



Manifestation du DAL, association Droit au logement, Paris, 1997.

René Ballain

AVEC L'INSERTION PAR LE LOGEMENT DE NOUVELLES FIGURES D'ASSOCIATIONS¹

Depuis près de vingt ans, l'intervention publique en faveur du logement des défavorisés constitue une dimension essentielle de la politique du logement. Organisée autour d'objectifs spécifiques, l'accès et le maintien dans le logement, elle implique fortement les départements et à un degré moindre les collectivités locales et s'appuie pour sa mise en œuvre sur divers opérateurs : les organismes HLM évidemment, mais aussi le milieu associatif. Les premiers sont souvent réservés pour s'engager dans un processus qu'ils perçoivent comme un facteur d'accélération de la paupérisation de leur parc. Prêts à prendre en charge une partie de la demande de logement qui émane des personnes en difficulté, ils ont cherché à faire partager par les collectivités locales et les acteurs de l'action sociale la prise en charge des nouveaux ménages les plus démunis² et ont utilisé les nouveaux moyens disponibles, notamment les fonds de solidarité pour le logement, pour se garantir des risques d'impayés.

Les associations qui avaient inspiré pour partie la loi Besson de 1990 ont été fortement sollicitées pour sa mise en œuvre. Elles sont nombreuses à avoir répondu à l'appel de la puissance publique, sans doute plus de 2000³, et leur engagement n'a pas faibli tout au long des années quatre-vingt-dix. Par leur nature comme par leurs pratiques, ces associations diffèrent de celles qui représentent les locataires dont elles défendent les intérêts face aux bailleurs. La loi Quillot du 22 juin 1982 a fait de ces associations des interlocuteurs à part entière des bailleurs et permis à un siècle de conflits entre propriétaires et locataires de déboucher sur la reconnaissance des associations de locataires.

Une enquête réalisée en 1985⁴, à l'occasion de la mise en place des Commissions départementales des rapports locatifs (CDRL), a montré que près de trois cents associations ou fédérations départementales représentant plus de 3600 associations locales, amicales ou sections de quartier, intervenaient pour représenter les intérêts des locataires. Ces associations locales

ou départementales sont souvent affiliées à des mouvements nationaux de défense des locataires dont la structuration est parfois ancienne : relevant parfois de la mouvance revendicative ou de celle du christianisme social (CNL, CSE, CSCV, CGL), rattachées à des organisations familiales (UDAF, UFCS, FFF) ou à des mouvements de consommateurs (UFC, AFOC).

Ces associations occupent encore des positions importantes dans diverses instances de régulation (commissions de conciliation ou de surendettement) mais leur action revendicative s'est réduite et elles privilégient désormais une fonction de représentation ou de conseil individuel aux locataires en difficulté. Certaines, qui ont maintenu un ancrage au niveau du quartier, retrouvent la dimension de l'action collective dans le cadre de la politique de la ville. Mais dans l'ensemble la reconnaissance par la loi de juillet 1989 d'un statut locatif équilibré définissant les droits et obligations des bailleurs et des locataires a fait passer les associations qui composent le mouvement locatif d'une démarche collective et revendicative à une démarche consumériste.

Les associations qui se mobilisent depuis une quinzaine d'années pour l'insertion par le logement sont

1. Cet article s'inspire des conclusions d'une recherche intitulée « le logement très social » réalisée pour le Plan Urbanisme Construction et Architecture avec Elisabeth Maurel (GREFOSS, Institut d'études politiques de Grenoble).

2. Les organismes HLM sont à l'origine, à la fin des années quatre-vingt, des premiers plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées.

3. Cette estimation est tirée du Bilan 1998 de la loi du 31 mai 1990 présenté au Conseil national de l'habitat. Elle porte sur le recensement réalisé par la DGUHC et présente les données recueillies auprès des DDE. Plus de 1700 associations avaient alors été recensées, ce qui constitue donc une estimation basse.

4. René Ballain et Alain Jeantet, *Image du mouvement associatif dans l'habitat*, Ministère de l'Urbanisme et du Logement, juillet 1987.

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 89, 0180-930-VI-01/89/p. 120-128 © METL.

d'une autre nature. Pour autant, elles ne sont pas toutes nouvelles, même si un certain nombre se sont créées dans le sillage de la loi Besson au début des années quatre-vingt-dix. Accompagnant des publics en difficulté ou gérant des structures d'habitat temporaire, confrontées aux blocages de l'accès au logement, elles ont été conduites à prendre des initiatives dans le champ du logement. Elles se positionnent comme médiatrices entre les populations défavorisées et les pouvoirs publics, auprès de qui elles trouvent une reconnaissance et des moyens d'action.

La constitution du champ du logement des défavorisés

L'action publique se structure avec la loi Besson du 31 mai 1990 qui reprend, met en cohérence et démultiplie les actions conduites jusque là en ordre dispersé et le plus souvent là où les acteurs locaux, collectivités locales, opérateurs du logement social ou associations se mobilisaient. Les inflexions introduites entre 1993 et 1995, avec l'accent mis sur le traitement de l'urgence et sur la production de formules d'habitat transitoire, ne remettent pas en question l'action publique qui est confortée par la loi de lutte contre les exclusions en juillet 1998.

Le champ qui se constitue ainsi s'organise pour garantir à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, le droit à une aide de la collectivité... pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir »⁵. Construire des logements sociaux ne suffit pas en effet à garantir l'accès au logement des personnes en difficulté, améliorer des logements conduit trop souvent à en changer la destination sociale⁶ et augmenter les aides personnelles au logement ne protège pas des ruptures économiques, sociales ou familiales⁷.

La recherche de nouvelles solutions pour faciliter l'accès au logement des personnes en difficulté a souvent emprunté la voie de l'expérimentation locale avant d'être soutenue par la puissance publique⁸. Le législateur s'est d'ailleurs largement inspiré de ces initiatives, souvent portées par des associations, pour imaginer les mesures de la loi du 31 mai 1990. La mise en place progressive, entre 1990 et 1998, de nouveaux dispositifs d'intervention publique et de nouveaux financements ont créé les conditions de développement d'un nouveau domaine d'action publique construit à l'intersection de l'immobilier et du social. Durant cette période, la puissance publique (État et départements) a contribué à valider des formes d'intervention et à construire une norme d'action, alors que de leur côté, les associations cherchaient à se faire légitimer par la reconnaissance de leurs capacités d'in-

tervention ou encore par l'obtention de ressources publiques.

Mais l'appel aux associations par la puissance publique n'est pas dénué d'ambiguïté : les sollicite-t-on comme aiguillon pour bousculer un milieu HLM critiqué pour sa frilosité à prendre en charge les publics les plus démunis ou pour participer à la construction de nouveaux modes de faire et au renouvellement des pratiques ? Le discours des responsables administratifs au niveau central comme au niveau local (notamment de la part des DDE) oscille souvent entre ces deux positions. La procédure d'agrément des associations et la mise en place de financements nouveaux pour soutenir et développer certaines missions vont servir de leviers pour légitimer les opérateurs associatifs et structurer le champ des pratiques.

Légitimation des associations et structuration des pratiques

En introduisant la notion d'agrément pour « les organismes sans but lucratif dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées », la loi Besson permet aux associations d'investir le champ du logement des défavorisés. L'agrément décerné par les préfets aux associations justifiant d'une compétence dans le domaine de l'action sociale et d'une expérience d'insertion sociale ou de logement des personnes défavorisées, constitue un élément de reconnaissance des associations et de leurs capacités d'intervention. Il est obligatoire pour réaliser certaines missions : pour développer une offre de logement en mobilisant les dispositifs publics (maîtrise d'ouvrage d'opérations financées en PLA-I, mobilisation de logements privés dans le cadre de programmes sociaux thématiques, mise en œuvre de baux à réhabilitation, attributaire d'une réquisition)⁹, pour assurer la gestion de structures d'habitat temporaire ou pour pratiquer la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées. D'autres agréments sont nécessaires pour bénéficier d'avantages fiscaux ou en faire

5. Article 1 de la loi du 31 mai 1990.

6. Processus qui n'est pas nouveau et a accompagné les procédures d'intervention sur l'habitat ancien, qu'il s'agisse des opérations de rénovation urbaine ou des opérations de réhabilitation de l'habitat ancien.

7. L'augmentation du volume et l'élargissement de la couverture des aides personnelles au logement dans les années quatre-vingt-dix n'ont pas empêché la progression des aides distribuées par les fonds de solidarité logement.

8. Pour preuve, la floraison de documents ou de manifestations qui, à la fin des années quatre-vingt, mettent en avant les expériences innovantes mises en œuvre par le secteur associatif. Parmi les manifestations les plus importantes, citons « les journées-forum » de Marseille d'octobre 1990, organisées pour la première fois en partenariat entre la Caisse des dépôts et consignations, l'UNFOHLM et le secteur associatif représenté par la Fédération Nationale des Pact-Arim et la FNARS.

9. Chaque modalité fait l'objet d'un agrément spécifique.

bénéficier les propriétaires de logements mis à disposition des personnes défavorisées. Enfin, certains agréments, comme celui qui est demandé pour gérer les fonds de solidarité pour le logement, encadrent une activité déléguée par les acteurs publics.

Le processus d'agrément a connu un succès certain et il est parfois requis à la demande des autorités locales pour des domaines que la loi n'avait pas spécifiés. En 1998¹⁰, plus de 1 300 agréments avaient été accordés à des associations¹¹, d'autres étant conventionnées pour la mise en œuvre de certaines missions (accompagnement social lié au logement, allocation logement temporaire). Elles étaient nombreuses à être impliquées dans les pratiques d'accompagnement social (plus de 700 en 1998) ainsi que dans l'accueil et l'hébergement des personnes en difficulté (plus de 1 300 au titre de l'ALT), qui constituent des domaines traditionnels de l'intervention des associations, mais un bon nombre d'entre elles avaient investi le champ de la production de logement ou de la gestion locative. Les associations agréées pour produire des logements très sociaux se heurtent cependant aux réticences des prêteurs (CDC et collecteurs du 1 %) inquiets de leur manque d'assise financière. Les associations agréées pour pratiquer la gestion locative doivent répondre aux exigences de la loi Hoguet qui encadre l'activité de gestion immobilière. L'intérêt des agréments est de constituer un fonctionnement en miroir de la scène publique : la puissance publique suscite et organise le partenariat opérationnel pour mettre en œuvre sa politique, les associations acquièrent une reconnaissance et une capacité d'accès aux ressources publiques pour réaliser leurs projets.

L'impact des financements publics

La politique en faveur du logement des défavorisés s'est accompagnée de la mise en place de moyens financiers pour assurer le développement de missions nouvelles : la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), et l'accompagnement social lié au logement (ASLL) prévus par la loi Besson, l'allocation logement à caractère temporaire (ALT) créée en 1993, l'aide à la médiation locative (AML) mise en place par la loi de lutte contre les exclusions en 1998, et enfin l'aide à la gestion locative sociale pour les structures d'habitat temporaire (AGLS) instituée en 2000. Ces financements vont progressivement se spécifier pour soutenir des actions de mobilisation de logements pour les personnes en difficulté (MOUS), de gestion locative (AML et AGLS), de développement de solutions d'habitat temporaire (ALT), et d'accompagnement des personnes (ASLL). Mais les missions ne sont pas toujours définies avec précision et elles ont été utilisées avec une certaine souplesse.

Les missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale avaient déjà été utilisées, avant 1990, notamment pour

organiser les relogements à la suite d'opérations de réhabilitation. Avec la loi Besson, elles sont centrées sur le montage d'opérations complexes destinées aux ménages exclus des dispositifs classiques de relogement, mais elles tendent en fait à avoir une vocation plus large et plus diversifiée. Elles ont surtout contribué à la



Résidence sociale "Pionchon", studio pour un homme célibataire au RMI.

production de logements qui bénéficiaient d'un soutien public pour leur réalisation (financement PLA-I ou PLA-TS, produits sociaux de l'ANAH), mais elles ont aussi aidé à la résolution de problèmes d'habitat concernant certains patrimoines (résorption d'habitat insalubre, disparition des hôtels meublés, logements présentant des risques de saturnisme) ou des populations spécifiques (bénéficiaires du RMI, gens du voyage, sortants de CHR). Les MOUS ont ainsi permis de financer les différentes phases du montage de projets immobiliers, depuis la prospection, jusqu'à sa réalisation par un maître d'ouvrage¹². Mais toutes les MOUS ne visent pas à la création de logements. Certaines ont financé des missions liées à la personne : recherche et sélection des ménages, diagnostics des demandes, accompagnement social. Cette ambiguïté a été soulignée dans les bilans de la loi du 31 mai 1990. Autant l'accueil des ménages à l'entrée dans le logement semble relever de cette mission, « autant l'accompagnement social des familles, pendant une période relativement longue, une fois qu'elles sont dans

10. Dernière année pour laquelle les données concernant les agréments sont connues à partir du bilan annuel de la loi du 31 mai 1990, réalisé par la DGUHC pour le Conseil national de l'habitat.

11. Une même association pouvant bénéficier de plusieurs agréments.

12. La mission de MOUS peut ainsi comprendre : la recherche de logements ou de terrains, le montage technico-financier des opérations, le diagnostic des logements ou des immeubles, les études de faisabilité, l'assistance aux maîtres d'ouvrage, le suivi des opérations.

le logement, ne relève pas à l'évidence des missions de la MOUS mais de celles des fonds de solidarité logement¹³. L'ambiguïté des missions immobilière et sociale se retrouve ici.

L'accompagnement social lié au logement (ASLL) prévu par la loi Besson a constitué un second vecteur de structuration des pratiques. Il a connu un développement important qui apparaît à travers les financements que lui consacrent les FSL (de 82 millions de francs en 1982 à 202 millions de francs en 1996 et à 255 millions en 1998). Les associations sont les principaux utilisateurs de cette mesure (80 %) et en 1998, plus de 700 étaient conventionnées pour des missions d'accompagnement social.

L'accompagnement social fait l'objet d'un large consensus mais son contenu demeure relativement

pirent de l'approche socio-éducative prégnante dans les années soixante-dix (utilisation du logement, gestion du budget, relation à l'environnement), et d'autres qui prennent appui sur le logement pour assurer la prise en charge de situations sociales complexes. Les frontières entre l'action sociale généraliste et l'accompagnement social lié au logement ne sont alors pas très clairement établies.

L'indétermination du contenu de l'accompagnement social, comme la diversité des attentes des différents intervenants, ne facilitent pas la clarification de la situation. Les bailleurs attendent qu'il permette de réguler les difficultés comportementales de certaines familles ou de prévenir l'impayé. Les services sociaux le mobilisent dans une perspective d'insertion. La diversité des pratiques tient aussi au fait que l'accompagnement social constituait une catégorie de financement plus souple que les MOUS, la seule effectivement mobilisable au niveau local, pour soutenir des prestations nouvelles orientées vers les ménages. C'est au titre de cette ligne de crédit que certains FSL ont financé des missions de recherche de logement dans le parc privé, une assistance aux bailleurs ou des missions d'intermédiation locative. L'unicité de la catégorie de financement masque la diversité des pratiques.



Famille logée par une association.

hétérogène selon les départements et selon les prestataires : la liste des tâches qu'il recouvre est plus ou moins importante, le niveau de la mission est plus ou moins « lourd ». Un examen plus précis fait ressortir des missions qui relèvent directement de la gestion locative (de l'état des lieux à la prévention ou la gestion des situations d'impayés de loyers), d'autres qui s'ins-

Une logique de marché

Avec les financements mis en place, MOUS, accompagnement social lié au logement, allocation logement temporaire, aide à la médiation locative, le champ du logement des défavorisés s'est progressivement structuré dans une logique de marché. Cette notion utilisée dans un sens métaphorique qui dépasse une acception purement économique permet de souligner qu'il y a bien, en la matière, rencontre d'une offre émanant de la puissance publique et d'une demande des opérateurs associatifs à la recherche de soutiens financiers pour réaliser leurs projet et légitimer leurs pratiques. La référence au marché *pour cette* « zone grise »¹⁴ entre service public et secteur marchand, permet de rendre compte de plusieurs évolutions marquantes du rapport entre les représentants des collectivités publiques et le secteur associatif mobilisé dans le champ de l'insertion par le logement.

Il s'agit d'un marché ouvert sur lequel de nouveaux acteurs peuvent entrer dès lors qu'ils font preuve de leur capacité à mettre en œuvre les actions proposées. La généralisation de l'appel d'offres comme modalité de sélection des opérateurs permet en effet d'ouvrir

13. Bilan 1996 de la loi du 31 mai 1990 réalisé par la DGUHC pour le Conseil national de l'habitat.

14. Selon les termes de Jean-Pierre Worms. Actes des Assises nationales de la vie associative, 20 février 1999.

certaines domaines d'action à de nouveaux intervenants. Les associations du mouvement Pact-Arim spécialisées dans l'amélioration de l'habitat ont développé des bureaux d'accès au logement en direction des publics défavorisés. D'un autre côté, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ont cherché à développer des formules d'habitat temporaire ou des réponses dans le parc locatif. À l'extrême, des associations caritatives ou humanitaires ont pu acquérir des logements et monter des opérations immobilières. Les domaines traditionnels d'action des différentes familles d'associations s'élargissent et leurs spécificités s'estompent.

Cette modalité de choix des opérateurs a comme corollaire la généralisation de l'obligation de résultat inscrite dans les conventions. Les subventions apportées aux associations sont le plus souvent calculées en fonction des résultats obtenus. Les bilans annuels de la loi Besson introduisent d'ailleurs cette référence en calculant le coût de l'effort public par logement. S'il peut être évalué avec précision quand il s'agit du nombre de logements mis à disposition, du nombre d'accès au logement réalisés, cela est plus délicat quand il s'agit des mesures d'accompagnement social. Dans ce cas, la logique qui prévaut relève davantage de l'obligation de moyens. L'introduction de références au marché dans le champ du logement des défavorisés, comme dans d'autres domaines de l'insertion, est sans doute à l'origine de la critique diffuse mais communément émise par les associations qui se plaignent d'être instrumentalisées par les pouvoirs publics et d'être d'abord considérées comme prestataires de services.

Élargissement des périmètres d'intervention et brouillage des identités associatives

La politique en faveur du logement des défavorisés, avec ses dispositifs et ses moyens, a sans doute moins contribué à la création de nouvelles structures associatives qu'au déplacement de l'activité de nombreuses associations vers le champ du logement des défavorisés. Certes de nouvelles associations se sont créées, essentiellement dans le cours des années quatre-vingt, pour promouvoir des projets, souvent ponctuels, en faveur des personnes en difficulté de logement dont le nombre enflait alors. Mais la politique en faveur du logement des personnes en difficulté a surtout contribué, à partir de 1990, à mobiliser des associations appartenant aux divers réseaux existants.

Les plus gros bataillons d'opérateurs de la loi Besson ont été fournis par des associations qui intervenaient déjà dans le domaine du logement et sont des opérateurs reconnus (les associations qui adhèrent à la Fédération des centres Pact-Arim)¹⁵, par celles qui, gestionnaires de centres d'hébergement ou de foyers, ont expérimenté des solutions pour faciliter la sortie des

personnes hébergées vers le parc ordinaire (les nombreuses associations rattachées principalement à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, FNARS¹⁶, ou à l'Union nationale des foyers de jeunes travailleurs, UFJT¹⁷), par celles enfin qui se sont constituées plus récemment autour de projets et se sont investies de façon spécifique dans ce nouveau domaine d'action (on en retrouve un bon nombre au sein de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, FAPIL¹⁸, ou dans le réseau des CLLAJ¹⁹). On recense également les associations qui relèvent davantage de l'action caritative et humanitaire ou de l'action sociale et qui ont contribué à poser la question du logement des défavorisés sans pour autant s'engager directement dans la recherche et la production de solutions.

Bref, un milieu complexe et hétérogène qui se distingue par la diversité des finalités, des positionnements et des savoirs faire des associations qui le constitue. Un milieu qui agrège des fédérations distinctes, ancrées dans des champs spécifiques, dotées de capacités et de cultures d'intervention différentes. Si certaines ont une culture immobilière (FNC Pact-Arim, Fapil), d'autres développent d'abord une approche sociale et intègrent la dimension logement de leur action dans des perspectives plus globales d'insertion des jeunes (UFJT) ou de réinsertion de publics en difficulté (FNARS).

15. Le mouvement Pact-Arim est né il y a plus de cinquante ans pour lutter contre les taudis. Il s'est professionnalisé à la fin des années soixante et il se compose aujourd'hui de 142 associations réparties sur tout le territoire. Il est spécialisé dans l'amélioration de l'habitat (il contribue à améliorer plus de 100 000 logements par an) et réalise de nombreuses missions pour le compte des collectivités territoriales (réhabilitation des quartiers, missions sociales, développement local...).

16. La FNARS, créée en 1956, fédère au plan national 650 associations et organismes publics qui, ensemble, gèrent près de 1500 établissements et services. En France, 700 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont gérés par des associations, fondations, centres communaux d'action sociale (CCAS). Chargés par l'État d'accueillir les personnes bénéficiant de l'aide sociale à l'hébergement, ils proposent 33 000 places en urgence et en insertion et réalisent 10 millions de journées-personne par an. Plus de 500 CHRS sont gérés par des adhérents de la FNARS ; ils constituent son noyau central d'activités.

17. L'UNFJT, créée en 1955, regroupe environ 400 associations, dans plus de 250 villes et offre un parc de solutions-habitat représentant 45 000 chambres ou studios et un nombre croissant de logements diffus. Les logements disponibles dans le cadre d'un foyer-soleil et les logements en sous-location représentent environ 5 000 lits.

18. De création récente, 1987, la Fapil regroupe environ 80 associations dont l'intervention est spécialisée dans le champ du logement des défavorisés et cherche à renouer les fils du rapport entre l'offre et la demande quand cette dernière émane de personnes en difficulté. Elle est notamment à l'origine de la constitution des ateliers de recherche de logement et des agences immobilières à vocation sociale.

19. Les comités locaux pour le logement autonome des jeunes, de création récente, très souvent à l'initiative des foyers de jeunes travailleurs, constituent des structures originales qui ont surtout pour vocation l'accueil et l'orientation des jeunes, mais qui sont fréquemment amenés à mettre en place des solutions pour élargir l'offre de logement disponible.

Toutes ces fédérations se sont rassemblées avec l'UNFOHLM et les représentants de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que ceux des ministères concernés par la politique en faveur du logement des défavorisés (Logement, Affaires sociales, Ville), dans une structure spécifique constituée à la suite des journées de Marseille d'octobre 1990 : la charte *Ouvrir la ville* qui a constitué une instance originale et éphémère de débat et de confrontation entre les principaux acteurs du champ. Elle a assuré, entre 1990 et 1997, une fonction de validation et de légitimation des nouvelles pratiques, facilité le rapprochement entre certains acteurs, notamment entre le secteur associatif et le monde HLM, mais n'a pas permis d'élargir la mobilisation en direction des collectivités locales ou des acteurs du secteur privé. Elle a fonctionné davantage comme une instance de régulation de l'activité des acteurs qui la composaient que comme un lieu d'impulsion et de renouvellement des pratiques.

Les familles associatives impliquées dans le champ du logement des défavorisés ont toutes élargi leur formes traditionnelles d'intervention mais, en même temps qu'elles conquéraient de nouveaux territoires, elles ont cherché à marquer leur spécificité par la reconnaissance, voire la labellisation, de nouvelles pratiques. Pour les fédérations ou instances nationales, la question de la visibilité des nouvelles actions qui se développent sur le terrain représente une préoccupation forte tout au long des années quatre-vingt-dix.

C'est ainsi que la politique en faveur du logement des défavorisés a permis aux associations gestionnaires de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, rassemblées au sein de la FNARS, d'opérer un rapprochement entre le champ social et le champ du logement. De nombreuses associations ont investi le domaine de l'habitat temporaire et développé toute une gamme de produits, de l'accueil d'urgence au logement d'insertion, élargissant ainsi considérablement leur périmètre d'intervention initial. Parallèlement, un partenariat privilégié avec les organismes HLM, matérialisé par la signature de plusieurs conventions, leur a permis de trouver des solutions dans le parc locatif social pour assurer la mobilité des personnes hébergées. En jetant ainsi des ponts entre le champ social et celui du logement, les CHRS ont cherché à se construire une qualité d'opérateur autour de nouveaux produits logement (diversification des produits d'hébergement, sous-location du parc HLM).

Pour les associations Pact-Arim, spécialistes de l'amélioration de l'habitat, la démarche est autre, presque symétrique, puisque la politique en faveur du logement des défavorisés leur a permis de réinvestir la dimension sociale de leur mission. Ils ont été les premiers à mettre en place des bureaux d'accès au logement (BAL), concept qui sera repris par la suite, pour accueillir les personnes en difficulté de logement, assu-

rer une fonction de diagnostic des situations et orienter les demandeurs, ce qui suppose une bonne connaissance des marchés immobiliers, des acteurs et des dispositifs d'intervention. En même temps, ils ont utilisé leurs compétences reconnues dans le domaine du logement pour mettre en œuvre les dispositifs de la politique en faveur des défavorisés : animation de missions pour le compte de collectivités territoriales (ingénierie sociale, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, programmes sociaux thématiques), maîtrise d'ouvrage d'insertion, gestion locative de logements en propriété propre ou gestion déléguée pour le compte des bailleurs privés ou des organismes HLM. En renforçant ainsi ses capacités d'intervention, le mouvement Pact-Arim se présente comme « le premier réseau associatif national de l'habitat ».

Le positionnement de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) se situe à mi-chemin des précédents. De création plus récente, elle a développé des actions diversifiées permettant de renouer les fils distendus du rapport entre offre et demande. Les associations qui la composent ont ainsi développé des interventions qui vont de l'accueil à la production de solutions d'hébergement ou de logement. Elle a été à l'origine de la création des ateliers de recherche de logement qui permettent de soutenir les demandeurs dans leurs démarches et des agences immobilières à vocation sociale (AIVS) qui offrent des services professionnels aux propriétaires pour les sécuriser quand ils accueillent des publics en difficulté. Pour maîtriser leur développement mais sans doute aussi pour affirmer une identité naissante, la marque « AIVS » a été déposée à l'INPI.

En provoquant un élargissement du champ d'intervention des différentes familles associatives qui avaient jusqu'alors des spécificités reconnues et qui s'adossaient à des dispositifs publics spécifiques, la politique en faveur du logement des défavorisés a provoqué un brouillage évident des identités des différentes familles du secteur associatif. Dans chaque fédération, toutes les missions sont peu ou prou assurées : certaines associations de la Fnars ou certaines associations caritatives ont ainsi cherché à se positionner comme maîtres d'ouvrage ; bon nombre d'associations Pact-Arim assurent des missions d'accompagnement social.

Toutefois ce mouvement d'élargissement trouve ses propres limites. Les identités professionnelles ne sont pas malléables à l'extrême, les compétences ne s'exportent pas facilement d'un champ à l'autre, et les associations ne peuvent élargir leur domaine d'intervention sans brouiller leur image et fragiliser le noyau dur de leur activité. C'est ainsi, par exemple, que les CHRS ont été marginalisés sur la question de la maîtrise d'ouvrage, notamment par les financeurs, mais aussi par les bailleurs sociaux qui ont modelé pour leurs parte-

naires associatifs le rôle d'intermédiation avec les ménages. La gestion locative elle-même n'a pas été investie par les CHRS, soucieux de la distinguer de leur métier d'accompagnants sociaux. Finalement, ils se retrouvent fortement investis dans le domaine de l'accompagnement social et dans celui de l'habitat temporaire qui englobe les centres d'hébergement dans une offre d'habitat plus vaste et plus diversifiée, domaines dans lesquels ils sont confrontés à d'autres opérateurs n'appartenant pas à leur mouvance.

Le risque de constitution d'un secteur marginal de l'habitat

Peut-on évaluer l'apport du secteur associatif au renouvellement des pratiques d'intervention ? Sa malléabilité, sa souplesse, lui ont permis d'expérimenter de nouvelles solutions qui dessinent progressivement les traits d'un autre système d'intervention que celui centré sur la production de logements sociaux. Ses moyens se situent tant du côté de l'approche de la demande (accueil, orientation, accompagnement) que du côté d'actions sur l'offre (diversification des solutions d'habitat, production de logements accessibles, adaptation de la gestion locative) mais en cherchant à les articuler.

L'analyse des agréments délivrés par les préfetures et des conventions passées entre associations et collectivités territoriales souligne l'ampleur des interventions. Près de 400 associations animent des dispositifs d'accueil et plus de 700 sont conventionnées pour des missions d'accompagnement social lié au logement. Le champ de l'habitat temporaire est lui aussi très investi par les associations : 150 gèrent des résidences sociales, plus de 1 300 bénéficient de l'allocation logement temporaire. Plus de 400 associations pratiquent la sous-location et une quarantaine gèrent des mandats de gestion pour le compte de propriétaires privés avec un statut d'agence immobilière à vocation sociale. Plus de 350 sont agréées pour la maîtrise d'ouvrage de logements d'insertion (PLA-I), 170 pour mettre en œuvre des baux à réhabilitation, environ 250 pour réaliser des opérations d'amélioration du parc privé en mobilisant les produits sociaux de l'ANAH.

Malgré les difficultés d'appréciation de l'activité des associations recensées, les données disponibles soulignent que les associations n'ont pas seulement investi les activités proches de l'action sociale (ASLL, ALT notamment) mais qu'elles sont présentes dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et de l'assistance à maîtres d'ouvrage pour le compte de propriétaires privés ou dans celui de la gestion locative. Au-delà de cet élargissement, apparaît la nécessité d'une articulation des différentes missions, de l'accueil en amont à l'accompagnement social des ménages en aval, en passant par une phase de définition de projet fondé sur la

connaissance des besoins, puis de montage d'opération et éventuellement de portage patrimonial, et une autre de gestion locative adaptée. Ce qui caractérise ces pratiques c'est à la fois leur contenu spécifique, mais aussi la nécessité d'intégrer ces différentes interventions dans un même processus, même si elles ne sont pas assurées par les mêmes opérateurs. Dans un tel schéma, la logique de projet fondée sur la prise en compte de besoins diversifiés s'impose et met en cause une logique de produit. Il s'agit d'adapter une offre d'habitat pour des ménages pauvres et précaires. Cette adaptation passant par la diversification de l'offre d'habitat, par la promotion de nouvelles filières de production de logements accessibles (y compris dans le parc privé), par le développement de services nouveaux pour faciliter l'adéquation entre offre et demande (sous-location, agences immobilières à vocation sociale).

En s'inscrivant délibérément comme des prestataires facilitant la mise en œuvre des orientations de l'action publique, les associations contribuent à adapter les réponses mises en place dans le domaine de l'habitat et à réguler a posteriori des dysfonctionnements qui proviennent d'abord d'une insuffisante maîtrise de l'offre. Elles accompagnent ainsi une logique d'action



L'analyse des besoins de relogement avec la famille.

publique qui privilégie la correction à la marge, mais qui laisse le marché produire une offre immobilière en partie inadaptée à une demande fragilisée. L'une est tirée vers le haut, l'autre vers le bas, et il est difficile d'imaginer qu'il suffira de concentrer l'action sur les défavorisés pour restaurer un meilleur équilibre des marchés immobiliers. Certaines dispositions adoptées ces dernières années, qu'elles concernent le financement du logement social (création du PLUS) ou l'investissement privé (amortissement Besson), tentent d'adapter l'offre à la demande émanant des ménages les plus modestes, mais leur effet est encore limité.

Chargées de responsabilités qui les dépassent, les associations risquent d'être durablement mobilisées pour gérer la marge, de contribuer ainsi à la promotion d'un modèle d'intervention qui a perdu le sens de l'intérêt général en favorisant la consolidation de statuts minorés dans le domaine du logement. Mais l'action des associations peut aussi permettre l'adaptation de la politique du logement : au niveau des objectifs en faisant de l'accès au logement et du droit à la mobilité une priorité aussi importante que celle de la produc-

tion de logements neufs, au niveau des modalités d'intervention en contribuant à l'émergence de pratiques permettant de faire face aux nouveaux risques sociaux liés à la dégradation du rapport au travail. En d'autres termes, il s'agit de contribuer à l'élargissement du nombre de places dans l'habitat ainsi qu'à la sécurisation des bailleurs et des locataires dans une logique de solidarité.

René Ballain

René Ballain est chercheur au département CIVIL « Villes, territoires et solidarités » du CERAT, CNRS, Institut d'études politiques de Grenoble. Ses travaux portent notamment sur la dimension sociale de la politique du logement. Il est l'auteur de l'évaluation de la loi Besson publiée par La Documentation française, Promouvoir le droit au logement (1998). Il prépare un ouvrage à paraître fin 2001, Le logement très social.
Rene.Ballain@upmf-grenoble.fr