoir payer le solde. Le représentant du conseil général estime que ce serait un coup d'épée dans l'eau. Un prêt est invisable, compte tenu des dettes déjà contractées. Le fournisseur d'énergie plaide à nouveau que même une petite facture n'a pas été payée. Mais d'autres arguments jouent en la faveur de la famille : elle n'a jamais été aidée, les enfants sont nombreux. L'aide est accordée à titre exceptionnel sur l'ensemble de la dette. La décision donne lieu à un échange :

Une assistante sociale du conseil général : Ils y ont droit !

La représentante de la CAF : Ce qui m'embête c'est la récidive.

L'assistante sociale : Oui, la chronicité. Ils ont tenté une expérience.

Le représentant du conseil général : C'est nous qui la finançons, l'expérience !

L'assistante sociale : Ils ont essayé quelque chose, y'en a qui essaient jamais rien.

53 L'élision du dernier mot est de l'intervenant.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La décision n'est pas évidente pour la commission. Le FSL doit-il supporter les conséquences fâcheuses de l'investissement du ménage ? Des arguments interviennent en faveur de la famille : recherche de travail supplémentaire, famille nombreuse jamais aidée auparavant... La priorité donnée au paiement du loyer au détriment des dépenses énergétiques est admise par la majorité des membres.

L'infortune du ménage, malgré ses efforts peut *in fine* être attribuée à des éléments extérieurs : un marché défavorable, un statut qui ne permet pas de déposer un dossier de surendettement ou de bénéficier de protections sociales. Leurs actes sont réhabilités en ce qu'ils auraient pu permettre d'échapper à sa condition⁵⁴. Cette *situation* est proche de la *défaveur* évoquée plus haut. Elle permet de montrer que tous les actes des ménages, même s'ils peuvent entraîner une dégradation des conditions de vie ne conduisent pas une qualification comme *coupable-responsable*. L'analyse de la commission porte plutôt sur la légitimité des actes selon les contraintes pesant sur le ménage.

Après cet exploration des trois types-idéaux stables : *victime*, *incapable* et *coupable-responsable*, il faut à présent aborder les *situations* pour lesquelles les commissions hésitent : les *situations d'indécision*.

5.2. Le rôle de l'évaluation de la bonne foi

a) Statuer sur les situations d'indécisions

Importance des actes	Importance des éléments extérieurs	Capacité
+	+	+

Dans la typologie que nous avons proposée, les *situations* d'indécision correspondaient aux *situations* pour lesquelles il est difficile de savoir quelle est l'importance relative des actes commis par le ménage, des causes extérieures, et pour lesquelles la capacité n'est pas remise en doute. Il s'agit alors d'évaluer l'intentionnalité des actes réalisés, de savoir dans quelle mesure ils ont pu être

⁵⁴ Et éventuellement à la nécessité d'une aide chronique, repoussoir de l'insertion.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

commis sous la contrainte d'éléments extérieurs à la volonté (ou en raison d'une capacité défaillante). La question de la responsabilité des ménages demandeurs dans leur *situation* est une question délicate, d'autant plus qu'elle fonde ici la légitimité de l'aide publique.

Nous aborderons les *situations* d'indécision à partir de deux exemples : la question des « faux baux » et celle du surendettement. Ces questions nous permettront d'introduire le débat sur l'appréciation de la « bonne foi » des ménages.

L'escroquerie au « faux bail » est une variante mercantile du squat. Le faux bailleur entre par effraction dans un logement vacant, en change la serrure et loue ensuite le logement à un ménage démuné. Les transactions se font en liquide, si bien qu'il est difficile de retrouver les escrocs. Quand le propriétaire découvre la situation, le ménage titulaire d'un faux bail est considéré comme squatter, et donc expulsable. Mais le bailleur peut aussi accepter de régulariser la situation. Si c'est un organisme HLM, l'invocation de leur mission sociale pourra soutenir la demande de régularisation. À titre d'exemple, redonnons la parole à Mme Le Feu, qui expose une *situation* à laquelle elle a été confrontée :

Mme Le Feu : Je suivais une famille dans le cadre d'un autre dispositif du bureau, [...] depuis trois ou quatre ans. Et un jour, la dame arrive, elle était enceinte jusqu'au cou, en plus. Elle arrive là en crise de larmes et elle me dit : « *J'ai fait une bêtise* ». « - *Ah bon* ». [...] Elle était à la recherche d'un logement et elle avait déjà plusieurs enfants, elle était sur le point d'accoucher. Elle était devant une vitrine d'agence immobilière et puis il y a un monsieur qui lui a dit : « *Vous cherchez un logement, Madame ? Je peux vous proposer quelque chose* ». Et puis, cette andouille n'a rien dit à son mari, elle a signé le bail... [...] Et c'était un faux bail. [...] La société n'a pas voulu régulariser, donc... Mais là, je sais parce que je la connais depuis des années. Je sais bien qu'elle... Et puis ils ont porté plainte tout de suite, et puis bon, il y a des choses qui sont évidentes.

Ce que « sait bien » Mme Le Feu, et ce qu'elle cherche à montrer, c'est que la famille concernée n'était pas fautive et complice du faux bailleur. Elle avance des éléments tendant à diminuer la responsabilité du ménage : une mère de famille, qu'elle connaît depuis longtemps, enceinte, qui « n'a rien dit à son mari » et qui a conscience d'avoir « fait une bêtise »⁵⁵.

Car les participants aux commissions doivent déterminer si les titulaires des faux baux sont *victimes* ou complices des escrocs. En particulier quand le logement concerné est dans le parc social. Les bailleurs sociaux essaient de démontrer la culpabilité des ménages concernés, en considérant que les « faux-locataires » savent comment on accède normalement au logement social⁵⁶, et ne peuvent de bonne foi prétendre avoir été dupés. Le « loyer » ne serait alors que la rémunération d'un service rendu par un compère. De cette manière les bailleurs cherchent aussi à se

55 Elle ajoutera que c'était des gens qui revenaient de province où ils n'avaient pas pu s'installer, que les faux loyers étaient exorbitants etc.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

protéger de filières d'accès au logement social pour le moins hétérodoxes. Régulariser ces *situations* en octroyant un vrai bail aux occupants n'est pas sans risque pour eux. Cet agent préfectoral ajoute un élément à charge, l'entrée par effraction :

Mme Natien : Ça nous arrive de [passer des ménages squatters en commission des expulsions], bon y'a des situations de squat où on nous dit que ce sont des gens de bonne foi, mais à partir du moment où quelqu'un rentre par effraction chez quelqu'un on peut pas considérer que c'est de la bonne foi. La bonne foi elle est pas avérée hein, c'est de la mauvaise foi ça...

L'entrée par effraction obère l'imputation de bonne foi. La possibilité d'un faux bail n'est pas évoquée, elle fait pourtant partie des « situations où l'on nous dit que ce sont des gens de bonne foi ». Derrière ce « on » qui plaide la cause des squatters ou des *victimes* de faux baux en commission, il y a les services sociaux. Dans le cas des faux baux, les assistantes sociales vont mettre en avant les difficultés des ménages, dont la naïveté et la détresse ont été exploitées. C'est ce que défend Mme Padou :

Mme Padou : Il me semble que [la mauvaise foi] ça peut être pour eux aussi quelqu'un qui ment fondamentalement sur les conditions dans lesquelles par exemple il est entré dans un logement, dont il dit qu'il est victime d'un faux bail [...] Ils ne sont pas de mauvaise foi, ils ont réellement donné à quelqu'un du même pays d'origine qu'eux. Ils vont se rencontrer, [...], ils se retrouvent, l'autre lui dit : « Tu vois, je vais te signer un bail, j'ai un petit truc, etc., où tu peux être sous-locataire ». Je pense naïvement qu'il y a des gens qui pensent qu'ils peuvent être sous-locataires et que ce n'est pas interdit de sous-louer. [...] Et donc ils remplissent [un bail], et ces gens-là sont tous considérés en bloc comme étant de mauvaise foi.

De l'issue de la discussion dépendra l'attitude des partenaires à l'égard des faux locataires : expulsion, inscription dans les dispositifs du PDALPD, relogement prioritaire, aide ou non du FSL...

Autre exemple de *situations d'indécision*, les ménages en surendettement. Le surendettement est un vaste sujet, qui pourrait occasionner de plus amples développements. Le traitement du surendettement est une politique publique à part entière depuis la loi Neiertz de 1989. Des instances partenariales y interviennent, qui ressemblent fort à des magistratures sociales : les commissions de surendettement, dont la Banque de France assure le secrétariat. Toutefois le lien avec les magistratures civiles est beaucoup plus fort, puisque les décisions doivent être homologuées par le juge de l'exécution.

Alternativement à ces plans de surendettement ou « Plans Banque de France » dans le jargon des commissions du FSL, la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation

56 C'est à dire en déposant une demande de logement renouvelée chaque année, qui sera examinée par une commission d'attribution. Un locataire ne peut être imposé à un bailleur social (sauf dans des circonstances exceptionnelles où le préfet se substituerait au bailleur pour l'attribution des logements, disposition qui n'a jamais été appliquée jusqu'ici).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

urbaine propose une autre procédure pour les *situations* « irrémédiablement compromises ». Il s'agit des « Procédures de rétablissement personnel », présentées comme une variante « civile » ou « personnelle » de la faillite d'entreprise.

Le décret du 22 octobre 1999 et la lettre circulaire du 7 juin 2001 relatifs aux PDALPD et aux FSL insistent sur l'articulation qui doit être établie entre les instances du PDALPD et les commissions de surendettement. En effet de nombreuses *situations* relèvent à la fois du surendettement et des politiques du logement des personnes défavorisées.

Dans le travail des commissions du FSL, la place des ménages endettés ou surendettés est ambiguë⁵⁷. Si le surendettement peut faire penser à une catégorisation uniforme, il est insuffisant en soi à qualifier les *situations*. De quel côté ranger les ménages endettés et surendettés, « perdants » de l'individualisme et du consumérisme ?

Sont-ils *victimes*, comme le connote l'expression entendue en commission du FSL : « La famille s'est fait prendre au piège des crédits à la consommation » ?

Sont-ils *coupables-responsables*, comme l'évalue parfois la commission de surendettement, avec la notion de « surendettement actif »⁵⁸ ?

Sont-ils *incapables*, figure dont se rapproche peut-être la « faillite personnelle » ?

Les barèmes de ressources pour les demandes d'aides du FSL comptabilisent ressources, charges, composition familiale. Les surendettés occupent une place à part : certaines de leurs charges – dont les crédits à la consommation – ne sont pas comptabilisées dans les indicateurs retenus. De ce fait, certains de ces ménages se trouvent au dessus des barèmes : leurs revenus non corrigés par ces charges non reconnues dépassent le plafond. Ou leur niveau de « reste à vivre » implique de leur octroyer une aide seulement sous forme de prêt. Mais un nouveau prêt risquerait de ne pas les aider, mais bien de conforter voire d'accroître une dette qu'ils ont déjà du mal à honorer⁵⁹.

Ce genre de considérations peut amener les commissions à déroger, en abaissant voire en annulant la part de prêt dans l'aide, donc en transformant partiellement ou totalement le prêt en subvention. Mme Jollot évoque ce type de décisions :

57 Dans la suite, notamment dans les extraits d'entretien les ménages sont dits « endettés ou surendettés ». Cette expression désigne différents niveaux d'endettement. Le terme de surendettement s'applique pour les ménages qui ont entamé une procédure auprès de la Banque de France ou pour bénéficier d'un « plan de rétablissement personnel ».

58 Dans le traitement des dossiers de surendettement, les commissions de surendettement distinguent un surendettement passif, subi par le demandeur, et un surendettement actif, dont le demandeur est responsable.

59 Au mieux, pour ces *situations*, l'aide peut servir à rééchelonner la dette, ce qui peut parfois être utile.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

L.B. : Et éventuellement ça vous arrive de se dire « Là avec le barème ça va être dur dans cette situation précise », donc de demander de déroger ?

Mme Jollot : Oui ça nous arrive. Alors effectivement par exemple le barème en matière d'impayé de loyers, pour prendre un cas très simple, amène à proposer à la personne une aide sous forme de prêt, ou moitié prêt - moitié secours. Il arrive quelquefois [où] les personnes sont en situation de surendettement, ou ont déjà des prêts par ailleurs etc, et ne peuvent décemment pas se permettre, budgétairement parlant, de contracter un nouveau prêt. Auquel cas, on propose à la commission d'examiner la situation.

Plus ou moins consciemment cela revient à réintégrer les charges non prises en compte dans le calcul des ressources. Et donc à établir une équivalence de fait de ces ménages surendettés avec des ménages aux ressources plus faibles, mais non endettés et qui ont réglementairement droit à une aide sous forme de subvention. Cette décision est difficile, car elle contrevient à la norme de l'effort et de la responsabilité, pour se conformer à la norme selon laquelle l'aide doit être « aidante »⁶⁰.

Pour mieux comprendre les enjeux de ce type de dérogation, nous allons faire intervenir M. Kervallec, qui détaille certaines caractéristiques du surendettement. M. Kervallec revient sur le lien entre endettement et paiement du loyer et sur l'idée que les surendettés ne sont pas forcément les ménages les plus pauvres :

M. Kervallec : Je voudrais démonter une idée reçue qui consiste à croire que ce sont les familles les moins bien dotées qui ne payent pas leur loyer. C'est faux. Il n'y a pas une corrélation aussi étroite [...] entre le niveau de revenus et le paiement du loyer. On peut avoir des revenus qui permettent le paiement du loyer, mais succomber à des tentations largement diffusées dans les médias - cartes de crédit, voyages, loisirs, tout ce qu'on voudra -, [des gens] qui oublient la place centrale que doit occuper le paiement du loyer dans le budget et qui donc les conduit dans les affres du surendettement. Surendettement pour lequel [...] il n'y a ni prévention ni intervention, ensuite, pour venir en aide à ceux qui ont des plans conventionnels de redressement ; parce qu'on fait des plans, mais personne ne les suit. [...] Lorsqu'il s'agit d'une entreprise, il y a quand même un suivi du plan d'apurement. Ça s'appelle un liquidateur ou un redresseur, ou un repreneur.

M. Kervallec avance une figure particulière du surendettement : des ménages qui ont des revenus mais qui ont cédé à des incitations démesurées à la consommation. Cette figure est dépeinte dans un registre très moral⁶¹ et théâtralisé⁶². L'extrait finit sur un discours critique, qui rejette la faute sur la prise en charge de la *problématique* plus que sur les ménages eux-mêmes : l'accompagnement du

60 Peu après l'extrait cité, Mme Jollot dira « Toutes les fois où l'on sent que l'aide ne va pas vraiment être très aidante pour la personne, je m'autorise à, en accord avec le CG bien sûr, je m'autorise à présenter le dossier en commission ». Voir les commentaires sur cet extrait en §4.3.a.

61 « Succomber à des tentations », « la place centrale que doit occuper le paiement du loyer ».

62 « Les affres du surendettement ».

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

surendettement serait inexistant. Un registre capacitaire qui s'appuie sur la comparaison avec les faillites d'entreprise⁶³.

M. Kervallec revient ensuite sur les conditions de vie des familles les plus pauvres, à qui les crédits seraient refusés :

M. Kervallec : [Comme il n'y a pas de prévention et de suivi], on se trouve nécessairement dans la difficulté mais pas, comme on pourrait le croire, sur les familles pauvres, qui parfois n'ont pas les moyens d'emprunter. Et comme elles n'ont pas les moyens d'emprunter, elles ne sont pas endettées parce qu'on ne veut pas leur prêter. Ce qui...

L.B. : C'est plutôt une bonne chose alors, finalement ?

M. Kervallec : Bah ! Je ne sais pas. Ça leur fait du malheur pour le présent, parce que lorsqu'il s'agit de remplacer une machine à laver, quand il faut aller voir l'assistante sociale, demander une aide de la CAF ou demander un secours pour acheter la machine à laver parce qu'on n'a pas les sous pour, et qu'on ne pourra pas prendre de crédit parce qu'on ne voudra jamais vous prêter de crédit, c'est une situation difficile, dure à vivre. C'est un présent qui est dur. Mais en même temps, c'est un avenir préservé.

Le nonaccès au crédit peut donc lui-même être tragique. Mais la dureté des conditions de vie est réhabilitée dans le cadre de la « pédagogie de l'effort ». La méfiance envers le crédit persiste : il serait créateur d'autres problèmes et si le présent est « dur », « l'avenir est préservé ».

L'accès au crédit est donc ambivalent : le crédit peut poser problème, mais le nonaccès au crédit également. Mais même pour les familles qui prennent des crédits M. Kervallec rejette une partie de la responsabilité du surendettement sur les organismes prêteurs :

M. Kervallec : Sur le surendettement, on nous dit par exemple : « Ils n'ont qu'à renoncer au crédit ». Bon. On peut aussi tenir le raisonnement en disant : « Mais pourquoi on leur propose des crédits avec des publicités alléchantes, alors qu'ils sont déjà endettés et que personne ne va vérifier qu'ils sont endettés ».

Dans l'argument réfuté par M. Kervallec, le renoncement conscient au crédit marquerait la responsabilité de l'*individu autonome et responsable*. Cette conception permet à rebours de dénoncer un *coupable-responsable* si un emprunt contracté a des conséquences désastreuses : après tout l'individu était libre de ne pas emprunter. Mais M. Kervallec voit des incitations déloyales dans la commercialisation des crédits, qui abusent de *victimes* plus ou moins fragiles⁶⁴. À la responsabilité des emprunteurs, il confronte la responsabilité des créanciers, qui ne contrôlent pas la solvabilité des ménages⁶⁵.

63 Remarquons que dans la procédure de rétablissement personnel, un liquidateur est nommé. Mais l'entretien a été réalisé peu avant la parution du décret d'application en 2004.

64 Selon M. Kervallec les prêts sont en fait octroyés en fonction de certains critères : emploi, statut matrimonial, niveau de revenus, sans tenir compte d'emprunts éventuellement contractés.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Dernier avatar du surendettement sur laquelle M. Kervallec insiste, celui des familles monoparentales. S'il oubliait les ruptures conjugales dans l'énumération des « circonstances atténuantes » citées plus haut, la description faite ici correspond bien à la figure de l'individu *victime* :

M. Kervallec : On a une proportion très importante [de femmes seules avec enfants dans notre département], mais ces femmes seules avec enfants, d'abord, ont assez peu choisi d'être seules avec leurs enfants ; elles ont vécu derrière des histoires qui ne sont pas faciles, et leur situation économique est très fragile. Donc, on a là potentiellement des gens qui peuvent s'endetter et se surendetter. On connaît nombre de familles monoparentales qui bouclent les fins de mois par la carte Pass, la carte Boum-boum ou la carte Kangourou. C'est-à-dire la carte de la grande surface d'à côté pour pouvoir payer parce qu'elles n'ont plus d'argent. Donc, il y a une espèce de fuite comme ça, mais qui est une fuite qui oublie le présent, qui oublie les turpitudes du présent parce qu'il faudrait se serrer la ceinture et manger des patates à l'eau tous les jours, qui oublie cette logique-là pour complètement compromettre la logique future, c'est-à-dire l'espoir, en mangeant des patates à l'eau, que des jours meilleurs arrivent, [l'espoir] de se sortir de sa condition.

Ces *situations* sont bien celles du « surendettement passif » des commissions de surendettement. Mais la description de M. Kervallec n'est pas univoque : il voit aussi dans ce surendettement « une fuite qui oublie le présent ». Il finit sur une note tragique avec la description des efforts héroïques qu'il faudrait fournir pour que « des jours meilleurs arrivent » et « se sortir de sa condition »⁶⁶.

Les descriptions de M. Kervallec vont dans le sens d'une défense des ménages endettés ou surendettés, en replaçant ces *situations* dans un contexte disculpant. Ses arguments oscillent entre les figures de *victime* et d'*incapable*. Les critiques qu'il fait aux ménages sont surtout morales, tout en ne portant pas de condamnation de type *coupable-responsable*. Ces ménages sont fragiles socialement et moralement. Ses critiques les plus fortes sont pour les organismes de crédit ou les

65 La loi prévoit l'inscription des incidents de paiement au Fichier des incidents de crédits et de paiement, que les organismes de crédits sont censés consulter. Les organismes octroyant des crédits à la consommation sont fréquemment accusés de ne pas prendre ces précautions.

66 Pour d'autres intervenants, de tels efforts sont intenable : par exemple Mme Gassoux déclare « Il faut bien que quelque part à un moment donné ils cachent leur misère. Faut bien qu'un jour ils permettent à leurs mômes d'aller au cinéma, même si ce jour là ils ont pas payé de loyer ! ».

On peut citer aussi l'article de Ana Perrin-Heredia sur les « familles gouvernantes ». Il s'agit d'une formule de prise en charge de personnes ayant des problèmes psychiatriques, dans le cadre d'une colocation sous la houlette d'une « gouvernante ». L'auteur pose ainsi le problème du jugement sur l'allocation des ressources : « Ne peut-on [...] soulever l'hypothèse que toute configuration de dépense différente de celle envisagée par les classes moyennes risquerait d'être automatiquement considérée comme relevant de pratiques propres aux individus ignorants ou incompetents ? Et si tel était le cas, on serait tenté de dire qu'il semble toujours très difficile pour les travailleurs sociaux d'admettre ou de comprendre que les pauvres achètent "autre chose que du pain" avec leurs maigres revenus. » (Perrin-Heredia, 2007)

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

politiques publiques de prévention et de prise en charge du surendettement. La réponse publique n'est pas assez « capacitaire ». Cette position sur le surendettement est proche d'une vision plus classique ou traditionnelle de l'action sociale, faite de protection et de moralisation des personnes prises en charge⁶⁷.

Deuxième point de vue sur les problèmes d'endettement, celui de Mme Benhade. Mme Benhade, conseillère en économie sociale et familiale, travaille à la fois sur la prévention des expulsions locatives et sur les problèmes d'endettement, pour l'équivalent d'un mi-temps sur chacun des deux volets⁶⁸. Ce qui amène à poser la question du lien entre les deux pans de son travail :

L.B. : Le surendettement, c'est lié [à la prévention des expulsions], non ?

Mme Benhade : Quand il y a des problèmes d'impayés de loyers... Ce n'est pas pour rien que je suis aussi sur ce volet, c'est parce qu'on se rend compte que des fois il y a des problèmes de gestion qui sont liés à des problèmes d'incompréhension, une incapacité au niveau des mathématiques ou des choses comme ça. À ce moment-là, c'est davantage de l'alphabétisation, de l'éducation budgétaire pure et dure ; soit tu t'aperçois qu'il y a un problème de santé qui fait que la famille n'est pas capable de gérer. Pour certains, on va demander une curatelle ; pour d'autres, ça va être un suivi très très très très très régulier pour essayer de mettre en place une gestion concrète. Il y a des gens pour qui il y a des pathologies mentales, pour qui il y a des problèmes d'alcoolisation, de toxicomanie qui font qu'il y a un gros trou dans le budget et une incapacité de gestion. Sinon il y a des gens qui sont vraiment surendettés par rapport à des problèmes de crédit, qui ne s'en sortent plus, qui ont accumulé des crédits, des crédits et des crédits. À ce moment-là, c'est très en lien avec le surendettement.

L'intérêt de cet extrait est de montrer la diversité de *situations* d'endettement. Mme Benhade énumère des causes de « problèmes de gestion », qui constituent autant de *problématiques*. Il y a plusieurs degrés dans l'endettement, qui ne passe pas toujours par les commissions de surendettement. Il est frappant de voir que dans cet extrait, l'insuffisance des ressources n'est pas mentionnée comme cause d'endettement. L'endettement semble vu d'abord comme un problème de gestion, lié à une capacité défaillante : compétences linguistiques ou comptables insuffisantes, problèmes de santé ou comportements inadéquats. L'endettement dû aux « crédits » a une place un peu à part dans cet extrait, il est « très en lien avec le surendettement », c'est à dire avec les commissions de surendettement.

67 Dans d'autres passages de l'entretien, M. Kervallec aura des positions plus proches du référentiel de l'insertion, toujours teintées de préoccupations morales.

68 Avec deux employeurs différents, la commune et le conseil général, ce qui renforce encore la dualité du travail – le lieu de travail restant le même.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Pourtant s'il est difficile d'agir sur le niveau de ressources des ménages défavorisés, les travailleurs sociaux disposent de quelques outils : favoriser l'accès aux droits sociaux⁶⁹, aux minima sociaux, ou aux différentes aides qui peuvent agir sur les revenus ou diminuer le poids de certaines dépenses. La découverte de droits que l'utilisateur n'a pas fait valoir peut être gratifiante pour le travailleur social. Mais cette dimension peut aussi être dévaluée, si le travailleur social a l'impression d'être instrumentalisé, ou de légitimer la dénonciation de « l'assistanat »⁷⁰.

Mme Benhade dit « Ce n'est pas pour rien que je suis aussi sur ce volet ». Au premier abord cette phrase semble mystérieuse : fait-elle le lien entre logement et surendettement comme le voudrait l'enquêteur ? Ou suit-elle plutôt son idée : si elle est aussi sur ce volet, « c'est parce que » son suivi est d'une grande utilité. Elle peut faire le lien avec d'autres *problématiques*, et valorise la prise en charge des incapacités petites ou grandes. C'est le sens du métier de conseillère sociale et familiale : par son « action éducative et budgétaire »⁷¹, elle peut amener à une meilleure gestion du budget et conforter, voire construire, l'autonomie des familles.

Le lien entre prévention des expulsions et surendettement a lieu « quand il y a des impayés de loyer » : c'est à dire qu'il peut y avoir des dettes sans impayés de loyer. Mme Benhade n'a pas oublié la question initiale et poursuit :

Mme Benhade : Avant d'arriver au surendettement, tu as quand même pas mal de personnes qui sont en impayés pour des problèmes de gestion.

L.B. : En impayés de loyers ?

Mme Benhade : Oui, parce que c'est la première chose...

L.B. : Le loyer, c'est la première chose qu'on ne paye pas.

Mme Benhade : Voilà. C'est clair. Parce qu'il y a la peur de l'huissier, la peur de tout ça au niveau des créanciers donc... (*Problème d'enregistrement*) Je ne sais pas pourquoi, parce que moi ce serait plutôt l'inverse. Personnellement, si je devais payer un truc en premier, ce serait plutôt mon loyer...

L.B. : C'est vrai que les bailleurs n'envoient pas les huissiers...

Mme Benhade : Dès qu'ils reçoivent une première lettre... Ça fait peur quand même... Je pense que les gens sont quand même très angoissés. Même s'ils ne payent pas un loyer, même s'ils sont obligés de faire ça... Très souvent aussi, ce qu'on rencontre, [c'est des gens] endettés pour des choses du quotidien. Ici la vie est très chère. Les loyers sont très chers. Terminer le budget, c'est la catastrophe. Les loyers sont vraiment très chers. Même au niveau des bailleurs sociaux...

Là aussi, la dette de loyer est d'abord analysée comme un problème de gestion, qui ne débouche pas forcément sur une procédure de surendettement. Le problème est la priorité donnée aux autres

⁶⁹ Les usagers oublient parfois de faire valoir leurs droits à l'indemnisation du chômage, au remboursement des frais médicaux, à la retraite, à l'APL etc.

⁷⁰ Dans un extrait que nous citons plus loin, Mme Benhade dira, un peu désabusée : « Il y en a qui viennent pour obtenir de l'argent au service social et c'est tout. On est bon qu'à ça. »

⁷¹ Terme employé dans certains départements pour désigner ces mesures.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

créanciers dans le remboursement. L'intervention de l'enquêteur « Le loyer c'est la première chose qu'on ne paie pas » peut sembler très directive et pouvant avoir un effet d'imposition. Il s'agit d'une reformulation réflexe, empathique car elle correspond à une expression souvent entendue⁷² et qui pouvait refléter l'avis de l'interlocutrice. Mme Benhade n'infirme pas et essaie d'expliquer ce phénomène : les locataires ayant emprunté rembourseraient en premier lieu les crédits plutôt que le loyer, car les créanciers sont plus pressants que les bailleurs sociaux⁷³. Elle nuance en décrivant l'angoisse des locataires contraints à ces expédients. Dans cet extrait la faiblesse des ressources ou plutôt du pouvoir d'achat est mentionnée.

Dans les *situations* que décrit ici Mme Benhade, l'accent est mis sur la dimension capacitaire. Elle insiste également sur la variété des *problématiques* rencontrées, que l'endettement seul ne suffit pas à caractériser efficacement.

Dans les exemples que nous avons pris, avec les faux baux ou l'endettement, il est donc difficile de distinguer entre les trois figures de l'individu défaillant que nous avons avancées. Ces *situations* sont sujettes à des interprétations contradictoires qui penchent vers l'une ou l'autre des figures.

Il en est de même pour les impayés de loyer, qui ne constituent pas en soi un signe de « culpabilité » au sens de l'individu *coupable-responsable*. Ils peuvent donner lieu à des *situations d'indécision*. Pourtant face aux impayés de loyer, les instances du PDALPD sont tenues de prendre des décisions et de départager les *situations* entre celles pour lesquelles il faudra tenter d'éviter l'expulsion ou d'en pallier les effets et celles pour lesquelles l'expulsion pourra ou devra être réalisée.

Comme nous allons le voir, la bonne foi est avancée comme critère de décision dans les textes encadrant la prévention des expulsions locatives⁷⁴. Dans le travail des commissions cette injonction est parfois difficile à interpréter : il s'agit de déterminer qui est de bonne foi, avec des critères très flous, qui varieront selon les acteurs. Pourtant la commission doit parvenir à un diagnostic commun sur la bonne foi des demandeurs. La difficulté est aggravée, « alourdie » par les effets que ce diagnostic peut avoir : persistance ou aggravation des difficultés, expulsion.

72 On lit par exemple dans un compte-rendu d'un groupe de travail sur les dettes de loyers : « Les bailleurs présents font les mêmes constats : le harcèlement exercé par les sociétés de crédit et les huissiers est tel que les locataires priorisent ces remboursements plutôt que le loyer. »

73 Les procédures de recouvrement sont différentes, en particulier si le bailleur social a une comptabilité publique.

74 Voir la « loyauté » (dans la circulaire du 12 mai 2004 ou circulaire Borloo). Dans la sphère politique, on perçoit l'effet de légitimation qu'implique le terme de « bonne foi » : la collectivité soutient les ménages de bonne foi (comme autrefois les pauvres honteux (Castel, 1999), mais certainement pas les ménages malhonnêtes qui ne paient pas leur loyer à dessein.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Le critère de la bonne foi peut être vu comme un moyen de trancher quand la qualification des individus entre les trois figures est difficile, ce que nous avons appelé *situation d'indécision*. La bonne foi permettrait de rabattre ces *situations* d'indécision sur les figures de *victime* ou de *coupable-responsable*, la capacité semblant moins en cause dans l'appréciation de la bonne foi.

Dans les *situations d'indécision*, l'individu ou le ménage a réalisé certaines actions volontairement, mais subit aussi des contraintes sur lesquelles il n'a pas prise. Sa capacité n'est pas mise en doute, au moins dans un premier temps.

La difficulté est donc la suivante : peut-on réévaluer des actes commis volontairement en actions commises sous la contrainte extérieure ? Par exemple apprécier des dépenses d'abord perçues comme indues comme résultant de difficultés particulières. Doit-on au contraire insister sur la liberté dans les actes ? Par exemple d'autres choix de gestion étaient possibles, mais n'ont volontairement pas été mis en oeuvre .

Dans les sections suivantes, nous allons aborder les différentes manières de définir la bonne foi : d'abord dans les prescriptions législatives et réglementaires, puis dans les appréciations des membres des commissions, en distinguant les arguments établissant la mauvaise foi des ménages (§5.3) puis ceux en faveur de la bonne foi des ménages (§5.4). Enfin nous aborderons rapidement la place de la bonne foi dans le travail des agents, tel qu'elle se donne à voir dans les observations et entretiens (§5.5).

L'enjeu de la discussion n'est pas de dire si les ménages incriminés sont de bonne ou de mauvaise foi, mais ce qui amènent les agents à qualifier les *situations* comme de bonne ou de mauvaise foi. Autrement dit, il ne s'agit en aucun cas de porter un jugement sur les appréciations des agents - et la méconnaissance des *situations* évoquées rendrait d'ailleurs ce jugement bien spécieux - mais de montrer la diversité des points de vue, et la teneur des arguments avancés.

Pour commencer, nous allons nous intéresser à la place de la bonne foi dans les textes, ce qui permettra de mieux comprendre la perplexité des agents face à cette notion.

b) La bonne foi dans les textes

La notion de bonne foi est analysée notamment en droit, au travers du droit des contrats : conclure un contrat entre des parties suppose la bonne foi des contractants. Elle est notamment évoquée dans le contrat de travail. Elle intervient dans la législation du logement des personnes défavorisées à partir de la circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

locatives pour impayés, issue de la loi de 1998 contre les exclusions⁷⁵. La bonne foi apparaît ensuite dans de nombreux textes sous différentes nuances que nous retrouverons dans les représentations des protagonistes locaux.

La circulaire de 1999 énonce ainsi ses buts:

L'objectif est de [...] trouver une solution adaptée à chaque situation afin que l'expulsion pour cause d'impayé de loyer soit non pas impossible, mais limitée dans les faits aux locataires de mauvaise foi⁷⁶ La solidarité nationale, dont l'Etat est le garant, doit être mise en oeuvre à temps pour les locataires dont le maintien dans le logement est compromis en raison des difficultés qu'ils rencontrent du fait de leurs conditions de ressources.

Dans ce paragraphe, la bonne foi est liée aux « difficultés rencontrées du fait de conditions de ressources » défavorables. Pourtant un peu plus loin l'impécuniosité est distinguée de la bonne foi⁷⁷:

Après l'examen des droits en matière d'aides au logement, seront recherchées dans les cas d'impécuniosité et de bonne foi toutes les solutions adaptées.

Un communiqué de presse daté du 17 février 1999, qui n'a bien sûr pas de valeur légale, éclaire la pensée du ministre du logement de l'époque, par ailleurs instigateur de la loi de 1990, Louis Besson:

Si le juge ordonne la résiliation du bail, il peut distinguer les gens de bonne foi qui ne peuvent rester dans leur logement actuel (séparation de couple, perte d'emploi, diminution de ressources...) et pour lesquels il signalera au préfet leur cas pour l'étude d'une offre de relogement en urgence dans le cadre du PDALD. Pour les personnes qui ont des ressources suffisantes et ne s'acquittent pas de leur loyer la solidarité nationale n'a pas à s'exercer. En tout état de cause, le traitement des suites d'un jugement d'expulsion demeure inchangé.

Les caractéristiques des ménages de bonne foi sont clairement celles de *victimes*. L'exemple de ménage de mauvaise foi est celui d'un ménage disposant « de ressources suffisantes et [qui] ne s'acquitte pas de leur loyer ». Cet exemple sera mis en avant régulièrement par la suite.

75 En 2007, les termes de bonne foi apparaît dans 19 articles du code de la construction et de l'habitat. Certains de ces articles sont antérieurs à 1999, mais font alors référence à l'insalubrité ou au conventionnement APL, et aux occupants au titre de la loi de 1948.

76 Cet objectif est rappelé plus loin dans la circulaire « La mise en place d'un dispositif de prévention des expulsions faisant intervenir très activement la solidarité nationale doit tendre à ramener aux seuls cas de mauvaise foi les *situations* dans lesquelles le juge sera amené à ordonner l'expulsion et limiter d'autant les concours de force publique sollicités des préfets. » Le rapport entre « solidarité nationale » et bonne ou mauvaise foi n'est pas clair. La solidarité nationale ne doit-elle s'adresser qu'aux ménages de bonne foi, ou les ménages de mauvaise foi sont-ils ceux qui sont expulsés malgré le soutien apporté ?

77 A moins que celle-ci ne dût doubler celle-là ?

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

La lettre-circulaire de 2001, qui commente le décret du 22 octobre 1999 sur la gestion des FSL évoque « les ménages de mauvaise foi qui manifestement ont les moyens d'assurer le paiement du loyer et des charges »⁷⁸. Mais au point 24.2, elle précise que

[Le contrat de cautionnement par le FSL] doit conférer au bailleur une garantie effective : il convient donc d'en exclure les clauses léonines ou potestatives (telles la reconnaissance de la bonne foi du ménage ou l'aval du service instructeur préalablement au paiement).

Ici, conditionner l'octroi de la garantie du FSL à l'évaluation de la bonne foi serait une clause léonine ou potestative, c'est à dire laissant trop de place à l'appréciation du service instructeur, et rendant la garantie du FSL peu sûre pour le bailleur. Mais ce codicille régit les relations entre le FSL et les bailleurs, non entre le FSL et les ménages en procédure d'expulsion, pour lesquels l'appréciation de la bonne foi reste nécessaire.

La circulaire du 12 mai 2004 relative à la mise en oeuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions, ou « circulaire Borloo » visait à « mettre un terme aux expulsions pour impayés de loyers des locataires qui ne sont pas de mauvaise foi, dans le parc social ». Elle met en place des protocoles tripartites signés par le préfet, le bailleur social et le locataire (ou « l'occupant du logement » s'il n'y a plus de bail). La signature du protocole suspend la procédure d'expulsion et permet de bénéficier des aides au logement⁷⁹. Classiquement, la circulaire dispose que

Sont exclus [du dispositif] les cas de mauvaise foi manifeste - par exemple lorsque vous possédez des éléments montrant que le débiteur dispose de moyens matériels lui permettant de payer son loyer et d'apurer sa dette.

Mais la circulaire ne se limite pas à cet « exemple » attendu et ajoute « les ménages qui perturbent réellement par leur comportement, la vie de leurs voisins ». Les instructions aux préfets précisent ensuite que

La bonne foi du locataire relève d'une appréciation délicate, mais nous souhaitons que dans le cadre de ce protocole, l'appréciation en soit souple et n'exclut que les cas que vous estimerez, en accord avec les bailleurs, relever de la mauvaise foi manifeste⁸⁰. Il s'agit de considérer chaque cas en ayant à l'esprit les conséquences, pour le locataire et sa famille, de l'expulsion effective.⁸¹

La circulaire définit les engagements du locataire signataire du protocole :

78 Point 27, commentaire du II de l'article 21 du décret du 22 octobre 1999

79 Qui peuvent être suspendues en cas d'impayés, à l'appréciation du CDAPL. Réglementairement les APL doivent être suspendues si le bail est résilié. Encore faut-il pour cela que la CAF soit au courant de la résiliation du bail.

80 Le caractère « manifeste » de la mauvaise foi semble être lié au consensus entre les bailleurs et le préfet.

81 Rappelle la formulation de la circulaire de 1999 : « Le nouveau dispositif [...] vise à substituer à une logique d'ordre public une logique de traitement social et préventif de l'expulsion. »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Il doit reprendre les paiements courants, avec apport, s'il y a lieu, d'une aide personnelle au logement, accepter si nécessaire un accompagnement social, au besoin un relogement et participer loyalement à l'élaboration et à l'exécution du plan d'apurement de la dette⁸².

Le Protocole d'accord type annexé à la circulaire commence par l'exposé de considérants, dont :

Considérant que la bonne foi du débiteur peut être reconnue eue égard à sa situation personnelle, (et qu'il ne lui est pas reproché de troubles de voisinage ou autre manquement grave justifiant la poursuite de l'expulsion)

Ici la formulation laisse penser que la bonne foi est distinguée des troubles de voisinage et autre « manquement grave »⁸³.

Juste après l'émission de cette circulaire, le député-maire de Chanteloup-les-Vignes, Pierre Cardo interroge le ministre du logement, Jean-Louis Daubresse à propos de ces nouveaux protocoles lors de la séance parlementaire du 20 mai 2004. Il lui demande, entre autres de « préciser ce que recouvre le critère de bonne foi ». Il convient de citer les termes de la réponse gouvernementale :

Monsieur le député, au ministère de la cohésion sociale, nous ne faisons pas des discours, nous posons des actes. " Humanité et responsabilité ", tels sont les deux mots clés du dispositif que Jean-Louis Borloo a présenté la semaine dernière.

" Humanité " parce qu'il fallait trouver un dispositif de solidarité qui permette d'éviter que des familles de bonne foi, souvent avec des enfants en bas âge, se trouvent jetées à la rue dans des conditions inhumaines. La loi votée en 1998, sous le gouvernement Jospin, a provoqué, en cinq ans, une augmentation de 40 % des expulsions avec recours à la force publique⁸⁴. Plutôt que de leur enfoncer la tête sous l'eau, nous préférons lancer à ces ménages une bouée de sauvetage.

" Responsabilité " signifie que seuls sont concernés les locataires de bonne foi : ceux qui répondent aux critères définis dans la loi sur le surendettement proposée par Jean-Louis Borloo et ceux qui respectent l'engagement qu'ils ont pris par contrat. Le non-respect du contrat entraîne, bien évidemment, l'éviction du dispositif. ⁸⁵

82 La loyauté fait donc une apparition dans cette circulaire. Toutefois cette notion n'aura pas le succès de la « bonne foi ».

83 L'expulsion d'un logement peut-être motivée par un impayé de loyer, mais aussi par des troubles de jouissance, indépendamment d'une éventuelle dette locative. La formulation employée rend possible par exemple le fait d'être de bonne foi – comme débiteur certainement - et de troubler son voisinage - comme habitant.

84 L'expression est floue, et le chiffrage est en deçà de la réalité. Le ministre évoque peut-être les demandes de concours de la force publique, qui augmentent de 34 % entre 1999 et 2003. Mais les accords de concours de la force publique augmentent de 66 % et les interventions effectives de la force publique doublent dans la même période (chiffres du ministère de l'intérieur cité dans (Fondation Abbe Pierre, 2006, p 140). L'imputation de ces évolutions négatives à la seule loi contre les exclusions relève certainement de la licence qu'autorise le débat parlementaire.

85 Remarquons que selon un procédé rhétorique fréquent, à l'hyperbole du premier terme (où des familles de bonne foi avec des enfants en bas âge sont jetées à la rue dans des conditions inhumaines) répond un euphémisme sur le second, aux accents administratifs (le non respect du contrat entraîne l'éviction du dispositif).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Loin de la fébrilité de l'enceinte parlementaire, la facon ministérielle peut prêter à sourire. Cependant cet extrait ajoute un critère nouveau à la bonne foi : le respect des engagements pris par « contrat »⁸⁶. Si ces éléments ne trouvent pas d'écho dans la production législative ou réglementaire⁸⁷, ils sont opératoires sur le terrain, comme nous le verrons plus loin.

Les textes suivants ne précisent pas ce qui est entendu par bonne ou mauvaise foi. Le Plan de cohésion sociale donne une assise légale aux protocoles de prévention des expulsions, sous une forme légèrement différente et sans mention de la bonne foi⁸⁸. Cependant la circulaire du 11 mai 2005 relative à la prévention des expulsions locatives, issu du Plan de cohésion sociale évoque « la possibilité [ouverte par la loi] de conclure un protocole entre les bailleurs sociaux et les occupants de bonne foi dont le bail a été résilié afin d'éviter l'expulsion ».

Enfin l'exposé des motifs du projet de loi sur le droit au logement opposable, votée le 5 mars 2007 évoque les besoins des « personnes ou des familles qui, de bonne foi, éprouvent des difficultés particulières à se loger en raison notamment de l'insuffisance de leurs ressources ». Son article 7 prévoit qu'une commission de médiation « peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. » Ici la bonne foi est bien vue comme le critère permettant de distinguer ce que nous avons nommé les *coupables-responsables* des *victimes*. Des ménages qui se retrouveraient dans les *situations* exposées pour des raisons dont ils peuvent être tenus responsables pourraient ne pas être aidés.

En résumé les textes donnent une définition à la fois assez vague et assez restrictive de la bonne foi. Assez vague, car elle n'y est définie qu'au travers d'exemples, et assez restrictive, car le seul exemple donné clairement est celui du ménage qui aurait les moyens de payer son loyer et qui ne le paye pas⁸⁹. Si d'autres éléments sont parfois ajoutés comme les troubles de voisinage, les formulations ne permettent pas de dire si ces éléments s'intègrent dans la définition de la bonne foi ou s'il s'agit de conditions différentes et donc supplémentaires.

86 La « loi sur le surendettement », en fait le titre 3 de la loi, n'est pas plus explicite sur la définition de la bonne foi.

Une commission doit statuer sur la bonne foi des bénéficiaires, puis le juge.

Dans le surendettement, il semble que les débiteurs soient présumés de bonne foi, les créanciers devant faire la preuve de leur mauvaise foi éventuelle.

87 Dans la circulaire de 2004, le non-respect des engagements fait évidemment sortir du protocole, mais n'est pas explicitement une preuve de mauvaise foi.

88 La seule mention de la bonne foi dans la loi concerne des ordonnances que le gouvernement est autorisé à prendre concernant la lutte contre l'insalubrité. Ces ordonnances « auront pour objet de : [...] 3° Mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi ».

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Les appréciations de la bonne foi seront très différentes selon les commissions, voire les membres d'une même commission. Si la mauvaise foi en tant que telle apparaît rarement dénoncée dans les *instances du cas par cas*, elle est discutée dans les *instances politiques* où plusieurs conceptions peuvent s'affronter.

Les règlements intérieurs des FSL en eux-mêmes sont peu diserts sur la bonne foi. Seuls trois règlements parmi ceux consultés mentionnent la bonne foi⁹⁰. Ainsi le règlement intérieur de la Manche estime que

Le Fonds de Solidarité pour le Logement concerne les personnes de bonne foi qui louent un logement, tels que les locataires, sous-locataires ou candidats locataires (dans le cadre des aides à l'accès) ainsi qu'aux [sic] propriétaires et accédant à la propriété pour les aides relatives aux charges d'énergie .

La condition de bonne foi s'applique donc aussi aux candidats à l'accès au logement et semble exclure les ménages dont le bail a été résilié. Par ailleurs ce règlement mentionne plus loin comme un motif de refus la « mauvaise foi manifeste du demandeur concernant la communication des pièces nécessaires à l'instruction ». Nous reviendrons sur ce genre d'exigence dans la prochaine section.

Le règlement intérieur du FSL de la Charente mentionne quant à lui que :

La [commission départementale], en plus des critères en vigueur pour le FSL Accès, devra tenter d'apprécier la bonne foi du locataire. [...] [Elle] pourra accorder des subventions pour débloquer des situations particulièrement délicates. Elle le fera plus particulièrement pour les ménages de bonne foi, victimes d'un incident de paiement, voire ceux redevables d'une dette importante dans la mesure où les efforts qu'ils auront consentis seront manifestes.

La bonne foi est ici rattachée à un incident et distinguée des dettes importantes. La présomption - implicite - de mauvaise foi des ménages très endettés est levée quand le ménage fait des efforts qui doivent eux aussi être « manifestes ».

Si les règlements intérieurs emploient peu l'expression de bonne ou mauvaise foi, elle est plus fréquente dans les « chartes de prévention des expulsions ». Ces documents sont issus de la loi de 1998 et doivent coordonner l'action des différents parties concernées par l'expulsion : bailleurs, Conseils généraux et Etat, huissiers, tribunaux, éventuellement agences départementales

89 Encore que la circulaire de 1999 distingue dans un passage cité impécuniosité et bonne foi. Par ailleurs il est curieux que le législateur n'est pas évoqué le cas des ménages sous le coup d'un congé pour vente et qui peinent à se reloger. Il est vrai que le problème de la dette et l'aide à apporter peuvent être moins prégnant et la prise en charge plus légère.

90 Parmi ces trois, le règlement intérieur du FSL de Martinique mentionne seulement que : « Le FDSL intervient pour le maintien dans les lieux par l'apurement des dettes de loyer et des charges des locataires de bonne foi, pour les expulsions, les coupures d'eau et d'électricité . »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

d'informations sur le logement etc. Peu précisent ce qui est entendu par « bonne foi ». La Charte départementale de prévention des expulsions du département de l'Essonne signée le 1er juin 2001 précise que :

Les dispositions de la présente charte ne peuvent être mises en oeuvre sans une adhésion active de la famille et son engagement à la résolution de ses difficultés.

Elles sont applicables aux locataires de bonne foi, c'est à dire ceux qui, malgré leurs efforts, se trouvent du fait de leur situation financière, dans l'impossibilité de respecter leurs engagements vis à vis du bailleur.

Ici encore la bonne foi est définie par rapport aux capacités financières, mais s'y ajoute la notion d'effort. Nous reviendrons sur l'exigence d'adhésion active et d'engagement.

Enfin la Charte départementale de prévention des expulsions de Paris de 2002 énonce parmi ses objectifs :

Eviter, dans la mesure du possible, le recours aux procédures contentieuses pour les locataires de bonne foi, d'une part, en mettant en place des outils sociaux qui sont adaptés aux locataires en réelle difficulté et, d'autre part, en se référant aux pratiques déjà utilisées par certains bailleurs qui souhaitent s'orienter vers un règlement amiable des contentieux locatifs ;

Ici la référence à la bonne foi glisse vers les locataires « en réelle difficulté ». Elle pousse à adapter à une population défavorisée les moyens mis en oeuvre, manière de reconnaître les difficultés de compréhension ou de communication qui peuvent apparaître.

Dans ce domaine où la règle est floue, c'est la norme qui va déterminer la bonne foi des ménages, et donc la possibilité de l'aide. Pour préciser la manière qu'ont les acteurs des politiques locales du logement des personnes défavorisées d'appréhender la bonne foi, nous ferons appel principalement aux entretiens réalisés ainsi qu'aux observations. Quand mes interlocuteurs évoquaient la question, ils étaient relancés sur ce sujet, et s'ils ne l'évoquaient pas, la question était directement posée, sous la consigne : « la bonne foi, qu'est-ce que c'est pour vous ? ». De la sorte, c'est surtout les représentations des acteurs qui sont mises à jour plus que leurs pratiques.

Dans la présentation des figures de la bonne ou mauvaise foi et des arguments mis en avant, nous exposons dans un premier temps les arguments « à charge », présentant des figures de locataires considérés comme de mauvaise foi (§5.3). Ces arguments tiennent à la volonté de ne pas payer (§5.3.a), à la non-réponse aux sollicitations des instances d'aides (§5.3.b), à la mobilisation des ménages (§5.3.c) et au mensonge sur sa *situation* (§5.3.d). La récidive est également avancée comme symptôme de la mauvaise foi (§5.3.e). Nous évoquerons ensuite à la section 5.4 les arguments avancés pour attester de la bonne foi des ménages, qui viennent parfois répondre aux

appréciations que nous présentons dans les prochaines sous-sections⁹¹. La question du respect des engagements pris, souvent liée à la question de la bonne foi, mais pouvant être inscrit dans un cadre plus large sera abordée au chapitre suivant (§5.4.c).

5.3. Les ménages de mauvaise foi

a) Ceux qui ont décidé de ne pas payer

Dans les entretiens réalisés, la définition de la mauvaise foi comme le fait de ne pas payer son loyer alors qu'on en aurait les moyens apparaît. Mais cette définition qu'on trouvait dans les textes réglementaires est loin d'être la seule comme nous le verrons dans les sous-sections suivantes.

Cette forme de mauvais foi liée aux ressources est dénoncée dans l'image extrême des ménages « qui ont décidé de ne pas payer ». C'est cette image qu'évoque ce responsable de FSL, qui mentionne spontanément « la loi de 1998 »⁹² :

M. Muguet : Quand on regarde le profil des [ménages expulsés], on se rend compte qu'il y a des multirécidivistes. On sait tous. Tous ceux qui travaillent dans le social savent qu'il y a quand même quelques familles qui ont décidé une fois pour toutes de ne jamais payer le loyer quelle que soit leur situation, c'est ce que la loi de 1998 prévoit, me semble-t-il, en parlant de mauvaise foi avérée.

Un exemple en est donné par Mme Gassoux, travailleuse sociale exerçant pour un bailleur social. Dans ce cas, le non-paiement du loyer paraît très organisé, y compris dans ses conséquences :

Mme Gassoux : Un exemple d'un locataire de mauvaise foi [...], qui bossait, qui avait un salaire, qui avait un maximum de saisies sur salaire, [...]. Il ne payait pas le loyer et le jour où on est arrivé pour le déménager, il avait tout empaqueté, y'avait pas de problème, et il nous dit « [Telle résidence] , j'ai une location à compter de ce jour ». Donc en plus c'est l'office qui a payé le déménagement puisque c'était dans le cadre d'une procédure d'expulsion. On a toujours pas fini de se faire rembourser, c'était il y a vingt ans. Et lui il était fonctionnaire avec un bon salaire, [...] et il avait trouvé un beau logement [que depuis il ne paye pas]. Là il y a pas de problème c'est de la mauvaise foi. C'est quelqu'un qui va passer sa vie sans payer son loyer.

91 La présentation adoptée pour exposer les arguments en faveur de la mauvaise foi ou de la bonne foi des ménages ne doit pas laisser croire que les agents interrogés sont caricaturalement et uniquement certains ou de la mauvaise ou de la bonne foi des ménages. C'est pourquoi on retrouve des arguments de ces différents interlocuteurs dans les deux sections traitant de ces questions.

92 En fait la circulaire de 1999 issue de cette loi.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Un exemple moins extrême, par cette jeune conseillère en économie sociale travaillant dans une association. Pour elle, la volonté de ne pas payer est rédhibitoire et justifie de mettre fin à l'accompagnement social :

Mlle Avodet : Je vais avoir une personne qui est expulsée, et je ne peux pas la reloger, elle est de mauvaise foi. Donc de toute façon j'ai arrêté le suivi [...] parce qu'il n'y a rien de fait. Je l'ai suivie 7 mois, elle a fait deux versements au bailleur, elle a de l'argent, c'est une volonté de ne pas payer. Donc à partir de ce moment là, je lui ai expliqué que l'ASLL ça fonctionne que si les gens sont volontaires, qu'ils ont envie de s'en sortir moi je peux pas aider quelqu'un qui... Je peux pas m'engager à la reloger, je ne peux pas m'engager envers un bailleur puisque je sais que je n'ai pas confiance en elle.

Un dernier exemple est donné par Mme Benhade, conseillère en économie sociale travaillant dans un CCAS alors qu'elle répond à une question sur son interprétation de la notion de bonne foi ⁹³

Mme Benhade : [Plutôt que de bonne ou mauvaise foi] je parlerais plutôt d'efforts ou pas d'efforts parce que tu te rends compte qu'il y a des familles qui ont des capacités, qui pourraient le faire, avec qui il y a des suivis et qui ne donnent pas cette priorité-là. Donc là, c'est plus du choix que de la mauvaise foi. [Il y a la situation d'une famille par exemple.] Le fils travaillait, les deux parents travaillaient, la petite était scolarisée et on a eu beau faire des efforts, autant le travailleur social [du bailleur] que moi [...]. On a essayé de travailler, ils étaient complètement fermés, il n'y a pas eu de possibilité de travail autour de ça. Donc c'est vrai qu'il y avait une pathologie à ce niveau-là. Il n'y avait pas de dialogue possible, etc. À ce moment-là, je parlerai plus de choix que... On a des familles qui n'en ont rien à faire. Il y en a qui viennent pour obtenir de l'argent au service social et c'est tout. On est bon qu'à ça.

Ces deux derniers extraits décalent légèrement le point de vue. Le fait de ne pas payer alors qu'on en aurait les moyens n'est pas seul en cause. Dans l'exemple de Mlle Avodet, c'est aussi la non-adhésion à la mesure qui pose problème. Dans celui de Mme Benhade l'accent est mis sur les efforts consentis. S'il y a effort, cela veut dire que la capacité de payer n'est pas immédiate, qu'elle nécessite de faire des choix budgétaires plus ou moins difficiles. L'exemple donné est symptomatique : voilà des gens insérés qui ne paient pas leurs loyers et restent sourds aux travailleurs sociaux. Ce comportement est expliqué tantôt par une « pathologie » (registre de l'incapacité), tantôt par des « choix » ou « priorités » de sujets autonomes et responsables. La séquence est conclue avec amertume : le service social est instrumentalisé par des personnes « qui n'en ont rien à faire ». Ce soupçon d'instrumentalisation était latent chez Mlle Avodet.

La « volonté de ne pas payer » n'est donc pas le seul mode d'interprétation de la mauvaise foi. S'y ajoutent l'adhésion aux mesures proposées, et la mobilisation face aux difficultés. Ces deux points

93 La question était posée en ces termes « Qu'est-ce que tu penses du fameux problème de la bonne foi, de la mauvaise foi ? Qu'est-ce que ça veut dire pour toi ? » et Mme Benhade répond d'abord que cette notion est difficile à évaluer.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

sont particulièrement importants dans les représentations de la bonne foi. Nous les discutons dans les deux prochaines sous-sections.

b) Ceux qui ne répondent pas aux mesures proposées

Pour être effectives, les politiques publiques de prévention des expulsions nécessitent un minimum de coopération des personnes concernées. Avant même la relation entre un travailleur social et le ménage concerné, le premier écueil est l'établissement d'un contact avec le ménage. L'échec de ce contact est souvent imputé à la mauvaise foi des ménages, car il est perçu comme un refus de coopérer.

Cet opinion prend une marque affirmée chez cette représentante des bailleurs sociaux, Mme Ladot :

Mme Ladot : Aujourd'hui, bailleurs [...] et services de l'État [...] s'accordent tous les deux à dire que la position des ménages est de plus en plus négative, c'est-à-dire qu'il y a de plus en plus de ménages qui ne répondent pas, qui font lettre morte, et ces ménages-là, on ne peut pas les qualifier de bonne foi.

On en trouve une autre expression chez cet agent préfectoral. Avant d'accorder le concours de la force publique pour réaliser l'expulsion, une enquête est menée par le commissaire de police ou de gendarmerie, et éventuellement par les services sociaux et auprès de la mairie. Mais que faire avec ceux qui ne se présentent pas devant le commissaire ?

Mme Natien : S'ils n'y vont pas [au commissariat], on se trouvera devant un vide... [...] Le commissaire [...] nous renvoie un document nous disant qu'ils n'ont pas déféré à la convocation. C'est là que rentre le subjectif des choses de savoir la bonne foi ou pas la bonne foi des gens. Mais quand nous on considère qu'il n'a pas été à la convocation du commissaire [*d'un ton qui énumère une longue liste*], qu'il n'a pas été éventuellement aux convocations du maire, qu'il n'a pas été aux services sociaux [*concluant*], on peut pas considérer que tout ça c'est de la bonne foi.

Ces non-réponses embarrassent ce responsable de FSL :

M. Muguet : Je dirais que quelqu'un qui en arrive à l'expulsion par la force publique, c'est forcément... Il est de mauvaise foi, d'une certaine forme de mauvaise foi... Quand vous avez envoyé 11 courriers, que vous vous êtes déplacé X fois, etc, bon, après ? [...] Les gens qui ne sont pas forcément de mauvaise foi qui acceptent de travailler avec nous, eh bien on va chercher des relogements [...] avec eux, en offrant toutes les garanties.

Face au mutisme des familles, que faire ? Pendant que des tentatives de contact sont faites, la procédure d'expulsion court : le juge est saisi, le préfet doit répondre à des demandes de recours à la

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

force publique⁹⁴. Sans connaissance de la *situation*, la norme ne peut agir, rien ne vient atténuer la règle, qui ne peut qu'être appliquée à la lettre.

Par exemple en l'absence d'enquête sociale, les informations qu'a le juge sur le locataire défaillant sont très succinctes : un nom, une adresse, un état de la dette. Rien sur la composition familiale, sur les ressources et les dépenses du ménage, aucune explication de l'origine de la dette. Difficile d'accorder des délais, sous la forme d'un plan d'apurement judiciaire⁹⁵, s'il n'y a pas plus de renseignements, si la famille ne se présente pas à l'audience.

De même si le préfet et les instances du PDALPD n'ont aucun renseignement sur la *situation* de la famille, difficile de déclencher les procédures d'aides du FSL, d'accorder des sursis à l'exécution du concours de la force publique, de négocier un relogement...

Si « toutes les mains ont été tendues », selon une expression entendue en commission, et qu'elles n'ont pas été saisies, l'expulsion sera effectivement réalisée. Reste à savoir à quel moment les institutions abandonnent les tentatives de contact et quelle opiniâtreté elles y mettent. Ces essais sont-ils seulement formels, ou réalisés par une travailleuse sociale obstinée comme nous en rencontrerons dans la section suivante ?

L'imputation de mauvaise foi face à ces ménages mutiques sonne comme une condamnation morale, plus ou moins affirmée selon les interlocuteurs. Mais selon les termes des circulaires, c'est presque la seule qualification possible : l'expulsion est censée être réduite aux personnes de mauvaise foi. Si on a à expulser ces gens, c'est qu'ils sont « d'une certaine forme de mauvaise foi ». On peut faire l'hypothèse qu'il est moralement difficile d'expulser des ménages de bonne foi⁹⁶. Ces familles sont embarrassantes car leur silence « oblige » l'institution, et ses agents qui n'en ont pas

94 Une fois le bail résilié, l'huissier mandaté par le propriétaire délivre un commandement de quitter les lieux. Mais il ne peut lui-même exécuter l'expulsion par la force. Il doit pour cela requérir le concours de la force publique auprès de la préfecture. Le préfet peut accéder à cette demande ou choisir d'y surseoir pour des raisons humanitaires. Dans ce cas il peut lui être demandé d'indemniser le propriétaire car il n'exécute pas une décision de justice. En cas de désaccord sur l'indemnisation, le propriétaire – voire la préfecture – peut saisir le tribunal administratif. Ce niveau de contentieux n'est pas toujours atteint et dépend des rapports locaux entre institutions. Dans certains départements peu concernés par les expulsions, les demandes d'indemnisation sont rares et interviennent plus comme une menace des bailleurs envers la préfecture. Ailleurs des budgets d'indemnisation conséquents sont prévus et sont un élément à part entière de la prévention des expulsions locatives. Le recours au tribunal administratif paraît alors quasi routinier.

95 Le bail n'est pas résilié, et le ménage est tenu de payer son loyer et d'apurer sa dette selon des mensualités établies par le juge. En cas de défaillance, le bail est résilié de droit.

96 Ou d'expulser tout court. Nous pensons au témoignage d'un sous-préfet qui disait ne pas dormir avant une expulsion, à la réaction de certains bailleurs ou d'élus face à l'évocation des expulsions.

forcément le goût, à les expulser. Si elles ne veulent pas être aidées par des agents qui de bonne foi veulent les secourir, c'est peut-être qu'elles sont de mauvaise foi.

c) Ceux qui (ne) se mobilisent (pas)

Une autre dimension est évaluée dans l'appréciation de la bonne foi, c'est la « mobilisation » du locataire. Ce terme résume une attitude opposée à la posture de repli évoquée à la sous-section précédente. Le ménage cherche activement des moyens de rembourser sa dette locative. Mme Ladot évoque à deux reprises ces ménages de bonne foi :

Mme Ladot : Un locataire de bonne foi, c'est un locataire qui se mobilise face à sa dette locative. Je veux dire que, une dette locative, ça peut arriver, et ça peut arriver à tout le monde. Simplement, je pense que ce que les bailleurs attendent c'est que le locataire se manifeste en disant : « J'ai un problème, effectivement j'ai une dette, je vais vous expliquer pourquoi »... Enfin, en reconnaissant les faits et en se mobilisant. C'est-à-dire que si on essaie de trouver un plan d'apurement, qu'il montre sa mobilisation, qu'il essaye de le respecter... Il a le droit de ne pas pouvoir le respecter, il y a des raisons dans la vie pour lesquelles on n'arrive pas à honorer toutes ses obligations ! Mais simplement, il faut qu'on sente la mobilisation du ménage.

La dette peut « arriver » à quelqu'un (figure de la *victime*), qui doit « reconnaître les faits »⁹⁷, puis « on » fait un plan d'apurement. Le ménage fait de son mieux pour s'y conforter. Car des éléments extérieurs à la volonté du ménage peuvent aussi rendre difficile la résorption de la dette. Ces écarts sont acceptables, si il y a des raisons à cela et que le ménage reste mobilisé.

Mme Ladot précise cette définition de la bonne foi et les mérites de la mobilisation. Nous diviserons l'extrait d'entretien en trois parties. Il y a d'abord un exposé de ce qu'est la mobilisation, puis un exemple, et enfin une description des conséquences négatives qu'a le fait de ne pas se mobiliser. Ce retour sur la notion de bonne foi intervient à propos d'un dispositif de relogement pour des ménages en difficulté, ayant éventuellement un passif auprès des bailleurs sociaux. C'est l'occasion de rappeler l'exigence de mobilisation :

Mme Ladot : Un ménage qui n'est pas de bonne foi, le bailleur va le savoir tout de suite. Il le sait parce que, avant de le prendre en Commission d'attribution, il fait son enquête. [...] Donc les ménages qui vraiment foutent le bazar, personne ne va les reprendre.[...] On s'est mis d'accord en disant que nous, on était prêt à reprendre, mais qu'il fallait que les ménages se mobilisent, qu'il y ait d'une part un traitement de la dette, et de deux un traitement des difficultés. Parce qu'on n'a pas des difficultés financières comme ça, sauf si c'est des difficultés vraiment ponctuelles.

⁹⁷ Ce « reconnaître les faits » ressemble à la reconnaissance d'une faute, ce qui est moins conforme avec le type de la *victime*. Remarquons que pour le bailleur, le locataire a bien commis une faute en ne payant pas son loyer. De plus cette reconnaissance des faits est bien celle d'un *individu autonome et responsable* de ses actes, dont il assume la portée – la dénégation pourrait être celle de quelqu'un de mauvaise foi ou dont la capacité peut être mis en doute.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Il s'agit bien d'une exigence de mobilisation, contrepartie du relogement. La dette locative est liée à des difficultés plus globales, qu'il convient de traiter. Une exception est faite pour les difficultés ponctuelles, dont un exemple est donné immédiatement :

Mme Ladot : Admettons par exemple : Madame est mariée, Monsieur quitte Madame. Ils ont deux enfants, au même moment, elle perd son boulot. Bon, là, il y a toutes les conditions pour qu'elle ne paye pas son loyer. Mais si de suite elle se mobilise et elle se dit : « Voilà, j'ai un souci, est-ce qu'on peut échelonner les paiements » ; en un an elle a réglé son problème, tout est bien qui finit bien.

La description quelque peu idyllique⁹⁸, divorce mis à part, si elle est censée évoquer des difficultés ponctuelles, n'échappe pas à la démarche de mobilisation. D'ailleurs les difficultés ne restent peut-être que « ponctuelles » qu'en raison de la mobilisation exemplaire de cette mère de famille. Ce court extrait résume certaines conceptions de l'insertion : des éléments indépendants de la volonté (ruptures conjugale et professionnelle) amènent à des difficultés (dette de loyer). Mais la démarche active de reconnaissance du problème et d'interpellation du bailleur, qui va jusqu'à soumettre soi-même la solution du problème (un échelonnement de la dette) permet rapidement⁹⁹ une issue heureuse et peut-être durable. Mais immédiatement après cet exemple particulièrement illustratif vient la description des conséquences de la non-mobilisation :

Mme Ladot : Après, il y a des gens qui ne se mobilisent pas, ils arrivent à des dettes de loyer, on lance des procédures, on en arrive au jugement d'expulsion qui est plus ou moins favorable. Il y a un traitement après à faire, parce qu'il y a une durée entre le moment où la difficulté est arrivée et il y a des difficultés sociales qui se sont ancrées à ce moment-là. Donc il y a un traitement à faire. Nous, ce qu'on veut, c'est que le ménage se mobilise, tant dans le traitement de sa dette que dans le traitement de ses difficultés pour ne pas qu'il y ait à nouveau des rechutes. Mais c'est pour lui, ce n'est pas... Enfin, « c'est pour lui », c'est pour lui et pour nous.

La non-mobilisation rend bien plus compliquée la prise en charge. D'abord parce que la procédure suit son cours, et que la dette s'aggrave éventuellement. Mais aussi parce qu'un laps de temps sépare l'apparition des difficultés et leur « traitement ». Cette latence favorise l'arrivée de difficultés supplémentaires qui se greffent au problème initial. Toutefois ce retard n'est pas stigmatisé comme une indolence coupable, comme de la mauvaise foi. Simplet cette *situation* nécessite un « traitement », soit une prise en charge plus lourde agissant sur deux plans : la dette et « les difficultés ». Ce traitement ne sera possible que par la mobilisation du ménage, qui devrait prémunir de « rechutes ». Cette mobilisation est implicitement liée à la bonne foi du ménage dans la première partie de l'extrait.

98 Et qui finit d'ailleurs comme un conte de fées.

99 La personne se mobilise « de suite », le problème est réglé « en un an »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

On retrouve des exigences similaires chez cet agent préfectoral travaillant sur le même dispositif de relogement. Son point de vue, à l'inverse du précédent, vient de quelqu'un qui veut faire accepter des relogements aux bailleurs :

M. Fathouer : Quand il y a une dette de loyer [chez le ménage demandeur de logement], quand on présente la situation à un bailleur [...] si on n'a pas travaillé avec la famille sur le remboursement des dettes antérieures, ça ne sert à rien. Le bailleur va dire non. Si on arrive à prouver que la famille est de bonne foi, qu'il y a une bonne volonté de sa part, qu'il y a eu des accidents de la vie qui font que on fait pleurer un peu le bailleur, ça peut fonctionner. Mais faire pleurer le bailleur, ce n'est pas sur des bonnes paroles. Ce qu'il faut, c'est prouver des choses et avoir des écrits. Quand on dit que la famille rembourse une part de sa dette, donc elle a bien compris qu'elle a une dette d'une part, d'autre part, qu'elle a une intention, etc., ça fonctionne mieux.

La bonne foi des ménages ou la « bonne volonté » dans le traitement des difficultés correspond à la mobilisation décrite plus haut. S'y ajoute une condition : celle de prouver la réalité des démarches¹⁰⁰. On touche là à une autre dimension de l'appréciation de la bonne foi : celle de la franchise dans les relations avec les instances d'insertion.

d) Ceux qui mentent et ceux qui nient

Le mensonge sur sa *situation* est associé à la mauvaise foi. C'était le cas dans l'extrait d'entretien avec Mme Padou à propos des faux-baux (§5.2.a). Le mensonge sur les conditions d'entrée dans le logement par des moyens illégaux était rabattu sur de la mauvaise foi, ce que Mme Padou contestait. Elle ajoute :

Mme Padou: Ces gens-là [qui ont signé des faux baux] sont tous considérés en bloc comme étant de mauvaise foi. C'est-à-dire que ce sont des gens qui trichent, qui ne respectent pas les règles, qui sont même des gens en marge de notre société. C'est ça, je pense, dans la loi la mauvaise foi. Et puis, des gens qui après un certain nombre de démarches vont persister et continuer dans leur mensonge.

¹⁰⁰Un responsable associatif interrogé par Noémie Houard, qui a eu l'amabilité de me transmettre une transcription de l'entretien, donne un autre exemple de preuve minimale de mobilisation :

Quand vous arrivez en dernière phase d'expulsion et que vous demandez des délais au juge de l'exécution, ce dernier regarde le dossier et dit : « vous n'avez fait aucune demande d'HLM, vous êtes de mauvaise foi, au revoir ». Mais quand vous avez fait 15 demandes, ce n'est pas pareil, ils se disent que la dame s'est donné de la peine pour trouver un logement et il a un préjugé favorable. Ca, tous les juges de l'exécution qu'on a vu passer ont tous le même réflexe. Donc, nous, on dit aux gens : « Faites des demandes tout le temps, vous les réitérez tous les ans même si vous avez peu de chance d'avoir quelque chose, encore que, on ne sait jamais, [mais] vous avez au moins cette présomption de bonne foi qui fait que votre expulsion sera retardée à la fin ».

Cette exigence ne peut être opposée qu'à ceux qui n'occupent pas déjà un logement social. La formulation est un peu surprenante, laissant entendre que tout bail finit par une procédure d'expulsion !

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Mme Padou est très circonspecte sur les définitions de la mauvaise foi. Ce n'est qu'en dernier ressort, que la mauvaise foi est attachée au non-respect des règles et à la marginalité. Elle envisage un deuxième cas qui serait la persistance dans le mensonge (en dépit de la bonne volonté des instances entreprenant des démarches avec eux). Le mensonge est aussi évoqué par cette responsable d'association à propos de l'accompagnement des ménages en impayé de loyer :

Mme Monossian : On demande à avoir un décompte, par bailleur, et de pouvoir un petit peu évaluer, voir, quand est-ce que s'est passée la difficulté, pourquoi le loyer n'a pas été payé. Quelquefois on se rend compte que la famille nous raconte n'importe quoi, est-ce qu'on peut dire qu'elle est de mauvaise foi à ce moment là ? Peut-être.

Le mensonge peut cacher des conditions de ressources qui permettraient de payer le loyer, des conditions d'entrée dans le logement. Ou une étiologie de la dette que le ménage juge préférable de cacher (consommations inappropriées ou qui pourraient être perçues comme illégitimes). Ce peut aussi être un moyen de défense, de protection de l'intimité. Lorsque les assertions de la famille sont perçues comme mensongères, elles font remonter à la surface la crainte d'une instrumentalisation de l'aide sociale, et le soupçon d'une attribution transgressant la norme, qui peut être dénoncée comme fraude ou comme assistanat.

Le mensonge ne couvre pas toutes les descriptions inadéquates de la *situation*¹⁰¹ par les ménages. Il y a aussi la dénégation, qui nie ce qui semble évident aux observateurs. C'est l'exemple donné par ces deux travailleurs sociaux, intervenant en milieu rural (et interrogés en été) :

Mme Tabeau : Par exemple, dans le cadre de la mauvaise foi, il y a une mauvaise foi, mais en même temps, il y a aussi une manière d'habiter qui est différente de notre conception. Par exemple, où il y a les chiens à l'intérieur, il y a du lisier, des lapins qui courent dans la salle à manger. En ce moment, il fait chaud, moi, j'y vais difficilement. Et quand tu essayes de pointer le défaut d'entretien, d'emblée, c'est : « Oui, mais le propriétaire n'a pas voulu mettre de hotte. Donc, on a un problème d'évaporation. »

M. Gavret : Voilà. C'est pour ça que nos lapins défèquent dans la salle à manger.

Mme Tabeau : Nous, la dégradation du logement, le problème d'humidité, de... À un moment donné, il reste bloqué là-dessus, donc globalement, la mauvaise foi, un peu, mais aussi une limite intellectuelle...

M. Gavret : Une grande incompréhension, presque.

Mme Tabeau : C'est un peu le mode de vie agricole du XIXe, les animaux sont dans la maison, voilà, point barre. Non, mais je veux dire, à côté de ça, il y a un petit peu de mauvaise foi aussi.

Dans cet exemple il est difficile de faire la part de l'incompréhension liée à une incapacité et de la mauvaise volonté. Le « mode de vie agricole du XIXe » côtoie une justification moderne, avec la hotte que n'a pas voulu installer le propriétaire, et une fermeture à d'autres explications et à la

¹⁰¹La *situation* étant une représentation, elle ne peut avoir de définition assurée. Toutefois toutes les définitions d'une même *situation* ne sont pas possibles et certaines sont inadéquates.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

remise en cause du « défaut d'entretien ». Cette dénégarion, si elle est rattachée à une « limite intellectuelle » est difficilement condamnable (en ce qu'elle a trait à l'incapacité). Mais elle peut aussi être imputée à « un petit peu de mauvaise foi », qui rapproche du *coupable-responsable* de ses actes.

e) Ceux qui récidivent

Pour clore cet exposé des raisons invoquées pour attester de la mauvaise foi de certains ménages, il faut mentionner un dernier problème. Car comme le déclarait M. Muguet dans un extrait cité plus haut :

M. Muguet : Quand on regarde le profil des [ménages expulsés], on se rend compte qu'il y a des multirécidivistes.

Nous avons déjà noté que l'aide du Fonds Solidarité Logement est considérée comme ponctuelle, et que certains membres des commissions stigmatisent une « chronicité » des demandes d'aide. Dans certains cas, cette répétition va être considérée comme un critère de la bonne ou mauvaise foi, comme chez ce directeur d'association :

M. Satuire : La bonne foi pour moi ça sous-entendrait une situation où la famille est prise dans une spirale de laquelle elle arrive plus à sortir [...]. Ces familles là, il faut leur apporter l'aide et le soutien nécessaires au regard de cette spirale dans laquelle ils se sont laissés enfermer, mais faut que ça se soit effectivement la première fois. Pour moi la notion de bonne foi, c'est lié à un phénomène nouveau dans la famille et que ce ne soit pas de manière répétitive. La mauvaise foi c'est quand ça se répète malgré les interventions qui ont pu être faites, de professionnels de la Banque de France¹⁰², du travail social... Enfin une situation qui se répète et [où] la famille n'entend pas ou ne veut pas entendre et reste dans un fonctionnement. Elle fait des choix et ces choix-là à un moment donné, il faut qu'elle les assume et le rappel à la loi est nécessaire.

Dans cet extrait la bonne foi est donc « liée à un phénomène nouveau dans la famille ». Ses difficultés peuvent être expliquées par l'entrée dans une « spirale de laquelle elle arrive plus à sortir » (figure de la *victime*). La répétition, malgré l'accompagnement social, donne à voir « un fonctionnement » déviant que M. Satuire pose comme relevant d'un choix (plutôt que d'une incapacité). C'est la figure du *coupable-responsable*, qui doit assumer ses actes.

La question sur la mauvaise foi semblait avoir pris M. Satuire à brûle-pourpoint, et il n'a répondu qu'après un moment de réflexion, en hésitant un peu, et en revenant progressivement sur sa définition pour la préciser. M. Satuire revient ainsi sur ce qu'il entend par répétition, et ce que pourrait être un ménage de bonne foi :

¹⁰²Dans le cadre des plans de surendettement.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

M. Satuire : La personne peut être prise dans une spirale la première fois d'endettement de loyer lié à un mode de consommation. La famille a apporté une réponse à ces problèmes, un travail a été fait, et elle fonctionne différemment. La famille évolue et [après] quelques années il se peut qu'un nouveau problème surgisse. La notion de répétition qui est quand même différée dans le temps, [quelles sont] les échéances entre les différentes répétitions ? Est-ce que ça se répète sur les mêmes éléments ? Si oui ça veut dire que la famille n'a pas entendu les choses, donc là un moment donné, est-ce qu'il ne faut pas aller au bout de la procédure pour que la famille entende les choses ? Ou si ce n'est pas sur les mêmes choses sur lesquels le problème est né, il faut travailler autre chose, essayer de faire évoluer la famille. Si on s'aperçoit que sur les autres éléments qui ont déterminé une situation d'échec, de difficultés, la situation a évolué favorablement, mais que de nouvelles difficultés naissent et prennent racine sur un autre fond, il faut apporter cette réponse à ce fonds de problèmes là. [...] [Il faut] également apprécier [le caractère répétitif] au regard des difficultés qui amènent à penser l'expulsion, donc on peut dire : l'endettement, le voisinage ou les problèmes de dégradation.

L'objet de la répétition est ici l'engagement d'une procédure d'expulsion. Les éléments qui peuvent amener à parler de répétition ou de récidive sont le laps de temps entre deux procédures, le motif de l'assignation (« endettement, voisinage ou problèmes de dégradation ») et son origine. Implicitement ces critères requièrent une étude étiologique pour déterminer s'il y a ou non répétition. Ce genre de diagnostic échoit en général aux travailleurs sociaux, par la réalisation d'enquêtes sociales.

En évoquant cette figure de la bonne foi, M. Satuire a en tête une *situation* particulière, qu'il expose dans le passage suivant, que nous avons séparé en trois extraits pour plus de lisibilité :

M. Satuire : [Evaluer la bonne ou mauvaise foi,] nous on le fait en interne, par exemple [sur] la sous-location, on a été saisi par rapport à une famille. Cette famille on s'est aperçu qu'elle avait un fonctionnement qui l'amenait à fuir ses difficultés, qu'elle n'était pas à sa première procédure d'expulsion. Aujourd'hui elle bénéficie d'une mesure de sous-location avec un accompagnement social. Ça fait un an, il n'y a eu que trois versements de loyer. Même s'il n'y a qu'un mois de retard [d'impayé]¹⁰³, elle n'a pas été en capacité de payer régulièrement les loyers. Donc il y a un fonctionnement là, qu'elle a du mal à saisir. Un fonctionnement qui l'a amené aussi à négliger son dossier de surendettement et à en retarder la constitution, ce qui a contribué à creuser encore plus ses difficultés. Un travail en collaboration avec l'accompagnatrice sociale très difficile, une fuite constante.

Ce premier extrait pose la cadre du problème : une famille dans un dispositif de bail glissant, dont les paiements sont irréguliers et insuffisants, un retard dans la mise en place du plan de surendettement, et des difficultés dans l'accompagnement social¹⁰⁴.

M. Satuire : Donc un moment donné on ne peut plus poursuivre l'accompagnement social, on n'apporte plus rien à la famille, elle est constamment dans la fuite, dans le mensonge. Et on ne

¹⁰³Vraisemblablement les trois versements réglaient à chaque fois plusieurs mois de loyer en retard.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

pourra jamais faire glisser le bail de toute façon parce que sur un an il n'y a pas eu un versement régulier. C'est l'une des choses qu'on voulait mettre en place et l'un des objectifs vers lequel doit tendre la sous-location [...]. Et on ne peut pas prendre le risque de se retirer et de dire : « bon, c'est bon, la famille peut être locataire en titre ». Donc on va arrêter la prise en charge et là on est sur cette notion de bonne foi ou de mauvaise foi.

M. Satuire constate l'échec du bail glissant : au plan de l'accompagnement comme pour le paiement des loyers, condition du glissement du bail¹⁰⁵. Ce constat d'échec l'amène à mettre en cause la bonne foi de la famille. M. Satuire insiste alors sur le caractère répétitif des difficultés :

M. Satuire : La famille en est à sa deuxième procédure, pas d'expulsion avec nous, mais de fin de prise en charge donc. C'est un schéma qu'elle a répété dans d'autres départements, qu'elle a fuis, et là on est sur la notion de bonne foi ou de mauvaise foi. Mauvaise foi dans la mesure où la famille ne veut pas prendre conscience de ses difficultés, ne veut pas prendre conscience des conseils et des aides qu'on lui préconise, donc il y a un refus en bloc, et à un moment donné par rapport à ça on est obligé de mettre un terme, et le rappel à la loi se fait à ce moment là. Pour moi la mauvaise foi, c'est quand à un moment donné il y a cette répétition, cette absence de collaboration ou de coopération avec le travailleur social ou avec l'organisme HLM.

Dans son récit, M. Satuire passe d'une famille qui « en est à sa deuxième procédure » à « un schéma qu'elle a répété dans d'autres départements », emphase qui semble indiquer un plus grand nombre de procédures. Cette répétition rend plus visible la volonté propre du ménage dans sa *situation*. Son comportement est vu comme un « refus en bloc » donc comme un acte responsable, qui attesterait la mauvaise foi. L'exécution de la procédure, donc de l'expulsion, peut alors s'appuyer sur deux motifs complémentaires, relativement indépendants de la question de la répétition : sanctionner un ménage de mauvaise foi dont les manoeuvres ont été percées à jour¹⁰⁶, amener à une « prise de conscience » par le rappel à la loi¹⁰⁷.

L'expression « la famille ne veut pas prendre conscience » semble une oxymore : l'accession des problèmes à la conscience peut-elle être volontaire ? Cette formule pourrait signifier qu'au fond le ménage connaît ses problèmes mais ne les reconnaît pas. Cette « connaissance sans

104Remarquons au passage l'ambiguïté du terme « fonctionnement » dans cet extrait, qui désigne des règles extérieures mal comprises (« un fonctionnement qu'elle a du mal à saisir ») et des normes familiales inappropriées (« un fonctionnement qui l'a amené à négliger son dossier de surendettement »).

105Ajoutons que pour l'association qui porte le bail glissant, le financement de l'accompagnement du bail glissant et des risques locatifs qu'il comporte est limité dans le temps. À l'expiration de ce délai, elle peut se retrouver en difficulté si le bail ne glisse pas.

106L'expulsion signe un échec de l'accompagnement. L'imputation de mauvaise foi qui connote une faute morale du ménage peut aussi être une manière de lui faire porter la responsabilité de la rupture.

107Cependant dans le cas de la récidive, d'autres procédures avaient été menées à terme sans que cette « prise de conscience » ait lieu.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

reconnaissance » correspond à la définition sartrienne de la mauvaise foi comme mensonge de soi-même à soi-même. L'imputation d'une volonté du ménage comme source des problèmes permet de faire basculer la *situation* vers la figure du « *coupable-responsable* ». De plus cette manière d'appréhender la mauvaise foi peut justifier l'expulsion comme un « choc thérapeutique » nécessaire pour mettre le ménage face à ses contradictions ou ses « choix ».

Cependant il faut apporter ici une nuance importante. Dans l'exemple de M. Satuire la répétition ne semble pas en elle-même constituer la mauvaise foi, comme l'indique la dernière phrase citée : « Pour moi la mauvaise foi, c'est quand à un moment donné il y a cette répétition, cette absence de collaboration ou de coopération avec le travailleur social ou avec l'organisme HLM. » La répétition, comme la récidive pénale, est en fait un facteur aggravant des figures exposées précédemment : décision de ne pas payer, manque de coopération ou de mobilisation, mensonge.

L'appréciation de la bonne ou de la mauvaise foi est une opération délicate, qui n'est jamais totalement assurée. La répétition, stigmatisée comme récidive, est un indice supplémentaire de la mauvaise foi. Elle éveille le soupçon. Dans l'appréciation des agents des politiques sociales, elle accuse le caractère volontaire des *problématiques* par rapport aux éléments extérieurs ou à la capacité. Elle permet d'établir plus fermement le diagnostic de mauvaise foi. C'est le cas dans l'exemple suivant, où la répétition atteste de la volonté de ne pas payer :

Mme Monossian : Il y a sûrement des familles effectivement qui sont de mauvaise foi... Je sais qu'une fois un travailleur social [de notre association] a rencontré une famille qui systématiquement... qui dit : « Ben moi de toute façon je paie quand je suis assigné, je paie quand je suis assigné ». Oui on peut peut-être dire que là c'est de la mauvaise foi. C'est à dire que je vais cumuler des dettes, je paie pas pendant un an, quand le bailleur se réveille je paie, puis je repaie pas pendant un an, quand il se réveille, je paie, bon, oui donc là à un moment on se dit... Donc il y a effectivement des familles de mauvaise foi.

Chez cette personne réticente à considérer les ménages comme de mauvaise foi, le caractère volontaire et répétitif du refus de payer l'amène à concéder que le ménage serait de mauvaise foi.

En dehors de ces exemples, comment expliquer la condamnation de la répétition en elle-même ? La répétition intervient alors qu'une première procédure aurait dû permettre à la famille de reconnaître ses torts et de la mener à résipiscence. Un deuxième échec ne peut être que volontaire - fût-ce une volonté « par défaut », une volonté de ne pas prendre conscience. Si le doute était permis la première fois, il l'est moins la seconde.

La répétition est la négation de l'idéal-type du bénéficiaire, que le ménage avait pu satisfaire dans un premier temps. Elle jette le doute sur la sincérité des informations fournies alors et peut amener à reconsidérer l'évaluation antérieure (sans que cette *situation* antérieure soit elle-même toujours sondée). Peut-être le ménage, ou les travailleurs sociaux qui l'accompagne ont-ils dupé les acteurs de

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

l'insertion, par une connaissance des dispositifs et de leurs attendus ? Le ménage relaps est-il de bonne foi ou donne-t-il dans « l'abus de droit »¹⁰⁸ ? D'autant plus que la première procédure a pu constituer un apprentissage des règles du jeu. S'agit-il d'un ménage qui « n'a pas compris »¹⁰⁹ ou qui a trop bien compris ?

L'insertion est-elle une « deuxième chance » ou une « dernière chance » ? La question ne devrait pas se poser : la « deuxième chance » proposée par l'insertion devrait être suffisante pour être la dernière à offrir¹¹⁰. La répétition a quelque chose d'impensable dans le paradigme de l'insertion. L'installation dans un dispositif d'aide censé produire de l'insertion est contradictoire. Dans la logique du « parcours résidentiel », le passage d'un dispositif à l'autre doit permettre une promotion du ménage, jusqu'au logement autonome et de droit commun. L'insertion est censé réinscrire dans un réseau social et professionnel et rapprocher peu à peu de l'individu autonome et responsable. Ainsi les dispositifs devraient ne servir qu'une fois. La répétition fait craindre la dépendance, caractéristique de l'assistance traditionnelle¹¹¹. Le repoussoir de l'« assistanat » n'est pas loin : une aide sans amélioration de sa condition, qui au pire maintient par son action dans une position démunie.

Les agents des politiques sociales vivent quotidiennement cette contradiction entre une vision émancipatrice de l'insertion et des *situations* plus instables. Elle peut être résolue de plusieurs manières. Dans la construction d'une nouvelle *situation*, la répétition pourra être l'une des *problématiques*. Comme pour les autres *problématiques*, il faudra alors apprécier l'importance des éléments extérieurs, des actes volontaires et de la capacité des demandeurs. L'acceptation du caractère répétitif des problèmes oblige alors à une redéfinition personnelle ou collective de la représentation de l'insertion.

Dans l'un des départements observés, lors d'une réunion de bilan sur le Plan départemental, un travailleur social dira que selon son expérience les ménages requérant une aide du FSL relèvent

108La mauvaise foi serait aussi le fait d'organiser son insolvabilité afin de demander une aide de la collectivité, ou de tirer argument d'une *situation* familiale pour échapper à l'expulsion par exemple. Curieusement ces figures de la mauvaise foi comme abus de droit apparaissent peu dans les entretiens menés.

109Il paraît difficile de condamner un ménage qui « n'a pas compris », ce qui relèverait du registre de la capacité. Sauf à supposer une volonté de ne pas prendre conscience de ses problèmes.

110De manière surprenante, cette question est le retour de la polémique ancienne autour de la « grâce efficace » et du « libre-arbitre ». Mais peut-être n'est-il pas si surprenant que la question se pose à un « Etat-Providence ».

111La dépendance des populations de l'assistance traditionnelle était la principale justification de l'aide qui leur était accordée. La dépendance était celle des handicapés, des vieux indigents, des orphelins etc. La critique de l'assistance, notamment celle des promoteurs des magistratures sociales dénonçait une attribution discrétionnaire et le maintien dans la dépendance des populations bénéficiaires.

5.La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

plus d'un suivi au long cours que d'une aide ponctuelle. Ils déposeront certainement plusieurs demandes au cours de leur vie.

A côté de la possibilité de constituer une *problématique* en elle-même, la répétition peut intervenir comme donnée de contexte. Comme décrit, elle pourra renforcer l'appréciation de l'importance des actes volontaires. Elle pourra alors déboucher sur une sanction, éventuellement soutenue par la dénonciation de la mauvaise foi du ménage¹¹². Mais elle pourra aussi amener à la remise en cause de la capacité du ménage. Dans ce dernier cas, l'échec de l'insertion pourra être soldé par un surcroît d'accompagnement -dont la limite serait la tutelle –, éventuellement dans un dispositif adapté.

Après ces éléments tendant à constituer la « mauvaise foi » de certains locataires en instance d'expulsion, nous allons exposer les arguments visant à disculper les ménages, à les établir comme *victimes* d'éléments extérieurs, bref à les montrer comme étant de bonne foi.

5.4. Arguments en défense des ménages de bonne foi

a) Des budgets précaires

Dans son acception la plus courante, qu'on retrouve à plusieurs reprises dans les textes législatifs, la mauvaise foi concerne les ménages qui auraient les moyens de payer leur loyer et qui ne le font pas. À partir de ces deux éléments, ressources et volonté de payer, il y a trois autres cas de figure. Ceux qui ont les moyens de payer et payent leur loyer ne posent pas problème... Reste ceux qui n'ont pas les moyens de payer. Mais ont-ils ou non la volonté de payer ? Difficile de distinguer les plus vertueux : à première vue la volonté de payer n'est pas forcément décelable si le ménage n'a de toute façon pas les moyens de payer.

Cependant il est rare qu'il n'y ait strictement aucune ressource. Ici on peut citer le compte-rendu d'un débat organisé fin 2002 par l'association départementale d'information sur le logement (ADIL) de Seine-Saint-Denis. Voici ce qu'explique Odile Boubert, magistrate exerçant alors au Tribunal d'Instance de Saint-Denis :

¹¹²Ou d'une « chronicité » de la demande, comme décrit plus haut.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Sur la notion de bonne ou mauvaise foi, Odile Boubert explique qu'elle examine le décompte locatif, elle prend notamment en compte la durée de l'impayé. Elle considère que plus l'impayé s'étale sur une longue durée, plus la bonne foi du locataire semble douteuse dans la mesure où elle estime qu'il est toujours possible de verser une somme d'argent, aussi minime soit-elle (ADIL 93, 2002, p 9).

Ainsi la volonté de payer serait visible sur la durée : si les gens sont de bonne volonté, ils peuvent, même irrégulièrement, payer quelque chose de ce qui est exigé tous les mois¹¹³. De telles *situations* existent, comme M. Muguet le rapporte :

M. Muguet : Leur problème, c'est plus ça aux organismes HLM. C'est que le locataire paye un mois, puis n'en paye pas deux. Après, il en paye un ou deux puis pendant trois mois il y a encore des problèmes. Puis il en paye un ou deux, donc ce n'est pas sa bonne foi qui est en cause, ce sont ses moyens. Donc, l'organisme HLM va avoir un peu plus de scrupules à saisir, à mettre dehors, etc. Ce qui génère en HLM les gros impayés, c'est ça. Des locataires qui payent et puis qui s'arrêtent parce qu'ils ont un problème. Ils repayent et puis ils s'arrêtent à nouveau. Mais à chaque fois, ils sont de bonne foi. En tout cas, on peut le penser. Donc, quand vraiment l'organisme HLM en a marre, on se rend compte qu'il y a 3000, 4000 ou 5000 euros [de dettes].

La bonne foi est ici directement indexée sur la volonté de payer¹¹⁴. Le problème est que cette bonne volonté ne suffit pas à pallier la faiblesse des moyens. Le bailleur se retrouve dans une position délicate : il a des réticences à expulser¹¹⁵, mais la logique économique le pousse à demander l'expulsion. Ou plus exactement à enclencher la procédure d'expulsion, qui permettra peut-être de trouver d'autre moyen de solder la dette (aides du FSL) ou d'amener les partenaires du PDALPD à trouver un logement moins onéreux.

Le fait de payer son loyer malgré les difficultés financières pourrait être une définition des « efforts » demandés aux usagers du FSL. La notion d'efforts est d'ailleurs parfois associée à l'invocation de la bonne foi dans les textes cités plus haut¹¹⁶. Rappelons les propos de Mme Benhade, conseillère en économie sociale et familiale, qui préférerait la notion d'effort à celle de bonne foi :

113Cependant on peut remarquer que plus la procédure d'expulsion est avancée et la dette ancienne, moins l'intérêt de payer est fort, puisqu'il est douteux que le paiement évite l'expulsion. À quoi bon payer si on sera de toute façon expulsé ? De paiement d'un service rendu, le loyer peut ainsi peu à peu devenir simplement un « mal nécessaire » pour éviter l'expulsion.

114Plus que sur la pauvreté des ménages : « ce n'est pas sa bonne foi qui est en cause, ce sont ses moyens ».

115L'extrait fait implicitement écho à l'idée qu'on n'expulse que les gens de mauvaise foi.

116Extraits du règlement intérieur du FSL de Charente, et de la Charte de prévention des expulsions de l'Essonne. C'est peut-être ces efforts, cette volonté de payer, qui permet de distinguer impécuniosité et bonne foi, comme le faisait implicitement la circulaire de 1999.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Mme Benhade : Moi, je ne parlerai pas de bonne foi ou de mauvaise foi. Je parlerai plutôt d'efforts ou pas d'efforts parce que tu te rends compte qu'il y a des familles qui ont des capacités, qui pourraient le faire, avec qui il y a des suivis et qui ne donnent pas cette priorité-là.

Dans l'extrait suivant, Mme Benhade précise sa manière de travailler avec les ménages aux plus petits budgets. Elle prend acte de leur *situation* financière et des difficultés à payer le loyer courant ou à épargner les impayés, mais demande un effort minimum :

Mme Benhade : Il y a des gens pour qui tu te rends compte clairement qu'il y a des difficultés et qu'il n'y a pour l'instant pas de possibilité de reprise de paiement du loyer. Enfin moi je demande toujours une partie. Même si c'est 10 ou 20 €, qu'ils fassent ce qu'ils peuvent. On fait un budget clair et net, on essaie de faire le tour. Il y a des gens pour qui en effet tu sais [qu'il y a plus de ressources], ok. Là, tu te dis que tu as des arguments. Il y a des gens qui ont des moyens, on leur propose de l'aide et tout ça, ils ne prennent pas la perche qu'on leur tend, mais quelque part, c'est un choix.

Les ressources sont trop courtes pour reprendre le paiement du loyer, mais une petite participation permet d'attester de la volonté de payer¹¹⁷. Le travail avec la conseillère permet d'établir « un budget clair et net ». La deuxième partie de l'extrait évoque des ménages qui ont plus de moyens, à qui on propose de l'aide et qui ne s'en saisissent pas. On retrouve la non-réponse aux sollicitations comme caractéristique de la mauvaise foi, mais sous un angle différent, qui permet de parler de choix, et de renvoyer à la responsabilité personnelle.

M. Kervallec insiste lui sur la difficulté de construire un budget quand les revenus sont irréguliers :

M. Kervallec : On assiste aujourd'hui, notamment par le CDD, qui a une tendance à se généraliser, [à] une précarisation des revenus [des familles], quand je dis « précarisation » c'est-à-dire que 15 jours d'intérim, 15 jours d'ASSEDIC, 15 jours d'intérim... Enfin, je caricature, ça peut être deux mois ou trois mois, mais ce n'est plus un budget stable sur l'ensemble de l'année. Alors, quand on fait la moyenne, le niveau est le même ; mais quand on regarde à l'intérieur la composition, ce n'est pas la même chose. Quand vous avez un revenu lissé sur tous les mois, qui rentre régulièrement, il y a [...] une résorption possible de l'endettement et une construction possible d'un budget. Si vous avez un budget qui, pendant deux mois est très haut, puis pendant trois mois est très bas, puis pendant deux mois est très haut, on a du mal à assumer un budget de manière sereine et correcte.

Dans l'examen de ces budgets, les termes de « priorité », employé dans le premier des deux extraits de Mme Benhade, voire de « choix dans les priorités » reviennent souvent. Nous l'avions déjà évoqué dans la section sur les *coupables-responsables*. Les « priorités » caractérisent les manières dont les ménages emploient leurs ressources. Quels choix ont été faits dans les dépenses, positivement ou négativement ? Certaines consommations paraissent parfois non nécessaires et

¹¹⁷Présenter ces participations plus ou moins symboliques comme une preuve de la volonté de payer et donc de la bonne foi est une autre manière de considérer les vertus pédagogiques que leur prêtent les commissions (voir plus haut).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

peuvent même être condamnées en commission. Ce genre de jugement surgit parfois à l'évocation des crédits à la consommation ou quand l'aide au mobilier est considérée comme excessive. Mais cet examen peut rendre mal à l'aise : à quel « prix » doit-on payer son loyer ? Sur quoi rogne-t-on ? Ou commence le superflu ? Mme Gassoux, travailleur social chez un bailleur social, évoque ces jugements difficiles :

Mme Gassoux : Je vais vous donner un exemple, pour moi de bonne foi. C'est effectivement un budget qui est trop court, par rapport à des dépenses, malgré une volonté de la famille de s'en sortir. Bon alors après c'est vrai qu'on va me dire une autre famille avec les mêmes ressources, elle va payer son loyer, pourquoi pas elle ? Ben pourquoi pas elle, peut-être pas parce qu'elle arrive moins à résister aux demandes des enfants... Moi je vais pas la culpabiliser à cause de ça [...]. Il y a des fois des budgets qui sont si petits que même une famille qui ne paie pas son loyer peut n'être malgré tout pas de mauvaise foi. Elle est dans l'impossibilité de résister à d'autres demandes, bon ben c'est vrai que ce boulot là, c'est le boulot de l'accompagnement social lié au logement.

Dans l'exemple donné, la bonne foi est attestée par la volonté de s'en sortir. Mais le budget « trop court » ne permet pas de répondre à tous les besoins, dont celui de satisfaire ses enfants que Mme Gassoux refuse de condamner. D'une famille à l'autre, la gestion sera plus ou moins stricte, les efforts plus ou moins importants, ce qui fera que l'une paie son loyer et l'autre pas. Mme Gassoux n'y voit pas de mauvaise foi, mais plutôt un travail à mener dans le cadre de l'accompagnement social. Elle ne blâme pas ces familles, car certaines dépenses lui semblent nécessaires à leur équilibre :

Mme Gassoux : On parle de gens qui sont au RMI, qui font pas d'effort, qui vont dépenser à tort et à travers – de toute façon ils peuvent pas dépenser à tort et à travers parce qu'ils ont rien-, moi je me dis : « il faut bien qu'ils aient des compensations dans la vie ! ». Il faut bien que quelque part à un moment donné ils cachent leur misère. Faut bien qu'un jour ils permettent à leurs mômes d'aller au cinéma, même si ce jour là ils ont pas payé de loyer !

On peut y voir la préservation d'un certain honneur social, même si pour d'autres Rmistes cet honneur passera par le paiement du loyer¹¹⁸. Pour pallier à ces dépenses qui obèrent le budget et le paiement du loyer, Mme Gassoux passe des accords sur l'étalement de la dette avec les familles, selon un mode bien rôdé. Ces accords sont rendus possibles par une confiance réciproque qui permet parfois d'anticiper sur ces dépenses. C'est le cas à l'approche des fêtes de fin d'année :

Mme Gassoux : Les familles chez nous elles sont habituées, au mois de décembre elles viennent me dire qu'elles payent pas de loyer, et ben ouais ben j'accepte et après on fait un plan d'apurement qui va durer jusqu'au mois de juillet, et alors, bon c'est comme ça ! C'est pour ça que je crois qu'une famille qu'est toujours dans la mouise, un moment donné ben ça peut complètement dérapier.

118Serge Paugam évoque ces figures dans *Le salarié de la précarité* (Paugam, 2000)

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Selon un mot d'un gestionnaire de logements sociaux dans un autre département, le bailleur social fait office de banque qui octroie des avances de trésorerie. La dernière phrase de l'extrait est un peu confuse. Dans notre interprétation Mme Gassoux favorise ce genre de facilités pour permettre aux familles de ne pas être « toujours dans la mouise », de pouvoir avoir de temps en temps des dépenses compensatoires. Pour ne pas « dérapier ». Toutefois on sent Mme Gassoux un peu sur la défensive en exposant ses avis, comme pour se prémunir d'éventuelles critiques¹¹⁹.

A l'issue de cette section, et malgré les nuances qu'apporte Mme Gassoux, indépendamment des ressources la - bonne - volonté des locataires est le discriminant de la bonne foi, et l'effort son indice. Grossièrement le ménage de bonne foi doit être l'exact opposé du locataire qui a les moyens de payer et ne veut pas : il voudrait payer son loyer, mais ne peut pas. Les avis diffèrent sur ce que recouvre cette difficulté de payer : certaines dépenses pourront être acceptées par certains et jugées plus sévèrement par d'autres, qui y verront des choix dommageables au paiement du loyer. On retrouve la distinction entre la figure de la *victime* et celle du *coupable-responsable*, soit la question de la responsabilité des usagers dans leur *situation*.

Le critère de la volonté de payer malgré des ressources modestes peut être un élément d'explication de la condamnation des squatters, entre beaucoup d'autres raisons. Si la faiblesse des moyens des squatters est souvent réelle, la volonté de payer un loyer ne peut être mise en évidence, et est plutôt mise en doute. L'éventuelle entrée par effraction jette un doute supplémentaire sur la bonne foi de ces ménages. L'argumentaire des squatters «faute de mieux»¹²⁰ ou des militants les soutenant appuie souvent sur le fait que ces occupants sont des travailleurs pauvres, pour qui le squat est une solution extrême et temporaire visant à pallier l'urgence, et qu'ils seraient prêts à payer un loyer. Bref qu'ils sont de bonne foi.

On retrouve dans ce double critère des ressources et de la volonté de payer une réflexion d'Avishai Margalit sur la liberté. Pour ce philosophe, la liberté est une « résultante de deux forces : aptitude et volonté » (Margalit, 2007, p 140). Dans sa discussion sur les possibles justifications d'un

119 Ici il faut peut-être expliciter les conditions de l'entretien avec Mme Gassoux. En tant qu'enquêteur mon attitude est en général peu directive et plus bienveillante que neutre. Lors de cet entretien, mon interlocutrice avait oublié le rendez-vous, qui a eu lieu le matin alors qu'elle arrivait dans son bureau et qu'elle recevait une famille juste après moi. L'entretien a malheureusement été très court, mais dense et profitable. Par ailleurs j'ai pu voir Mme Gassoux en action lors d'observations de commissions auxquelles elle prenait part. Lors de ces rencontres Mme Gassoux a fait preuve d'une patience, d'une douceur et d'une volonté peu communes, face à des interlocuteurs aux avis parfois tranchés.

120 C'est à dire ceux qui ne font pas le choix du squat comme refus en actes de la propriété privée ou comme moyen d'ouvrir des espaces culturels alternatifs, mais comme un pis-aller face au manque de logement. Ces différents motifs pouvant bien sûr se combiner.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

respect inconditionnel pour tout être humain, il propose entre autres l'idée que les êtres humains sont capables de repentir, quelque soit leur passé. Cette capacité est la marque de la liberté radicale de l'individu. Le fait qu'il puisse changer justifierait le respect même de ceux que leurs actes passés rendraient moins respectables à première vue (*ibid*, pp 72-76).

Avishai Margalit remarque que « bien que le concept de repentir soit formulé en terme d'aptitude à changer radicalement de vie, l'accent est mis davantage sur la volonté que sur l'aptitude. » (*ibid*, p 117). Il prend l'exemple des prisonniers, dont on espère une révision du comportement, que l'on guette dans leurs actes et leurs paroles. C'est bien leur volonté qu'on sonde, car la possibilité de « mener la vie d'un honnête citoyen » ne leur est pas donnée. Cette possibilité relève de l'aptitude. De la sorte « traiter les criminels avec respect ne signifie pas forcément leur donner la possibilité de mener une telle existence en les laissant sortir de prison. »¹²¹

Sans aller trop loin dans une analogie qui n'est pas forcément évidente, la liberté dont parle Margalit correspondrait au fait de payer son loyer, l'aptitude et la volonté correspondant aux ressources et à la volonté de payer. Et le « repentir » au fait de rétablir une relation apaisée avec son bailleur après des impayés de loyer. De même que selon Margalit le repentir ressortirait plus de la volonté que de l'aptitude, la bonne foi ressort plus de la volonté de payer que des ressources disponibles ou mises en oeuvre.

A l'appui de ce rapprochement avec la morale, on peut aussi remarquer que le tryptique : payer son loyer, bien tenir son logement et ne pas déranger ses voisins est parfois désigné comme les « devoirs du locataire »¹²². Pourtant il s'agit bien de règles, figurant dans le bail. Que ces obligations contractuelles soient interprétées comme un devoir moral peut étonner. Mais cette interprétation est voisine de l'interrogation sur la bonne foi des ménages. Si le fait de payer son loyer est un devoir, c'est peut-être parce que la sanction du non-paiement n'est pas immédiate, et que le paiement du loyer n'est pas exercé sous la contrainte. Dans la mesure où le paiement du loyer résulte d'un choix volontaire, et qu'il y a donc une incertitude sur sa réalisation, le paiement du loyer peut être vu comme un impératif moral. Il s'agit d'intérioriser une règle (contractuelle et extérieure) pour qu'elle ressorte d'une norme personnelle. Elle n'est alors plus la réponse à une contrainte extérieure (où elle

¹²¹Cependant on peut remarquer que dans la pratique, la volonté de changer peut servir de justification à des aménagements de peine, où la possibilité de mener une vie plus proche de celle de l'honnête citoyen est donnée. Le parallèle avec les politiques du logement n'est pas si étrange, puisqu'on parle d'insertion ou de réinsertion des prisonniers et que l'aménagement des peines donne lieu à des négociations en commissions spécifiques (Cliquennois, 2007).

¹²²Notamment dans l'évocation des « droits et devoirs des locataires » mentionnés dans certains règlements intérieurs de FSL. Voir aussi l'extrait d'entretien avec Mme Etuel plus loin.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

serait simplement vue comme un moyen d'échapper à l'expulsion) mais comme un mouvement spontané de paiement de la jouissance d'un bien ou d'un « service » de logement.

En résumé les ménages de bonne foi sont ceux qui manifestent une volonté de payer, malgré la faiblesse de leurs revenus.

A côté des ménages qui faisaient le choix de ne pas payer, l'exposé des *situations* jugées de mauvaise foi faisait place à ceux qui ne répondent pas aux sollicitations des services du PDALPD. Les arguments en faveur de ces ménages mettent en avant des motifs capacitaires, comme nous allons le voir dans la sous-section suivante.

b) Les vertus de l'insistance

Pour introduire la discussion sur les explications que donnent certains protagonistes des politiques du logement au mutisme de certains ménages, nous allons redonner la parole à Mme Gassoux. Elle travaille chez un bailleur social et défend avec obstination la bonne foi des familles qu'elle accompagne. Opiniâtre, elle cherche par tous les moyens à entrer en contact avec les ménages :

L. B. : Vous les accueillez ici [dans votre bureau] ou vous allez chez elles ?

Mme Gassoux : Alors là, moi, n'importe où, ici, chez elles, dans les locaux de l'office sur les cités, alors là, où ça peut les arranger. Ça m'est arrivé même des fois de les recevoir, de se donner rendez-vous dans des bistrots. Alors ça je vous dirais, l'important c'est de rencontrer les familles [...]

L. B. : Et les gens viennent ?

Mme Gassoux : Les familles qui sont en impayés de loyer, je dirais, acceptent sans problème sauf quelques cas. [...] Pour les familles en impayé de loyer c'est rare de ne pas les rencontrer, parce qu'il arrive un moment où il y a l'angoisse de la famille, donc de toute façon si on est là à lui proposer des rendez-vous, un jour elle va accepter le rendez-vous. Elle acceptera pas forcément le premier, le deuxième, le troisième, mais un jour elle accepte le rendez-vous parce qu'elle se dit peut-être que j'ai encore une chance, et si on lui donne un rendez-vous c'est bien pour lui dire qu'elle a une chance.

A la question de savoir si les ménages viennent la rencontrer, elle distingue les familles en impayé de loyer des ménages isolés ou perturbant le voisinage. En effet elle explique que les personnes isolées représentent des *situations* plus difficiles alors « qu'une famille encore elle va rebondir, parce qu'il y a des enfants, parce qu'il y a quand même des choses qui la retiennent ». À l'extrême, elle se rappelle le drame d'un locataire isolé tentant de se suicider juste avant l'expulsion, ce qui ne s'est jamais vu avec une famille. L'insistance de Mme Gassoux a donc plus d'efficacité sur des familles qui finissent par accepter un rendez-vous.

A une relance sur les phénomènes de repli des familles en instance d'expulsion, Mme Gassoux, excipant d'un tempérament « têtue-bourrique » précise son interprétation :

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Mme Gassoux : Devant une famille qui se replie je me dis « plus une famille va se replier, plus ça veut dire qu'elle est fragile ». Une famille qui vient, qui nous engueule, je dirais ça, c'est... Bon, c'est pas un problème. Et c'est vrai que plus une famille va se replier, plus moi je vais faire des tentatives, proposer des choses. [...] On s'est rendu compte au fur et à mesure que pour une famille qui avait pas donné signe de vie, derrière souvent c'est la famille qui va effectivement accepter qu'un jour un huissier arrive avec le camion de déménagement et puis la déménage... Et puis bon c'est invivable ce genre de situation, hein, même si les gens vous disent « faut en passer par là », alors ça moi je suis convaincue que vaut mieux pas en passer par là.

Mme Gassoux décale l'appréciation de la *situation* par rapport à la bonne ou mauvaise foi. Devant un ménage mutique, elle redouble d'insistance. Elle renverse la perspective : les ménages qui ne répondent pas ne sont pas les ménages de mauvaise foi que l'on peut expulser, ils sont plutôt les ménages qui risquent l'expulsion. Dans la section précédente, ces ménages étaient considérés de mauvaise foi par défaut, faute d'établissement d'une relation, et devant l'obligation de poursuivre la procédure d'expulsion. Ce qui pose la question de savoir à partir de quand les recherches de contacts peuvent être abandonnées. Les chartes de prévention des expulsions ne sont pas forcément précises là-dessus. Elles mentionnent des procédures amiables, des relances, sans en préciser le nombre et la nature (déplacement au domicile etc). Il n'est pas nécessairement possible de préciser de manière bureaucratique ce genre de détails. Toutefois dans un des départements étudiés, une association était missionnée pour la réalisation d'enquêtes sociales avant l'audience de jugement. Dans ce cadre, les démarches à accomplir étaient scrupuleusement déterminées¹²³. Par ailleurs, le volontarisme de Mme Gassoux est certainement rendu possible par une organisation du travail et un employeur qui le permet.

Mme Gassoux donne la raison de son acharnement : l'expulsion est quelque chose « d'invivable » qu'il faut éviter - et s'éviter- à tout prix. Compte tenu du contexte d'énonciation, elle doit avoir en tête l'expulsion de familles avec enfants. Elle récuse la rationalisation de l'expulsion comme moyen pédagogique – la manière lui en semble trop forte¹²⁴. L'expulsion est perçue et exprimée comme une extrémité¹²⁵. Cependant elle ne récuse pas non plus complètement l'existence de locataires de mauvaise foi. Nous avons cité plus haut un de ses exemples, d'un locataire qui ne paierait jamais.

123 Il s'agit de l'association de Mme Monossian que nous avons déjà citée.

124 Voici cependant un exemple donné par Mme Benhade. « On a par exemple la situation d'une dame qui avait des problèmes d'alcool, qui s'est laissée se dégrader, qui a laissé dégrader le logement. Il y a eu un impayé. Il y a eu beaucoup de difficultés. On a réussi à l'orienter vers un psychologue. Il y a eu un travail, néanmoins le bailleur : concours de la force publique, expulsion, etc. On s'est aperçu que cette personne, depuis qu'elle est... Elle est hébergée à nouveau chez ses parents, c'est une dame qui a quand même un certain âge (45 ans), finalement aujourd'hui elle a compris. Elle prend soin d'elle. Et s'est remobilisée dans la formation et dans l'emploi. Elle a dit : « Il me fallait toucher le fond, il me fallait une sanction ». Ça a été la délivrance. »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Elle donne un autre exemple, qu'elle présente comme exceptionnel, où ses nombreuses démarches échouent :

Mme Gassoux : La mauvaise foi, c'est l'exemple du monsieur qui était dans mon bureau tous les jours pour avoir un logement et qui [l'ayant finalement obtenu et étant depuis en impayés de loyer] malgré trente convocations ou avis de passage, j'ai jamais réussi à le voir, ben je vous dirais là quand même, il se fout de moi.

Cette *situation* est très particulière. Voilà quelqu'un qui assiégeait Mme Gassoux pour obtenir un logement, et qui une fois dans le logement ne paie pas de loyer et ne répond plus aux sollicitations. Ici l'explication par le repli et la crainte du travailleur social ne peut pas jouer. À la limite, on pourrait imaginer une honte grandissante qui rende de plus en plus difficile un retour vers Mme Gassoux. Celle-ci préfère une autre explication à ce comportement qu'elle décrit comme unique dans sa carrière : ce locataire aussi constant dans sa demande de logement que dans son refus de la voir ensuite se moque d'elle. Il est de mauvaise foi. Cependant dans son discours cet exemple représente une forme limite, qui par son caractère exceptionnel, qu'elle souligne abondamment, garde finalement intacte la présomption de bonne foi pour les autres.

À la figure du locataire de mauvaise foi qui ne répond pas, on peut donc substituer l'image du locataire en danger qui ne répond pas, tétanisé par la perspective de l'expulsion. De même, à la figure du ménage actif et se mobilisant face à sa dette de loyer on peut opposer celle d'un parcours menant au repli sur soi, peu propice à la mobilisation et ce qu'elle comporte d'optimisme et de confiance en soi. Au récit édifiant du ménage réagissant immédiatement face à son problème d'impayé de loyer répond la description de cette responsable associative :

Mme Monossian : On s'aperçoit qu'il y a des familles qui à un moment perdent pied, soit parce qu'à un moment il va y avoir une période de chômage, ou une maladie ou un décès d'un membre de la famille, qui va faire qu'à un moment la famille va complètement se replier sur elle-même et puis il va y avoir un enchaînement des choses quoi. Elle va tomber malade, puis elle va perdre son emploi... [C'est l'exemple d'une situation] où Madame était en congé parental, elle revient de son congé parental et en fait il y a eu un changement d'employeur, en tout cas l'entreprise a été rachetée. Ça se passe mal, l'entreprise la licencie, sauf qu'au lieu de lui reconnaître les 18 ans qu'elle avait travaillés, on lui reconnaît que les 6 mois. Et [cette] dame ne se défend pas, ne va pas aux prud'hommes et laisse tomber, ne va pas faire valoir ses droits aux assedic etc.

Ces *situations* où les difficultés s'accumulent sont redoublées par une prévention envers les services sociaux. Mme Monossian poursuit ainsi :

¹²⁵L'expulsion est certainement vue comme une extrémité par nombre d'acteurs de ces politiques, mais tous ne l'expriment pas avec autant de vigueur et ne seront pas sensibles à autant de *situations*. Parmi les mécanismes de défense psychologiques, on retrouve certains des phénomènes mis à jour par Christophe Dejourn, notamment les « oeillères volontaires » -s'abstraire du contexte de l'expulsion- et les rationalisations – trouver des justifications aux actes qu'on peut réprouver par ailleurs (Dejourn, 2006).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Mme Monossian : On voit pour certaines personnes un enchaînement de situations, de faits, qui font qu'elles s'enfoncent, qu'elles ne veulent pas forcément voir les travailleurs sociaux parce que c'est connoté. Ça reste connoté, et il faut aller voir le travailleur social alors que [nous, nous nous déplaçons]. C'est une autre démarche, [...] on va chez eux et on les écoute, c'est pas eux qui sont en demande, mêmes s'ils sont en difficulté, mais c'est nous qui y allons.

Mme Monossian fait une différence entre le travail de son association et les services sociaux départementaux. Il faut faire la démarche de se déplacer pour faire une demande aux services sociaux, ce qui implique un effort sur soi et l'acceptation d'un potentiel stigmat. Alors que le déplacement au domicile d'un travailleur social associatif est moins marqué. La rencontre a lieu en terrain connu et sécurisant et peut sans doute être plus discrète. Le sens de la demande, selon Mme Monossian, est inversé : ce sont les travailleurs sociaux qui cherchent à entrer en contact avec les ménages pour « les écouter ».

Ce mode de travail est rendu possible par le nombre moindre de ménages à rencontrer pour les associations prestataires de l'accompagnement social lié au logement ou d'autres accompagnements. En effet ces accompagnements sont plus intensifs et ne peuvent donc concerner qu'un nombre plus limité de ménages. On passe de 80 à 90 ménages par mois suivis par un travailleur du service social départemental à 20 à 30 ménages suivis en ASLL. Les travailleurs sociaux associatifs (et dans certains cas ceux des bailleurs sociaux, comme Mme Gassoux) sont donc plus disponibles pour se déplacer à domicile, et mettre en oeuvre des trésors de patience pour enfin entrer en contact avec les ménages. Ces déplacements à domicile interrogent la norme de la libre adhésion des familles à l'accompagnement, autrement dit le droit de refuser un accompagnement. Si les ménages ne sont pas demandeurs, c'est peut-être parce qu'ils sont dans une posture de repli, mais ce peut aussi être parce qu'ils ne veulent simplement pas être accompagnés.

A cette interrogation, Mme Monossian répond que les ménages peuvent esquiver la rencontre, en ne répondant pas aux appels, en ne donnant pas leurs codes d'entrée etc. Une variante, plus générale est donnée plus loin dans l'entretien :

Mme Monossian : Quelques fois on s'aperçoit aussi que les travailleurs sociaux se démènent plus que les familles qui ne semblent pas avoir conscience de leurs difficultés. Oui ben voilà c'est là la libre adhésion de la famille et son libre-arbitre, voilà et on va peut-être la retrouver en fin de course [sous le coup d'un recours de concours de la force publique] .

Cet extrait met l'accent sur une tension constitutive de l'accompagnement social : entre l'accompagnement qui peut aller jusqu'à la suppléance et la volonté de rendre les usagers libres de leurs choix. C'est une autre manière de tourner le même problème du rapport entre des ménages muets facilement taxables de passivité et des instances publiques d'aides – fût-ce celles d'une « *street level bureaucracy* ». Plutôt que de parler de mauvaise foi pour ces ménages, Mme

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Monossian renvoie à leur « libre arbitre ». Elle ne semble pas y mettre de connotation morale comme dans « mauvaise foi », même si elle en regrette la conséquence potentielle, l'expulsion. Cette considération en terme de libre arbitre renvoie à la figure du *coupable-responsable*. On est proche des arguments de la section précédente : à la limite le fait de ne pas répondre à l'insistance des travailleurs sociaux permet d'attester une volonté par défaut, une sorte de décision de ne rien faire de la part des familles¹²⁶. Mais il faut y ajouter deux nuances. Celle de Mme Gassoux, dont l'obstination n'est pas possible partout¹²⁷, qui affirme que ces cas sont rares, que les recherches de contact finissent par payer. Celle de la « neutralité axiologique », qui évite de parler de « mauvaise foi » pour les ménages ne répondant pas.

Pour résumer, face aux *situations* d'indécision que peuvent représenter les ménages en instance d'expulsion, les travailleurs sociaux ont tendance à faire basculer les ménages « invisibles » sur la figure de l'*incapable* plutôt que sur celle du *coupable-responsable*. En effet les arguments avancés en faveur de ces ménages sont de type capacitaire : l'accumulation des difficultés conduit à un repli, à une suspension de la volonté, qui rend *incapable* de répondre aux sollicitations extérieures. Cette aboulie peut être passagère, elle peut éventuellement être levée par le volontarisme des travailleurs sociaux. Quand cette recherche de contact est déçue, l'imputation de mauvaise foi et la figure de *coupable-responsable* peut être envisagée.

Ce registre capacitaire est particulièrement visible dans cet extrait d'un entretien avec un professeur de santé publique, à propos de l'accès des usagers les plus défavorisés à certains dispositifs sanitaires. Si la politique publique dont il est question est différente, certaines interrogations sont semblables. Mon interlocuteur donne une illustration saisissante de la dissolution de la volonté qui conduit à une existence intemporelle et sans envie. Cette incapacité particulière rend particulièrement difficile l'action publique :

Il faut que formellement [les usagers] puissent accéder [aux services de santé] mais il faut également qu'on aille quasiment les chercher, qu'on les accompagne et qu'on leur donne envie de vivre. Accéder à ces dispositifs, c'est signifier qu'on a envie de protéger sa santé, de protéger même la continuité d'une existence sociale. Si on n'en a pas envie, pourquoi ferait-on cet effort ? C'est chiant de s'occuper de son corps, de continuer à parler, d'être en rapport avec les autres ... Si on a envie de crever, on a au moins une vague envie de quelque chose, mais quand on n'a envie de rien ? Quand on ne se projette pas du tout dans l'avenir ? Plus les gens sont dans ces replis, moins ils se projettent dans l'avenir. Ils vivent dans l'instant, dans une espèce d'immédiat. Un immédiat presque

126Ce qui renvoie à l'accord sur la norme et au conflit sur l'évaluation de l'écart à la norme entre les agents de l'insertion par le logement. Ici la norme commune est l'entrée en relation, active, avec les services d'action sociale et le désaccord porte sur l'amplitude des efforts à fournir avant de conclure à la passivité des ménages.

127A priori le service de Mme Monossian, qui agit comme un prestataire de service associatifs ne permet pas une action aussi volontaire.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

sans fantasmes, presque à plat, une espèce d'instantanéité, pour qui l'avenir n'existe pas, et qui oublie le passé qui ferait un peu trop mal et donnerait trop de nostalgie par rapport à ce que l'on est. Quand on dit aux gens « réparez-vous les dents parce que dans quelques années vous n'aurez plus de dents », « dans quelques années » ça n'existe pas. Ou « soignez votre corps, sinon vous allez vieillir trop vite. » Que veut dire vieillir ou ne pas vieillir dans un temps arrêté ? Les promoteurs des politiques sociales doivent comprendre, qu'ils sont dans l'envie de quelque chose et qu'ils s'adressent à des gens qui ne sont plus dans l'envie. Une politique sociale, c'est au fond reconstruire de la motivation à continuer, à s'en sortir. Mais cette volonté renvoie à l'attente de quelque chose et si ça ne vient pas, c'est encore pire, il vaut mieux ne rien attendre pour ne pas être déçu.

Si l'analogie est possible avec les problèmes de logement, cette description très expressive rend difficile la qualification de ces comportements et attitudes comme symptômes de la mauvaise foi. L'explication par l'incapacité n'est bien sûr pas la seule possible. Comme les extraits d'entretien précédents l'ont montré, tous les silences des ménages ne relèvent pas de ces états pathologiques, et l'imputation de mauvaise foi (et donc de culpabilité) à ces *situations* n'est ni systématique ni forcément aisée pour les agents qui l'appliquent.

Une autre manière d'apprécier la *situation* des usagers est de considérer l'ensemble de leurs comportements comme reflets de *problématiques*. La mauvaise foi pourra alors elle aussi être abordée comme l'un des axes de l'accompagnement.

c) Problématique ou mauvaise foi ?

Certains travailleurs sociaux interrogés transforment le sens de l'évaluation de la bonne ou de la mauvaise foi. Il ne s'agit plus d'établir ou d'infirmer une culpabilité. La mauvaise foi est identifiée comme symptôme d'une *problématique*, que le travailleur social est à même d'accompagner. C'est la *situation* que présente Mme Tabeau à l'occasion d'une réflexion sur la mauvaise foi :

Mme Tabeau : La mauvaise foi, c'est vraiment la personne qui... Mais là, il faut du temps pour vérifier, c'est-à-dire qu'il faut aller vérifier si la personne qui dit : « Je ne peux pas payer mon loyer » par exemple, parce que ça tourne autour de l'argent la question de mauvaise foi, c'est la personne qui dit : « Je ne peux pas » et qui en fin de compte peut. Mais par contre, après derrière, il y a la problématique du genre... Quand il y a alcoolisme, par exemple, l'alcoolisme coûte, sauf que quand on est dans le déni, on ne va pas travailler le budget. Donc là, il n'y a pas de mauvaise foi. Il y a une problématique alcool qui prend le dessus sur le budget, donc là, pour moi, ce n'est pas de la mauvaise foi. Après, effectivement, il y a des personnes qui sont de mauvaise foi. C'est-à-dire qu'ils sont dans un truc du genre « C'est à la société de prendre les choses en main à ma place »...

Ce que certains pourraient considérer comme de la mauvaise foi ou du mensonge est ici vu comme une conséquence d'une *problématique* particulière. Mme Tabeau reconnaît que ne pas payer son loyer alors qu'on pourrait relèverait de la mauvaise foi, mais transforme le fait en l'un des

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

symptômes de l'alcoolisme. Avant de trancher sur la mauvaise foi du ménage, il faut du temps pour vérifier si ce qu'on prend pour de la mauvaise foi n'est pas révélateur d'autre chose.

Mlle Havet utilise l'imputation de mauvaise foi comme une tactique dans son accompagnement dans la prévention des expulsions locatives :

Mlle Havet : Moi, je fais passer en commission pour justifier la mauvaise foi souvent, parce que ça permet de mettre les gens face à la réalité.

L'imputation de mauvaise foi, confirmée par la décision de la commission est censée être négative pour la famille : le risque d'expulsion prend corps. Mais cette confirmation peut permettre de faire évoluer la *situation* vers une *problématique* acceptable. En effet « mise face à la réalité » du risque d'expulsion, la famille peut réagir, mettre en place un plan d'apurement etc. Le mouvement de la commission peut alors avoir eu le rôle d'un coup de semonce salvateur.

Mme Tabeau évoque elle aussi la possibilité de mettre la famille face à sa mauvaise foi, qui devient en quelque sorte une *problématique* en elle-même :

Mme Tabeau : Dans certains cas où c'est avéré, parce qu'il faut reconnaître que parfois, la mauvaise foi est avérée, ça peut être aussi un point pour travailler avec la famille à un moment donné, c'est-à-dire de pointer en disant : « Vous êtes de mauvaise foi... »

Car même pour les ménages de mauvaise foi, il peut toujours y avoir un espoir de salut¹²⁸, comme nous l'évoquerons dans la section suivante.

Avant de revenir sur cette question, il faut évoquer une dernière attitude. Certains acteurs vont choisir d'ignorer la mauvaise foi comme élément pertinent, refusant qu'elle puisse justifier l'expulsion. C'est une opinion de ce type que défend Mme Padou :

Mme Padou : On [les travailleurs sociaux et le Conseil général] est porteur aussi de prises de position par rapport à un public dont on sait qu'il est en très grande difficulté, qu'il n'est pas forcément comme on le disait tout à l'heure de mauvais foi, et que... Peu importe... Qu'est-ce que c'est la mauvaise foi ? Même quelqu'un de mauvaise foi, donc quelque part il a une grande difficulté en tout cas à se positionner dans la société, à respecter les règles, etc., il y a un travail à faire. [En commission] on y va vraiment comme porteur de position du Conseil général qui doit dire : « On arrête les expulsions, ça ne va pas être constructif pour la personne et pour les groupes de mettre les gens sur le trottoir. D'accord, l'État est mis à contribution puisque s'il maintient les gens dans les lieux, il est obligé de payer le bailleur, mais il y a peut-être d'autres choses à faire en amont et peut-être qu'il faut chercher d'autres solutions qui se trouvent aussi à travers l'emploi ». [...] Même s'il y a des gens qui dysfonctionnent par rapport à la gestion de leur budget, etc., il y a quand même un problème de ressources fondamental et d'importance des charges et d'augmentation du coût de la vie.

Dans ce point de vue radical, la mauvaise foi n'est qu'une *problématique*, ou le symptôme d'une *problématique* : « il y a un travail à faire ». L'expulsion n'est pas quelque chose de constructif pour

¹²⁸A bien des égards l'action sociale est une sotériologie sécularisée.

la personne et le problème des impayés de loyer est renvoyé à un problème social de plus grande ampleur.

Après avoir exposé ces différents points de vue en faveur de la bonne foi des ménages ou niant la pertinence du jugement sur la bonne foi, nous allons essayer à partir de la pratique des agents d'expliquer pourquoi cette notion est si délicate à définir.

5.5. La bonne foi dans le travail des agents

a) La bonne foi dans la pratique des commissions

Dans cette sous-section, nous allons aborder la place de la bonne foi dans la pratique des commissions, telle qu'elle ressort des observations. Mais avant cela, faisons un détour par le tribunal d'instance, qui statue sur les résiliations de bail, lesquelles fondent la possibilité d'expulser les locataires. Cette légère digression permettra de rendre compte d'une étape dont nous avons peu parlé : l'audience des ménages au tribunal. Nous pourrions ainsi avoir un aperçu des enjeux de ces audiences, et de la manière dont les juges appréhendent la responsabilité des familles.

Sur les conseils de Mme Gassoux, je me suis rendu à une audience du tribunal d'instance. Elle m'avait informé que le lendemain de notre entretien se tenait une audience où seraient traitées certaines assignations émanant de son employeur, le plus gros organisme HLM de la ville, et m'avait encouragé à m'y rendre.

L'audience n'était en fait pas dédiée seulement aux résiliations de bail. Les ménages présents, souvent représentés par une seule personne, se tiennent au fond de la salle, attendant leur tour. Avant cela, trois fonctionnaires doivent prêter serment pour une charge particulière. Leur air goguenard, accentué par le côté théâtral de la justice et la solennité des lieux, tranchent avec la tension et l'angoisse visible chez les autres présents.

Avant que leur tour n'arrive, les familles doivent aussi écouter les autres affaires. « On y va Philippe? » glisse un avocat au confrère qui défend une partie adverse, avant de vêtir sa robe et de se lancer dans de flamboyantes joutes rhétoriques pour défendre ou mettre en cause le travail d'un artisan, apporter la contradiction dans une affreuse querelle entre un couple de châtelains en instance de divorce.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Pour les ménages en instance d'expulsion, la configuration évolue. Les avocats ont disparu¹²⁹. L'audience se fait près de l'estrade des magistrats entre trois personnes : la présidente, le locataire et le représentant du bailleur. Tous les ménages assignés ne se sont pas présentés, et la magistrate choisit de reporter les audiences pour les absents¹³⁰. Les discussions se font à voix plus basse. La magistrate interroge les locataires, ce qu'elle n'avait pas fait dans les autres affaires. Elle demande systématiquement aux locataires d'exposer leur cas, et la raison de leur impayé.

Lors de cette audience, la plupart des ménages auront des délais (plans d'apurement judiciaire), d'autres un report par manque de pièces. Aucun bail n'est en fait résilié ce jour-là. Cela tient à une certaine clémence de la présidente, qui n'est peut-être pas celle qui siège habituellement. Il est possible qu'elle remplace un collègue. En effet l'audience est estivale, la présidente précise à ceux qui bénéficient d'un report de l'audience que ce sera un autre juge qu'ils rencontreront. Elle ne semble pas connaître Mme Gassoux, dont la figure protectrice doit pourtant être souvent invoquée par les locataires, comme nous le verrons plus loin.

Le représentant du bailleur ne demande pas l'expulsion, mais plutôt des plans d'apurement¹³¹. Il ne renâcle pas devant les reports d'audience, mais en profite pour demander aux locataires de les rencontrer avant la prochaine audience. Le but est aussi d'entrer en contact avec ces locataires. D'après les travailleurs sociaux rencontrés, ce type de comportement, qui ne dépare pas de celui de Mme Gassoux, semble se rencontrer plus souvent chez les bailleurs sociaux de statut public (offices public d'HLM et OPAC). Des propriétaires privés ou des SAHLM seraient peut-être moins arrangeants¹³².

129Une magistrate interrogée à ce sujet expliquait cette absence d'avocat par le fait qu'il n'y ait pas grand chose à plaider. La présence du ménage à l'audience peut permettre d'obtenir un plan d'apurement judiciaire plutôt que la résiliation du bail. La présence supplémentaire d'un avocat n'apporterait pas forcément plus. Par ailleurs cette magistrate estimait elle aussi que l'appréciation de la mauvaise foi était éminemment intuitive.

130Cette pratique conciliante n'est pas celle de tous les juges. D'après certains travailleurs sociaux interrogés dans d'autres départements lorsque les ménages sont absents, la résiliation du bail est automatiquement accordée. À l'audience observée, il n'y avait aucun ménage qui aurait bénéficié d'un report pour ce jour là et qui serait absent. On ne peut donc pas savoir quelle aurait été la réaction de la présidente dans ce cas là.

131Cette observation confirme les dires de Mme Gassoux en entretien : « Malheureusement il y a des dossiers qui arrivent quand même chez le juge pour demander l'expulsion d'une famille. Alors en sachant que les familles généralement on leur demande d'être présentes chez le juge et de demander des délais de paiement au juge. La politique de l'organisme c'est vraiment d'aller jusqu'au délai de paiement accordé par le juge, et puis si on y a pas réussi à le faire avant [à mettre en place des plans d'apurement amiables], pourquoi pas arriver à ce que le juge les accorde. ». La différence entre un plan d'apurement amiable et un plan d'apurement judiciaire est que pour le plan d'apurement judiciaire, en cas de défaillance, le bail est automatiquement résilié.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Pour illustrer la manière dont cette magistrate appréhende la bonne foi des ménages assignés, voici un extrait d'observation où la patience du juge permet de débrouiller un peu la *situation* :

L'assignation aux fins de résiliation du bail concerne M. et Mme Cardebou, un couple de retraités. Madame Cardebou est venue avec sa fille. La juge lit le rapport social. Le loyer résiduel est relativement faible, mais l'APL a été suspendue depuis plusieurs mois, ce qui amplifie la dette¹³³. La dette est de plusieurs milliers d'euros. La présidente : « Alors Mme Cardebou pourquoi vous ne payez pas ? » Mme Cardebou s'énerve : « J'ai une retenue sur ma pension, alors ne me dites pas que je ne paie pas. Et je donne 40 € à Mme Gassoux. » La magistrate constate effectivement un prélèvement ATD¹³⁴ sur les ressources du couple. À quoi correspond cette saisie ? S'agit-il d'une dette d'impôts ? Mme Cardebou proteste vivement « J'ai pas d'impôts ». Une taxe d'habitation ? Mme Cardebou s'emporte : « A 65 ans je paie une taxe d'habitation ? » La juge la rabroue : « Ne soyez pas agressive, vous n'êtes pas dans une position où vous pouvez vous le permettre ». Cette retenue sur les ressources doit correspondre à une partie de l'apurement de la dette. Madame Cardebou précise qu'elle paie et qu'elle va le prouver. Mme Gassoux vient tous les mois, elle lui donne des reçus. Mais subitement, Mme Cardebou découvre qu'elle a oublié « ses talons ». Elle répète « tous les mois je paye mon loyer à Mme Gassoux ». La magistrate se fait expliquer auprès du représentant du bailleur social qui est Mme Gassoux. L'apprenant, elle demande à ce que ces paiements soient tirés au clair et renvoie la décision à une audience ultérieure. Mme Cardebou finit par dire qu'elle ne peut pas donner la totalité du loyer.

La présidente : On va se mettre d'accord !

Mme Cardebou (plus calme) : Oui, pas la peine de s'engueuler !

La présidente : Faut pas être agressive !

Mme Cardebou (se radoucissant) : C'est chez moi ça !

La présidente : Oui mais c'est pas comme ça qu'on obtient les choses !

La fille de Mme Cardebou, d'un ton un peu agacé, précise qu'elle travaille et qu'elle a dû prendre sa journée pour accompagner sa mère¹³⁵. La magistrate lui répond que si sa mère est expulsée, elle sera bien embêtée aussi. Le représentant du bailleur profite de la fin de l'échange pour dire à Mme Cardebou de passer le voir cette semaine. Mme Cardebou remercie la juge.

La bonne foi du ménage n'est pas évidente. Mme Cardebou a un comportement peu coopératif, et refuse dans un premier temps d'admettre qu'elle ne paie pas tous ses loyers. La nature de la retenue sur sa pension n'est pas évidente, mais la juge finit par deviner qu'elle concerne bien la dette de loyer. Le renvoi à une audience ultérieure, pour que la preuve des paiements à Mme Gassoux puisse

132 Mais il y a aussi des exemples de propriétaires privés particulièrement patients, ayant des scrupules à faire expulser leurs locataires.

133 Le loyer dû chaque mois n'est plus le loyer résiduel, après soustraction de l'API, mais le loyer plein. La dette augmente donc plus vite que lorsque le loyer résiduel seul est exigé.

134 Avis à tiers détenteur.

135 Elle est vraisemblablement agacée par le fait qu'elle devra revenir accompagner sa mère pour une nouvelle audience.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

être établie détend l'atmosphère. Mme Cardebou finit par admettre qu'elle ne peut pas tout payer, et peut-être par comprendre que l'enjeu de la décision du juge est son éventuelle expulsion. Le représentant du bailleur profite de cet état d'esprit favorable pour solliciter une rencontre. Toutefois ce ménage est déjà en contact avec le bailleur par l'intermédiaire de Mme Gassoux, l'enjeu n'est donc pas d'entrer en relation avec lui. La réaction de la magistrate face à la témérité de Mme Cardebou, comme sa réplique à sa fille sont particulièrement importantes : elles visent à faire prendre conscience de la gravité de ce qui est en jeu. Le comportement du représentant du bailleur est lui aussi important : il ne contredit pas Mme Cardebou, et corrobore sa version des faits en expliquant qui est Mme Gassoux.

En somme pour cette famille, comme pour les autres ménages concernés ce jour-là, l'enjeu est de susciter une réaction face au risque d'expulsion, et de chercher des solutions moins douloureuses. Les reports d'audience peuvent ainsi être vus comme une nouvelle chance de reprendre contact avec le bailleur. L'appréciation de la mauvaise foi semble moins importante – il est vrai que cette appréciation concerne plus les commissions du FSL et la préfecture. Toutefois lors de cette audience, il n'y avait pas de ménages (présents ou absents) ayant déjà bénéficié d'un report d'audience, pour lesquels la question de la bonne foi se serait peut-être posée.

Après ce détour par le tribunal d'instance, revenons aux commissions du FSL. Les termes mêmes de mauvaise foi sont peu employés. Rappelons que la majeure partie des *situations* est traitée rapidement, sans controverse. Quand un débat a lieu, c'est le rapport avec les règles et normes qui constituent le bénéficiaire légitime qui est analysé. En commission la bonne foi est le plus souvent recherchée dans le sens d'une culpabilité ou non, sans que l'imputation de mauvaise foi apparaisse en tant que telle. Signalons deux occurrences particulières du terme « bonne foi » : une où le rapport social mentionne que le juge soulève l'argument de la mauvaise foi pour un ménage surendetté, une autre où c'est un propriétaire patient et prêt à effectuer les travaux qui lui incombent qui sera de bonne foi. Outre ces emplois particuliers, on trouve des usages plus attendus, mais qui restent assez rares. On en citera deux exemples observés en commission¹³⁶. Le premier concerne un couple de retraité en instance d'expulsion, pour qui la bonne ou la mauvaise foi est difficile à établir :

La situation de ce couple de personnes âgées est particulièrement embrouillée. Locataires dans le parc social, ils ont accumulé une dette conséquente. Ils ne perçoivent pas d'APL, la dette est donc entièrement supportée par le bailleur. Les paiements sont très sporadiques. Le bailleur a pu faire ponctuellement des saisies. Le ménage est en procédure d'expulsion, le bail a été résilié. Le bailleur

¹³⁶Mentionnons également la *situation* d'un jeune couple qui n'a jamais payé de loyer, pour lequel le non-paiement semble être un « système » et pour qui l'intervention d'une CESF est prévue pour discerner si ce ménage pourrait être de bonne foi.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

pense demander le concours de la force publique, mais pour l'heure la procédure en est au stade du commandement de quitter les lieux.

Le mari boit et a des problèmes de santé. Il a été violent avec sa femme, qui en a peur. Suite à un accident de santé qui le laisse invalide, son épouse était d'accord pour qu'il soit placé sous tutelle et mis en maison de retraite. Elle déménagerait alors dans un logement plus petit et moins onéreux.

Mais quand des assistantes sociales du conseil général la rencontrent, elle a complètement changé d'avis. Elle se décrit comme victime et est incapable de prendre une décision, par peur de son mari. Les travailleurs sociaux proposent alors de rencontrer le mari, au domicile. Lors de leur passage, elles réalisent qu'il n'est au courant ni de l'impayé, ni de la procédure d'expulsion. Il en reste coi un long moment, et ce long silence effraiera les travailleurs sociaux.

Les membres de la commission opinent : ce genre de situation, où la gestion financière est entièrement prise en charge par un des membres du couple, sans que l'autre ne sache rien des problèmes se rencontre. Mais difficile de blanchir le mari, compte tenu de sa violence et de son alcoolisme.

La commission propose au bailleur de mettre en place une mesure de tutelle, assortie d'un plan de surendettement et d'une aide du FSL pour la dette de logement. La représentante du bailleur soupire : « Enfin, la bonne foi là... ». Elle fait remarquer que la dette dépasse les plafonds d'aide du FSL.

Le compromis passé est le suivant : le bailleur gèle la procédure d'expulsion sous réserve qu'une mesure de protection soit mise en place, avec un plan d'apurement et une aide du FSL. Un ASLL compléterait la prise en charge.

Le président de la commission ajoute que le paiement devra être très régulier et que ce paiement « attestera de la bonne volonté si ce n'est de la bonne foi ». Un courrier et une rencontre avec les deux personnes sont prévus. Selon, le président, les travailleurs sociaux devront faire passer le message que « c'est ça ou la porte ». Le juge des tutelles sera rapidement saisi pour mettre en place un mandataire provisoire en l'attente de la tutelle effective.

La bonne foi est ici mise en doute par le bailleur, alors que la commission envisage d'octroyer une aide. C'est aussi une manière de rappeler ses propres efforts alors qu'il avait par ailleurs précisé qu'il venait chercher une solution, qui ne serait pas nécessairement l'expulsion. Mais la question est un peu évacuée : il faut aider ou au moins donner une dernière chance à ces personnes âgées quand bien même elles seraient de mauvaise foi. Le président de la commission prend en compte les réserves du bailleur sur la bonne foi par cette réponse un peu désabusée : « le paiement [du loyer] attestera de la bonne volonté si ce n'est de la bonne foi ». La bonne foi n'est plus réduite qu'à une vague bonne volonté¹³⁷.

Cette *situation* mêle des aspects tenants à la capacité (interrogation sur la mise sous tutelle, effets de l'alcoolisme), sur la culpabilité (violence et alcoolisme) et des éléments extérieurs ou

¹³⁷Ce qui rappellent les réflexions sur le lien entre bonne foi et volonté de payer malgré des faibles ressources, évoqué plus haut.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

indépendants de la volonté (pas d'APL, maladie, cloisonnement des informations dans le couple). Remarquons que dans le compromis final le placement en maison de retraite n'est plus mentionné. Il n'aurait de toute façon pas pu être imposé par la commission.

Un deuxième exemple, plus simple, est donné par cette *situation*, où la bonne foi est liée à la pédagogie de l'effort :

La demande concerne une dame âgée d'une soixantaine d'années. Il est demandé une aide pour éponger une partie de la dette, condition que met le bailleur social pour permettre un relogement dans un logement plus petit et moins onéreux. La dame s'acquitte d'un plan d'apurement de 10€ par mois. Un membre ironise en estimant qu'elle mourra certainement avant d'avoir remboursé sa dette. Mais c'est justement pour cela que le FSL est sollicité, justifie une assistante sociale. Les 10€, c'est symbolique. Et la représentante des bailleurs explique qu'on préfère 10€ que rien du tout, c'est une preuve de bonne foi¹³⁸. La discussion se poursuit et l'aide est accordée.

Ici il n'y a pas d'interrogation mais plutôt un exposé de la norme : l'effort atteste de la bonne foi, même s'il peut apparaître minime et insuffisant pour apurer la dette. Mais c'est justement ce qui justifie l'aide du FSL, qui vient compléter l'effort fourni pour le rendre efficace.

Si la mauvaise foi est peu évoquée, c'est peut-être que devant les difficultés de sa définition et la charge morale qu'elle comporte, les participants hésitent à employer le terme. Il faudrait que la mauvaise foi soit une appréciation qui fasse consensus parmi les agents de ces politiques pour que le terme soit employé en réunion. Ce consensus sur la mauvaise foi dans une *situation* précise serait peut-être la « mauvaise foi manifeste » dont parlent les circulaires ministérielles.

La mauvaise foi est pour beaucoup une appréciation subjective de la *situation*, à partir des éléments plus ou moins partiels dont disposent les agents. C'est ce qu'explique Mme Westheim, un agent préfectoral qui gère les expulsions locatives sur son département. À la question sur la manière d'évaluer la mauvaise foi, elle répond en disant qu'on la sent de manière intuitive, à partir notamment des contacts téléphoniques ou courriers reçus. Pour préciser sa pensée et expliquer son mode de travail, elle expose une *situation* qui lui donne beaucoup de travail au moment de l'entretien¹³⁹ :

Dans une petite ville de l'arrondissement de Forcry, M. Delfâtre ne paie plus son loyer depuis plusieurs années et doit plusieurs milliers d'euros à son bailleur, un particulier. Il est gravement malade et doit suivre un traitement. Il est célibataire et n'a aucune famille sur place qui puisse l'héberger. Il bénéficie de l'AAH. Il avait cessé de payer son loyer pour forcer sa propriétaire à

138 Mme Benhade a la même pratique : « Il y a des gens pour qui tu te rends compte clairement qu'il y a des difficultés et qu'il n'y a pour l'instant pas de possibilité de reprise de paiement du loyer. Enfin moi je demande toujours une partie. Même si c'est 10 ou 20 €, qu'ils fassent ce qu'ils peuvent. »

139 Suite à un problème technique, cet entretien n'a pas pu être enregistré. La description qui suit est tirée des notes prises pendant l'entretien et complétées juste après.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

réparer la chaudière, ce qui ne fut fait qu'après un procès. Mais il n'a pas repris son loyer depuis. Sa propriétaire l'assigne au tribunal pour obtenir la résiliation du bail, qu'elle obtient en premier instance. Le rapport social du Conseil général fait état de son problème de santé, et suggère au préfet de réquisitionner un logement pour lui. Mme Westheim ne donne pas de suite devant la personnalité du personnage qu'elle a eu au téléphone.

M. Delfâtre fait appel, non sans manoeuvres dilatoires : retrait de son mandat à l'avocat, choix d'un nouvel avocat. Au stade de la réquisition de la force publique, Mme Westheim envoie un courrier entre autres au maire de la commune et à la compagnie de gendarmerie, selon la procédure courante.

Le maire, à qui est demandé s'il a une possibilité de relogement, répond qu'il n'est pas en son pouvoir d'en trouver un et que même s'il en avait la possibilité, il ne le ferait pas pour cette personne. En effet, il la considère comme dangereuse, fauteur de troubles et de violences, lançant des procédures judiciaires là où il pense qu'il pourrait en tirer quelque profit. Il pense qu'une décision de relogement serait injuste et très mal vue de la population. Le chef de la compagnie de gendarmerie pense qu'il pourrait s'opposer violemment à l'expulsion. Il ne voit pas de contre-indication à l'expulsion. Fort de ces éléments, le secrétaire général de la préfecture après en avoir avisé le préfet accorde le concours de la force publique.

Aussitôt après réception de la notification, M. Delfâtre écrit à tous les parlementaires du département. Dont le président du Conseil Général qui appellera le préfet le dimanche, et lui envoie un courrier pour demander des précisions. Il joint la lettre de M. Delfâtre qui explique qu'il ne paie pas le loyer à cause de la chaudière, qu'il a repris le paiement du loyer depuis trois mois et qu'il se retrouverait dans une situation absurde si la cour d'appel lui donnait raison plus tard. Il rappelle qu'il est malade, et qu'il n'a pas eu de réponse sur la réquisition d'un logement par la préfecture. Mme Westheim commente ce courrier en estimant que M. Delfâtre met tous les éléments qui l'arrangent, en passant sous silence le reste.

Dans cette *situation* Mme Westheim « sentait » que la personne était de mauvaise foi après avoir reçu un coup de fil vindicatif de l'intéressé. Les éléments à charge confirment ce diagnostic, notamment l'avis du maire qui dit qu'il ne fera rien pour reloger la personne, alcoolique et dangereuse, qui trouble l'ordre public local. Ce personnage très procédurier, gravement malade, a pris un avocat, fait appel du jugement de résiliation, fait appel au juge de l'exécution et *in fine* tente de faire intervenir les parlementaires du département. La procédure en est là au moment de l'entretien, mais il est vraisemblable qu'elle aura abouti à l'expulsion de M. Delfâtre. En effet, malgré la maladie, tous les interlocuteurs de la préfecture estiment qu'il est de mauvaise foi. De plus la dette est énorme et le propriétaire est un particulier¹⁴⁰.

Pourtant s'il est vraisemblable que l'expulsion ait eu lieu, cela ne veut pas forcément dire que cette personne se soit retrouvée à la rue. Des solutions de relogement ou d'hébergement ont pu être

¹⁴⁰La dette de loyer est souvent plus *problématique* pour un propriétaire particulier que pour un bailleur institutionnel.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

recherchées. C'est ce qu'explique Mme Etuel, évoquant à la fois la place de la mauvaise foi et la recherche de solutions dans les *commissions de recours*, chargée des *situations* les plus difficiles :

L.B. : [Il y a] deux ou trois places [en commission de recours] pour les problèmes d'expulsion. C'est quel type de problèmes qu'on voit à ce moment-là ?

Mme Etuel : Valider la mauvaise foi. Le procès-verbal remonte à la préfecture. « Valider », c'est un mot que je n'aime pas trop, mais c'est valider aussi le fait que la commission accepte le principe d'une sous-location¹⁴¹. Donc, il va y avoir une solution de relogement. Par contre [...] il faut le temps qu'on trouve le logement et qu'on mette en place la sous-location. Auquel cas, j'imagine que quand une de mes collègues envoie à la préfecture le rapport qui dit : « C'est passé en commission, les membres sont d'accord pour une sous-location en bail glissant », la préfecture va peut-être attendre pour accorder le concours de la force publique. [...] On n'a pas la place de passer toutes les procédures d'expulsion en commission. On passe celles sur lesquelles c'est peut-être plus litigieux, où il faut quelque chose de validé, de reconnu. Quand un concours de la force publique est accordé et qu'on n'a pas de solution... Ou alors, quand on est convaincu que vraiment il y a une mauvaise foi prédominante dans la famille, ça nous arrive de le passer et de le [valider].

Mme Etuel répond spontanément que le rôle de la commission de recours dans les *situations* d'expulsion est de « valider la mauvaise foi ». Mais la commission recherche également des solutions de relogement, qui peuvent freiner l'exécution de l'expulsion par la force publique le temps qu'elles soient mises en place.

La *commission de recours* travaille sur les procédures les plus litigieuses, pour lesquelles les solutions classiques, le passage en simple *commission d'attribution* ne suffisent pas. La difficulté semble porter peu sur la mauvaise foi elle-même que sur la solution à apporter. La mauvaise foi elle-même semble déjà évidente¹⁴². Le travailleur social cherche à faire entériner sa conviction par la commission, ce qui confère une autorité supérieure à son appréciation. La décision lui fournit un argument extérieur à la relation de face à face : la commission émet un avis « validé, reconnu ». Cette position expliquée en entretien corrobore l'observation faite dans cette commission, citée plus haut, où la mauvaise foi passait au second plan derrière la recherche d'une solution.

Après avoir exposé les usages de la mauvaise foi dans la pratique des agents des politiques du logement des personnes défavorisées, nous voudrions revenir sur une borne parfois mise à la discussion, déjà évoquée, qui ôte aux ménages tout ou partie de la gestion de leur budget : les mesures de protection des incapables majeurs. Cette deuxième sous-section s'ouvre par un autre extrait de l'audience observée plus haut.

¹⁴¹Autrement dit la commission valide la mauvaise foi et propose en même temps une solution de relogement avec un bail glissant.

¹⁴²On sort alors de *situations* d'indécision pour être dans la figure du *coupable-responsable*. Cependant cette culpabilité ne dispense pas d'aide. Cette démarche ressemble à celle du Droit au logement opposable écossais ou pour les sans-abris intentionnels », des solutions de type bail glissant ou hébergement sont proposées. (Uhry, 2004)

b) L'horizon de la tutelle?

Audience publique au tribunal d'instance. L'homme à la barre, « assigné aux fins de résiliation de son bail » paraît un peu perdu. Âgé peut-être d'une cinquantaine d'années, d'allure imposante, le teint rougeaud, les traits marqués, il bredouille. Il a une dette de loyer. Ses ressources sont très faibles, un peu d'allocation chômage et d'intérim. Il a pris sa journée pour venir à l'audience. Il explique : « j'ai mon fils chez moi, je sais même pas comment je vais lui donner à manger. Je suis dans la panade depuis 1994, je m'en suis jamais sorti ». Il a fait une demande de mise sous protection, sous la forme d'une curatelle. La juge demande s'il a vu un médecin, s'il a un certificat médical. Oui, il a bien vu un médecin.

La juge : « Quel médecin ?

- Vous voyez la rue du Général de Gaulle ? Vous remontez, c'est la rue à droite, c'est là.
- Vous n'avez pas son nom ?
- Je sais pas. »

La magistrate note ces indications sommaires. Elle décide de renvoyer la décision après l'audience du juge des tutelles. Le représentant du bailleur social glisse au locataire, d'un ton rassurant : « on se verra avant ». La magistrate explique à l'homme qu'il doit voir un autre juge pour la tutelle, puis qu'il y aura une nouvelle audience pour le bail. Elle note sur un post-it la date de la prochaine audience. L'homme répète : « Ça sera un autre juge que je verrai ». La juge en lui donnant le post-it insiste : « Vous n'oubliez pas, c'est important ».

Cet extrait d'audience au delà de son caractère « pittoresque » donne un aperçu de *situations* particulièrement difficiles, au niveau financier comme sur le plan de l'équilibre mental¹⁴³. Pour ces *situations*, qui apparaissent parfois parmi les ménages en procédures d'expulsion, l'interrogation sur la bonne foi disparaît derrière l'interrogation sur les capacités des demandeurs. Pour certains on considérera que l'accompagnement social lié au logement est insuffisant - ou a déjà échoué. Se pose alors la question de mesures plus fortes, qui vont contraindre l'autonomie des demandeurs, en particulier dans la gestion de son budget. Comme on l'a déjà noté plus haut, il y a une discontinuité entre tutelle et accompagnement. La tutelle supplée les défaillances là où l'accompagnement vise à une promotion et à terme à une émancipation de l'accompagnement lui-même. Nous voulons ici donner quelques observations sur ces *situations* extrêmes, mais dont les occurrences sont loin d'être anecdotiques¹⁴⁴.

143 Pour une présentation du travail des juges des tutelles, avec des exemples montrant les types de décision que doit prendre le juge et l'importance du travail d'évaluation avant de décider de limiter l'autonomie des personnes, voir (Robert-Nicoud, 2007).

144 Pour des recherches bien plus fouillées, liées à la fois au logement et aux interrogations sur l'autonomie, voir les travaux de Benoît Eyraud qui réalise une thèse intitulée « Habiter sous tutelle. Un révélateur de nouvelles conditions de dépendance et d'autonomie ». Outre le bref article déjà cité, voir aussi (Eyraud, 2006).

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Il existe plusieurs types de mesures de protection. La tutelle est la plus stricte. La curatelle est plus souple et comporte plusieurs degrés. Il y a également la tutelle aux prestations sociales adultes, mesure provisoire, qui ne retire pas les droits civils et qui concerne la partie des ressources issues de prestations sociales, pour en garantir le bon usage. Elle est prononcée le plus souvent pour des titulaires du RMI ou de l'AAH (Kesteman et Daval, 2007). Enfin la sauvegarde de justice, mesure transitoire en attente d'une mesure plus durable ou du recouvrement de facultés provisoirement altérées (par exemple coma, chocs post-traumatiques etc).

Mme Etuel, assistante sociale qui intervient dans une *commission de recours* précise le sens donné à la tutelle dans le cadre du logement :

Mme Etuel : On voit les situations... En bout de course, dont personne ne veut. Ça peut rassurer un bailleur de savoir que la famille est sous mesure de protection, mais ça peut surtout protéger la famille. Protéger la famille d'une mesure d'expulsion, parce qu'on a des familles qui sont à leur deuxième ou troisième procédure, avec le concours de la force publique. [...] Même si c'est ancré dans une éducation qu'ils ont eue ou qu'ils n'ont pas eue justement, et qu'ils n'ont pas intégré comme ça leur devoir de locataire, de payer un loyer ; il y a un moment où ça les protège, surtout quand il y a des mineurs, de savoir aussi que leur logement, ils l'ont et qu'ils vont le garder. En tout cas, que ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas payé de loyer et qu'ils ne savent pas.

Ces *situations* sont « en bout de course » à telle point que les solutions préconisées sortent en fait du paradigme de l'insertion. L'autonomie devient dangereuse pour le sujet lui-même, qui en a un usage inapproprié. La « mesure de protection » rassure le bailleur qui est plus sûr de recouvrer ses loyers, puisqu'un curateur ou un tuteur y veille. Mais elle protège les personnes concernées en leur évitant une expulsion pour des impayés dont ils n'ont parfois pas conscience¹⁴⁵.

Dans la *situation* suivante, la demande de mise sous tutelle aux prestations sociales est envisagée pour éviter une expulsion :

La demande adressée à la commission d'attribution des aides concerne un couple avec 6 enfants. Ils ont contracté une dette auprès de leur bailleur HLM, correspondant à plus d'un an de loyer résiduel. Il n'y a pas eu de reprise de paiement. Monsieur est salarié en CDI avec un salaire peu élevé. Mme est au foyer. Les ressources incluent également des prestations familiales. Ressources et taux d'effort sont dans le barème. L'assistante sociale écrit dans son rapport que la famille est « socialement connue mais pas d'accompagnement social ». Il n'y a pas de collaboration avec les services sociaux et une tutelle aux prestations sociales adultes est proposée, un organisme local pouvant prendre en charge la tutelle. Pour éviter l'expulsion et compte tenu des ressources, l'assistante sociale préconise la reprise du paiement résiduel et le paiement de 20 € au titre de

¹⁴⁵Mais ils pourront avoir à quitter leur logement s'ils louent dans le parc privé et que le propriétaire du logement reprend son bien ou le vend, ou s'ils perturbent gravement le voisinage, ce que peut difficilement contrôler un curateur ou tuteur..

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

l'apurement de la dette, avec une aide du FSL en complément. Elle estime le maintien dans les lieux indispensable et la tutelle nécessaire, et donne un avis favorable à la demande de FSL.

La représentante du Conseil général remarque qu'elle ne dit pas si la famille est d'accord avec la mesure de tutelle. De quand date le dossier ? La secrétaire de la commission précise que le dossier date de deux mois, mais qu'il n'y a eu aucun paiement du loyer depuis. Par ailleurs le fonds d'aide aux énergies est sollicité pour des dettes concernant l'eau et l'énergie et la famille a également un découvert bancaire. Un membre de la commission remarque que le loyer résiduel est assez faible et que Monsieur a un emploi stable. Cela permet de mettre des conditions à l'aide du FSL, même si les membres de la commission estiment le maintien vraiment nécessaire : «Sinon on sait pas où on va les mettre » compte tenu de la composition de la famille. L'aide sera donc conditionnée à une reprise effective du paiement du loyer pendant 6 mois et « autre chose que 20 € » de mensualité pour l'apurement de la dette¹⁴⁶. Quelqu'un demande si on a déjà conditionné une aide du FSL à la mise sous tutelle. La secrétaire répond que non, et l'intervenant se ravise : cette condition est de la compétence du juge, pas de la commission. La commission accepte de payer toute l'aide en subvention, en dépit du règlement, sous condition de reprise du loyer et d'un plan d'apurement avec une observation de 6 mois, et assorti d'un vif conseil d'engager une démarche de mise sous tutelle.

Dans les commissions observées, la réflexion sur l'intérêt de mesures de protection est souvent liée à une procédure d'expulsion, ou à la répétition de ces procédures - et l'on sait que la récidive est un facteur accentuant le doute sur la bonne foi. Ici on voit également un autre aspect du problème : la décision ne revient pas à la magistrature sociale, mais bien à la magistrature civile. Les demandes ne peuvent être faites directement par les services sociaux. Curatelle et tutelle nécessitent de plus un avis médical. La procédure est un peu plus souple pour la tutelle aux prestations sociales, comme demandé ici¹⁴⁷. L'accord des personnes concernées est aussi un élément d'appréciation. La décision finale appartient au juge des tutelles, et est parfois incertaine pour les membres des commissions.

Ces interrogations sont particulièrement exacerbées pour la *situation* suivante examinée en *commission de recours*, que nous allons détailler longuement – les débats étant bien plus longs et complexes dans ces formes de commission :

La situation examinée par la commission concerne un couple d'une cinquantaine d'années avec un enfant. Logé dans le parc public, il en est à sa troisième procédure d'expulsion et a laissé une dette conséquente chez un de ses anciens bailleurs. Elle est salariée mais lui est au chômage depuis deux ans. Le couple a déposé un dossier de surendettement, qui a été très douloureux à monter. Elle est vue comme fragile, lui tend à nier les difficultés, à masquer la réalité. L'assistante sociale a

146L'aide du FSL, plafonnée, ne couvrira pas l'ensemble de la dette, et ces mensualités de 20 € nécessiteraient plusieurs années de paiement avant de solder la dette restante. Cependant si on considère que la famille ne payait plus son loyer et devrait reprendre le paiement de son loyer augmenté du plan d'apurement, 20 € peuvent déjà représenter un effort important.

147Mais en l'espèce elle ne concernerait qu'une partie des revenus, les allocations familiales, et pas le salaire du père de famille.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

un doute sur le fait que le couple ait compris tous les enjeux de ce plan. En entretien l'homme est en retrait plutôt que dans la confrontation. Il a peur du jugement, est attaché à un modèle masculin traditionnel et se sent dévalorisé. Son âge est un handicap pour retrouver un emploi. Il lui est douloureux de lâcher prise.

Le président de la commission s'étonne qu'aucune mesure de protection n'ait été mise en place. L'assistante sociale en charge de l'accompagnement en a parlé avec lui, en expliquant que l'expulsion irait à son terme. L'homme ne le croyait pas. Exclamation du président : il s'agit pourtant de la troisième procédure. Une autre assistante sociale rapporte qu'il nie avoir des dettes, alors qu'il a un échéancier plein. Un membre souligne qu'il sera difficile de trouver un logement moins cher dans l'agglomération.

Le président estime que la procédure d'expulsion est l'occasion de mettre en place une mesure de tutelle « et pas autre chose ». Le risque est trop grand, il faut les obliger à accepter la tutelle. Un autre membre s'étonne qu'on ne parle pas de Madame. Elle travaille, et il lui paraît difficile d'envisager une mesure aussi grave. Une discussion s'engage : une mesure de protection ce n'est pas rien, mais une expulsion ça n'est pas rien non plus, surtout si c'est la troisième. Mais comment vivraient-ils la mise sous tutelle ?

L'assistante sociale qui a instruit le dossier intervient : elle estime que la femme n'est pas assez « actrice ». Le membre réfractaire à la mise sous tutelle propose un accompagnement par une CESF pour qu'elle s'implique un peu. Mais le président estime qu'il est impossible d'imposer une telle mesure si la famille n'adhère pas à l'accompagnement. Si la famille n'adhère pas non plus à la mise sous tutelle, il n'est pas évident que le juge suive la demande du FSL. Si on laisse passer l'opportunité, il sera « sportif » de les reloger sans protection. L'assistante sociale évoque la sous-location. Le président rétorque que si la famille ne paie pas, c'est le FSL qui devra le faire, et il insiste sur la nécessité d'une mesure de protection. Si la famille fait la preuve qu'elle peut payer, il pourra y avoir une main levée sur la tutelle. Son contradicteur se demande si ce n'est pas encore tôt, si un travail d'accompagnement n'est pas possible, c'est peut-être une occasion... Le président le coupe : on en est à la troisième expulsion, le concours de la force publique est demandé, le seul moyen c'est de demander une mesure de protection. Dire qu'ils ne payent pas ne sera pas suffisant pour le juge, l'expulsion est aussi un moyen de pression pour l'acceptation par la famille et par le juge.

Une assistante sociale s'interroge sur le moral du couple, la commission intervient très tardivement. S'il y a une mesure de protection le loyer sera payé, mais si le couple éclate ! Une représentante du bailleur social estime qu'il y a beaucoup de non-dit dans ce couple, surtout au niveau financier. Une autre membre demande s'il y a un contact avec Madame, si elle est au courant. Une autre revient sur la souffrance du père. Le président n'en disconvient pas, pense qu'il faut au moins les sauver en terme de logement. Un logement privé est exclu, mais un logement autonome dans le parc social représente encore un risque énorme. Il faut envisager une sous-location. Le président est d'avis d'envoyer un message sur la sous-location, donc une mesure de protection. La solution adoptée est finalement celle d'un bail glissant sous conditions : dans l'hypothèse d'un non-paiement, une mesure de tutelle serait demandée.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Ce long débat illustre bien le conflit entre le danger de voir se répéter une énième expulsion, l'exaspération devant cette succession incessante, et les scrupules sur la perte d'autonomie imposée. La solution proposée est finalement un peu moins radicale que la position du président : un bail glissant est accordé, mais une demande de tutelle n'est pas loin (qui devra passer par le Parquet ou une « auto » saisine du juge des tutelles).

Le président paraissait particulièrement inquiet de la décision du juge, à qui il espérait en quelque sorte forcer la main avec la menace de l'expulsion. En effet il arrive que le juge n'accède pas à la demande, ce qui consterne les membres des commissions qui y voyaient une porte de secours. C'est le cas pour cette *situation* que nous exposons plus rapidement :

La demande concerne un homme âgé de 50 ans. Invalide, il perçoit une pension et un peu d'APL. Il a des dettes de loyer, un plan d'apurement qu'il a du mal à respecter et a déjà été aidé. L'assistante sociale a émis un avis défavorable et la situation est jugée « chronique ». C'est donc un refus de l'aide. Mais certains membres reviennent sur un point : une demande de mesure de protection a été faite, pour lequel « on » a payé un examen psychiatrique (car « les gens ils veulent pas payer 220 € pour être sous curatelle »). Mais le juge a considéré qu'il n'y avait pas d'altération des capacités du malade. Ce qui fait grincer la commission : « il n'y a pas d'altération, mais il ne sait pas gérer... »¹⁴⁸

Ici le demandeur est peut-être victime des frictions entre les deux institutions. Il n'y a ni mesure de protection, ni aide du FSL qui y voit une *situation* pour lequel il se déclare incompetent, une *problématique* « chronique » de quelqu'un qui a déjà été aidé sans succès.

Par ailleurs et pour conclure cet aperçu sur les mesures de protection, remarquons que la mesure de protection elle-même n'est pas toujours la panacée espérée. La *situation* suivante manifeste l'échec d'une curatelle :

La commission examine la situation d'une famille sous curatelle, composée du père qui touche une petite pension d'invalidité et de sa fille qui touche le RMI, ayant elle même un bébé. La famille a une dette de loyer, une dette sur le gaz et craint la prochaine facture d'eau. La commission remarque que le niveau de revenu permet de demander la CMU complémentaire et de bénéficier d'un tarif social pour l'électricité. Il semble difficile de trouver un appartement moins onéreux, qui était l'argument appuyant la demande d'aide. À moins d'imaginer une décohabitation pour la jeune fille. La jeune fille pourrait peut-être aider son père sur le loyer. Un membre finit par remarquer : « une dette sur le loyer, sur l'eau et le gaz, comme quoi il y a des tuteurs qui font bien leur boulot ». Mais la commission doit répondre, et elle considère le ménage comme de bonne foi. Elle octroie une aide sur l'eau et le gaz, et demandera au tuteur de prendre en charge la dette locative en négociant un plan d'apurement avec le bailleur. La représentante de la CPAM va prendre contact pour établir le droit à la CMU-C.

148S'ensuit une discussion casuistique, car en l'espèce comme le fait remarquer un membre, il « manque un petit peu de chose » dans le dossier. « L'envie d'acheter un frigo, c'est pas un projet ». Un autre membre estime que l'achat d'un réfrigérateur peut faire partie d'un projet d'emménagement, et donc pourrait être financé dans ce cadre là.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Malgré la curatelle, des dettes se sont accumulées et certains droits n'ont pas été ouverts – on retrouve la dimension d'expertise des membres de la commission, avec l'ouverture de la CMU-C et du tarif social sur l'électricité.

Après ce pas de côté auprès des *situations* pour lesquelles la question ne se pose plus uniquement en terme de bonne ou de mauvaise foi, mais où persiste l'évaluation de l'autonomie et de la responsabilité des demandeurs, nous voudrions conclure cette section en essayant d'expliquer pourquoi l'appréciation de la bonne ou mauvaise foi semble si délicate, voire incertaine. C'est l'enjeu de la dernière sous-section de ce chapitre.

c) Une appréciation incertaine

M. Muguet : [La mixité sociale,] c'est un concept fourre-tout. C'est un peu comme la bonne foi. Chacun met un peu ce qu'il veut là-dedans.

Pourquoi les acceptions de la bonne foi sont-elles si diverses ? Comme nous l'avons écrit, les définitions législatives et réglementaires invoquent la bonne foi, mais restent floues sur sa définition, en avançant comme seul exemple la figure du locataire qui refuserait de payer alors qu'il en aurait les moyens. L'évaluation de la bonne foi est donc concrètement laissée à l'appréciation des commissions ou du préfet saisi de demandes de concours de la force publique pour exécuter l'expulsion. Les ressorts de ce jugement moral peuvent emprunter à des sources très différentes, car ce type d'organisation peut laisser place à l'influence des dispositions personnelles des agents qui mettent en oeuvre ces politiques¹⁴⁹, tempéré par l'accord sur la norme. Une part des définitions recueillies sont aussi des rationalisations *a posteriori* d'actes que l'on a été plus ou moins contraints de faire. C'est le cas pour certaines réponses tendant à caractériser le silence et l'inaction de certains ménages comme étant de la mauvaise foi.

Ce qui rend dramatique le jugement sur la bonne foi, ce sont ses conséquences. Un ménage jugé de mauvaise foi a de fortes chances d'être expulsé. Cette issue possible peut pousser à un certain relativisme moral, rendu plus probable par la proximité avec les personnes en instance d'expulsion :

Mlle Dardet : La bonne foi, la mauvaise foi d'un point de vue juridique ça a été, c'est bien défini hein. Sinon d'un point de vue social, bonne foi - mauvaise foi, ben c'est très difficile à définir, pour moi effectivement on peut pas dire que quelqu'un est... Si, on pourrait dire que la mauvaise foi effectivement, ce serait de ne pas payer son loyer alors qu'on en a les moyens. Sauf que d'un point de vue social on est obligé de prendre en considération tout l'aspect psychologique et sociologique de la personne. Et notre façon de percevoir l'argent et son budget n'est pas forcément celle de la personne qu'on a en face de nous.

¹⁴⁹Et qui n'ont pas tous le même poids dans la discussion.

5.La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

« D'un point de vue social », le contexte peut fournir des excuses aux comportements (figure de la *victime*), que le juge peut être amené à condamner (en connaissance ou en méconnaissance de cause).

L'appréciation de Mlle Dardet oppose la précision du travail juridique et le flou du « point de vue social ». Il y a bien un ordre entre la magistrature civile et la magistrature sociale¹⁵⁰. Ce contraste est peut-être renforcé par les effets différenciés des jugements des uns et des autres : c'est la décision du juge qui prime, l'évaluation de la bonne foi par les commissions intervenant en aval de sa décision, et pouvant n'être d'aucun effet sur la décision d'expulser malgré tout.

A côté de ce versant dramatique du jugement, et le renforçant encore, ce qui rend difficile le jugement sur la bonne foi c'est son caractère profondément incertain. Car le comportement des ménages n'est jamais fixé une fois pour toutes. Le ménage jugé comme de mauvaise foi peut réagir et revenir ainsi dans le cadre du traitement d'une *problématique*¹⁵¹, comme le rapportent par exemple cette conseillère chargée de la prévention des expulsions et Mme Gassoux :

Mlle Havet : Même si on demande le concours de la force publique, il y a des fois des gens qui à ce moment-là réagissent, mettent en place des plans d'apurement... Dans ces cas-là, on ne fait pas passer en commission d'expulsion.

Mme Gassoux : Il y a des situations où malheureusement les familles ne sont pas [à l'audience] et où il y a une ordonnance de référé [résiliant le bail]. C'est vrai qu'après on travaille beaucoup en lien avec les services d'expulsion du FSL. On a des situations qui vont être à ce moment là encore solutionnées, malgré tout. Moi je dirai jusqu'à la veille de l'expulsion, on peut trouver, on peut y croire.

Les exemples à ce sujet ne manquent pas dans les entretiens ou comme argument lors de l'examen d'une *situation* difficile. Les membres des commissions estiment en général que, si les mesures préventives devraient être prises le plus tôt possible, les procédures d'expulsion peuvent aussi être rattrapées jusqu'au dernier moment. À titre d'illustration, cette anecdote où la bonne foi du ménage n'apparaît qu'au moment de l'expulsion :

Alors que nous discutons après une réunion d'une commission, Mlle Vestut me raconte l'histoire d'une expulsion qui a avorté alors que le concours de la force publique était accordé et que la police était venue pour réaliser l'expulsion. Aucun contact n'avait pu être établi auparavant avec la famille. Alors qu'huissier et policiers entrent dans le logement, ils découvrent un membre de la famille sur un lit médicalisé, sous perfusion. L'expulsion est suspendue. Cette épisode dramatique permet d'entrer enfin en contact et d'entamer un accompagnement.

¹⁵⁰La magistrature sociale émet des jugements mais ses membres ne sont pas des juristes, et apprennent « sur le tas » à former des jugements. La magistrature civile représente l'instance de jugement légitime, dotée d'un fort capital symbolique. Il n'est pas certain que la bonne foi soit si bien définie en droit, comme semble l'indiquer l'abondance des commentaires sur cette notion.

¹⁵¹C'était l'argument abordé en § 5.4.c « Problématique ou mauvaise foi ? »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

Que l'histoire soit vraie ou pas est moins important que sa fonction comme récit édifiant. Son caractère pathétique met en lumière l'importance de la relation avec le ménage et l'opacité de la *situation* faute de contact, les erreurs que peuvent faire les commissions et leurs conséquences potentiellement effroyables. C'est pourquoi un travail essentiel des commissions est d'évaluer si « tout a été fait », tout a été tenté ou pas, et éventuellement de faire des propositions supplémentaires d'accompagnement ou d'aide¹⁵².

Cette labilité du comportement de mauvaise foi nourrit l'avis fréquent des agents des politiques du logement qu'au fond, il y a beaucoup de ménages de bonne foi, comme l'exprime M. Kervallec :

M. Kervallec : Il y a quand même beaucoup plus de gens de bonne foi que de gens de mauvaise foi, ils sont assez peu nombreux ; surtout quand ils ont compris que la mauvaise foi, finalement, ne les amène pas loin, d'une part, si ce n'est dans une impasse.

Mme Gassoux surenchérit : au fond le soutien à des familles défavorisées ferait partie du travail des bailleurs sociaux. La question de la bonne foi est secondaire, car la bonne foi est fort répandue :

Mme Gassoux : Un accompagnement social lié au logement sur 6 mois pour moi c'est bien trop petit, moi je vois le boulot que je fais en interne, les familles on les porte à bout de bras pendant 5 ans, et puis ben il y a nécessité hein ... c'est aussi notre boulot de... notre boulot de bailleur social. Donc pour moi la bonne foi je dirais c'est dans la plupart des cas.

Le jugement sur la bonne foi est donc difficile car lourd de conséquences et essentiellement incertain, mais s'y ajoute une difficulté supplémentaire : son caractère itératif. Nous avons considéré que le critère de la bonne foi était ce qui permettait de départager les *situations d'indécision* entre les figures du *coupable-responsable* et de la *victime*. Mais dans le cours d'une même *situation*, plusieurs jugements successifs peuvent être nécessaires. Par exemple lors de l'évaluation d'une mesure d'accompagnement qui dure plusieurs mois. La mesure se passe-t-elle bien, faut-il la prolonger, la suspendre ?

Une *situation* qui avait pu être évaluée comme relevant d'une figure de *victime* peut avoir évolué, avec des actes commis ou non par la famille, une meilleure appréhension de ses capacités etc. À chaque étape, la *situation* est à nouveau examinée selon les trois dimensions que nous avons modélisées : importance des actes, des éléments extérieurs, des capacités de l'individu. À chaque

¹⁵²Les commissions d'attribution des aides n'ont pas la compétence de décider si l'expulsion aura lieu ou pas. Cette décision échoit en dernier ressort au préfet, une fois que la résiliation du bail est judiciairement acquise. Le préfet peut décider de surseoir à l'expulsion. Le FSL peut argumenter en ce sens, en proposant éventuellement des aides financières pour apurer la dette, en proposant la mise en place d'un accompagnement lié au logement etc.

Dans certains départements, le préfet réunit une commission *ad hoc* autour de lui pour l'aider à prendre sa décision. On parle alors de « commissions d'expulsion », que nous avons rangées dans les commissions de recours. Le préfet ou ce genre de commission peuvent estimer que suffisamment de tentatives ont été faites, et qu'il faut réaliser l'expulsion.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

étape peuvent réapparaître des figures *d'indécision*. Le débat sur la bonne foi peut alors reprendre, avec des arguments plus ou moins renouvelés.

On peut imaginer que le même élément d'appréciation sur la *situation* puisse être réévalué à l'étape suivante selon une modalité différente du triptyque *coupable-responsable/victime/incapable*. On pourra chercher à expliquer l'évolution de la *situation* ou un état antérieur par une culpabilité de l'individu, ou au contraire par des contraintes extérieures insurmontables, par une incapacité... Ce qui avait été perçu comme un acte responsable émanait en fait d'un *incapable*, la *victime* avait occulté certaines de ses actions etc¹⁵³.

Cette dimension itérative est particulièrement prégnante dans la discussion sur l'utilisation des contrats dans l'insertion par le logement. L'appréciation comme *victime* ou comme *coupable-responsable* est première. Mais par la suite c'est un individu actif qui doit se mobiliser, prendre des engagements, agir... La contractualisation de la relation vise à rétablir le bénéficiaire comme *individu autonome et responsable*. Le respect de ce contrat peut lui même devenir un critère de la bonne foi, ou en tout cas un critère d'évaluation des *situations*, comme l'explique Mme Jollot :

Mme Jollot : [La bonne foi,] c'est un mot qu'on emploie pas beaucoup nous. Ce qu'on regarde c'est si la personne a respecté l'engagement qu'elle a pris. Lorsque les travailleurs sociaux instruisent une demande, dans bien des cas ils négocient un contrat avec le demandeur. [...] [Le contrat comporte une contrepartie comme l'engagement à payer une partie de sa facture d'énergie ou le loyer pendant une période donnée] Nous c'est ce qu'on va regarder, si la personne a objectivement respecté l'engagement qu'elle avait pris auprès du travailleur social. [...] La personne écrit « je m'engage à payer tant » et c'est ce qu'on va vérifier

Si la demande est recevable, en particulier si le ménage n'est pas d'emblée considéré comme de mauvaise foi, un contrat est passé. Le respect des engagements indique de manière « objective » que le ménage est de bonne foi – ou plus exactement il permet de ne pas avoir à évaluer la *situation* en terme de bonne ou mauvaise foi mais selon le respect ou non-respect des engagements. Ailleurs le respect du contrat devient un critère « de second rang », qui intervient après une première évaluation positive de la bonne foi – c'est à dire comme *victime* plutôt que *coupable-responsable*.

Mais là encore, la norme de respect du contrat peut être sujette à discussions. Le non-respect du contrat peut à nouveau être analysé selon l'importance des actes des éléments extérieurs ou des capacités de la personne.

153 C'est une autre manière de considérer les « inverseurs de sens » dont nous parlions en § 4.1.d

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

On peut par exemple mettre en doute la capacité à contracter de certains ménages¹⁵⁴. Il arrive ainsi qu'un ménage accepte des plans d'apurement dont il n'est visiblement pas en mesure d'honorer les mensualités au vu de ses ressources. Mme Jollot elle-même évoque ce problème :

Mme Jollot : Après il faut que les contrats soient cohérents avec la situation, c'est vrai que parfois on a des engagements qui nous paraissent un petit peu bizarres. On se dit que c'est un petit peu étonnant que la famille se soit engagée à régler autant, on voit bien que budgétairement elle peut pas.

L.B. : Et ça l'assistante sociale ne le signale pas ?

Mme Jollot : Alors si elle l'écrit un petit peu, en général c'est parce que la famille n'a pas payé de facture depuis un an, l'assistante sociale met un petit peu la pression mais ça reste rare [...] Il nous est arrivé nous à quelques reprises en commission d'examiner des demandes où véritablement on voyait que la famille ne pourrait pas payer, parce que la situation financière était vraiment très dégradée. Il est arrivé que quelquefois on revienne sur le contrat qui était initialement passé. C'est vraiment rare.

Mme Padou, qui travaille dans un autre département, donne plusieurs arguments contre la trop grande importance accordée selon elle au respect des engagements. Elle explique pourquoi certains ménages acceptent des plans d'apurement irréalistes sous la pression du juge. Cette manière de dénoncer un « contrat sous contrainte » permet de replacer les ménages concernés du côté de la figure de la *victime*.

Mme Padou : Moi, quand j'entends quelqu'un qui me dit : « Oui, mais il s'était engagé à prendre un plan d'apurement au tribunal en plus de son loyer résiduel ! Mais il n'a pas dit non, c'est lui qui a proposé la somme ». Je dis : « Mais enfin, écoutez, les gens devant un tribunal, tous seuls derrière la barre devant le juge, bien évidemment qu'ils vont vous dire oui à tout pourvu qu'il n'y ait pas un jugement d'expulsion ! ».

L'interlocuteur fictif auquel répond Mme Padou insiste sur la responsabilité d'un ménage qui prend un engagement devant le tribunal, en proposant d'eux-même un montant de mensualité. Ces engagements initiaux et leur non-respect amèneraient à la figure du *coupable-responsable*. Mais Mme Padou met en avant la peur qui amène à accepter une solution inadéquate plutôt que d'être expulsé.

Par ailleurs Mme Padou insiste sur la difficulté à respecter certains engagements, qui ne peut fonder aussi facilement un jugement sur la bonne ou mauvaise foi :

Mme Padou : Pour moi, [la mauvaise foi] j'ai du mal à définir ça. J'ai essayé de comprendre ce que la société entendait par là [...]. La mauvaise foi, je pense que pour eux c'est quelqu'un qui s'engage et ne respecte pas son engagement, donc c'est grave parce que des fois il y a des raisons pour lesquelles on ne respecte pas l'engagement. [...] Par exemple : « Je vais reprendre le paiement de

¹⁵⁴Les mesures de protection des incapables majeurs encadre d'ailleurs en priorité la possibilité de passer certains contrats, pour que les majeurs protégés ne soient pas abusés par des contrats léonins.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

mon loyer courant » et qui effectivement ne vont payer qu'au moment où il y a la commission d'expulsion. Donc la commission a lieu en avril, donc tu vois un paiement apparaître en mars et en avril, et rien avant, rien après. Donc là, c'est classé mauvaise foi. Pour moi, ce n'est pas la mauvaise foi. Pour moi, ça, c'est quelqu'un qui, face à l'événement « risque d'expulsion » qui arrive, va réagir ; mais ça ne sera pas suffisant pour qu'il puisse réagir au long cours parce qu'il y a tellement d'autres événements qui viennent se croiser, qui viennent interférer, qu'il ne va pas arriver à construire au long cours cette reprise de paiement ou ce comportement différent vis-à-vis du crédit, vis-à-vis de la gestion budgétaire

Mme Padou rejette l'imputation de mauvaise foi en avançant des causes qui peuvent être dues à des incapacités (« construire un comportement différent ») ou à des éléments extérieurs (« il y a tellement d'éléments qui viennent interférer »). Un peu plus tôt dans l'entretien, elle donnait un exemple qui tient à la construction d'une figure de *victime* :

Mme Padou : [La prévention des expulsions] c'est complètement schématisé avec : « Tu as une dette, tu dois reprendre le paiement de ton loyer courant, donner un peu sur ton plan ». [...] Il faut que ça rentre dans des cases. Ben non. Il y a des gens, ils ont promis donc ils ont payé pendant quatre mois et puis d'un seul coup, le cinquième mois ça relâche, puis le sixième mois ils ont repris, puis le septième et huitième mois ils n'ont rien donné du tout parce que les ASSEDIC ont disparu et qu'il a oublié de rendre son dossier, alors évidemment c'est un vilain, il n'a pas rendu le papier en temps et en heure, mais il y a peut-être eu d'autres événements qui ont fait qu'à un moment donné il n'a pas pu rendre son papier en temps et en heure. Simplement, qu'il y a eu un problème dans la cage d'escalier et que la boîte aux lettres a été cassée.

Mme Padou explique la défaillance par des causes extérieures (boîte aux lettres cassée) tout en dénonçant une application trop rigide de schémas qui méconnaissent les difficultés personnelles (et réduits à l'absurde dans l'exigence d'un papier aussi crucial que manquant)¹⁵⁵.

Sur la définition de la mauvaise foi comme manquement à des engagements contractuels, Mme Monossian reprend l'argument de la modicité des budgets évoqué en § 5.4.a :

Mme Monossian : Après c'est pas forcément si simple de dire que [les familles] sont de mauvaise foi quand elles respectent pas un plan d'apurement. Parce que bon [parmi les personnes suivies] y'a quand même beaucoup de travailleurs pauvres, qui ont de faibles ressources, et c'est compliqué à gérer. Quand il y a de la maladie et qu'il faut gérer les indemnités journalières tous les 15 jours, ben c'est pas si simple que ça.

Comme nous le disions, on peut voir la contractualisation comme une tentative de « recréer de l'individu » à partir d'un état de *victime*, qui pose le contractant comme un *individu autonome et responsable*. Mais la contractualisation résout mal la question du critère de la bonne foi, car son

¹⁵⁵On retrouve ici une défense affirmée du principe d'individualisation. Mme Padou relève d'ailleurs peu après la tension avec le principe d'équivalence : « La réalité est très compliquée et bien sûr on veut faire entrer les gens dans des cases parce que ce sont des dispositifs et que par principe un dispositif il a un schéma, il est construit de telle manière. Mais... Moi je défends quand même que c'est très compliqué l'accompagnement des familles. »

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

non-respect ouvre un nouveau cycle de discussion où on retrouve le même type d'arguments que précédemment.

Pourtant malgré ces difficultés à statuer sur la bonne foi, à chaque étape il faut pouvoir arrêter la controverse et prendre une décision. La tentation est forte d'avoir un indicateur pour cela, que ce soit au moyen du contrat ou d'un autre outil¹⁵⁶. Certains espèrent qu'une autorité puisse définir réellement la bonne foi, que la profusion des normes laisse place à une règle, et même à une règle nationale pour éviter les disparités entre départements :

M. Sature : J'aimerais bien qu'on mette un peu de sens derrière ces expressions, qu'est-ce que la bonne foi, qu'est-ce que la mauvaise foi, parce qu'ensuite c'est une question d'interprétation. À partir de quand une personne est-elle de mauvaise foi, à partir de quand une personne est-elle de bonne foi ? Alors par rapport à ça on nous dit qu'un arrêté préfectoral local va définir un cahier des charges local. [...] La première des choses c'est de définir, mais il ne faut pas que ce soit une définition locale, il faut quand même que ce soit une définition d'envergure globale parce qu'il faut qu'ensuite on n'ait pas de disparité en fonction de chaque département.

Mais les caractéristiques mêmes de l'appréciation de la bonne foi rendent difficiles un tel projet, et les controverses risquent de continuer tant qu'il sera fait recours à cette notion.

Pour conclure sur la difficulté de définir la bonne foi pour les agents, remarquons que, malgré les efforts de prévention, des expulsions locatives ont lieu. L'expulsion est un échec de l'accompagnement. Cet échec peut être imputé à des causes extérieures, mais il faut aussi que l'expulsion puisse trouver une légitimation interne au champ des politiques sociales¹⁵⁷. La seule définition « irréfutable » est fournie par M. Muguet, dans un extrait que nous avons cité en partie :

M. Muguet : Les expulsés de bonne foi, nous, on ne connaît pas. Ça n'existe pas par définition. Je dirais que quelqu'un qui en arrive à l'expulsion par la force publique, c'est forcément... Il est de mauvaise foi, d'une certaine forme de mauvaise foi... [...] Donc, on peut considérer que [dans notre département] les [X] familles qui ont été expulsées étaient des familles où la mauvaise foi était avérée.

¹⁵⁶Les protocoles de prévention des expulsions locatives dans le parc social, lancés par Jean-Louis Borloo ont pu parfois également remplir ce rôle. Le refus du protocole ou le fait de ne pouvoir l'honorer ont pu être interprétés comme le critère de la bonne foi (Faure et Vanoni, 2007) . Et donc accélérer paradoxalement les expulsions.

On lit dans un compte-rendu d'un groupe de travail sur les aides au maintien dans les lieux : « Dans quel cas le FSL peut estimer que le protocole Borloo peut être envisagé ? Il est suggéré d'en faire un motif d'ajournement et de demander pourquoi il n'est pas mis en place. On peut estimer que si le ménage est de mauvaise foi, le bailleur n'aura pas rempli la fiche navette et accepté l'engagement à re-signer le bail. »

¹⁵⁷Le préjudice subi par le propriétaire est bien sûr une légitimation possible. Ce préjudice n'est jamais oublié quand il s'agit d'un propriétaire privé. Il semble revêtir un caractère moins urgent quand il s'agit d'un bailleur social.

5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?

C'est une définition après coup, par contraposée : ceux que nous avons finalement expulsés, malgré tous les dispositifs d'aide, ceux là sont les ménages de mauvaise foi, puisque par construction, « par définition » les ménages de bonne foi ne seront pas expulsés¹⁵⁸.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre nous avons défini trois figures de l'individu dans le travail des commissions : le *coupable-responsable*, la *victime* et l'*incapable*. Cette typologie est fondée sur l'évaluation de l'influence des actes de l'individu, des contraintes extérieures qui pèsent sur lui et de ses capacités.

Mais cette évaluation n'est pas toujours aisée, et peut déboucher sur une indécision. Dans ces cas-là se pose la question de la bonne foi des demandeurs, qui permettrait de départager les *situations d'indécision* entre les figures du *coupable-responsable* et de la *victime*.

La question de la bonne foi est soulevée dans les textes régissant notamment la prévention des expulsions locatives. Mais elle n'y a pas une définition très assurée, à part l'exemple du locataire qui aurait les moyens de payer et qui ne le fait pas.

Dans les entretiens réalisés, d'autres critères de la bonne foi apparaissent, qui peuvent témoigner de la volonté de ne pas payer ou sonder d'autres dimensions : l'impossibilité d'entrer en relation avec les locataires afin de leur venir en aide, la non-mobilisation, le mensonge ou la récidive. D'autres arguments plaident en faveur de la bonne foi des ménages : la faiblesse des revenus, le fait qu'en insistant, on parvient à entrer en relation avec les locataires et à mettre en place des aides ou plans d'apurement. La mauvaise foi elle-même peut simplement être un élément d'une *problématique*.

Enfin l'accusation de mauvaise foi paraît relativement peu présente dans les observations. Pour être « manifeste » la mauvaise foi doit être un avis partagé par les membres de la commission. Au delà de la bonne foi, il s'agit aussi de pouvoir proposer des relogements en cas d'expulsion.

La notion de bonne foi reste difficile à définir et fait grandement appel à l'intuition des agents concernés. Elle reste incertaine car les comportements peuvent évoluer et de nouveaux éléments peuvent remettre en cause l'appréciation initiale. De plus la question de la bonne foi peut se poser plusieurs fois pour une même *situation*, de manière itérative.

¹⁵⁸Alain Ehrenberg rapporte les difficultés de définition de la dépression dans les années 1970 et 1980. Pour trancher le débat « la tentation est évidemment forte de recourir à la ressource si pratique qu'est l'épreuve thérapeutique : la "vraie" dépression est celle sur laquelle les antidépresseurs agissent » (Ehrenberg, 1998, p 161)

Conclusion

L'insertion vue comme un paradigme d'action publique apparaît comme une adaptation d'un modèle de l'individu comme *autonome et responsable* aux politiques sociales. Autrement dit, les institutions des politiques d'insertion portent en elles une vision spécifique de l'individu, un individualisme institutionnel, visibles dans les exigences opposées à ceux qui prétendent à une aides.

Pour les sujets des politiques d'insertion, l'équilibre entre autonomie et responsabilité est troublé, en raison de contraintes extérieures, d'actes déviants ou de capacités insuffisantes. Dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées, les modes d'appréciation de l'individu défaillant, non-conforme au modèle de l'individu autonome et responsable, ont pu être étudiés à partir de l'évaluation de la « bonne foi » des ménages demandeurs. Nous avons pu en dégager trois types : la « victime » (de contraintes extérieures), le « coupable-responsable » (d'actes déviants) ou l'« incapable » (manque de compétences pour réagir convenablement). Les modes de prise en charge de ces trois figures idéales-typiques seront distincts. Mais l'objectif commun est de pouvoir ramener à la figure de l'individu autonome et responsable, au moyen de divers dispositifs.

Par ailleurs, l'individualisme institutionnel doit résoudre un antagonisme inhérent à sa structure : la tension entre un « principe d'individualisation » et un « principe d'équivalence ». Cette tension est au coeur des pratiques des « magistratures sociales », instances collégiales d'attribution des aides. Nous avons montré que les magistratures sociales travaillent sur des *situations*, composées de *problématiques*, catégories d'action publique locale. Ces *situations* donnent lieu à des *mises en récit*, dont les bornes sont aussi un enjeu important.

L'antagonisme entre principe d'individualisation et principe d'équivalences peut alors s'énoncer ainsi. D'un côté chaque *situation* doit être considérée dans ce qu'elle a de particulier, d'irréductiblement distinctif, de l'autre des *situations* semblables doivent être traitées de manière semblable.

Liés par cette double contrainte, les arbitrages des magistratures sociales donnent à voir des conflits entre « normes » et « règles » sur ce que doit être l'individu normal pour les institutions sociales.

Le terme de norme renvoie à une prescription informelle souvent teintée de morale, celui de règle à une prescription formelle, écrite, visible en particulier dans les règlements intérieurs des Fonds de Solidarité Logement. Les dérogations au règlement appliquées par les magistratures sociales sont un point d'observation essentiel des frictions entre norme et règle, et au delà entre principe d'individualisation et principe d'équivalence. Plutôt que d'amener à la création d'une jurisprudence,

ces dérogations produisent des habitudes spécifiques, locales. Elles amènent petit à petit à un accord des participants sur des normes communes, les divergences portant plus sur l'évaluation d'un écart à la norme que sur un désaccord sur les normes légitimes.

Fort de ces analyses, nous voudrions pointer en conclusion quelques questions en suspens, à commencer par des évolutions récentes dans les politiques du logement des personnes défavorisées, qui y réduisent l'influence des magistratures sociales observées.

Du cas par cas à sa remise en cause ?

Dans le domaine bien délimité que nous avons étudié, il est frappant de constater que l'application stricte du cas par cas dans le cadre des magistratures sociales est battue en brèche après plusieurs années de pratique. Dans de nombreux départements, notamment après la décentralisation, le travail des commissions a été considérablement réduit en confiant une partie des décisions d'attribution en délégation à un service qui statue directement en fonction du règlement.

L'organisation d'une attribution uniquement par des commissions soulève en effet certaines critiques. Voici par exemple celles de Mlle Vestut, représentante de bailleurs sociaux, à propos d'un dispositif de relogement prioritaire qui nécessite une validation préalable des candidatures en commission :

Mlle Vestut : Nous on préférerait travailler sur des [validations] *a posteriori*¹⁵⁹ maintenant, la préfecture ne veut pas donc on continue à travailler sur de l'*a priori* mais ça génère [une perte] de temps énorme. Parce que [...] ça nous faisait une commission le vendredi matin tous les 15 jours. donc de 9h jusqu'à quelquefois 2 heures de l'après-midi à étudier des dossiers... C'est bien au moins les dossiers sont bien étudiés, [peut-être] quelquefois il y a des failles, on passe à travers quelque chose mais c'est vrai que les dossiers au moins ils sont bien étudiés, les décisions sont prises d'un commun accord avec les partenaires.. En soi c'est un bon fonctionnement, mais le problème c'est que ça ne peut pas... vu l'importance des dossiers qui nous arrivent, vu le peu de logements qui se libèrent... [...] Ça marche pas comme on voudrait.

Le travail en commission prend beaucoup de temps, à un nombre parfois important d'agents, pour une efficacité limitée dans le cas de ce dispositif particulier.

La tendance à attribuer les aides « en délégation » est un indice supplémentaire que la commission ne se justifie, n'a de sens que dans la dérogation, territoire de la norme. En deçà elle n'a pas toujours d'utilité en soi : dans nombre de cas pas besoin d'être à plusieurs pour constater que la

159C'est à dire valider une *situation* comme relevant du dispositif une fois les ménages relogés.

situation est dans la règle. Comme nous l'avons dit bon nombre de décisions se prennent rapidement, en une ou deux minutes.

La tentation est grande, notamment après la décentralisation qui donnait une occasion de réformer le système local, de réduire la place des commissions en les cantonnant aux *situations* plus complexes ou pour qui il y a une demande de dérogation. Cela peut parfois apparaître comme une remise en cause du cas par cas et une banalisation du FSL en faisant une aide sociale parmi d'autres¹⁶⁰. Mais même s'il est plus proche de la règle, ce service en délégation laisse aussi place à une discussion sur les *situations*, comme nous l'avons vu avec Mme Jollot (§ 4.3.a). Le travail au cas par cas plus poussé est alors réservé aux *situations* pour lesquelles il pourra plus clairement apporter quelque chose de plus.

Toutefois il ne faut pas tirer de conclusions trop générales sur une diminution du rôle des magistratures sociales. D'abord parce que cette diminution n'est vraie que pour les situations les plus simples traitées par le FSL. Ensuite en raison de la mise en place de commissions de médiation dans le cadre de la loi DALO. Ces commissions, qu'on peut voir en première analyse comme de nouvelles magistratures sociales¹⁶¹, devront déterminer le caractère prioritaire et urgent de demandes de logement ou d'hébergement. Leur activité est dorénavant soutenue.

Une segmentation des publics visés

« Des murs sont tombés, d'autres ont surgi » écrit Jean-Marc Weller à propos de la personnalisation des aides sociales (Weller, 2000, p 100). Si l'insertion par le logement a effectivement permis d'adapter les réponses publiques aux *situations*, elle a aussi créé de nouvelles contraintes.

Que faire de ceux qui n'ont pas de « projet », ou pour qui les dispositifs d'insertion par le logement n'ont pas permis de progresser ? L'insertion par le logement est-elle une aide de dernier recours si elle est assortie de conditions qui en exclut certains ?

Anne Péré, Florence Mizzi et Odile Saint-Raymond estiment, en partant d'une étude de l'ASLL qui les politiques du logement des personnes défavorisées construisent une segmentation des publics, avec des « limites hautes » (critère de ressources), mais aussi des « limites basses »

Il revient donc aux dispositifs de qualifier les bénéficiaires et il ressort du processus de prescription une régulation de la demande autour de la capacité des personnes à intégrer le dispositif. On se trouve par conséquent avec des limites basses constituées de populations jugées "inaptes" à

¹⁶⁰C'est à peu près l'opinion de la Fondation Abbé Pierre.

¹⁶¹Toutefois la loi DALO ne semble pas s'inscrire dans le paradigme de l'insertion.

l'insertion par le logement (inaptitude qui peut être liée à des facteurs internes ou externes). Et avec des limites hautes qui varient en fonction des contraintes de régulation, financières notamment.

Entre ces deux limites, la population bénéficiaire (Péré, Mizzi et Saint-Raymond, 2004, p 26)

Ce qui les amène à se demander quelle est le sort de ces personnes « évincées du dispositif » :

Pour [les personnes] qui se situent dans les limites basses, une mesure ponctuelle est reconnue comme inefficace : y a-t-il alors suffisamment de relais plus lourds pour que la question du logement puisse être prise en charge ? (p 55)

Ces relais plus lourds sont en général ceux de l'hébergement institutionnel (CHRS, mais aussi maisons-relais). Encore faut-il qu'il y en ait suffisamment¹⁶².

De la même manière, que deviennent les ménages de « mauvaise foi » ? La loi ne prévoit pas d'organiser le relogement des ménages expulsés, même si certains départements essaient de trouver des solutions. Mme Padou exprime cette préoccupation en terme de « droit fondamental » :

Mme Padou : Même [pour] quelqu'un de mauvaise foi, donc quelque part [qui] a une grande difficulté à se positionner dans la société, à respecter les règles, etc., [pour lequel] il y a un travail à faire ; et de manière tout à fait générale, [...] je crois qu'on est vraiment porteur de prises de position sur ces questions-là, [sur] la question du droit fondamental à avoir un lieu de vie correct qui permette l'épanouissement de la famille au sens large du terme.

La loi sur le droit au logement opposable est un début de réponse, moins volontaire peut-être que l'exemple écossais – qui prévoit des modalités d'hébergement pour les ménages « intentionnellement » mal logés.

Enfin à l'issue de cette recherche, en dehors de ces questions encore en suspens, nous voudrions proposer certaines pistes pour prolonger cette première recherche.

Pistes de recherche

Après avoir étudié les politiques d'insertion par le logement, il nous semble intéressant de poursuivre la réflexion auprès de populations pour lesquelles l'application du modèle de *l'individu autonome et responsable* paraît plus difficile. Par exemple en analysant les formes que prend l'individualisme institutionnel pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, ou pour les personnes âgées bénéficiaire de « l'allocation personnalisée d'autonomie ».

L'insertion des travailleurs handicapés ou l'autonomie des personnes âgées posent de nombreux problèmes au modèle de *l'individu autonome et responsable* et à son application dans les politiques sociales. C'est en cela que ces terrains de recherche paraissent particulièrement féconds. De telles

¹⁶²La question du logement se pose aussi pour les personnes souffrants de graves troubles psychiatrique, pour lesquels l'hôpital psychiatrique n'est pas (plus) une solution durable.

études permettrait d'amender le tryptique victime/coupable-responsable/incapable, notamment avec les notions de pathologies, d'aptitude ou de dépendances.

« A quoi sert votre thèse ? » demande-t-on parfois sans grand espoir. Cette conclusion n'y répond peut-être pas. Nous voudrions avancer une image. Il s'agit d'être une petite lueur parmi beaucoup d'autres dans le clair-obscur du monde social. Pour éclairer ceux qui travaillent sans toujours bien voir leurs mains, et ainsi les rendre plus visibles à ceux qui les regardent.

Bibliographie

ADIL 93, 2002, *Loi du 29 juillet 1998 sur la prévention des expulsions locatives. Bilan et perspectives pour la Seine-Saint-Denis 29 octobre 2002*, Saint-Denis, ADIL 93, Les débats de l'ADIL, 20 p.

ASTIER ISABELLE, 1997, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. sociologie économique, 276 p.

ASTIER ISABELLE, 2000, "Présentation du dossier. Les magistratures sociales", in *Droit et Société*, 44-45, Paris, L.G.D.G., pp 85-89 .

ASTIER ISABELLE, 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, Le lien social, 200 p.

ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS, 2006, "L'institution de la dignité dans la société contemporaine : réflexions à partir du cas français", in ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS (dir), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 15-31.

AUBRÉE LOÏC, 1995, "Un nouveau champ de l'action publique ?", in BALLAIN RENÉ ET BENGUIGUI FRANCINE (dir), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La documentation française, 211-221.

AUSTIN JOHN LANGSHAW, 1991, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, Points Essais, 202 p.

AUTÈS MICHEL, 2005, "Travail social et principes de justice", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 50-70.

BACQUÉ MARIE-HÉLÈNE ET BERRAT BRIGITTE, 1995, "Quelle place pour les communes dans les plans départementaux ?", in BALLAIN, RENÉ BENGUIGUI, FRANCINE (dir), *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La documentation française, 181-190.

BALLAIN RENÉ, 2001, "Avec l'insertion par le logement de nouvelles figures d'associations", in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 89, La Défense, PUCA, pp 121-128 .

BALLAIN RENÉ ET MAUREL ELISABETH, 2002, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Paris, éditions de l'Aube, coll. Société et Territoire, p.

BECK ULRICH, 2003, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, Champs, 522 p.

BECK ULRICH ET BECK-GERNSHEIM ELISABETH, 2002, *Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, Londres, Sage Publications, , 222 p.

BECKER HOWARD S., 1985, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, Leçons de choses, 247 p.

- BECKER HOWARD S., 2002, *Les ficelles du métier*, Paris, La découverte, Guides Repères, 352 p.
- BECKER HOWARD S., 2006, *Les Mondes de l'art*, Paris, Flammarion, Champs art, 379 p.
- BERTRAND LOUIS, 2005, "Les apories de la politique du logement des personnes défavorisées : le cas de la Seine -Saint – Denis", *communication* à la journée d'études "Le logement et l'habitat comme objet de recherche", 20 mai 2005, Créteil, 13p.
- BERTRAND LOUIS ET HOUARD NOÉMIE, 2006, "Le positionnement des associations dans les politiques du logement des personnes défavorisées", in ENGELS XAVIER, HÉLY MATTHIEU, PEYRIN AURÉLIE ET TROUVÉ HÉLÈNE (dir), *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 243-255.
- BOLTANSKI LUC, 1991, *L'amour et le justice comme compétences*, Paris, Métailié, Leçons de choses, 381 p.
- BOLTANSKI LUC, 2004, *La condition foetale. Une sociologie de l'engendrement et de l'avortement*, Paris, Gallimard, Nrf essais, 420 p.
- BOLTANSKI LUC ET CHIAPELLO EVE, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Galimard, NRF essais, 843 p.
- BOLTANSKI LUC ET THÉVENOT LAURENT, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, NRF essais, 483 p.
- BOURDIEU PIERRE, 1986, "L'illusion biographique", in Actes de la recherche en sciences sociales, 62-63, Paris, Seuil, pp 69-72 .
- BOURDIEU PIERRE (DIR.), 2007, *La misère du monde*, Paris, Seuil, Points essais, 1460 p.
- BOURDIEU PIERRE ET CHRISTIN ROSINE, 1990, "La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement"", in Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 81-82, Paris, Seuil, pp 65-85 .
- BOURGEOIS CATHERINE, 1996, *L'attribution deslogemenst sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 287 p.
- BOURGEOIS CATHERINE, 2000, *Les processus d'intermédiation entre les organismes HLM et les associations*, La Défense, PUCA, , 52 p.
- BOURRICAUD FRANÇOIS, 1977, *L'individualisme institutionnel. Essai sur la sociologie de Talcott Parsons*, Paris, PUF, Sociologies, 352 p.
- BRESSON MARYSE, 2004, "Les figures de l'individu dans l'intervention sociale", in CARADEC VINCENT ET MARTUCCELLI DANILO (dir), *Matériaux pour une sociologie de l'individu. Perspectives et débats*, Villeneuve d'Asq, Presse Universitaires du septentrion, 121-142.
- BURGI NOËLLE, 2006, *La machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi.*, Paris, La découverte, coll. alternatives sociale, 265 p.

- BURGI-GOLUB NOËLLE, 1996, "Egalité, équité : les catégories idéologiques des politiques sociales", in *Politix*, 34, , , pp .
- CARBONNIER JEAN, 2001, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDG, , 493 p.
- CASSAIGNE BERTRAND, , "Réactions", in *Ceras*, Dossier n° 5 : "Enjeux humains et sociaux de quelques initiatives pour l'insertion", , , pp .
- CASTEL ROBERT, 1999, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, Folio essais, 809 p.
- CASTEL ROBERT, 2005, "Devenir de l'État providence et travail social ", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 27-49.
- CASTEL ROBERT ET HAROCHE CLAUDINE, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi : Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Hachette Littératures, Pluriel, 208 p.
- CATELLIN SYLVIE, 2007, "Sérendipité, abduction et recherche sur Internet", *communication* au XIIe Congrès national des sciences de l'information et de la communication, 10 au 13 janvier 2001, Paris, 7p.
- CHOQUET LUC-HENRY, 1998, "Recension", in *Droit et Société*, 39, Paris, L.G.D.G., pp .
- CHOQUET LUC-HENRY ET SAYN ISABELLE, 2000, "Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille", in *Droit et Société*, 44-45, Paris, L.G.D.G., pp 111-125 .
- CLIQUENNOIS GAËTAN, 2007, "Table ronde", *communication* au colloque de l'association nationale des juges de l'application des peines, 14 mars 2007, Paris, p.
- COLLECTIF, 2003, *Plateforme pour le droit au logement opposable*, , , , 2 p.
- COMITÉ INVISIBLE, 2007, *L'insurrection qui vient*, Paris, La Fabrique éditions, , 125 p.
- CROZIER MICHEL ET FRIEDBERG ERHARD, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, Points essais, 500 p.
- DAMON JULIEN, 2002, *La question SDF. Critique d'une action publique.*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Le lien social, p.
- DEJOURS CHRISTOPHE, 2006, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale* , Paris, Seuil, Points essais, 225 p.
- DGUHC, 2005, *Prévention des expulsions locatives. Guide sur l'enquête sociale*, La Défense, DGUHC, Les outils, 78 p.
- DIAZ PEDREGAL VIRGINIE, 2007, *Le commerce équitable dans la France contemporaine. idéologies et pratiques*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 266 p.
- DONZELOT JACQUES ET ESTÈBE PHILIPPE, 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville* , Paris, Editions Esprit, , 238 p.

- DRIANT JEAN-CLAUDE, 2002, "Les politiques du logement", in SEGAUD MARION, BRUN JACQUES ET DRIANT JEAN-CLAUDE (dir), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 333-337.
- DRIANT JEAN-CLAUDE, 2003, *Economie et politiques du logement urbain*, Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris, cours photocopié, 177 p.
- DUBET FRANÇOIS, 2004, *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste*, Paris, Seuil, La république des idées, 95 p.
- DUBOIS VINCENT, 2003, *La vie au guichet : Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, Etudes politiques, 202 p.
- DUBOIS VINCENT, 2005, "Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 205-218.
- DUMONT LOUIS, 1991, *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil, Points Essais, 310 p.
- DURAN PATRICE ET THOENIG JEAN-CLAUDE, 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", in *Revue française de sciences politiques*, vol 46 N°4, Paris, Presses de Sciences Po, pp 580-623 .
- DURKHEIM ÉMILE, 1996, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, Quadrige, 149 p.
- DUVOUX NICOLAS, 2008, "L'autonomie, fiction nécessaire de l'insertion ?", *communication* au colloque du Réseau Thématique 6 de l'Association Française de Sociologie "La légitimité des politiques sociales en question", 17-18 janvier 2008, Grenoble, 19p.
- EHRENBERG ALAIN, 1998, *La Fatigue d'être soi. Dépression et société.*, Paris, Odile Jacob, , 318 p.
- ELIAS NORBERT, 1997, *La société des individus*, Paris, Pocket, Agora, 301 p.
- ELIAS NORBERT ET L SCOTSON JOHN, 2001, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Pocket, Agora, 341 p.
- ELSTER JON, 1992, *Local Justice. How Institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, New-York, Russel Sage Foundation, , 283 p.
- ERNER GUILLAUME, 2006, *La société des victimes*, Paris, La découverte, , 224 p.
- EYRAUD BENOÎT, 2005, "Relation d'accompagnement et relation tutélaire", in *Rhizome*, N°20, , , pp 6-7 .
- EYRAUD BENOÎT, 2006, "Quelle autonomie pour les "incapables" majeurs ? Déshospitalisation psychiatrique et mise sous tutelle.", in *Politix*, 73, , , pp 109-135 .
- FASSIN DIDIER, 2000, "La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence.", in *Annales. Histoire, sciences sociales.*, 55-5, Paris, Armand Colin, pp 953-981 .
- FASSIN DIDIER, 2001, "Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence.", in *Revue Française de sociologie*, 42-3, Paris, , pp 437-475 .

- FAURE JULIA ET VANONI DIDIER, 2007, "L'évolution récente des dispositifs d'expulsions locatives. Impacts et effets du dispositif d'urgence de 2004 et de la loi de cohésion sociale de 2005.", in *Recherche Sociale*, 181, Paris, FORS-Recherche Sociale, pp 54-66 .
- FERRIÉ JEAN-NOËL, BOËTSCH GILLES ET OUAFIK AMINA, 1994, ""Vécu juridique", norme et sens de la justice : à propos de l'avortement au Maroc", in *Droit et Société*, 28, Paris, L.G.D.G., pp 677-690 .
- FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, 2006, *Rapport annuel 2006 sur l'état du mal-logement en France*, Liévin, L'artésienne, , 280 p.
- FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, 2007, *Rapport annuel 2007 sur l'état du mal-logement en France*, Liévin, L'artésienne, , 251 p.
- FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, 2008, *Rapport annuel 2008 sur l'état du mal-logement en France*, Liévin, L'artésienne, , 293 p.
- FRANSSSEN ABRAHAM, 2006, "L'État social actif et la nouvelle fabrique du sujet", in ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS (dir), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 75-104.
- GAUDIN JEAN-PIERRE, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, , 233 p.
- GRÉMION CATHERINE ET MOUHANNA CHRISTIAN, 1995, *Le sous-préfet à la ville*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 172 p.
- GUELE JOËLLE, SIBEUD CHRISTIANE, RABEYRIN JEAN ET DEVRIES PATRICK, 2003, *L'accompagnement social, en question*, , DRASS Rhône Alpes, , 45 p.
- HABITAT ALTERNATIF SOCIAL, 2002, *L'insertion durable. Pratiques et conceptions*, Paris, L'harmattan, Questions contemporaines, 185 p.
- HEROUARD FLORENT, 2005, "Vers une institutionnalisation de l'hébergement d'urgence dans les hôtels de tourisme ? La situation dans les agglomérations de Caen et de Lisieux.", *communication* à la journée d'études "Le logement et l'habitat comme objet de recherche", 20 mai 2005, Créteil, 6p.
- HUGHES EVERETT C., 1997, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Editions EHESS, Recherches d'histoire et de sciences sociales, 344 p.
- ION JACQUES ET RAVON BERTRAND, 2005, "Institutions et dispositifs", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 71-85.
- JOBERT BRUNO (DIR), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 328 p.
- JOULE ROBERT-VINCENT ET BEAUVOIS JEAN-LÉON, 2004, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, Vies Sociales, 286 p.

- KESTEMAN NADIA ET DAVAL MARIETTE, 2007, "La tutelle aux prestations sociales adultes, aspects juridiques.", *in Informations sociales*, 138, , , pp 72-73 .
- LACHARME BERNARD, 2006, "Entretien", *in Passerelle*, N°4, Créteil, Association Passerelle, pp 5-7 .
- LASCOUMES PIERRE, 1990, "Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques", *in L'Année sociologique*, 40, Paris, PUF, pp 43-71 .
- LASCOUMES PIERRE ET LE BOURHIS JEAN-PIERRE, 1996, "Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en oeuvre socio-juridique de l'action publique", *in Droit et Société*, 32, Paris, L.G.D.G, pp 51-73 .
- LATOUR BRUNO, 2004, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat.*, Paris, La découverte, , 319 p.
- LATOUR BRUNO, 2006, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, Poche, 252 p.
- LATOUR BRUNO ET WOOLGAR STEEVE, 2007, *La vie de laboratoire*, , La Découverte, , 299 p.
- LAURENT ALAIN, 1993, *Histoire de l'individualisme*, Paris, PUF, Que sais-je?, 126 p.
- LEDUC SACHA, 2007, "La Couverture maladie universelle. De l'affirmation du droit à la construction de figures suspectes", *communication* au colloque "La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques", 13, 14 et 15 juin 2007, Nantes, 11p.
- LEPLAIDEUR JULIEN ET BRUNET FLORENCE, 2007, "Rendre opposable le droit au logement. Espérance et défiance à l'égard du projet de Loi du 17 janvier 2007", *in Recherche Sociale*, 181, Paris, FORS-Recherche Sociale, pp 26-53 .
- LÉVY-VROELANT CLAIRE, 2002, "Héberger", *in* SEGAUD MARION, BRUN JACQUES ET DRIANT JEAN-CLAUDE (dir), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 230-232.
- LIENEMANN MARIE-NOËLLE, 2005, *Le scandale du logement. En finir avec l'indignité de la République*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch , , 254 p.
- LIMA LÉA, 2004, *L'État social et les jeunes : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille II – de la Méditerranée, Volume 1, 542 p.
- LINHARDT DOMINIQUE, 2006, "Guerilla diffusa. Clandestinité, soupçon et provocation dans le conflit entre organisations révolutionnaires subversives et l'État ouest-allemand (années 1970)", *in Politix*, 74, Paris, Armand Colin, pp 75-102 .
- LIVET PIERRE, 2006, *Les normes*, Paris, Armand Colin, Vocation philosophe, 169 p.
- MARGALIT AVISHAI, 2007, *La société décente*, Paris, Flammarion, Champs, 282 p.
- MARTUCCELLI DANILO, 2004, "Pour une sociologie de l'individuation", *in* CARADEC VINCENT ET MARTUCCELLI DANILO (dir), *Matériaux pour une sociologie de l'individu. Perspectives et débats*, Villeneuve d'Asq, Presse Universitaires du septentrion, 295-315.
- MARTUCCELLI DANILO, 2004, *Grammaires de l'individu*, Paris, Gallimard, Folio essais, 304 p.
- MERTON ROBERT K., 1968, "The Matthew effect in science", *in Science*, 159 (3810), , , pp 56-63 .

- MIPES, 2007, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France au 31 décembre 2006*, Paris, Région Ile de France, , 82 p.
- NAGEL THOMAS, 1994, *Egalité et partialité*, Paris, PUF, Philosophie morale, 199 p.
- OGIEN ALBERT, 1999, "Situation de décision : une analyse des pratiques d'attribution d'argent public", *in Droit et Société*, 42/43, Paris, L.G.D.G, pp 365-391 .
- PALIER BRUNO, 2006, "Path Dependence (Dépendance a chemin emprunté)", *in BOUSSAGUET LAURIE, JACQUOT SOPHIE ET RAVINET PAULINE (dir), Dictionnaire des politiques publiques.*, Paris, Presses de Sciences Po, 320-328.
- PASCAL BLAISE, 2001 [1660], *De l'art de persuader*, Paris, Mille et une nuits, , 63 p.
- PAUGAM SERGE, 2000, *Le Salarié de la précarité*, Paris, PUF, Le Lien Social, 437 p.
- PAYCHA SIAN, 2004, *De l'hôtel meublé à la résidence sociale. L'exemple de Montreuil*, La Défense, PUCA, , 99 p.
- PDALP 42, 2006, *Accompagnement social lié au logement et Aide à la médiation locative. Bilan 2005*, Saint-Etienne, Conseil Général de la Loire, , 11 p.
- PÉCHU CÉCILE, 1996, "Quand les exclus passent à l'action", *in Politix*, N°34, Paris, Armand Colin, pp 114-133 .
- PÉRÉ ANNE, MIZZI FLORENCE ET SAINT-RAYMOND ODILE, 2004, *Droit au logement : accompagnement social et fragilisation des ménages ?*, La Défense, PUCA, , 63 p.
- PÉRIVIER HÉLÈNE, 2007, "Pauvreté et minima sociaux : les limites de la France solidaire", *in FITOUSSI JEAN-PAUL ET LAURENT ELOI (dir), France 2012. E-book de campagne à l'usage des citoyens*, , OFCE, 10.
- PERRIN ÉVELYNE, 2004, *Chômeurs et précaires au coeur de la question sociale*, Paris, La Dispute, , 280 p.
- PERRIN-HEREDIA ANA, 2007, "L'argent comme levier dans les situations de tutelle. L'expérience des "familles gouvernantes"", *in Informations sociales*, 138, , , pp 74-81 .
- PRYEN STÉPHANIE, 2004, "Injonction à l'autonomie et quête de supports dans les actions culturelles à visée sociale", *in CARADEC VINCENT ET MARTUCELLI DANILO (dir), Matériaux pour une sociologie de l'individu. Perspectives et débats*, Villeneuve d'Asq, Presse Universitaires du septentrion, 95-114.
- RAWLS JOHN, 1997, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, Points Essais, 666 p.
- RENAUT ALAIN, 1989, *L'ère de l'individu. Contribution à une histoire de la subjectivité*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Idées, 299 p.
- REYNAUD BÉNÉDICTE, 2001, "Suivre les règles. Routines et connaissances tacites dans la coordination", *in Revue d'économie industrielle*, 97, , , pp 53-68 .
- ROSANVALLON PIERRE, 1994, *La question syndicale*, Paris, Calmann-Lévy, Liberté de l'esprit, 268 p.

- ROSANVALLON PIERRE, 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, Points essais, 223 p.
- SAUVAYRE ANNE, 2007, "Les dispositifs d'action en faveur du logement des plus démunis face à la décentralisation. FSL et PDALPD entre continuité et renouveau.", in *Recherche Sociale*, 181, Paris, FORS-Recherche Sociale, pp 26-53 .
- SIBLOT YASMINE, 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, Sociétés en mouvement, 347 p.
- SIMMEL GEORG, 1998, *Les pauvres*, Paris, PUF, Quadrige Grands textes, 102 p.
- SINGLY FRANÇOIS DE, 2007, *L'individualisme est un humanisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, Poche Essai, 127 p.
- SMITH ANDY, 2006, "Paradigme", in BOUSSAGUET LAURIE, JACUQOT SOPHIE ET RAVINET PAULINE (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 312-319.
- SOULET MARC-HENRY, 2005, "Une solidarité de responsabilisation", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 86-103.
- STRAUSS ANSELM, 1991, *La trame de la négociation: Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, l'Harmattan, Logiques sociales, 319 p.
- STRAUSS LÉO, 2003, *La persécution et l'art d'écrire*, Paris-Tel Aviv, Eclat, , 272 p.
- SUREL YVES, 1995, "Les politiques publiques comme paradigmes", in FAURE ALAIN, POLLET GILLES ET WARIN PHILIPPE (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 125-151.
- TAFFIN CLAUDE, 2002, "Les mécanismes de financement du logement", in SEGAUD MARION, BRUN JACQUES ET DRIANT JEAN-CLAUDE (dir), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 178-182.
- THOMAS YAN, 1998, "Le sujet de droit, la personne et la nature. Note sur la critique contemporaine du sujet de droit", in *Le Débat*, 100, Paris, Gallimard, pp 85-107 .
- TRÉMINTIN JACQUES, 2004, "Reconquérir sa place dans la société en retrouvant un logement", in *Lien social*, 716, , , pp .
- TRÉMOULINAS ALEXIS, 2007, *Le football informel d'esplanade, étude de sociabilité*, Thèse de doctorat, OSC, Paris, p.
- UHRY MARC, 2004, *Ecosse : la Loi sur le mal-logement (2003)*, Lyon, Alpil, Note de travail, 4 p.
- UNPI, 2007, *Crise du logement. La résoudre en 15 ans. Livre Blanc*, Paris, UNPI, , 20 p.
- WACQUANT LOÏC, 2001, *Corps et âme. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur* , Marseille, Agone, Mémoires sociales, p.
- WEBER MAX, 1989, *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Pocket, Agora, 285 p.
- WEBER MAX, 2002, *Le Savant et le politique*, Paris, 10/18, , 221 p.

WEBER MAX, 2003, *Economie et société, tome 1 : Les Catégories de la sociologie.*, Paris, Pocket, Agora, 410 p.

WELLER JEAN-MARC, 1999, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, collection sociologie économique, 254 p.

WELLER JEAN-MARC, 2000, "Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ?", *in Droit et Société*, 44-45, , , pp 91-109 .

WILLEMEZ LAURENT, 2004, "Le « périmètre » des savoirs des avocats : lutte de concurrence et représentation professionnelle dans les conseils de prud'hommes", *communication* à la 4^e Conférence intermédiaire du Comité de recherche 52 (« Sociologie des groupes professionnels ») de l'Association Internationale de Sociologie , 22 septembre 2004, UVSQ, p.

ZITTOUN PHILIPPE, 2003, *La politique du logement 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 288 p.

Index des sigles

AAH : Allocation Adulte Handicapé

ALT : Allocation de Logement Temporaire

API : Allocation Parent Isolé

AS : assistant-e sociale

ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

ASLL : Accompagnement Social Lié au Logement

ASV : Allocation Supplémentaire Vieillesse

ASS : Allocation Spécifique de Solidarité

APL : Aides Personnalisée au Logement

CAF : Caisse d'Allocation Familiale

CASU : Commission d'Action Sociale d'Urgence

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CDD : Contrat à durée déterminée

CESF : Conseiller-e en Economie Sociale et Familiale

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

COTOREP : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie

CRAMIF : Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile de France

DAL : Droit Au Logement

DALO : Droit Au Logement Opposable

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

EDF : Electricité De France

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

FAPIL : Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

FSL : Fonds Solidarité Logement

GDF : Gaz De France

GIP : Groupement d'Intérêt Public

MOUS : Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale

MSA : Mutualité Sociale Agricole

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

PACT-ARIM : Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat- Associations de Restauration Immobilière

PCF : Parti Communiste Français

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PLA-I : Prêt Locatif Aidé d'Insertion

PRP : Procédure de Rétablissement Personnel

PS : Parti Socialiste

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RPR : Rassemblement Pour la République

UDAF : Union Départementale des Associations Familiales

UMP : Union pour une Majorité Populaire

Présentation des personnes interviewées

- **Mlle Avodet** : conseillère en économie sociale et familiale, travaillant dans une association, d'une vingtaine d'années. Interrogée en 2003, elle occupe ce poste depuis un an. C'est son premier poste.
- **Mme Benhade** : conseillère en économie sociale et familiale, d'une trentaine d'années, travaillant pour un mi-temps dans un CCAS et pour un deuxième pour le Conseil général, pour lequel elle effectue des accompagnements de type ASLL. Interrogée en 2004, elle est depuis un peu plus d'un an sur ce poste, après avoir exercé dans une association dans un autre département.
- **Mme de Cevat** : directrice d'une association d'insertion par le logement, âgée d'une cinquantaine d'années, ayant une formation juridique. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis presque une vingtaine d'années. Auparavant elle a occupé divers postes dans d'autres institutions sociales.
- **Mlle Dardet** : conseillère en économie sociale et familiale, âgée d'un peu plus de 25 ans, travaillant chez un bailleur social. Interrogée en 2006, elle est depuis 6 mois sur ce poste. C'est son premier poste.
- **Mme Etuel** : assistante sociale dans une structure de gestion d'un Fonds Solidarité Logement, approchant la trentaine. Interrogée en 2004, elle est depuis environ deux à trois ans sur ce poste. Son premier poste était au service social départemental.
- **M. Fathouer** : chargé de mission sur un dispositif de relogement au sein d'une association en lien avec la préfecture, âgé d'une trentaine d'années. Interrogé en 2004, il occupe ce poste depuis trois ans. Auparavant il avait travaillé dans une autre association d'insertion par le logement.
- **Mme Gassoux** : travailleur social (diplôme d'animation), âgée d'une cinquantaine d'années, travaillant chez un bailleur social. Interrogée en 2005, elle occupe ce poste depuis environ 25 ans. Elle avait auparavant travaillé dans une institution de la protection sociale rurale.
- **M. Gavret** : directeur d'une association travaillant en milieu rural, âgé d'un peu moins de cinquante ans, ayant une formation d'animateur. Interrogé en 2004, il occupe ce poste depuis

une quinzaine d'années, sous les différentes formes qu'a pris l'association, après avoir travaillé avec des personnes handicapées.

- **Mlle Havet** : travailleur social dans une structure de gestion d'un Fonds Solidarité Logement, approchant la trentaine. Interrogée en 2004, elle est depuis deux ans sur ce poste. Auparavant elle avait travaillé dans d'autres structures d'hébergement ou d'insertion par le logement.
- **Mme Ilya** : directrice adjointe d'une association d'insertion par le logement, âgée d'une trentaine d'années, ayant une formation juridique. Interrogée en 2003, elle occupe ce poste depuis moins d'un an. Auparavant elle avait travaillé plusieurs années dans un service chargé de l'insertion d'un Conseil Général.
- **Mme Jollot** : responsable au sein d'une association d'un service délégataire du FSL, âgée d'une cinquantaine d'année, ayant une formation d'assistante sociale. Interrogée en 2006, elle occupe ce poste vraisemblablement depuis plusieurs années. Auparavant, elle avait exercé comme assistante sociale en milieu rural et au sein d'une entreprise publique.
- **M. Kervallec** : directeur d'une association d'insertion par le logement, âgé d'une cinquantaine d'année, ayant une formation juridique. Interrogé en 2003, il occupe ce poste depuis une quinzaine d'années. Auparavant, il avait occupé d'autres postes dans le secteur associatif.
- **Mme Ladot** : chargée de mission auprès d'une instance de représentation des bailleurs sociaux, âgée d'une trentaine d'années, ayant eu une formation en urbanisme et aménagement du territoire. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis quatre ans, et s'apprête à le quitter pour travailler en collectivité locale. C'est son premier poste.
- **Mme Le Feur** : cadre A travaillant en préfecture, âgée d'une cinquantaine d'années. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis un an et demi. Auparavant elle a occupé divers postes au sein de la même préfecture, notamment dans le domaine, de l'urbanisme.
- **Mme Monossian** : responsable au sein d'une association exerçant différents types d'accompagnement social dans le domaine du logement, âgée d'une quarantaine d'années. Elle a eu une formation de conseillère en économie sociale et familiale puis a passé un diplôme supérieur de travail social. Interrogée en 2006, elle occupe ce poste depuis quelques années. Auparavant elle a occupé différents postes comme travailleur social dans plusieurs départements et des structures assez variées, ce qui lui permet de dire qu'elle a vu « toute l'échelle du parcours logement »
- **M. Muguet** : directeur d'une structure de gestion du FSL et de certaines missions du PDALPD, âgée d'une quarantaine d'années. Interrogé en 2004 et 2005, il occupe ce poste depuis plus de cinq ans. Auparavant il travaillait chez un bailleur social.

- **Mme Natiën** : cadre A travaillant en préfecture à la direction du logement, âgée d'une soixantaine d'années. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis plusieurs années, après avoir occupé d'autres fonctions dans la même préfecture.
- **Mme Oloma** : directrice d'une association chargée de favoriser l'accès au logement des sortants de structure d'hébergements, âgée d'une cinquantaine d'années, ayant une formation d'éducatrice spécialisée. Interrogée en 2003, elle occupe ce poste depuis plus de 10 ans. Auparavant elle avait travaillé comme éducatrice spécialisée dans une structure d'hébergement et dans des structures de prévention de rue.
- **Mme Padou** : conseillère technique logement auprès d'une direction départementale d'action sociale, âgée d'une quarantaine d'année, ayant une formation assistante sociale. Interrogée en 2003, elle occupe ce poste depuis quelques mois. Auparavant elle a travaillé comme assistante sociale dans les services sociaux départementaux pendant plus d'une dizaine d'années et après avoir passé un concours est devenue responsable adjointe d'une circonscription d'action sociale où elle est restée un peu moins de 10 ans.
- **Mme Quérille** : secrétaire de commission locale d'attribution, âgée d'une quarantaine d'années, ayant une formation d'assistante commerciale. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis quelques années. Auparavant elle avait travaillé comme assistante commerciale, avant d'être embauché au CCAS comme contractuelle puis comme titulaire.
- **Mme Rédut** : responsable du service commercial (chargé de la location) dans une SA HLM, âgée d'une trentaine d'années, ayant une formation d'école de commerce. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis quatre ans. Auparavant elle travaillait dans la banque.
- **M. Satuire** : directeur d'une association d'insertion par le logement, âgé d'une trentaine d'années, ayant une formation dans la gestion et la direction d'établissements sociaux. Interrogé en 2004, il occupe ce poste depuis un peu moins de 10 ans. C'est son premier poste.
- **Mme Tabeau** : éducatrice spécialisée, travaillant dans l'association dirigée par M. Gavret, âgée d'une trentaine d'années. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis quatre ans et demi. Auparavant elle avait fait « plein de petits boulots » et avait eu un premier poste dans l'aide social à l'enfance.
- **Mme Utrillet** : responsable d'un pôle d'action sociale au sein d'une association d'insertion par le logement, âgée d'une cinquantaine d'années, ayant une formation de conseillère en économie sociale et familiale. Interrogée en 2004, elle travaille sur ce poste depuis un peu moins d'une dizaine d'années. Auparavant elle a occupé de nombreux emplois de travailleur social, dans des organismes publics ou associatifs, en France et à l'étranger.

- **Mlle Vestut** : chargée de mission auprès d'une instance de représentation des bailleurs sociaux, âgée de moins de trente ans, ayant eu une formation en urbanisme et aménagement du territoire. Interrogée en 2004, elle occupe ce poste depuis un an. C'est son premier poste.
- **Mme Westheim** : secrétaire de préfecture, chargée du suivi des expulsions locatives, âgée d'une cinquantaine d'années. Interrogée en 2006.

Index des personnes interviewées

Avodet.....	136, 139, 283, 345
Benhade.....	233, 258, 272-274, 283, 296, 297, 345
Cevat.....	2, 89, 138, 140, 141, 214, 345
Dardet.....	131, 178, 207, 321, 322, 345
Etuel.....	137, 206, 220, 256, 315, 317, 345
Fathouer.....	288, 345
Gassoux.....	2, 195, 196, 257, 282, 298, 299, 301-305, 308-311, 322, 323, 345
Gavret.....	2, 138, 139, 181, 289, 345, 347
Havet.....	307, 322, 346
Ilya.....	140, 232, 233, 254-256, 346
Jollot.....	2, 144, 149, 159-161, 188, 189, 205, 216, 217, 227, 268, 269, 324, 325, 331, 346
Kervallec.....	245, 246, 269-271, 297, 323, 346
Ladot.....	139, 284, 286, 287, 346
Le Feu.....	2, 151, 152, 219, 247, 248, 266, 346
Monossian.....	2, 289, 293, 303-305, 326, 346
Muguet.....	2, 108, 206, 282, 284, 290, 296, 321, 327, 346
Natien.....	151, 267, 284, 346
Oloma.....	136, 137, 153, 346
Padou.....	2, 137, 142, 143, 150, 267, 288, 289, 307, 325, 326, 332, 347
Satuire.....	290-293, 327, 347
Tabeau.....	140, 181, 289, 306, 307, 347
Utrillet.....	138, 139, 233, 347
Vestut.....	2, 221, 322, 330, 347

Table des matières

Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées

Remerciements.....	2
Sommaire.....	4
Introduction.....	6
Une étude institutionnelle.....	7
Plan du texte.....	8
1.L'individu dans les politiques sociales contemporaines.....	10
Introduction du chapitre.....	10
1.1.Propos liminaires.....	11
a) Assurance et assistance dans l'histoire de la protection sociale.....	11
b)Le nouvel esprit du capitalisme.....	13
c)Figures de l'individualisme et de l'individualisation.....	17
1.2.Individu et politiques d'insertion.....	23
a)L'individualisme institutionnel.....	23
b)L'insertion comme paradigme.....	28
c)Discussion sur la pertinence de l'usage du paradigme.....	38
d)Critiques de l'insertion.....	41
Conclusion du chapitre.....	47
2.Politiques du logement des personnes défavorisées.....	49
Introduction du chapitre.....	49
2.1.L'action publique en faveur du logement des personnes défavorisées.....	50
a)Une brève histoire du logement social.....	50
b)L'avènement des politiques du logement des personnes défavorisées.....	52
c)Le partenariat et la décentralisation.....	54
d)Quatre types de commissions.....	59
2.2.Les dispositifs du logement des personnes défavorisées.....	61
a)Accès au logement.....	62
b)Prévention des expulsions locatives.....	67
c)Accompagnement social.....	71

d)Autres dispositifs.....	74
2.3.Les terrains observés et leur structuration.....	76
a)Données globales.....	76
b)L'organisation des PDALPD et FSL.....	81
2.4.L'insertion par le logement	85
a)Rapports avec le paradigme de l'insertion.....	85
b)L'insertion par le logement ou le logement comme propédeutique.....	87
c)Insertion par le logement et droit au logement	90
Conclusion du chapitre.....	92
3.Définir des bénéficiaires.....	94
Introduction du chapitre.....	94
3.1.Attribuer des biens rares.....	95
a)L'approche de Jon Elster.....	95
b)Une double contrainte.....	100
c)Normes et règles.....	103
3.2.Du côté de la règle.....	107
a)Rôle de la règle.....	107
b)Compromis locaux et production de règles départementales.....	110
c)Tendance à la persistance et à la complexification de la règle.....	117
d)Tendance à l'auto-limitation de la règle.....	121
3.3.Du côté des commissions : magistratures sociales et situations	126
a) La notion de magistrature sociale.....	126
b)Entre personne réelle et dossier impersonnel, la situation.....	130
c)Les éléments de la situation : les problématiques.....	136
d)Les éléments de la situation : la mise en récit.....	144
e)Rôle et temporalité de la situation.....	146
f)Les magistratures sociales entre l'administration et le social	150
Conclusion du chapitre.....	153
4.Les instances du cas par cas.....	155
Introduction du chapitre.....	155
4.1.Un déroulement codifié.....	157
a)Préparer les dossiers.....	157
b)Les trois strates des dossiers.....	160
c)Déroulement d'une commission.....	162
d)Prendre une décision : délibérations et disputes.....	167

4.2. Idéel-type du bénéficiaire.....	172
a) L'idéal-type.....	172
b) Une aide ponctuelle et nécessaire.....	173
c) Améliorer ses conditions de vie : le projet.....	179
4.3. Normes et règles dans le travail des commissions.....	185
a) Entre normes et règles, la dérogation.....	185
b) Une règle incitative ?.....	192
c) Principe de non-transgression de la norme.....	194
d) La socialisation à la norme.....	198
4.4. Les normes de travail de la commission	203
a) La constitution des aides comme biens rares.....	203
b) Morale de l'insertion par le logement.....	206
c) Favoriser le travail d'accompagnement.....	210
d) Les compétences attendues des commissions.....	213
e) Les limites à l'action des commissions.....	215
4.5. La connaissance des situations.....	219
a) Mise à distance et mise en récit dans le travail des magistratures sociales.....	219
b) La question de la confidentialité.....	221
c) L'anonymat, tensions entre transparence et secret.....	226
d) La personnalisation en miroir des politiques publiques.....	231
Conclusion du chapitre.....	233
5. La question de la bonne foi : une politique de l'individu ?.....	235
Introduction du chapitre.....	235
5.1. Les trois figures de l'individu défaillant.....	236
a) Trois dimensions de la situation.....	236
b) Les victimes.....	243
c) L'incapacité et le travail d'accompagnement.....	248
d) Les coupables-responsables.....	257
5.2. Le rôle de l'évaluation de la bonne foi.....	263
a) Statuer sur les situations d'indécisions.....	263
b) La bonne foi dans les textes.....	273
5.3. Les ménages de mauvaise foi.....	280
a) Ceux qui ont décidé de ne pas payer.....	280
b) Ceux qui ne répondent pas aux mesures proposées.....	282
c) Ceux qui (ne) se mobilisent (pas).....	284

d) Ceux qui mentent et ceux qui nient	286
e)Ceux qui récidivent.....	288
5.4.Arguments en défense des ménages de bonne foi.....	293
a)Des budgets précaires.....	293
b)Les vertus de l'insistance.....	299
c)Problématique ou mauvaise foi ?.....	304
5.5.La bonne foi dans le travail des agents.....	306
a)La bonne foi dans la pratique des commissions.....	306
b)L'horizon de la tutelle?.....	314
c)Une appréciation incertaine.....	319
Conclusion du chapitre.....	326
Conclusion.....	327
Du cas par cas à sa remise en cause ?.....	328
Une segmentation des publics visés.....	329
Pistes de recherche.....	330
Bibliographie.....	332
Index des sigles.....	341
Présentation des personnes interviewées.....	343
Index des personnes interviewées.....	347
Table des matières.....	348

Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées

Résumé

La thèse s'intéresse à la prise en compte de l'individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées, issues de la loi Besson de 1990. A partir de l'étude de quatre départements, par l'observation de commissions d'attribution des aides, elle approfondit la notion de magistrature sociale, en y intégrant les notions de *situation*, représentation administrative des demandeurs, de *problématiques*, catégories publiques de perception des problèmes de l'individu, et de *mise en récit* mettant en cohérence ces éléments.

Ces observations mettent en lumière des tensions entre des normes, informelles, et des règles, formelles, dans l'attribution des aides et la forme du travail des commissions. Elles sont le reflet d'un antagonisme plus profond entre un principe d'individualisation des aides et un principe d'équivalence qui veut que des situations semblables soient traitées de manière semblable.

Ces politiques du logement des personnes défavorisées peuvent être vues comme proches des politiques d'insertion, s'insérant dans un même paradigme d'action publique. Elles portent certaines visions de l'individu, un « individualisme institutionnel ». Cette individualisme est marqué par le modèle de l'individu autonome et responsable. Les recherches menées permettent de dégager trois modes de prise en compte des individus défailants par rapport à ce modèle : les *victimes* - de contraintes extérieures -, les *coupables-responsables* - en raison de leurs actes - et les *incapables* - dont certaines compétences sont altérées. La question de la bonne foi, posée dans le cadre de la prévention des expulsions locatives, vise alors à départager des situations indécises entre les figures de *victime* et de *coupable-responsable*.

Mots clés

Analyse des politiques publiques, Insertion, Logement des personnes défavorisées, Individualisme, Magistratures sociales

Norm, rule and individual

in the local policies for deprived people housing

Summary

This is a study about how the French local policies for deprived people housing take in account the individual. It is based on the observation of four French local authorities and their grants-allocating commissions. It specifies the notion of *social magistracy*, explaining on what they work : the *situations*, which are the administrative representation of the applicants, the *problematics*, which are the public frames to take in account individual's problems and the *story-setting* that build a coherence among these different elements.

These observations show the tensions between informal norms and formal rules in the allocating process and in the work of the commission itself. These tensions are bound to a deeper antagonism between the principle of individualising the assistance and the equivalence principle, for which similar situations should have similar treatment.

These housing policies can be included in the same policy paradigm as the integration policies. They hold specific views of the individual, an institutional individualism. This kind of individualism is influenced by the pattern of the autonomous and responsible individual. This research shows three ways of dealing with defaulting individuals : they can be *victim* - of external constraints -, *guilty-responsible* - of their acts - or *incapable*, lacking some competencies. Thus the good faith criteria, on which the eviction procedure particularly emphasizes can be seen as a way of sorting out uncertain *situations* between *victims* and *guilty-responsible* individuals.

Keywords

Policy study, Integration, Housing of deprived people, Individualism, Social magistracy