

Catherine Bourgeois

LES ASSOCIATIONS FACE AUX NOUVELLES POLITIQUES DU LOGEMENT :

ENTRE « INSTRUMENTALISATION » ET INNOVATION SOCIALE

L'accessibilité de certains ménages à un logement est aujourd'hui incertaine. Crise économique, dégradation du rapport à l'emploi, rupture familiale, ont contribué à l'émergence de nouvelles formes de précarité liées au logement : multiplication des sans-abri, des hébergés, « captivité » accrue de certains ménages dans les segments du parc immobilier dévalorisé – tant public que privé –, dégradation des mécanismes d'accès au logement pour les ménages les plus fragilisés. La question de l'habitat a ressurgi depuis une quinzaine d'années sous la forme d'une « nouvelle question sociale ». Fin des années quatre-vingt, diverses mesures gouvernementales tentent de traiter cette question : redéploiement des aides publiques au logement en faveur des populations défavorisées (1988), réforme des attributions de logements sociaux (1986). Mais, il faut attendre 1990 pour qu'émerge clairement un infléchissement de la politique du logement en faveur des populations les plus démunies au travers de la loi Besson (du 31 mai 1990) qui institue le « Droit au logement ». Cette nouvelle législation reconnaît « à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières [...] le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et s'y maintenir ». De même, la loi contre les exclusions (1998), puis la loi Solidarité et renouvellement urbain (2000), confirment l'orientation *sociale* de la politique du logement de la décennie quatre-vingt-dix, constatée et analysée par différents chercheurs¹ (H. Coing, A.-M. Fribourg, 1995).

En instituant le droit au logement pour tous, les récentes politiques publiques du logement ne modifient pas uniquement les finalités de l'action publique mais également les modalités d'intervention et le système d'acteurs chargés de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, les associations se voient confier une place nouvelle dans les dispositifs de production et de gestion du



Association Julienne-Javel d'insertion par le logement.

logement en faveur des plus démunis. Elles interviennent dans le cadre de la médiation locative², de la constitution de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

1. H. Coing parle « d'orientation vers une politique sociale du logement ». A.-M. Fribourg, note que « la politique du logement, en 50 ans, est passée d'une politique de production massive pour répondre aux besoins à une politique qui tend à se limiter à la correction des tendances du marché ».

2. La médiation locative s'est développée en 1995 avec le Plan d'urgence. Elle concerne aujourd'hui 1/3 de la production totale de logements très sociaux en 1996 pour 26 départements ayant répondu à l'enquête. On recense environ 40 000 logements actuellement en sous-location.

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 89, 0180-930-VI-01/89/p. 133-139 © METL.

(MOUS), et contribuent au développement de l'offre d'insertion. Néanmoins, ces nouvelles prérogatives, saisies par de nombreuses associations, ne sont pas sans conséquences sur leur fonctionnement : transformation de leur métier, redéfinition de leur mission, les associations d'insertion par le logement sont aujourd'hui confrontées à de nombreuses difficultés d'ordre financier, sociale ou identitaire, affectant parfois les modalités de leur mission, voire leur pérennité.

En effet, prises par l'urgence du besoin social exprimé par les populations dont elles ont la charge, la plupart des associations ont utilisé les nouveaux dispositifs de financements publics pour répondre à la diversité de la demande sociale : logements d'urgence, centres d'hébergement, sous-locations, logements durables. Ces actions diverses, allant de la sécurisation des bailleurs à la création de nouvelles structures, ont contribué à professionnaliser le milieu associatif dans de nouveaux champs de compétences, de même qu'à améliorer leur reconnaissance auprès des pouvoirs publics. Pourtant, ces évolutions se sont opérées au prix de bouleversements, tant professionnels que structurels, débouchant parfois sur des tensions internes ou sur une crise identitaire plus profonde qui font s'interroger sur le rôle des associations dans le champ du logement des populations les plus démunies.

Les transformations professionnelles, mais aussi les difficultés, voire les contradictions que rencontre actuellement le milieu associatif, sont analysées ici au travers des actions de « médiation locative » menées par les associations en faveur de l'accès au logement social. Cet exemple, certes partiel, illustre les enjeux et les contraintes appréhendés sur le terrain par une grande partie des associations qui assurent ces fonctions de « médiation » entre l'occupant et le bailleur. En effet, les conditions dans lesquelles les associations exercent ces activités de « médiation » ont orienté leur mission vers des formes de sécurisation du rapport locatif qui contribuent à les « instrumentaliser ». Pour autant, leur engagement dans ces nouveaux dispositifs partenariaux les a également conduites sur le chemin de l'innovation sociale. S'appropriant des compétences à la fois techniques, sociales et relationnelles, les associations d'insertion par le logement ont en effet montré leur capacité à agir en tant qu'« acteur » sur la scène du logement et non pas seulement en tant que « médiateur ». Contribuant à la connaissance des besoins et à la production de solutions adaptées, le milieu associatif a joué un rôle central dans l'expérimentation de réponses innovantes tendant à supplanter les déficiences du marché du logement des personnes défavorisées. Néanmoins, ces innovations sociales, conduites le plus souvent dans des conditions de financement précaire ne sauraient perdurer sans une forme de « mutualisation » des risques sociaux encourus. Dans ces conditions, les associations pourraient jouer un rôle d'intégration des pratiques,

jusqu'alors éclatées, des différents acteurs composant le système local d'accès au logement social et améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du droit au logement.

Professionnalisation, reconnaissance et crise des valeurs

L'intervention des associations dans le domaine du logement n'est pas récente. Traditionnellement, leur action sociale dans ce champ s'exerçait par l'intermédiaire de l'accompagnement social ou de la sous-location. De même, leur fonction d'hébergement ou d'accueil d'urgence, puis les réflexions sur la notion « d'habitat adapté » avaient favorisé le rapprochement du milieu associatif avec les organismes HLM dans le cadre de projets de relogement de populations spécifiques. Néanmoins, la loi Besson donne aux associations les conditions d'un élargissement de leur champ d'action dans le domaine du logement des populations démunies. Fortement sollicitées dans la mise en œuvre du droit au logement, les associations peuvent, en plus de leurs interventions traditionnelles, devenir elles-mêmes maîtres d'ouvrage ou encore « agences immobilières à vocation sociale ». Parmi leurs modes d'action, on peut distinguer trois grands types d'intervention :

- La *médiation sociale*, qui vise à favoriser l'accueil ou le maintien dans le logement de familles ayant des difficultés particulières, qu'elles soient économiques, sociales, comportementales, par différents dispositifs : sous-location, « gestion locative adaptée », ou accompagnement social lié au logement, associé le plus souvent à une procédure de « bail glissant »³.
- La *maîtrise d'ouvrage*, qui permet aux associations, après agrément préfectoral, de se constituer en maître d'ouvrage et de bénéficier à ce titre d'aides financières de l'État : PLATS, ANAH, etc.
- La *gestion d'équipement*, qui concerne essentiellement la gestion de centres d'accueil et d'hébergement de personnes en difficulté. Certains de ces centres, agréés par les services sociaux de l'État en tant que CHRS, bénéficient de conditions de financement précises (C. Coulon, X. Cappodano, 2000).

L'engagement des associations dans ces nouveaux dispositifs a contribué à une professionnalisation vers de nouveaux métiers. La professionnalisation des associations s'est effectuée le plus souvent par le biais d'embauche de nouveaux professionnels spécialisés dans les

3. Le principe du bail glissant consiste à accueillir dans le parc HLM un locataire présenté par une association pour une durée temporaire. L'association est locataire en titre pendant cette période « probatoire » ne devant pas excéder en principe deux années, à terme, le dispositif doit déboucher sur un « glissement » du bail au nom du locataire, sous réserve de l'acceptation du bailleur. Pendant la période de sous-location, l'association garantit, en cas de défaillance de la famille, le paiement du loyer et assure généralement un suivi social de celle-ci.

domaines du droit, de l'urbanisme, de l'architecture, mais aussi de l'action sociale. Ces transformations ont été souvent accompagnées d'une réorganisation des structures permettant de coupler des compétences à la fois sociales et techniques au sein de nouvelles entités, proches de « holding sociales » capables d'assurer leur mission sociale tout en répondant aux exigences des financeurs.

« On a monté fin 91 une association qui regroupe quatre centres d'hébergement, des entreprises d'insertion, des clubs de prévention... afin de monter un outil qui puisse apporter des solutions de logement durable aux familles qui ont résolu leurs gros problèmes d'insertion, d'emploi, de santé, etc. Sachant que ces structures associatives n'y arrivaient pas seules. »

Association

Ainsi, la mise en œuvre du droit au logement fait émerger au sein des associations de nouvelles « figures professionnelles » répondant d'une part aux exigences de compétences nouvelles et d'autre part, aux fonctions « d'interface » avec un environnement plus large, notamment en direction des préfectures, des collectivités locales, du FSL, des bailleurs sociaux ou des CAF. Cette professionnalisation a permis d'accroître leur reconnaissance, tant auprès des bailleurs sociaux que des pouvoirs publics⁴.

Pour autant, ces transformations ne sont pas sans conséquences sur l'équilibre interne de leur structure. De nombreuses associations connaissent des crises de fonctionnement qui se manifestent notamment par une tension interne entre deux logiques : une logique « sociale et militante » correspondant au projet associatif initial, (souvent portée par les militants ou bénévoles), et une logique « gestionnaire » liée à l'efficacité des résultats (incarquée par les nouveaux professionnels).

« De fortes tensions internes sont apparues entre le projet militant des administrateurs bénévoles et les obligations de résultats quantitatifs auxquels les professionnels étaient contraints par la nature des financements et des contrôles institutionnels ».

(Jean Marqué)⁵

Pour Renaud Sainsaulieu (1997), « les associations ont été brutalement confrontées à un véritable déficit de compréhension de leur fonctionnement ». En effet, l'engagement des associations dans ces différents dispositifs du « logement institutionnel » est lui-même controversé, en interne comme en externe. Certains voient dans ces nouvelles politiques publiques une « instrumentalisation » des associations qui aboutit par ailleurs à une détérioration du rapport locatif de droit commun. D'autres, au contraire, considèrent que ces mesures permettent d'élargir le champ d'action des associations et d'acquérir de nouvelles compétences susceptibles de répondre aux demandes croissantes du

public. Ce clivage, qui recoupe en partie la dichotomie classique entre les « militants » fondateur du projet associatif et les « nouveaux professionnels » nous renvoie aux spécificités mêmes du milieu associatif et à la question de leur degré d'autonomie à l'égard de politiques publiques.

La crise identitaire des associations d'insertion

Les associations se définissent tout d'abord par l'engagement de différents acteurs autour du « projet collectif », valeur centrale du milieu qui constitue sa première spécificité. En outre, l'association comporte une dimension institutionnelle au sens de Touraine, c'est-à-dire au sens d'élaboration des décisions légitimes dans une collectivité publique :

« C'est en élaborant sa propre construction des formes de coordination collective (domaine d'intervention, types de prestations, rapports aux usagers, recrutement, formation interne, mobilisation des ressources) que l'association se consolide » (Touraine, 1994)⁶.

Ce deuxième trait constitutif des structures associatives leur confère à la fois leur créativité mais aussi leur fragilité. En effet, en l'absence de règles préétablies, les différentes parties prenantes doivent s'accorder pour se donner les moyens d'une action collective.

Enfin, la troisième caractéristique du milieu associatif est d'investir les espaces publics laissés vacants par le marché ou l'État. En conséquence, les associations contribuent, selon certains auteurs, « à la vitalité de ces espaces publics diversifiés et autonomes, indépendants des pouvoirs institués ». D'où la position éminente des associations dans la société civile « autour desquelles peuvent se cristalliser des espaces publics autonomes » (Habermas, 1992)⁷.

La position des associations dans ces espaces publics, de même que leurs liens avec les pouvoirs publics constitue le quatrième trait caractéristique du fonctionnement associatif. Les analyses de J.-L. Laville et R. Sainsaulieu (1997) montrent comment, depuis la décentralisation, les rapports entre les pouvoirs publics et les associations se sont modifiés, confirmant les

4. Les récentes politiques publiques traduisent cet infléchissement en faveur des associations. Alors qu'elles s'estimaient peu associées dans la mise en œuvre des PDL à l'origine de la loi Besson, la loi contre les exclusions puis la loi SRU témoignent d'une évolution de leur reconnaissance en tant qu'acteurs par les pouvoirs publics. Dans le domaine de l'attribution des logements sociaux, la loi cherche à accroître la transparence et donne aux associations la capacité de contrôler à posteriori les « anomalies » du système au regard du dépassement du délai moyen d'attribution.

5. In *Sociologie des associations*, J.-L. Laville et R. Sainsaulieu, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

6. Touraine, *Production de la société*, Paris, La Découverte, 1994.

7. Habermas, « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n° 18, 1992, p. 186.

modalités « néo-libérales » et « social-étatiques » à savoir :

- Conformément à la logique néo-libérale, les pouvoirs publics deviennent dans un certain nombre de champs les donneurs d'ordre achetant des prestations de services aux associations après les avoir choisies



L'étrangeté au cœur de l'utile.

grâce à des procédures d'appels d'offres. L'accent est mis sur la « contractualisation » qui implique un mode de financement basé sur des actions précises dans le cadre d'un contrat dont le renouvellement est loin d'être assuré.

- Le deuxième mode de relation observé par les auteurs cités est un registre instrumental qui vaut surtout pour les associations mobilisées dans la lutte contre l'exclusion. « En même temps qu'est reconnu leur rôle irremplaçable dans le maintien du lien social, les associations sont utilisées comme de simples auxiliaires des institutions ».

Ces deux registres ne laissent guère de place à l'hypothèse solidaire. Pourtant, comme le constatent les auteurs, « réduire les associations à ces deux fonctions revient à occulter leur dimension autonome d'êtres collectifs producteurs de citoyenneté, de lien social, de

participation et d'anticipation sociale, de projets propres s'ancrant dans la demande des populations, des usagers, des citoyens. C'est dénier leur espace particulier et autonome dans la société comme leur fonction d'interpellation et d'expression ». Qu'en est-il des associations mobilisées dans la lutte en faveur du logement ? L'analyse des pratiques associatives dans ce secteur tend vers un modèle « instrumental » proche d'une logique de sous-traitance. Néanmoins, les associations concernées font également preuve sur le terrain d'une capacité à inventer de nouveaux modes de relation et à produire des solutions de logement innovantes.

La médiation locative⁸ : entre instrumentalisation et innovation sociale

Les pratiques de médiation locative se sont généralisées dans le cadre de la loi Besson puis de la loi contre les exclusions qui instaure en 1998 un financement spécifique, l'aide à la médiation locative (AML), destinée à favoriser l'accueil ou le maintien dans leur logement de ménages fragilisés. Après les étapes de logement d'urgence ou d'hébergement, la finalité de la médiation locative, telle qu'elle est envisagée dans les textes, consiste à accompagner socialement ou financièrement un ménage censé pouvoir occuper à terme un logement de façon autonome. L'image du parcours résidentiel ascendant est implicitement contenue dans la démarche qui envisage qu'après avoir traversé ces différentes formes de logement, correspondants souvent à différents statuts d'occupation : hébergés, sous-locataire, bénéficiaire d'un « bail glissant » sous condition d'un accompagnement social, l'occupant puisse à terme bénéficier d'un logement autonome dans un statut de droit commun. Néanmoins, sur le fond, certaines ambiguïtés persistent : la médiation locative vise-t-elle l'insertion d'une famille ou la sécurisation du bailleur (paiement du loyer par l'association en cas d'impayés, intervention en cas de trouble de voisinage, voire expulsion du logement en cas de rupture par la famille du contrat d'accompagnement social effectué par l'association) ? Quelle est l'efficacité de ces dispositifs du point de vue des populations bénéficiaires ? Atteignent-ils leur objectif de production d'une offre de logement durable ou maintiennent-ils les populations fragilisées en situation « d'assistance » dans des statuts d'occupation précaires ? Enfin, du point de vue des acteurs, et notamment des associations, quels sont les enjeux de cette nouvelle gestion des risques inhérents à la médiation locative ?

8. Les analyses présentées ici sont tirées d'une étude plus large menée pour le compte du Ministère du Logement, Plan Urbanisme Construction et Architecture, portant sur « Les processus d'intermédiation entre les organismes HLM et les associations ». C. Bourgeois, septembre 2000.

L'étude des relations partenariales entre les associations et les organismes HLM dans le cadre de la médiation locative montre les limites et les contraintes auxquelles sont confrontés les opérateurs associatifs. Placées dans un jeu nouveau vis-à-vis de leurs partenaires bailleurs, les associations voient leur mission évoluer (sélection des publics, légitimation de leur action, sécurisation des bailleurs), elles développent des stratégies d'« émancipation » contribuant, d'une part à une modification des pratiques, (recherche de baux directs) et, d'autre part à une recomposition du système d'acteurs par une recherche d'alliance avec de nouveaux partenaires.

Les associations d'insertion par le logement sont-elles des « médiateurs » ?

« La médiation se définit comme l'action de mettre en relation, par un tiers appelé « médiateur », deux personnes physiques ou morales, sur la base de règles et de moyens librement acceptés par elles, en vue de la prévention d'un différend ou de sa résolution, de l'établissement ou du rétablissement d'une relation sociale » (De Briant et Palau, 1999). Elle représente « un nouveau mode de régulation sociale [...] dont le développement s'inscrit dans la crise des mécanismes de régulation, qui touche non seulement l'institution judiciaire mais aussi la famille, l'école, le quartier, l'entreprise [...] » (Bonafé-Schmitt, 1988, 1992).

Peut-on y ajouter le logement ? Les différentes caractéristiques de la position du médiateur contenues dans ces définitions sont-elles transposables à ce que l'on nomme la « médiation locative » dans le domaine du logement des populations démunies ?

La « médiation locative » semble polymorphe. Elle désigne tout d'abord une « action sociale » consistant le plus souvent en un accompagnement social lié au logement. Elle représente également un mode de financement, l'aide à la médiation locative (AML) qui concerne aujourd'hui environ 20 000 logements pour une somme globale de 60 millions de francs francs. Enfin, la médiation locative consiste en une posture juridique (entre le propriétaire bailleur et l'occupant du logement), qui met l'association dans une double position consistant : soit à se substituer aux devoirs et obligations du bailleur (en assumant directement les coûts d'inoccupation et de remise en état des logements sous-loués), soit à suppléer aux carences éventuelles du locataire, en assurant, à la place du bailleur, les risques financiers liés à la gestion locative. Ce déplacement des risques financiers traditionnels du bailleur vers l'association place l'association en position « d'assureur social », garantissant la couverture des risques financiers en cas d'échec social. Ces responsabilités nouvelles, exercées dans une logique « assurantielle », éloignent quelque peu les associations concernées du rôle d'intermédiaire « facilitateur » d'une relation sociale

entre deux acteurs, caractéristique de leur position dans d'autres champs de la médiation. En effet, en assurant cette posture de « garant du risque », les associations ne sont plus seulement des « prestataires de service social » mais des « gestionnaires du risque locatif ».

La « neutralité » du tiers en position de médiation nous semble également devoir être remise en cause. En effet, l'association d'insertion exerce son intervention sur une population ciblée, dont les caractéristiques sociales justifient précisément la démarche de médiation. L'opérateur social qui gère ce type de publics ne représente pas un acteur « neutre » pour le bailleur sollicité. En outre, les candidatures en provenance des associations constituent pour les bailleurs sociaux une filière d'accès « particulière » qui véhicule un ensemble de représentations, plus ou moins positives, sur les populations dont elles ont la charge. Par ailleurs, cette « filière sociale » d'accès au logement est elle-même en concurrence avec d'autres « réservoirs » des logements locatifs sociaux que sont les préfectures, les communes ou les Comités interprofessionnels du logement). Enfin, la notion de choix du tiers « librement consenti par les acteurs » ne semble pas appropriée pour illustrer les relations entre les associations et les organismes HLM. En effet, dans le cadre de la médiation locative, l'association n'est pas choisie par le locataire pour exercer ce rôle. Cette dernière n'est pas un intermédiaire mais un « prescripteur », qui choisit le candidat au logement plutôt que l'inverse. Du côté des organismes HLM, s'il est vrai que ceux-ci choisissent les associations qu'ils vont mandater pour effectuer cette mission, le caractère d'injonction des récentes politiques publiques qui « somment » les organismes HLM d'accueillir davantage de ménages relevant de la catégorie « très sociale » (incitation par l'offre et par des procédures d'attribution concertée, augmentation des contrôles a posteriori sur le caractère social des entrées dans le parc HLM.) de même que la paupérisation globale de la demande dans certains sites réduisent les marges de manœuvre des bailleurs sociaux.

La posture ainsi décrite des associations d'insertion dans le cadre de la médiation locative se démarque des fonctions de médiation qu'elles exercent habituellement, qui elles-mêmes revêtent des formes variées. Le terme de médiation nous semble ici trompeur dans la mesure où il occulte le transfert de responsabilité et la position « d'assureur social » caractéristique de ces associations qui assument à la fois la gestion du risque (par leur travail social) et le risque lui-même par leur couverture financière en cas d'échec. Malgré cela, cette posture n'augmente pas réellement les capacités d'action des associations, en effet, elle ne suffit pas à asseoir leur légitimité qui doit elle-même être soumise à l'exercice de la preuve. L'association aura à apporter « la preuve » de ses capacités pour être reconnue comme

partenaire légitime auprès des bailleurs sociaux et exercer cette fonction de « médiation locative ».

La légitimation par la preuve

Les associations d'insertion par le logement, « garant social » de la bonne exécution du rapport locatif, doivent apporter la preuve de leurs capacités à jouer cette fonction pour réduire la méfiance des organismes HLM à leur égard. Ces derniers n'engageront leur collaboration qu'avec les institutions qui leur semblent « crédibles ». La confiance des bailleurs sociaux ne dépend pas uniquement du savoir-faire ni des compétences sociales de l'association, elle ne sera accordée que si celle-ci présente une bonne solidité financière. Assignées à une logique « d'efficacité sociale » destinée à légitimer leur action et à minimiser leur propre risque financier, les associations médiatrices se trouvent dans une situation de compromis entre les publics dont elles ont la charge et les institutions susceptibles de les loger. Elles sont conduites à sélectionner parmi leur public, les ménages les plus « probants ». Ainsi, elles choisissent leur candidat au relogement en fonction de leur capacité présumée à respecter le projet d'insertion et à assumer, à terme, le glissement du bail. Certaines, notamment parmi les Collectifs de relogement de la région Île-de-France, disent s'autocensurer et ne pas présenter de candidatures sur certains sites, sachant qu'elles seront refusées. Dans ce contexte, les « ayant droit » de la médiation locative se définissent moins par leurs « besoins » que par leur « capacité » à entrer dans un processus vertueux d'insertion. Cette logique de l'action sociale qui consiste à choisir les moins défavorisés



Association Julienne-Javel : une famille découvre les plans de son logement.

parmi les plus démunis, n'est sans doute pas nouvelle, néanmoins dans le domaine du logement comme dans d'autre, elle pose le problème de l'action solidaire envers les « vrais démunis », c'est-à-dire ceux qui ne présentent que peu de chance d'insertion ou de (ré)

insertion sociale. Face à l'augmentation des impayés de la part des locataires, certaines associations ont dû recourir à des procédures contentieuses, ou rompre le bail et procéder à des expulsions⁹, entrant dans une logique de gestionnaire, proche de celle des bailleurs.

Innovation sociale et intégration du système d'acteurs

Le partenariat avec les organismes HLM a donné lieu à différents modes de relation, que l'on peut regrouper en trois modèles distincts¹⁰ :

- la coopération « réticente », vécue par les gestionnaires sur le mode de la méfiance, correspond également au choix de certaines associations de développer leurs propres produits, en direction du parc privé ou de la maîtrise d'ouvrage,
- la coopération « instrumentale », la plus répandue dans l'échantillon observé, correspond à un mode de gestion locatif qui vise la sécurisation du risque,
- la coopération innovante, souvent expérimentale, place les partenaires dans un jeu « gagnant gagnant » permettant à chacun de résoudre ses objectifs en passant par l'autre.

Ces expériences, plus ou moins satisfaisantes pour les deux parties, ont débouché sur une évolution des pratiques et/ou une amélioration des modes opératoires. Ces nouveaux partenariats ont contribué à l'émergence de stratégies innovantes, irréductibles à un affaiblissement de la mission sociale. Ainsi, pour pallier les difficultés d'accès au logement de leur public, les associations développent différentes stratégies qui concernent aussi bien leur politique interne que leurs relations avec les autres partenaires du logement social (mairies, préfectures, CIL). Certaines diversifient leur partenariat avec un nombre important de bailleurs sociaux, recherchant des relations privilégiées avec certains d'entre eux. Cette politique de prospection, activité à part entière dans certaines associations, est justifiée par la pluralité des critères de chacun des bailleurs et la diversité des contextes locaux. D'autres, remontant les filières classiques d'attribution des logements sociaux, cherchent à développer leurs relations avec les réservataires légaux des logements sociaux (préfectures et communes). Elles négocient leurs candidatures par le biais du contingent préfectoral, tentent de convaincre les communes pour éviter le rejet de leurs

9. Une association, proche du conseil général d'un département de l'Île-de-France, a payé le loyer d'une famille pendant onze ans, correspondant à une dette de 270 000,00 F, avant de recourir à une procédure d'expulsion, très mal perçue par l'opinion publique et les médias. « Il a fallu cinq ans de procédure d'expulsion. On a eu le DAL et les médias sur le dos. C'est difficile de faire comprendre aux médias pourquoi une association dont le but est le relogement des plus démunis demande une expulsion. Il y a eu des articles dans la presse locale ».

10. Bourgeois C., « Le rôle des associations dans l'accès au logement social ». In *Logement de Passage*, Cl. Lévy-Vroelant (éd.), Paris, L'Harmattan, 2000.

candidatures lors des commissions d'attribution ou recherchent des alliances auprès des Comités Interprofessionnels du logement (CIL), de plus en plus souvent sollicités pour aider les associations dans leurs démarches de relogement. De façon générale, un nombre croissant d'associations considère que l'élargissement du partenariat devient une condition nécessaire à l'accomplissement de leur mission de relogement et s'investit dans le champ relationnel de la négociation. De fait, leur professionnalisation évolue vers des fonctions d'animation de réseau, susceptibles d'« intégrer » les pratiques locales jusqu'alors éclatées.

La démocratie entre intégration et différenciation

Le milieu associatif est tenaillé entre deux logiques, la première, que nous qualifions de logique « d'intégration », les place dans un rôle instrumental de « sécurisation » de la demande à travers différents dispositifs de médiation locative ; la deuxième, logique de « différenciation » consiste à dépasser les contraintes du système édicté par les pouvoirs publics et à inventer de nouvelles formes d'action et de partenariat. Ces deux logiques, non exclusives, maintenues dans un jeu d'équilibre subtil entre « intégration » et « différenciation » ont permis aux associations non seulement de survivre mais aussi d'innover. Au-delà de leur rôle,

certes instrumentalisé, de sécurisation dans le cadre de la médiation locative, les associations contribuent à la connaissance des besoins et à la production de solutions innovantes. Mais, dans le fonctionnement actuel du système, elles semblent exercer une fonction plus large sur la scène du logement comme dans le champ de l'action publique. Pas uniquement « médiateurs » dans le relation locative mais aussi « intermédiaires » entre les différents acteurs du système : pouvoirs publics, préfectures, communes, CIL et bailleurs sociaux, les associations assurent une certaine régulation des relations entre les différents acteurs. Elles disposent potentiellement d'une capacité à jouer une fonction d'intégration des différentes logiques d'acteurs, rôle central eu égard aux dysfonctionnements actuels du système qui souffre surtout d'un déficit d'« intégration ». La logique dominante du système local, caractérisée par un jeu d'« externalisation » des responsabilités vers des acteurs tiers (Bourgeois, 1996), nous semble en effet pouvoir être amoindrie sous l'effet des nouveaux processus de négociation de l'action publique, stimulés par les associations. Acteurs de nouvelles formes de gouvernance urbaine, « entrepreneurs de négociation » selon l'acception de Jean-Pierre Gaudin (1999), les associations participeront-elles à l'émergence de nouvelles formes de démocratie sociale ?

Catherine Bourgeois

BIBLIOGRAPHIE

Benguigui F. (dir.), (1997), *La politique du logement à l'épreuve de la précarité*, Plan Construction et Architecture, Paris, Ministère du Logement.

Bourgeois C., (2000), « De l'hébergement au relogement : le rôle des associations dans l'accès au parc social », in Lévy-Vroelant Cl. (dir.), *Logements de passage*, Paris, L'Harmattan.

Bourgeois C. (1996), *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

Coing H. et Topalov Ch., (1995), « Crise, urgences et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », in Ascher (dir.), *Le logement en question*, Paris, Éditions de L'Aube.

Coulon C. et Capodano X., (2000), « L'évolution de l'hébergement institutionnel : l'exemple du CHRS », in Lévy-Vroelant, *Logements de passage*, Paris, L'Harmattan.

Daran M., Maurel E., (1995), « Mise en œuvre du droit au logement et segmentation des publics », in *Loger les personnes défavorisées*, Ballain R., Benguigui F. (dir.), Paris, La Documentation Française.

Crozier M. et Friedberg E., (1977), *L'Acteur et le Système*, Paris, Le Seuil.

Fribourg A.-M., (1998), « L'évolution des politiques du logement depuis 1950 », in *Logement et Habitat, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Gaudin J.-P., (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Habermas, (1992), « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n° 18, p. 186.

Laville R. Sainsaulieu R. (dir.), (1997), *Sociologie des associations*, Paris, Desclée de Brouwer.

Lévy-Vroelant Cl. (dir.), (2000), *Logements de passages, formes, normes et expériences*, Paris, L'Harmattan.

Paugam S., (dir.), (1996.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

Touraine A., (1994.), *Production de la société*, Paris, La Découverte.

Catherine Bourgeois, sociologue, est maître de conférences au Conservatoire national des Arts et Métiers, et chercheur au Centre national de la recherche scientifique, UMR LOUEST, Centre de recherche sur l'habitat.
< catherine.bourgeois@paris-ladefense.archi.fr >