Le rôle des cadres administratifs intermédiaires
dans l'inscription locale des politiques sociales du logement
(note de synthèse)

Cégolène Frisque
Maison des sciences de l'homme et de la société – Université de La Rochelle
Sous la direction de Johanna Siméant et Michel Dobry
Programme « Enjeux locaux, acteurs et destinataires de l'action sanitaire et sociale »
Mission Recherche du Ministère des affaires sociales et du travail

La présente recherche porte sur l'activité des cadres administratifs spécialistes du logement des personnes défavorisées et sur leur rôle dans l'inscription locale de cette politique publique. Le domaine des « politiques sociales du logement » ou du « logement des personnes défavorisées » recouvre une mosaïque de dispositifs qui se sont superposés, en particulier depuis le début des années 1990. Les deux domaines principaux concernent les aides aux ménages, financières[1] et socio-éducatives[2], d'une part et les mesures de développement et de diversification de l'offre de logements[3] d'autre part, auxquels s'ajoutent des domaines périphériques comme l'amélioration des procédures d'attribution de logements sociaux, la « prévention » des expulsions et l'hébergement et l'accueil des personnes en difficulté, qui comportent des dispositifs institutionnels spécifiques, mais qui s'intègrent au même secteur d'intervention. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a rassemblé et conforté l'ensemble de ces dispositifs au sein d'un texte commun, en réaffirmant le principe du « droit au logement », qui était cependant déjà inscrite dans les lois précédentes, et en renforçant la coordination départementale de l'ensemble.

Pour mener cette analyse, un important travail empirique et documentaire a été réalisé sur trois sites : les Sables d'Olonne et la Vendée, la Rochelle et la Charente Maritime, et St-Nazaire et la Loire Atlantique. Le travail d'enquête a consisté en une soixantaine d'entretiens, menés de manière peu directive, complétés par le recueil de nombreuses sources documentaires (plaquettes, documents officiels, rapports d'activité, organigrammes internes et composition des conseils d'administration, budgets, formulaires et documents de liaison…). Le site vendéen a été exploré de manière très approfondie, tandis que les deux autres sites ont été analysés plus rapidement

---

[1] Le Fonds de Solidarité pour le Logement attribue des aides financières aux ménages en difficulté pour l'accès au logement (dépôt de garantie, premier mois de loyer…) et pour le maintien dans le logement en cas d'impayés de loyer (sous forme de prêts sans intérêts ou de dons, accompagnés de la négociation d'un plan d'apurement avec le propriétaire).

[2] Il s'agit des mesures d'accompagnement social lié au logement.

[3] Divers types de dispositions permettent en effet de proposer des logements spécifiques pour les « défavorisés » : prêts locatifs aidés très sociaux puis d'intégration, permettant de compléter le financement des logements sociaux pour les adapter ou les rendre accessibles financièrement aux plus en difficulté ; « programme social thématique », apportant des subventions aux propriétaires privés réhabilitant un logement pour le louer à des défavorisés ; résidences sociales et pensions de famille fournissant un logement temporaire à certaines catégories de population…

Les cadres administratifs étudiés ici sont situés à un échelon hiérarchique intermédiaire entre celui des agents « de terrain », « street level bureaucrats »[4], en particulier les travailleurs sociaux, et celui des hauts fonctionnaires – « top level bureaucrats » – et des hommes politiques, souvent étudiés dans leurs interactions en tant qu'élites du système politico-administratif, notamment au plan local. Comment comprendre et analyser le travail effectué par ces cadres spécialisés ? Quelles relations professionnelles se construisent dans l'exercice de cette activité ? Quels résultats cette activité administrative a-t-elle sur la définition locale des politiques sociales du logement ? Telles sont les questions auxquelles nous nous efforçons de répondre dans cette recherche, en étudiant d'abord qui sont les acteurs institutionnels concernés et comment ils se positionnent, puis en examinant les multiples relations qu'ils entretiennent et enfin en analysant les résultats de leur travail à travers les différents aspects du fonctionnement des dispositifs mis en place.

Plus généralement, cette recherche vise à donner des outils pour comprendre et expliquer la diversité des modes d'inscription locale des politiques sociales du logement et des configurations locales des acteurs impliqués. En effet, au delà du constat de la variété de ces systèmes locaux, on a été amené à élaborer des outils d'analyse de ces réalités locales complexes, en proposant des hypothèses explicatives – situées essentiellement du côté des investissements et dispositions des acteurs et de la sédimentation des choix institutionnels.

L'hétérogénéité des positionnements des acteurs administratifs par rapport aux politiques sociales du logement

Selon les configurations locales, les différentes institutions, y compris les administrations déconcentrées de l'Etat, s'investissent inégalement dans les politiques sociales du logement. Cet investissement différentiel se matérialise à travers le personnel qui est affecté à la mise en œuvre de ces actions ou à la gestion de cette politique. Le nombre de personnes en charge de ces dossiers et/ou la part du temps de travail qu'elles y consacrent, leur niveau hiérarchique (catégorie A, B ou C de la fonction publique), le positionnement de leur groupe ou de leur responsable dans l'organigramme général de l'institution, le niveau de qualification et de spécialisation des titulaires des postes, constituent des indices convergents de l'engagement de l'institution.

L'investissement des acteurs institutionnels peut concerner la « gestion » pratique des procédures et des dossiers individuels, effectuée au niveau des agents administratifs de rang B ou C, et/ou le « pilotage administratif » du dispositif, alors assuré par les agents de catégorie A ou B (sous la direction des élus dans le cas des collectivités locales, et/ou des hauts fonctionnaires). Ce pilotage administratif renvoie au travail de suivi, de contrôle et d'orientation permanent du fonctionnement de ces dispositifs, qui constitue le support d'une prise en charge plus explicitement « politique » du sujet. On fait ici l'hypothèse que ce pilotage administratif, ce travail

[4] Concept que Pierre Bourdieu (« La démission de l'Etat », *La Misère du monde*, Paris : Le Seuil, 1993, p. 222) a emprunté à M.Lipsky (*Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York : Russel Sage Fundation, 1980).

intermédiaire entre la gestion concrète des cas individuels et la prise de décision politique donnant forme à la politique publique, est indispensable à cette dernière.

Les organigrammes et affectations des administrations constituent en fait une forme « d'objectivation » sociale des investissements relatifs de leurs responsables successifs, à la manière d'une sédimentation historique, dont on peut analyser a posteriori la coupe transversale. En effet, les choix organisationnels et les affectations dépendent des orientations et de l'investissement personnels des responsables qui les font – particulièrement dans le cas d'une politique reposant sur l'initiative et le partenariat local. Et elles ont ensuite une dimension quasiment « instituante », les organigrammes, l'organisation formelle et informelle du travail, et les routines d'activité – porteuses de catégories mentales – progressivement mises en place par les agents administratifs tendant ensuite à se stabiliser et à se reproduire.

Au niveau individuel, l' « engagement » des cadres administratifs dans les politiques sociales du logement peut aussi être plus ou moins fort, allant d'un rapport de type « militant » à ces politiques comprises comme une promotion du « droit au logement » à un rapport plus neutre, voire indifférent ou même désengagé. Cette différenciation s'ancre dans des dispositions construites dans la trajectoire des personnes et réactivées par leur insertion dans des groupes et réseaux syndicaux, politiques, associatifs, ou parfois simplement affinitaires, et par leur exercice de pratiques entretenant ou renforçant les identifications militantes (lecture de revues, journaux et ouvrages, participation à des réunions ou conférences…).

Le travail de pilotage administratif combine deux processus, un processus de d'implémentation de la règle et un processus de formulation des besoins, le premier étant de type déductif ou descendant et le second de type inductif ou ascendant. Dans le premier cas, il s'agit de mettre en œuvre, d' « appliquer » une politique publique définie de manière abstraite pour la faire entrer dans les faits, suivant une logique que l'on qualifier de « réglementaire ». Dans le second cas, il s'agit de faire « émerger » les besoins des populations, de les identifier et d'y répondre, en s'appuyant sur les comptes-rendus des travailleurs sociaux, une expérience du « terrain » qui peut être plus ou moins directe ou médiatisée, selon une logique de l'on peut qualifier de « sociale ».

Ces deux processus sont à la fois complémentaires et constitutifs de l'activité administrative d'une part, et partiellement contradictoires de l'autre. Les deux mouvements, consistant à appliquer une règle d'une part et à évaluer des besoins pour y répondre d'autre part sont en effet les deux versants indispensables d'une action administrative, de la mise en œuvre d'une politique publique. Cependant, les procédés cognitifs employés et les logiques d'action sous-jacentes diffèrent nettement. D'un côté, le « devoir-être » prime et « l'être » doit y être adapté, les objectifs généraux, les procédures formalisées, les règles définies abstraitement constituent la référence cognitive, et il s'agit de faire entrer la réalité sociale dans ces cadres. De l'autre côté, ce sont la réalité sociale et les besoins des populations qui constituent les références cognitives, les mesures à mettre en œuvre ne constituant que des outils pour répondre aux besoins.

Ces deux logiques se combinent selon des configurations multiples. L'une ou l'autre peut être dominante, mais elles peuvent aussi s'équilibrer de diverses manières selon les individus ou les secteurs. Chaque personne tend à faire prévaloir

l'une ou l'autre de ces deux logiques, selon les différents éléments constitutifs de sa socialisation professionnelle, et chaque service et chaque institution comporte un dosage particulier, selon les dispositions professionnelles des agents et leurs proportions, et enfin en fonction de la présence d'un service social au sein de l'institution et les rapports plus ou moins médiatisés entretenus avec celui-ci.

Par ailleurs, les orientations mises en œuvre par les acteurs institutionnels intervenant dans les politiques sociales du logement renvoient à des conceptions plus générales du logement et du « social », de leur propre rôle dans ces domaines et des politiques à y mener. Les services déconcentrés de l'Etat, malgré le caractère national de leur administration et des politiques qu'ils sont sensés « appliquer », peuvent aussi en pratique avoir des orientations hétérogènes selon les départements, reposant sur des conceptions différenciées du logement et du social.

En ce qui concerne les représentations socio-politiques du logement tout d'abord, on peut repérer d'un côté des acteurs endossant une conception « volontariste » de l'action à mener, se donnant un rôle d' « aménageurs », et de l'autre, des acteurs défendant une conception « non-interventionniste » du rôle des pouvoirs publics. Les premiers estiment que leur administration (service de l'Etat ou collectivité locale), doit orienter activement l'évolution de l'habitat dans leur secteur géographique de compétence, doit impulser des initiatives locales, afin de contribuer à modeler les structures de l'habitat local, tandis que les seconds estiment que l'initiative doit revenir aux acteurs publics et privés de la construction, bailleurs sociaux, propriétaires privés, et éventuellement tissu associatif, leur propre rôle se bornant au mieux à contribuer au financement de certains projets, au pire à se désengager totalement.

Le positionnement des acteurs institutionnels vis-à-vis des politiques sociales du logement est aussi intimement lié à des conceptions du « social », entendu ici au sens de mode de prise en charge des personnes en difficulté et à des représentations de « l'intervention sociale ». On peut ici aussi observer une forte tension entre « non-interventionnisme » et « volontarisme ». D'un côté, il s'agit de gérer les effets sociaux de la désaffiliation de pans entiers de la population[5], à la précarisation croissante des couches populaires liée compétition sociale dans le cadre d'une société où la précarité devient généralisée, en accordant des « aides » compensatrices, de nature quasi caritative, de l'autre, il s'agit de contrarier ces logiques, de redistribuer des richesses trop inégalement réparties et de garantir des « droits ». D'une part, la responsabilité des problèmes est avant tout individuelle, d'autre part, l'explication des difficultés sociales est recherchée dans le fonctionnement même des institutions sociales, du monde du travail ou du secteur du logement notamment. D'un côté, le fonctionnement de la société est considéré comme « donné » voire naturel, et l'existence de victimes de celui-ci est perçu comme inéluctable ; de l'autre, on cherche à corriger ces dysfonctionnements, en s'appuyant sur un projet collectif émancipateur.

Ces tensions sont aussi particulièrement nettes dans le secteur de l'urgence et de l'insertion. D'un côté, il s'agit d'amener le bénéficiaire à prendre en charge son intégration sociale, à (re)devenir autonome dans sa relation au logement et, plus

---

[5] Sur ces processus macro-sociaux, voir notamment Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard (Coll. « Folio-Essais »), 1995.

généralement, responsable de son existence; de l'autre, il s'agit de le protéger et de le mettre à l'abri en tant que « victime », qui a « droit » à diverses formes « d'assistance ». Dans un cas, c'est la phase de sortie du dispositif, au terme d'un processus d'intégration sociale, qui focalise l'attention ; dans l'autre, c'est la phase d'entrée dans le dispositif, associée à la reconstitution d'un lien social minimal dans un contexte de rupture, qui capte toutes les énergies.

La stabilisation des relations internes et externes des cadres intermédiaires des politiques sociales du logement

Les relations qu'entretiennent les cadres administratifs avec les membres de leur administration peuvent prendre des formes variables, selon leur position interne, le mode de gestion du personnel ou les rapports hiérarchiques qui prévalent, mais aussi selon leur positionnement personnel par rapport à l'institution. Leurs interactions, multiples et répétées, tendent à dessiner un système de relations internes, qui définit l'autonomie relative du service. Les relations des cadres administratifs avec leurs supérieurs hiérarchiques, administratifs ou politiques, peuvent aller d'un rôle de relais à une revendication d'autonomie et d'usage stratégique de l'appareil institutionnel et même jusqu'à une position de bastion militant, pointe avancée de la défense du « droit au logement » en l'occurrence.

Les rapports hiérarchiques concrets dépendent d'abord d'un certain nombre de facteurs objectifs, comme le mode de recrutement et de gestion des personnels, le turn-over des agents d'une part et des responsables de l'autre, la fréquence des instructions directes, le niveau de codification de l'activité et le mode de coordination de l'action, ou encore la prégnance des procédures de contrôle. Globalement, l'autonomie des services déconcentrés de l'Etat par rapport à leur direction « politico-administrative » est beaucoup plus nette qu'au sein des collectivités locales. On peut cependant se demander si la diffusion des techniques de « management » au sein des administrations ne risque pas mettre en cause la possibilité même des situations où un service devient promoteur de politique publique et innovateur exemplaire.

Mais ces facteurs « objectifs » ne sauraient expliquer entièrement la grande variabilité locale des rapports hiérarchiques existant au sein d'une même administration et de l'autonomie relative des services. Des facteurs plus subjectifs et une dimension identitaire doivent aussi être analysés. Certains cadres intermédiaires se considèrent avant tout comme une émanation de leur hiérarchie, des représentants de l'institution à laquelle ils appartiennent. En revanche, d'autres valorisent l'usage stratégique qu'ils peuvent faire des rapports hiérarchiques, en soulignant la manière dont ils cherchent à s'assurer l'appui de leurs supérieurs en se conformant en apparence aux attentes de ces derniers et en retraduisant leurs résultats et leurs demandes dans le langage, les catégories et objectifs officiels de leur institution. Entre ces deux extrêmes, une multitude de positions intermédiaires et de compromis peuvent exister.

Par ailleurs, la forme que prennent les relations horizontales entre les différents spécialistes du logement des défavorisés, et le niveau de coopération qui caractérise ces rapports, sont fortement influencés par le mode de gestion départemental du FSL. Le travail de pilotage administratif du FSL apparaît comme un support

particulièrement précieux pour développer une concertation plus globale sur l'inscription locale des politiques sociales du logement, et pour établir des relations de coopération plus générales. Cependant, le mode d'administration du FSL choisi opère une disjonction ou au contraire une coordination plus ou moins fortes entre ces niveaux, et permet inégalement la consolidation de telles relations. La gestion directe apparaît ainsi comme un facteur favorable à une coopération locale renforcée, même si elle peut parfois menacer les acteurs d'une routinisation de l'action menée, tandis que la gestion associative favorise l'éclatement et le désengagement des acteurs institutionnels, la « mission inter-services » pouvant d'une autre manière aboutir à une institutionnalisation quelque peu stérilisante.

Les relations des cadres administratifs spécialisés dans le logement des défavorisés, avec les divers acteurs associatifs, para-publics ou privés du secteur prennent aussi des formes différentes selon les administrations et les secteurs géographiques, dessinant des réseaux locaux plus ou moins intégrés et auxquels les acteurs institutionnels sont inégalement connectés. Ces opérateurs locaux entretiennent des relations différenciées avec les administrations concernées par leur activité, se caractérisant selon le niveau d'indépendance de la structure et selon la convergence ou la divergence de ses objectifs par rapport à ceux de l'institution.

Deux types de réseaux se superposent et se croisent, mais sont rarement intégrés localement, un premier constitué autour du domaine du logement (autonome) des défavorisés et un second autour de l'hébergement et de l'urgence sociale. Chacun de ces réseaux est inégalement étendu, dynamique et coordonné localement, sur une base qui est généralement davantage intercommunale que départementale. Les acteurs institutionnels étudiés, étant eux constitués sur une base départementale, peuvent entretenir des relations plus ou moins étroites avec ces opérateurs, et se positionner de manière différenciée par rapport à ces réseaux, en y demeurant étranger et extérieur ou en s'y connectant.

En ce qui concerne les réseaux constitués autour du logement autonome (social et adapté), l'intégration locale l'ensemble des acteurs concernés est souvent assez limitée, les contacts demeurant souvent bilatéraux voire individuels, la connexion des acteurs institutionnels avec ces réseaux étant variable. L'implication des municipalités et le rôle qu'elles se donnent dans ce domaine apparaît comme un élément particulièrement déterminant de ces configurations locales, à la fois via les rapports entretenus avec le tissu associatif et via l'engagement dans la politique du logement social.

Un second réseau d'acteurs locaux se constitue autour des dispositifs d'urgence et d'insertion. En effet, la prise en charge, l'accueil et le suivi des personnes sans domicile sont assurés par tout un ensemble de structures formant une architecture particulièrement composite – numéro de téléphone 115, service d'accueil et d'orientation, CCAS, service social départemental, structures d'hébergement ou associations caritatives... Selon les localités, ces diverses organisations sont inégalement présentes, ont des rôles variables, suivant un partage des publics spécifique, et sont diversement intégrées dans des réseaux plus ou moins informels ou partiellement institutionnalisés.

Plus généralement, ces réseaux peuvent être plus ou moins structurés, mais ils s'organisent essentiellement au niveau local, c'est-à-dire municipal ou intercommunal, alors que l'activité des cadres administratifs intermédiaires spécialisés étudiés ici s'exerce essentiellement au niveau départemental, le

fonctionnement des dispositifs, la stabilisation des partenariats et la définition des modes de fonctionnement et des objectifs généraux étant prioritairement définis à cet échelon. Les administrations départementales entretiennent généralement des rapports moins étroits avec ces réseaux locaux constitués d'une part autour des dispositifs d'accès au logement et d'autre part autour des dispositifs d'urgence et d'insertion, que les collectivités infra-départementales.

Les modes d'inscription locale des politiques sociales du logement

Les dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées peuvent fonctionner de manière très différente et aboutir à des résultats disparates, tant en ce qui concerne l'attribution des aides et l'effectivité du soutien aux ménages que l'institutionnalisation des procédures et le financement des dispositifs, ou enfin le soutien, la coordination et le contrôle des actions locales. A tous ces niveaux, les pratiques qui se sont mises en place, les règles qui ont été édictées, les routines qui sont reproduites, apparaissant d'ailleurs « naturelles » à chacun, diffèrent cependant fortement selon les territoires. Au delà de la description de ces disparités locales, déjà constatées dans de nombreux travaux, il s'agit de comprendre comment celles-ci s'ancrent dans l'activité des cadres administratifs intermédiaires.

Cette recherche montre donc effectivement que l'activité professionnelle des cadres administratifs intermédiaires influence fortement le mode d'inscription locale des politiques sociales du logement, les manières différenciées dont ces agents exercent leur travail donnant des contenus très différents à cette « politique publique », dont la définition nationale n'est que virtuelle.