

## Introduction

« C'est donc cette détermination d'un optimum fonctionnel pour le corps social qui va être une des tâches fondamentales de la justice, beaucoup plus que la détermination de ce qui est licite ou illicite aux termes de la loi. »

Michel Foucault, « La redéfinition du judiciaire »,  
*Justice*, n° 115, 1977, p. 39

L'action publique se joue sur différentes scènes, du dirigeant politique en représentation face à des militants associatifs au guichetier en proie à l'angoisse des « publics difficiles ». Le DALO peut être appréhendé à ces divers niveaux, qui connaissent eux-mêmes des temporalités variées. La période qui s'étend des revendications à l'origine de la loi aux dernières évaluations de sa mise en œuvre ne coïncide guère avec celle qui sépare le premier contact d'un demandeur de HLM avec la procédure DALO de son emménagement dans un grand ensemble d'un quartier dit « sensible ». Cet ouvrage vise cependant à prendre en compte ces différents niveaux de l'action publique et leur temporalité spécifique. L'analyse englobe à la fois la création de la loi, les décisions de ses instances d'application localisées, leurs difficultés de mise en œuvre, l'inégalité des ayants droit face à la justice administrative ou encore leurs aspirations résidentielles. L'ouvrage embrasse tous ces aspects de manière à répondre à une problématique élargie, qui renvoie aux recompositions contemporaines de l'État social.

Cette introduction met donc d'abord en perspective la genèse et la mise en œuvre du DALO avec un mouvement historique de ciblage croissant des politiques sociales, qui s'articule au recours de plus en plus systématique au droit et à la justice. Elle annonce comment l'ouvrage contribue à éclaircir et prolonger cette perspective. L'introduction s'attache ensuite aux fondements empiriques de la démonstration, à travers la présentation de la combinaison d'approches méthodologiques adoptée et des matériaux de l'enquête.

### Ciblage des politiques sociales et recours au droit et à la justice

Le ciblage progressif des politiques sociales s'accompagne paradoxalement en France d'une reconnaissance légale croissante des « droits-créances » : les droits d'obtenir de l'État par les lois sociales, le minimum de ressources qui rend possible une vie décente, au niveau que tolère la richesse collective (Aron, 1965). C'est le cas du droit à l'éducation, au travail, à la santé, ou encore au

logement. Leur inscription dans le bloc constitutionnel les rend opposables au législateur, qui ne saurait donc les remettre en cause. Ces droits sociaux correspondent à des programmes d'action publique articulés à des dispositifs plus ou moins contraignants dans le but d'assurer leur effectivité, entendue comme « principe de réalisation sociale du droit » (Lascoumes, Serverin, 1986, p. 136). D'un côté, l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans, des politiques scolaires visant à ce que cette obligation s'accomplisse. De l'autre, il existe bien des politiques de lutte contre le chômage, mais aucune forme d'emploi n'est garantie par l'État aux individus en âge de travailler. Depuis 1999, une Couverture maladie universelle (CMU)<sup>1</sup> garantit aux plus pauvres l'accès à des soins gratuits, sous conditions de justification des ressources. C'est ce modèle d'intervention publique ciblé qui est repris par des acteurs officiellement en charge d'élaborer de nouvelles solutions en matière de logement des personnes défavorisées au début des années 2000. La revendication d'une Couverture logement universelle laisse cependant vite place à celle d'un droit au logement opposable (DALO), qui prend forme de loi le 5 mars 2007<sup>2</sup>. Il existait bien auparavant une obligation de moyens en faveur du droit au logement. Son absence d'application restait toutefois difficile à sanctionner, le droit n'offrant aucune prise aux demandeurs de logement. Désormais, le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultat est en principe assuré par l'ouverture d'une voie de recours spécifique aux administrés.

Une procédure de recours à la justice administrative complexe entre ainsi en vigueur au premier janvier 2008. Un recours amiable peut d'abord être déposé auprès d'une commission de médiation départementale, saisie au moyen d'un formulaire officiel et accompagné de pièces justificatives obligatoires mentionnées dans une notice. Sur la base de critères définis par décrets d'application de la loi, cette instance se prononce dans un délai de six mois sur la « priorité » et l'« urgence » à attribuer un logement. Les décisions sont notifiées et justifiées au requérant et, comme tout acte administratif, sont susceptibles de recours gracieux ou contentieux. Lorsque la demande est déclarée prioritaire et urgente, elle est transmise au préfet avec les caractéristiques requises du logement à attribuer. À compter de la décision de la commission, ses agents disposent d'un délai de six mois pour émettre une proposition adaptée. Passé ce délai, s'ouvre une possibilité de recours devant le tribunal administratif. Depuis le premier janvier 2012, le recours est ouvert à tous les demandeurs de logement social dont l'attente se révèle supérieure au « délai anormalement long<sup>3</sup> ».

L'étude de la loi DALO se heurte de prime abord à une suite de contradictions : pourquoi introduire une telle obligation de résultat en matière de droit au logement alors que le « lancinant problème de l'habitat populaire »

1. Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant sur la création d'une Couverture maladie universelle.

2. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et autres mesures de cohésion sociale.

3. Décret n° 2012-1208 du 30 octobre 2012 pris en application de l'article L.300-1 du code de la construction et de l'habitation et modifiant les articles R.300-1 et R.300-2. Pour un appartement de trois pièces, ce délai, défini par arrêté préfectoral, varie entre 6 mois dans un département où le marché immobilier locatif est peu tendu comme l'Aube ou la Meuse, et 9 ans à Paris.

(Topalov, 1987, p. 413) a rarement été aussi aigu et que les dépenses publiques sont soumises à une injonction à la baisse? Un recours massif à la justice administrative ne risque-t-il pas d'engorger les tribunaux et d'aggraver le déficit public? Comment assurer un droit au logement pour tous alors que les prix de l'immobilier augmentent sans cesse et que les demandes de HLM s'accumulent? Cerner les enjeux de cet entrelacs de paradoxes suppose une mise en perspective élargie. L'avènement du DALO s'inscrit en effet dans un double mouvement historique de recomposition de l'État-providence et de judiciarisation de la question sociale.

Au début des années 1980, le constat d'expansion de l'État social cède place à celui d'une « crise » (Rosanvallon, 1981). Castel analyse notamment la remise en cause du système d'assurance à vocation universaliste issu du « compromis fordiste » à travers l'effritement du salariat et la montée de la précarité (1995). Un tel constat n'est pas spécifique à la France: Korpi et Palme montrent que l'austérité coïncident avec la fin du plein-emploi dans la majeure partie des pays occidentaux (2003). Mais les transformations des politiques sociales sont particulièrement marquées par l'essor du ciblage de différentes catégories de populations – familles monoparentales, jeunes en difficulté d'insertion, habitants de quartiers « sensibles », etc. On peut d'ailleurs faire remonter cette préférence française des catégories sur l'individu comme unité d'intervention publique aux réformateurs de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Rabinow, 1989). Les politiques évoluent ce faisant progressivement vers un modèle assistanciel tourné vers les plus démunis, que l'ancien système assuranciel tendait justement à exclure. De nombreux dispositifs d'assistance éclosent, l'importance des biens ou des prestations distribuées et la sélection des bénéficiaires étant définies grâce à des indicateurs toujours plus précis. Ce recentrage de l'action sociale sur les plus pauvres ne résulte pas mécaniquement du ralentissement de la croissance. Il est aussi le produit d'une entreprise de construction du problème social de la pauvreté initiée par des dirigeants d'associations caritatives proches de la haute fonction publique (Viguié, 2013).

Le logement social est inextricablement lié à ces transformations de l'État-providence. Destinés à l'origine aux salariés modestes, avant de s'ouvrir aux classes moyennes, les HLM accueillent de plus en plus de ménages économiquement vulnérables, dans l'incapacité de se loger dans le secteur privé (Lévy, Fidjalkow, 2010). Accentuant cette tendance historique, le DALO gagne à être pensé à l'aide du concept de *dispositif de sécurité* forgé par Foucault (2004): sa mise en œuvre tend moins à éradiquer un problème qu'à codifier ses symptômes et identifier des « populations à risques ». La définition de critères de priorité et d'urgence, et leur application à travers une procédure de recours à la justice doivent permettre de réguler, puis de diminuer les risques liés aux difficultés de logement des personnes défavorisées. S'interrogeant sur le rôle croissant de la justice dans la gestion du social, Bernheim et Commaille analysent les montées en puissance respectives de la rhétorique des droits et de la conditionnalité des politiques distributives (2012). Ils offrent ainsi des arguments empiriques à une critique plus théorique des « politiques des droits de l'homme » comme remise en cause de l'État-providence. À rebours des diatribes libérales contre

les droits-créances, Colette Bec évoque un déclin de leur vertu solidarisante et leur tendance globale à se muer en instruments de réparation conjoncturelle des dysfonctionnements sociaux (2007). Une telle critique dénonce cependant plutôt qu'elle n'analyse les vertus légitimatrices de cette rhétorique des droits, pourtant au cœur du processus de judiciarisation de l'action publique. À cet égard, la place croissante offerte au juge dans l'action publique doit être liée à l'allongement des chaînes d'interdépendance dont procède la légitimation des politiques publiques dans les démocraties contemporaines (Dumoulin, Roussel, 2010).

Le recours croissant à la justice dans la gestion du social renvoie donc à un processus de légitimation, mais aussi de rationalisation. Le cas du DALO montre bien comment ce processus mêle rationalité en valeur et en finalité, au sens de Weber (1995a). D'une part, le recours à la justice vise à restaurer la « dignité humaine » des mal-logés et des sans-abri. D'autre part, ses usages doivent permettre d'ajuster les moyens disponibles aux objectifs politiques assignés au logement social, qui se résument de plus en plus nettement à loger les pauvres. Cette dimension rationalisatrice est peu mise en avant par les chercheurs, quand bien même elle est revendiquée par les pouvoirs publics. Une enquête collective sur différents contentieux administratifs a pourtant bien montré que le recours croissant à la justice administrative n'apparaît pas tant comme une contrainte externe que comme un paramètre du fonctionnement bureaucratique (Contamin *et al.*, 2008). On vient ici prolonger cette thèse, en s'inspirant d'une intuition de Foucault. Lors d'un séminaire du Syndicat de la magistrature, il annonce un mouvement historique de « redéfinition du judiciaire » : le recours croissant à la justice dans divers domaines de la vie sociale serait orienté vers « la détermination d'un optimum fonctionnel pour le corps social » (Foucault, 1977, p. 39). Qui plus est, cette intervention a lieu au château de Goutelas, réhabilité à l'initiative de Paul Bouchet. Alors jeune avocat, il se révélera plus tard le principal acteur de la genèse du DALO, somme toute envisageable comme une improbable tentative de rationalisation de l'action publique par le recours à la justice.

À travers une enquête englobant à la fois les représentants politiques, les agents de l'État et des diverses organisations impliquées, ainsi que les demandeurs de logement, cet ouvrage montre comment un processus de rationalisation de l'action publique par le recours à la justice aboutit à un ciblage croissant. Il contribue en cela à l'analyse des usages du recours à la justice dans l'action publique et à celle de leurs effets sociaux.

### **Des usages du recours à la justice dans l'action publique**

La progressive reconnaissance des revendications de matérialisation du droit au logement favorisent l'expansion d'un volet « très social » de la politique logement, que renforce encore l'avènement du DALO. Du côté des acteurs institutionnels, la procédure mise en place donne prise à des usages stratégiques orientés vers une reprise en main par l'État d'un domaine d'action publique fortement territorialisée. Ses agents font pour cela alliance avec les associations contre les

pouvoirs locaux. Du côté des publics, l'étiquette juridique homogénéisante apposée sur les « ménages DALO » masque des usages socialement différenciés du recours à la justice administrative.

### *Revendications d'un droit et catégorisation de l'action publique*

Le droit constitue un révélateur de l'état de l'évolution des représentations d'un problème social à un moment donné et des modes de traitement qu'on choisit de lui appliquer (Lascoumes, 1990). En ce sens, on peut se demander comment les revendications visant à matérialiser le droit au logement contribuent à légitimer un ciblage croissant de l'action publique. La judiciarisation de la question du logement s'inscrit dans un processus historique d'intensification des usages du droit dans les revendications collectives après-guerre (Agrikoliansky, 2009). Ceci n'est guère une particularité française, comme l'ont montré outre-Atlantique les travaux menés dans le sillage de Piven et Cloward ou Scheingold. Les problèmes associés au logement sont cependant parmi les plus systématiquement formulés en termes juridiques. Bourdieu et Christin encouragent d'ailleurs à faire la genèse du droit au logement, autrement dit du « passage d'une protection sociale à une prestation légale » (1990, p. 46), faisant allusion à la diversité des acteurs impliqués. Restituer les étapes de la reconnaissance légale du droit au logement, jusqu'à celle de son opposabilité, implique de remonter le cours des initiatives en faveur d'une juridicisation du problème du logement des « personnes défavorisées » et de les mettre en perspective avec l'histoire du logement social.

Dès 1894, la loi Siegfried crée les Habitations à bon marché, mais il s'agit alors uniquement de réduire les charges liées à la propriété immobilière, dans le cadre d'initiatives philanthropiques en faveur des ménages modestes (Carriou, 2012). Le lancement des premiers programmes de construction financés par l'État attend la loi Loucheur de 1928, les logements concernés n'étant ni destinés aux plus démunis, ni aux classes moyennes, mais aux ouvriers « capables d'adhérer à une culture de l'effort » (Magri, 1991). Les destructions occasionnées par la seconde Guerre mondiale accélèrent cependant l'intervention publique. Dès 1945, le gouvernement provisoire accorde un fort soutien public à la construction afin d'accroître en quantité et en qualité l'offre de logements. Émerge alors une conception universaliste du logement social, qui implique l'ouverture du parc social aux classes moyennes (Zittoun, 2001). En 1950, un changement d'appellation témoigne de cette évolution : les Habitations à bon marché deviennent des Habitations à loyers modérés.

L'avènement de cette conception universaliste coïncide avec l'accès du droit au logement au sommet de la hiérarchie des normes. Comme pour les autres droits-créances consacrés par le préambule de la Constitution de 1946, ses moyens d'application ne sont pas précisés (Rangeon, 1985). La jurisprudence constitutionnelle contribue cependant à légitimer les revendications des mouvements sociaux (Scheingold, 1977). Dans la France d'après-guerre, la reconnais-

sance constitutionnelle du droit au logement inspire les militants catholiques préoccupés de l'habitat des plus démunis, alors largement exclus du parc social. De fait, leur expertise se traduit moins par la détention d'un savoir spécialisé que par leur capacité à formaliser juridiquement le problème et les solutions à lui apporter (Chauvière, Duriez, 1995). Les revendications d'un droit au logement traversent les générations militantes et la place du droit se renforce dans le répertoire d'action collective des organisations qui prennent en charge les intérêts des personnes mal-logés et sans-domicile (Péchu, 2006). L'émergence d'un secteur d'action publique en matière d'hébergement et de logement « très social », qui implique largement les associations, favorise la prise en compte de leurs revendications par le gouvernement. Ainsi, au début des années 1990, des représentants d'associations caritatives, qui assurent la gestion de structure d'hébergement, prennent part à une coalition libérale au côté de hauts-fonctionnaires pour dénoncer l'insuffisante vocation sociale des HLM. Celle-ci prend alors historiquement l'ascendant sur une coalition universaliste, qui rassemble les acteurs du Mouvement HLM et des élus locaux (Zittoun, 2001). L'accentuation de ce rapport de forces implique à la fois une baisse de construction de HLM et une catégorisation accrue du droit au logement, à travers la création de filières spécifiques d'accès au parc social.

Tandis que le « droit à l'habitat » est reconnu comme un droit fondamental par la loi Quillot de 1982, la loi Besson de 1990 en fait son objet principal, tout en adoptant une approche catégorielle: le droit au logement s'applique à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». À la suite d'importantes mobilisations associatives (Cheynis, 2013), la loi Exclusions de 1998 renforce les obligations de l'État en matière de logement des personnes dites « défavorisées ». Dirigeants associatifs et représentants de l'État affichent dès lors comme objectif de remédier à l'exclusion du parc social de certaines catégories de ménages. Revenir sur les origines du DALO amène ainsi à s'interroger sur le positionnement des leaders associatifs qui interagissent avec les hauts-fonctionnaires et les élus les plus investis en matière de logement. Cela revient plus largement à se demander comment s'organise la participation des mouvements sociaux à l'élaboration du droit et de l'action publique.

### *Stratégies juridiques et transformations des rapports de force sectoriels*

À travers la mise en œuvre du DALO, se joue non seulement l'attribution d'un droit individuel, mais aussi des enjeux de gouvernement local et l'évolution des relations entre l'État et les collectivités territoriales. L'entremêlement des responsabilités en matière de droit au logement rappelle à quel point l'État est une institution au nom de laquelle interviennent différentes catégories d'acteurs engagés dans divers clivages et conflits (Gaxie, 1977). C'est ce que révèle une analyse « mésoscopique », au niveau des institutions et des acteurs organisés des politiques locales de l'habitat (Desage, 2012). Or, non seulement les acteurs des

différents segments de l'État et des groupes d'intérêts impliqués dans ce domaine sont orientés par les règles juridiques, mais ces dernières donnent prise à des usages stratégiques. Comment les usages de la loi DALO s'inscrivent-ils dans les rapports de force préexistants ? Dans quelle mesure modifient-ils l'équilibre des politiques locales ?

L'attention aux dispositions des acteurs en présence et aux cadres dans lesquels elles s'activent amène à faire l'hypothèse suivante : la domination des représentants de l'administration et des associations dans l'interprétation et l'application localisées des normes définies au niveau national favorise une reprise en main de politiques fortement décentralisées, qui s'inscrit dans un large mouvement de restructuration d'un État « post-Jacobin » (Le Galès, 2006). À partir de la fin des années 1970, les politiques de construction et d'attribution de logements sociaux apparaissent en effet exemplaires d'un processus de territorialisation de l'action publique, à travers la délégation des compétences liées à l'habitat (Ballain, Jaillot, 1998). Les élus locaux et les bailleurs sociaux, souvent organiquement liés, sont alors placés sous une double contrainte de compétitivité économique et d'intensification de la lutte contre la pauvreté (Le Galès, 1995). Leur réponse consiste à adopter des stratégies de « peuplement », entendu comme l'action publique sur la répartition spatiale des habitants (Morel-Journel, Sala Pala, 2013). Soucieux de contrôler le niveau de pauvreté sur leur territoire de mandat ou dans leur parc, ils placent la « mixité sociale » au cœur de leurs discours, avec comme principal résultat de limiter l'accès au parc social des populations les plus stigmatisées (Bonnet *et al.*, 2011).

L'introduction d'une obligation de résultat garantie par l'État transforme ses relations aux collectivités territoriales. Elle se substitue en effet à une obligation de moyens fondée sur des contrats locaux peu respectés. On observe moins cependant l'avènement d'un « gouvernement à distance » (Epstein, 2013), que la mise en place ou le renforcement de relais départementaux, au niveau de l'administration déconcentrée, des commissions de médiation ou du tribunal administratif. Ainsi, les représentants de l'État reprennent l'avantage sur les élus locaux dans l'élaboration de « normes secondaires d'application » des lois relatives à l'attribution des logements sociaux<sup>4</sup>. On peut toutefois se demander jusqu'à quel point l'application de la loi DALO introduit du droit là où le flou et les négociations politiques prévalaient d'ordinaire (Tissot, 2005). Dans quelle mesure le *hard law* – un droit au logement au contenu juridique fort – chasse-t-il le *soft law* – une norme de « mixité sociale » au contenu flou – jusque dans les commissions d'attribution de HLM ? Si l'on en croit un rapport du Conseil d'État, la menace d'une sanction contre le préfet doit contribuer à une « mise sous tension » des systèmes d'acteurs locaux des politiques de l'habitat (2009). Mais qu'en est-il en réalité ? La mise en œuvre du DALO interroge aussi le pouvoir de sanction du juge administratif. L'exécution des jugements est-elle aussi bien assurée dès

4. C'est-à-dire des « principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer » (LASCOURMES, 1990, p. 62).

lors que l'instance de contrôle – le préfet – s'avère être le condamné lui-même ? Dans certains départements, l'application du DALO reste limitée par la faiblesse de l'offre de logements disponibles, mais aussi par les réticences des élus et des bailleurs à renoncer à leurs prérogatives en matière de peuplement. Si le juge donne l'onction du droit à l'usage de pouvoirs coercitifs, les agents préfectoraux n'en usent pas toujours pour autant. L'application localisée du DALO interroge donc à la fois les usages stratégiques du droit et les limites de leur portée.

### *Des pratiques des administrés socialement différenciées*

La loi DALO permet aux personnes sans-domicile ou mal-logés d'exprimer leur demande de logement en droit, c'est-à-dire dans la « forme par excellence du discours légitime » (Bourdieu, 1986, p. 15). Il s'agit néanmoins de se départir d'une forme de « juridisme<sup>5</sup> » pour saisir concrètement les usages institutionnels du recours à la justice administrative comme ceux des administrés. Une conception juridique homogénéisante des publics du DALO masque la diversité de leurs modes d'appropriation de la procédure. L'analyse s'attache au contraire ici à restituer les contingences sociales qui les déterminent. Elle lie ces usages du droit aux rapports aux institutions sociales et juridiques, eux-mêmes socialement fondés. On fait ainsi l'hypothèse que la nature des démarches de recours à la justice administrative et la signification qui leur est donnée sont socialement conditionnées, et déterminent en retour leur issue.

Désormais bien établies aux États-Unis, les *legal consciousness studies* offrent des pistes intéressantes pour analyser les usages ordinaires du droit et apprécier leur rôle dans les transformations de la légalité. Ewick et Silbey s'intéressent en effet à la manière dont le droit émerge des interactions et des situations locales, plutôt que comme à une force surplombante (1998). Les administrés ne sont plus considérés comme de simples « sujets », ni même comme les « principaux créateurs d'opportunités pour le droit et l'activité juridique » (Abel *et al.*, 1981), mais comme de véritables acteurs du droit, dont le contenu est façonné par leurs expériences sociales. Certains prolongements critiques de ces travaux soulignent néanmoins leur faible prise en compte des variables sociales lourdes. Ils plaident pour que la « conscience légale » des individus soit située par rapport à des hiérarchies sociales (Garcia-Villegas, 2003). Dans ces travaux sur les *Fair Hearings Courts*, Lens montre par exemple que la capacité des plaignants à négocier leur identité sociale et à « établir leur mérite » devant les tribunaux est à la fois contingente et socialement située (2009). Aussi l'ouvrage fait-il dialoguer une sociologie soucieuse d'appréhender la conscience légale des demandeurs de logement, et une sociologie plus attentive à leurs propriétés sociales.

Il s'agit ainsi de reconstituer la diversité des logiques sociales du recours à la justice et de son traitement. Invoquer le rôle moteur du sentiment d'injustice

5. Le juridisme se définit comme une « construction particulière de la réalité qui tend à décrire et à expliquer les pratiques sociales sur le mode des rapports à la règle de droit censée les produire » (COMMAILLE *et al.*, 2000, p. 118).



n'épuise guère l'explication du phénomène d'« entonnoir » (Blankenburg, 1994, p. 691) qui réduit le nombre d'individus se saisissant du droit pour résoudre un problème de logement. Il en va de même du degré d'information juridique et d'accessibilité de la justice (Pinto, 1989). Montrer comment ceux qui font valoir leur droit s'y prennent en fonction de leurs propriétés sociales permet en revanche d'affiner la compréhension de leurs démarches et de mieux prévoir leur issue. Il s'agit notamment d'interroger le capital social mis à profit par les administrés dans leurs démarches. S'appuient-ils sur des liens forts – familles et amis proches – ou plutôt sur des liens faibles – compagnons d'infortune, travailleurs sociaux ou militants associatifs – comme le suggère une enquête américaine sur les victimes d'expulsion locative (Desmond, 2012) ?

Étant donné l'autorité mise en cause, l'analyse du recours à la justice des administrés s'articule à celle de leur rapport à l'État. La richesse des travaux en la matière peut dès lors être mise à profit. En France, les rapports des usagers à l'administration font l'objet d'un intérêt soutenu depuis le milieu des années 1990 (Warin, 1999), certains travaux valorisant les relations de classe qui se jouent au guichet (Dubois, 1999 ; Siblot, 2006). Concernant plus précisément le logement des personnes défavorisées, Dietrich-Ragon étudie les occupants des immeubles visés par la politique de résorption du logement dégradé. Elle souligne à quel point enquêter sur les classes populaires suppose de prendre la mesure de la distance aux institutions (2011). Les demandeurs de logements sociaux ont effectivement des difficultés à se rattacher aux catégories administratives ordinaires, plus encore aux critères à invoquer pour bénéficier du DALO. Il convient par ailleurs de s'intéresser aux diverses formes de défiance à l'égard des institutions. On sait que ceux qui se soumettent aux normes de l'identification bureaucratique ne subissent pas toujours passivement la domination. Certains font montre d'une « docilité tactique » (Dubois, 1999) en vue d'améliorer là ou d'autres adoptent un comportement agressif face aux obstacles rencontrés (Barnes, Prior, 2009). Enfin, certains intègrent leur démarche de recours à la justice à la défense d'une cause collective (Mac Cann, 1994).

Combinée à l'examen de l'offre de services d'accès au droit, l'attention aux rapports diversifiés des publics aux institutions sociales et juridiques permet de comprendre selon quels critères les demandeurs de logement sont encouragés et accompagnés dans leur recours au DALO, et inversement, quels sont ceux qui en sont dissuadés ? Combler ces interrogations apporte alors, en creux, de nouveaux éléments sur le non-recours aux droits sociaux. Un autre enjeu de l'ouvrage apparaît alors : montrer comment une politique publique évolue au gré de ses usages par les administrés, aussi dominées soient les régions de l'espace social dont ils relèvent. En effet, non seulement les normes d'application du DALO évoluent au gré de leur expérimentation, mais les politiques du logement social sont dorénavant orientées en fonction des besoins qui s'expriment et sont validés en droit.

## Des effets du recours à la justice sur l'action publique

Tout en soulignant les déterminants sociaux du recours à la justice administrative, on peut montrer comment ces usages produisent des effets sur l'action publique. L'application du DALO implique une forme de tri des ayants droit, autrement dit une sélection des demandeurs les plus dignes d'être logés. Elle génère ainsi une représentation d'État des besoins « prioritaire et urgent », supposée d'autant plus « juste » qu'elle se fonde sur le recours à la justice. Ce faisant, la loi DALO conforte la mise en œuvre d'une conception résiduelle du logement social déjà bien engagée.

### *Le tri des ayants droit*

Peu de travaux s'efforcent d'objectiver l'inégalité des administrés face à la justice (Jobard, Nevanen, 2007), et encore moins face à la justice administrative. On peut cependant objectiver à la fois les logiques du recours au DALO et celles de leur traitement. Autrement dit, pourquoi ceux qui s'engagent dans la procédure n'ont pas les mêmes chances de valider leur recours, indépendamment de leur situation au regard de la loi. L'analyse ne s'arrête cependant pas là : elle met ensuite en valeur les facteurs qui favorisent ou non le relogement des ayants droit.

Le jugement des situations des demandeurs de logement apparaît d'autant plus encastré dans le social qu'il engage des magistrats administratifs dont l'indépendance est sans cesse remise en question (Latour, 2001). On fait ainsi l'hypothèse que le classement des recours DALO ou les condamnations de l'État relative à l'absence de relogement des ménages prioritaires sont le produit de rapports de force routinisés. Il s'agit de donner de l'épaisseur aux « magistratures sociales » qui s'exercent en commission<sup>6</sup> ou à la magistrature plus traditionnelle des juges administratifs, et de saisir les motivations en présence. L'idée que des considérations extra-juridiques entrent en ligne de compte est globalement assumée, à un degré plus ou moins fort selon les acteurs concernés. Reste à expliciter les logiques concrètes de la sélection des ayants droit. Cela soulève une série d'interrogations : les membres des commissions rendent-ils leurs décisions de la même manière dans tous les départements ? Tiennent-ils compte de l'offre de logement social ? Dans quelle mesure le suivi dont bénéficient les requérants conditionnent le traitement de leur recours ?

Qu'il s'agisse des acteurs des instances de jugement ou de ceux qui orientent les demandeurs de logement dans leurs démarches, l'appréciation de l'éligibilité au DALO ne s'effectue pas *in abstracto*. À propos des crimes et délits, Foucault note que l'« on juge bien toujours des objets juridiques définis par le code, mais on juge en même temps des passions, des instincts, des anomalies, des infirmi-

6. Forcée par Rosanvallon, cette notion désigne des instances collectives et paritaires dans lesquelles s'exerce un « droit des situations » à travers la délibération sur l'attribution individualisée de prestations sociales (1996). Elle est empiricisée dans des travaux sur le Revenu minimum d'insertion (ASTIER, 1997) ou le Fonds de solidarité logement (BERTRAND, 2012).

tés, des inadaptations » (1975, p. 22). On peut se demander ici quels sont les comportements les plus réhivitoires des demandeurs de logement. À l'inverse, quels sont les traits communs des requérants dont la situation est désignée comme prioritaire? Dans quelle mesure les ressources économiques, la composition familiale du ménage ou encore le type d'habitat conditionnent-ils l'issue du recours? On peut aussi s'interroger sur les facteurs propices à la poursuite de la procédure jusqu'au tribunal administratif. Dès lors qu'un recours contentieux est engagé face à l'administration, on sait que la capacité à traduire ou faire traduire son affaire dans le langage du droit conditionne les chances de réussite (Spire, Weidenfeld, 2011). Or, il ne s'agit pas seulement de transposer un tel constat à l'analyse d'un contentieux particulier. Il convient de préciser les facteurs qui déterminent le jugement des magistrats et la sévérité des sanctions prononcées contre l'État.

L'enquête prolonge par ailleurs de multiples travaux sur l'attribution des logements sociaux qui font ressortir les mécanismes de discrimination, notamment ethniques, de populations dites « à risques » (Tissot, 2005, Sala-Pala, 2006, Bourgeois, 2013). Dans le cas du DALO, aucune proposition de logement n'est véritablement garantie aux ménages prioritaires. S'ils font souvent l'objet d'un passage en commission d'attribution de logement, s'opère là encore un tri selon des critères extra-juridiques mais objectivables, en dépassant les explications en termes d'offre disponible. À un niveau certes différent des décideurs nationaux, ceux qui interprètent et appliquent la loi dans les départements contribuent alors à dessiner les contours de la politique du logement social.

### *Une « juste » représentation des besoins sociaux?*

Les juristes opposent souvent gouvernement par le *droit* et par les *nombre*s pour mettre en valeur le déclin du premier au profit du second<sup>7</sup>. Les règles de droit seraient systématiquement supplantées par les indicateurs de performance dans l'instrumentation de l'action gouvernementale<sup>8</sup>. Weber montre pourtant que le capitalisme a tout autant besoin de moyens techniques de calcul que d'un droit prévisible et d'une administration régie selon des règles formelles pour se développer (1996). En serait-il différemment des politiques sociales sous influence managériale? Le cas du DALO montre comment les usages du droit et de la statistique peuvent se combiner dans un processus de rationalisation de l'action publique, à travers la définition des besoins sociaux et des objectifs à atteindre. Les résultats de son application sont en effet institués en indicateurs

7. Pour Supiot notamment, « le gouvernement par les lois cède la place à la gouvernance par les nombres [...] la normativité perd sa dimension verticale: il ne s'agit plus de se référer à une loi qui transcende les faits, mais d'inférer la norme de la mesure des faits » (2010, p. 77).

8. L'instrumentation peut être définie comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (LASCOURMES, LE GALÈS, 2004, p. 26)

des besoins localisés de logements locatifs et des efforts publics à mettre en œuvre pour les satisfaire.

La formule d'Ewald selon laquelle le risque constitue un « mode de catégorisation pour appréhender la dynamique des besoins sociaux » (1986, p. 401) trouve une application exemplaire. La loi et ses normes d'application définissent juridiquement les risques encourus par les demandeurs de logement à travers de nouveaux critères de priorité et d'urgence. L'intensité du recours au DALO mesure l'ampleur de ces risques, qui détermine ensuite l'intervention publique. La production de statistiques sur l'application de la loi produit ainsi un « effet de vérité » (Desrosières, 2001) : elle impose une représentation d'État du problème à résoudre, ou pour le dire autrement, du risque à juguler. L'intensité du recours permet, d'une part, d'objectiver les carences des politiques locales et de transformer en conséquence les pratiques des acteurs de l'habitat concernés. Le retard de l'offre de logement aux ménages jugés prioritaires constitue, d'autre part, un indicateur du montant à attribuer au soutien à la construction de HLM dans les départements. L'accumulation des recours à la justice, voire des condamnations de l'État, est ainsi supposée permettre d'identifier de « bonnes » et « mauvaises » pratiques locales, tout en prenant la mesure de l'effort budgétaire à accomplir au niveau national.

Le ciblage accru des bénéficiaires de l'action publique apparaît ici légitimé par l'association de l'« usager-créancier » à une démarche modernisatrice (Warin, 2002). Les personnes sans-abri ou mal-logées sont appelées à une forme d'expertise sur eux-mêmes, leur ménage et leur situation en matière d'habitat. Pour les moins compétents, l'attribution d'un logement adapté implique de faire preuve de suffisamment réflexivité pour se tourner vers les intermédiaires adéquats, de manière à déléguer cette expertise et des démarches complexes. La comptabilité des besoins prioritaires de logement présuppose donc, en théorie, une forme de rationalité des conduites individuelles. Or, tel n'est pas toujours le cas en pratique : nombre d'individus n'ont pas recours au DALO ou se révèlent incapables de faire-valoir leur droit, bien qu'ils soient éligibles au regard de la loi. Aux États-Unis, des travaux mettent en valeur les effets pervers d'exigences d'implication renforcée pour obtenir des prestations sociales. Les « coûts cachés » de leur réclamation s'avèrent en effet les plus élevés pour ceux qui cumulent les difficultés sociales et économiques (Brodkin, Majmunjadar, 2009). La *justesse* d'une comptabilité des besoins fondée sur le recours à la justice des administrés pose alors question : ceux qui ne parviennent pas à le valider ne se retrouvent-ils pas exclus du champ de vision de l'État et de son périmètre d'action en matière de logement social ?

Si certains travaux classiques d'analyse des politiques publiques imputent le décalage entre les objectifs officiels d'une politique et son application à un *déficit* de mise en œuvre tenant à l'incapacité des dirigeants à suivre l'exécution de leurs décisions (Pressman, Wildawsky, 1973), une autre voie peut être empruntée. Dubois avance l'hypothèse d'une *ruse*, plutôt que d'un déficit de mise en œuvre. Reprenant l'opposition de Bourdieu entre la *main droite* et la *main*

*gauche* de l'État<sup>9</sup>, il suggère que ses agents sont conduits à gérer les contradictions des politiques gouvernementales liées à l'insuffisance des moyens affectés à la réalisation des objectifs affichés. Il en conclut que la main gauche réalise parfois sans le vouloir des politiques que la main droite a souhaitées sans le dire (2010). Cette hypothèse est ici prolongée, en intégrant à l'analyse les acteurs associatifs engagés dans l'action publique, mais aussi ses destinataires. Il s'agit ce faisant de montrer dans quelle mesure le non-recours au droit ou l'incapacité à se conformer aux exigences institutionnelles légitiment indirectement la baisse des dépenses publiques.

### *Une résidualisation des HLM confortée*

Une littérature abondante s'intéresse aux transformations du logement social et des objectifs politiques associés. Certains travaux retracent les transformations des lois, des programmes d'action publique en France (Driant, 2010) ou dans une perspective comparée (Houard, 2011). Depuis l'enquête de Chamboredon et Lemaire (1970), de nombreuses études ont par ailleurs été menées sur les transformations de la population du parc social (Lafferère, 2009) ou des candidats à son accès. Ils observent tous un mouvement historique de résidualisation, entendue comme une réduction de la proportion de logements sociaux sur le marché immobilier, combinée à une paupérisation de leurs occupants. Cette évolution s'observe dès le début des années 1980 dans les pays marqués par une conception universaliste (Houard, 2011). Elle est facilitée par les décisions de la Commission européenne sur les distorsions de concurrence, seul le logement des plus pauvres relevant de l'intérêt général. En France, le parc social reste important et son accès reste en théorie assez ouvert : les plafonds de ressources instaurés en 1954 sont encore aujourd'hui suffisamment élevés pour englober une grande partie des classes moyennes. Mais en pratique, les occupants des HLM et les candidats à leur accès s'appauvrissent. La part des occupants appartenant au quart de la population la plus pauvre évolue de 12 % en 1973, à 40 % en 2006 (USH, 2006), et les enquêtes les plus récentes montrent à quel point le logement social remplit une fonction de refuge face au marché, accueillant une proportion croissante de familles monoparentales et/ou nombreuses, à bas revenus ou sans emploi (Dietrich-Ragon, 2013a). En effet, la dilatation de la zone de vulnérabilité sociale se conjugue à une augmentation sans précédent des prix du marché immobilier. Entre 1988 et 2006, le taux d'effort des locataires passe de 21 % à 27 %, cette évolution se faisant beaucoup plus durement ressentir pour les plus modestes (Bugeja, Accardo, 2009). Aussi, en s'adressant explicitement aux « personnes défavorisées », la loi DALO vient indirectement légitimer un processus de résidualisation lié à une orientation inchangée des politiques nationales depuis plusieurs décennies.

9. Bourdieu oppose les acteurs qui accomplissent les fonctions dites « sociales » afin de suppléer les insuffisances les plus intolérables de la logique du marché aux hauts-fonctionnaires du ministère des Finances qui les privent des moyens d'accomplir vraiment leur mission (1993).

Lorsqu'elle entre en vigueur en janvier 2008, le parc social comporte environ 4 450 000 logements, soit 17 % des résidences principales, pour un *ratio* d'un peu moins de 70 logements pour 1 000 habitants. La loi intervient après trente ans de remise en cause progressive du système d'aide à la construction de HLM. Si l'offre n'a jamais cessé de croître, la production oscillant entre 45 000 et 55 000 logements sociaux par an entre 2000 et 2008, le rythme de construction est environ deux fois moins élevé que dans les années 1960. Au milieu des années 1970, l'arrêt de la politique des grands ensembles annonce le démantèlement du modèle productiviste de masse d'après-guerre. La réforme Barre de 1977 amorce ensuite le déclin des aides à la pierre. L'érosion de leur montant annuel s'accélère à la fin des années 1980, chutant de 2,8 à 1,4 milliard d'euros entre 1988 et 2004. Il décroît encore plus rapidement depuis lors. Parallèlement, les aides personnalisées au logement (APL) augmentent, de même que les défiscalisations des investissements locatifs ou le soutien à l'accession à la propriété. En 2007, le gouvernement de Nicolas Sarkozy annonce l'avènement d'une « France des propriétaires » et prône la vente des HLM à leurs locataires (Girard *et al.*, 2013). Aussi, les fractions inférieures des classes moyennes se détournent largement de ce type d'habitat depuis la fin des années 1970, tandis que l'incapacité de la production neuve à absorber une demande croissante parmi les catégories populaires accentue le rôle « social » du parc existant.

Les orientations politiques nationales définies depuis l'entrée en vigueur du DALO ne s'opposent guère à cette tendance historique à la résidualisation, bien au contraire. En 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) diminue les plafonds de ressources des locataires du parc social et remet en cause le droit au maintien dans les lieux en cas de dépassement. Elle favorise aussi l'accession à la propriété en vue de fluidifier le parc social et de l'ouvrir aux plus défavorisés. On peut cependant se demander dans quelle mesure la mise en œuvre du DALO accélère un tel mouvement de paupérisation? Paré des atours de la justice, ce nouveau mode d'accès au logement social légitime une évolution dénoncée par les bailleurs et des élus de communes populaires, et contraires aux objectifs de « mixité sociale » associés aux politiques de la ville depuis leur émergence (Tissot, 2007). Comment les responsables locaux de l'habitat adaptent-ils leurs stratégies de peuplement à l'application du DALO? Quelle est la *priorité des priorités*? Limiter la paupérisation des quartiers *prioritaires* au titre de la politique de la ville ou loger les ménages *prioritaires* au titre du DALO? Si la part des ménages précaires logés en HLM ne cesse d'augmenter depuis la fin des années 1970, c'est encore plus nettement le cas des grands ensembles. Plus spacieux et plus accessibles financièrement, leurs appartements connaissent en outre un taux de rotation supérieur (Lafferrère, 2009). Ils accueillent ainsi une grande partie des ménages relogés dans le cadre des opérations de « démolition-reconstruction » des politiques de rénovation urbaine (Lelevrier, 2010; François, 2014), comme des ménages DALO. Au grand dam des élus des communes populaires ou autres acteurs des politiques de la ville, la majorité des propositions de logement sont situées dans des zones

urbaines sensibles (ZUS) ou des quartiers ciblés par des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), devenus pour certains des Quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV) depuis la loi de Programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014.

Enfin, qu'en est-il des demandeurs de logement, dont les aspirations résidentielles varient au sein même des catégories populaires, jusque parmi les ménages dans une situation particulièrement précaire en matière d'habitat (Dietrich-Ragon, 2011). Comment des ménages dont les trajectoires résidentielles s'avèrent fortement contraintes s'accommodent-ils de l'action publique? En effet, non seulement les logements proposés ne sont pas toujours adaptés au regard de la loi, mais ils ne correspondent pas toujours à leurs attentes socialement situées et différenciées. En somme, dans quelle mesure les bénéficiaires du DALO se satisfont-ils de ce à quoi ouvre droit la validation de leur recours à la justice?

## L'enquête et ses matériaux

De manière à répondre aux questions soulevées précédemment, une approche transversale de l'action publique a été adoptée. L'enquête vise ainsi à reconstituer les « séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social » (Bourdieu, 1993, p. 219). Une grande partie de l'enquête porte pour cela sur ses terrains localisés, de manière à objectiver des contrastes, mais surtout à révéler les facteurs communs de différenciation dans la mise en œuvre du DALO.

## Une approche comparée

De nombreux travaux de sociologie de l'action publique mettent en valeur les apports des comparaisons infranationales. Celles-ci permettent d'enquêter sur la différenciation localisée des réformes, tout en valorisant l'hétérogénéité de leurs effets (Snyder, 2001 ; Pasquier, 2012). Il s'agit donc d'apprécier les différences d'application de la procédure et leurs conséquences sur les politiques locales, sans perdre de vue les logiques communes à l'ensemble du territoire. Contrôler la comparaison suppose de justifier son échelon – le département –, mais aussi le choix des variables de l'analyse. Il importe aussi d'user de précautions avant de mettre en équivalence des matériaux recueillis dans des contextes spécifiques (Passeron, 1998). Tâchant de concilier ces impératifs, l'enquête porte sur quatre départements contrastés : Paris, les Yvelines, le Bas-Rhin et les Vosges.

Ces départements sont tout d'abord caractérisés par un degré varié d'intensité de recours au DALO. Le nombre de recours amiables ou contentieux, les taux de validation des commissions et les suites qui leur sont données diffèrent profondément, comme en témoignent les données annuelles publiées par le Comité de suivi de la loi. Paris concentrait environ 20 % des recours en 2008 et 2009, avant que cette part ne diminue par rapport à celle des autres départements d'Ile-de-France et de certains départements de province. La capitale s'oppose en

cela aux Vosges, où le recours au DALO est quasiment inexistant. Le taux de validation des recours est cependant plus élevé à Paris que la moyenne nationale, contrairement aux Yvelines, et s'en rapproche dans le Bas-Rhin. Pour ce qui est du relogement, les retards s'accumulent à Paris – seul un quart des décisions de commission étaient mises en œuvre fin 2014 – de même que les recours au tribunal administratif. En revanche, les agents de l'État local du Bas-Rhin et des Vosges, mais aussi des Yvelines, parviennent à formuler une offre à la grande majorité des individus ayant validé leur recours amiable.

Des données relatives au marché immobilier locatif privé ou à la capacité d'absorption de la demande du parc social sont aussi prises en compte. De fait, elles sont souvent mises en avant dans la littérature grise pour expliquer l'intensité de recours au DALO, sur le mode de l'évidence plutôt que dans le cadre d'une démonstration poussée. De fait, la pression de la demande de HLM est beaucoup plus forte dans la capitale que dans les Yvelines, ou plus encore qu'en province, y compris dans une grande agglomération comme Strasbourg. Les loyers du secteur privé sont du reste plus faibles en province qu'à Paris ou dans les Yvelines.

D'importants contrastes sociodémographiques dans la population des départements étudiés justifient également leur choix, même s'il faut prendre acte de l'inadaptation de certaines données publiques à la population étudiée<sup>10</sup>. On sait notamment que la population francilienne rassemble plus d'étrangers que celle du Bas-Rhin ou des Vosges, et que les ménages y disposent de revenus supérieurs, y compris lorsqu'ils relèvent des fractions précaires des classes populaires, comme c'est le cas de la majorité des requérants DALO.

Enfin, il est possible de mobiliser des matériaux plus qualitatifs. Des travaux sur des politiques sectorielles montrent notamment l'intérêt de prendre en compte la couleur politique et les stratégies électorales des élus (Freyermuth, 2012). On peut se demander si ces facteurs jouent sur les efforts déployés pour mettre en œuvre une loi dont le projet était, certes, soutenu par une partie de la gauche, mais qui a été adoptée et façonnée par un gouvernement de droite, ou si d'autres clivages entrent en ligne de compte. De ce point de vue, la ville de Paris, occupe une position particulière. Au-delà de son statut administratif – elle se confond avec le département – la capitale concentre l'attention politique et journalistique. Elle est par ailleurs située politiquement à gauche, contrairement aux Yvelines, au Bas-Rhin – département dont le chef-lieu strasbourgeois fait figure d'îlot socialiste – ou aux Vosges.

D'autres auteurs insistent sur l'inégale capacité des acteurs administratifs à jouer sur différents niveaux (Pollard, Prat, 2012), ce qui vaut aussi pour les élus ou les représentants associatifs. Aussi, les départements choisis sont de différentes couleurs politiques, et le niveau de délégation des politiques de l'habitat aux

10. Les données du recensement de l'INSEE associées à des variables pouvant être liées à l'intensité du recours au DALO – composition familiale des ménages, taux de pauvreté ou proportion d'étrangers – sont constituées à partir d'échantillon excluant la population sans-domicile, particulièrement susceptible d'avoir recours au DALO. Des éléments sociodémographiques peuvent donc être mentionnés pour caractériser les départements étudiés, mais ne sauraient directement justifier leur choix.



collectivités locales varie. Dans les Yvelines et le Bas-Rhin, certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) assurent la gestion du contingent préfectoral, soit 30 % des droits de réservations de logements sociaux, dont au maximum 5 % pour les agents de l'État, le reste devant être attribués à des personnes défavorisées. Une part plus ou moins importante de ce contingent est affectée au relogement des ménages prioritaires DALO selon les départements. Enfin, varie la proportion offertes de logement formulées par les divers types d'organismes HLM : offices publics de l'habitat (OPH), société d'économie mixte (SEM) ou sociétés anonymes (SA)<sup>11</sup>.

## Une approche transversale

Des travaux classiques sur l'*implementation* des politiques publiques révèlent à la fois le fossé et les continuités entre les différents stades de leur définition et de leur mise en œuvre (Pressman, Wildawski, 1973). Des enquêtes françaises plus récentes sur des réformes de l'action publique hospitalière (Belorgey, 2011) ou éducative (Barrault, 2013) prouvent à quel point les acteurs et les organisations impliqués sont enserrés dans des chaînes d'interdépendance. Ils montrent combien l'étude d'une politique publique gagne à ne pas se limiter à l'analyse des règles juridiques qui l'orientent ou des débats politiques suscités. L'appréhension des transformations du droit et des programmes gouvernementaux est essentielle, mais ne suffit guère à envisager les effets sociaux de l'action publique sur l'environnement institutionnel des acteurs de sa mise en œuvre ou sur ses destinataires. L'analyse gagne notamment à prendre en compte les structures administratives locales. Celles-ci constituent le point de rencontre entre les logiques politiques et les logiques sociales, et représentent le maillon essentiel de la chaîne de domination politique au quotidien (Rowell, 2006). Dans le sillon de Lipsky (1980), de nombreux travaux témoignent en outre de l'intérêt à intégrer à l'analyse les *street-level bureaucrats*, qui contribuent à redéfinir les contours de l'action publique sur le terrain de leurs interactions avec les administrés. On sait enfin que la prise en compte des ressortissants de l'action publique permet de saisir les réformes au concret (Warin, 1995), notamment en matière d'accès au droit et à l'habitat.

De septembre 2008 à mars 2013, l'enquête a conduit à interroger des individus situés aux antipodes de l'espace social, du sénateur au sans-abri. Elle s'est déroulée dans des lieux non moins marqués, des vastes bureaux de hauts-fonctionnaires du social au sommet de l'Arche de la Défense jusqu'aux dortoirs d'un centre d'hébergement d'urgence d'une petite ville du Bas-Rhin. La collecte de matériaux relève aussi bien de l'observation du travail des agents de la préfecture en faveur du relogement des publics du DALO, que du travail militant d'organisation d'une manifestation en face de cette même préfecture. De même, la participation bénévole au montage de recours en milieu associatif se conjugue

11. Les OPH sont des établissements publics. On parle de SA d'habitations à loyer modéré lorsque les capitaux sont majoritairement détenus par des personnes privées et de SEM lorsqu'il existe une participation publique au capital majoritaire, qui peut atteindre jusqu'à 85 %.

à l'observation de services d'instruction des dossiers en préfecture. Il s'agissait, chemin faisant, de saisir la multiplicité des usages et des effets sociaux du recours à la justice administrative.

Pour résumer schématiquement, quatre niveaux d'action publique sont pris en compte : celui de l'élaboration de la loi DALO et de ses normes d'application, ainsi que de son évaluation ; celui de l'interprétation et de l'application localisée de ces normes ; celui des relations entre les demandeurs de logement en contact avec la procédure et leurs interlocuteurs, celui des relations entre les demandeurs de logement susceptibles d'y avoir recours<sup>12</sup>. Ces niveaux correspondent à différents espaces sociaux plus ou moins délimités, loin d'être indépendants ou imperméables. Certains acteurs interviennent en effet à différents niveaux, selon leur champ d'action et l'institution dont ils relèvent. Des avocats sont par exemple en contact avec les demandeurs de logement qu'ils assistent dans leurs démarches de recours au DALO, mais contribuent aussi aux débats politiques nationaux en tant qu'élu ou représentant associatif.

Une forme de découpage plus spécifique au domaine d'action publique étudié se doit alors d'être opérée, qui s'avère à la fois plus horizontale et plus institutionnelle. À chaque niveau étudié, trois types d'institutions correspondent à autant de voies d'accès au terrain : premièrement, l'État et les administrations départementales ; deuxièmement, les collectivités locales et les organismes HLM ; troisièmement, les associations d'insertion et d'accès au droit. Divers acteurs relevant de ces trois types d'institutions interviennent aussi bien au stade de l'élaboration des règles juridiques, que des décisions sur la situation des requérants ou de leur assistance dans leurs démarches. Ils sont pris dans des liens d'interdépendance verticaux et horizontaux, qui se révèlent aussi des rapports de force.

Loin d'être linéaire, le déroulement de l'enquête relève ainsi au contraire d'une oscillation permanente entre le « haut » et le « bas », le local et le national, les acteurs institutionnels et leur public. Ces allers-retours relevaient parfois d'opportunités matérielles. Rencontrer un responsable hiérarchique de l'État local ou un sans-abri ayant recours au DALO s'avérait parfois très concrètement une question d'étage. Mais le croisement des méthodes et des points de vue revient moins à faire de nécessité vertu qu'à favoriser une distanciation propre à replacer les intentions des acteurs dans les réseaux d'interdépendance qui les structurent et les rendent possibles (Elias, 1993)<sup>13</sup>.

12. Belorgey propose une distinction générale entre « destinataires, acteurs du premier rang, acteurs du second rang ou intermédiaires, auteurs de normes (à commencer par l'État), quatre niveaux qui composent toute politique publique » (2012, p. 14). Une légère nuance peut être apportée sur le plan des « destinataires » de l'action publique, certains individus s'invitant de manière impromptue dans sa mise en œuvre.

13. Pour plus de clarté dans la présentation, mieux vaut toutefois sacrifier à une certaine linéarité. Ainsi, les matériaux recueillis aux différents niveaux de l'action publique sont recensés dans un tableau synthétique (figure 1 du cahier central).

## Organisation de l'ouvrage

L'ouvrage s'organise en cinq chapitres, proposant une analyse transversale de la genèse et de la mise en œuvre du DALO à travers différents niveaux d'action publique.

Le premier chapitre s'intéresse aux réformes de la politique du logement introduites par la loi DALO, de son invention à son évaluation. Le premier temps de l'analyse porte sur la genèse du DALO et reconstitue les initiatives et les revendications des acteurs ayant promu cette solution d'action publique auprès du gouvernement entre 2002 et 2006. L'enquête se penche ensuite sur la fabrication de la loi, de l'annonce de son expérimentation en mai 2006 jusqu'à sa promulgation en mars 2007, en passant par le mouvement des Enfants de Don Quichotte, qui accélère le processus de décision gouvernementale. L'instrumentation et l'évaluation de la mise en œuvre de la loi font l'objet du second temps de l'analyse. Des normes d'application sont établies et actualisées par l'administration centrale, et leur mise en œuvre est évaluée, puis institué en indicateur - biaisé - des besoins localisés de logements sociaux.

Dans le second chapitre, les caractéristiques des requérants DALO et leurs manières de faire valoir leur droit sont appréhendés dans leur diversité. La massification des recours est d'abord envisagée à travers des données nationales. Il s'agit d'expliquer l'inégale répartition de cette masse entre les départements et de la lier à l'évolution de la demande de HLM. Des enquêtes localisées permettent ensuite de composer un tableau des ménages des requérants : apparaissent plusieurs configurations de variables sociodémographiques et de situations en matière d'habitat. L'analyse discerne ensuite différents types de rapports aux institutions sociales et juridiques parmi les requérants. Liés à leur trajectoire, ces rapports s'actualisent au fur et à mesure des démarches accomplies, et conditionnent leur succès.

Le troisième chapitre étudie la fabrique des dossiers de recours au DALO. Il s'intéresse aux différents acteurs qui orientent, accompagnent, ou filtrent les demandeurs de logement. La dimension inter-organisationnelle de la fabrique des dossiers est dans un premier temps abordée. Différentes portes de la loi se présentent aux potentiels requérants. Leurs gardiens relèvent de l'État local, des services sociaux des collectivités ou des associations spécialisées dans l'accès au droit, et travaillent en réseau. Des parcours de requérants s'institutionnalisent alors, tout comme le partage des informations de leurs dossiers. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur la division morale et sociale du travail de fabrique des dossiers : la répartition des tâches se fonde sur des compétences différenciées et entretient des rétributions inégales, qui déterminent l'implication des acteurs concernés.

Le quatrième chapitre porte sur l'espace du jugement. Il montre comment l'interprétation localisée de la loi constitue un enjeu de gouvernement local, au-delà de l'attribution d'un droit individuel. L'analyse se focalise d'abord sur les commissions de médiation : des représentants de l'État, des élus locaux, des bailleurs et des associations y font valoir des intérêts polarisés, et en émergent

des critères extra-juridiques de classement des recours. Elle porte ensuite sur la coproduction des jugements au tribunal administratif. Les dispositions et les motivations des acteurs institutionnels du procès de l'État – avocats, agents de la préfecture et magistrats – sont passées au crible. Une attention particulière est accordée aux ambivalences du rôle des juges administratifs, entre régulation et exécution de l'action publique.

Le cinquième chapitre objective les limites et les effets pervers de l'application de la loi. Il met en valeur les caractéristiques des requérants qui favorisent l'issue de leurs démarches auprès des commissions, puis du tribunal administratif. Néanmoins, les décisions des commissions restent souvent ineffectives, en proportion inverse de l'intensité d'application de la procédure et des condamnations de l'État. Les agents de l'État local peinent à surmonter les résistances des bailleurs les plus sélectifs. L'offre d'habitat se concentre alors dans les quartiers les plus pauvres, en dépit de leur catégorisation comme « sensibles » et des plaintes des élus de communes populaires. Du côté des demandeurs de logement, les propositions ne rencontrent guère certaines aspirations résidentielles et suscitent de nombreux refus.

L'avenir des droits-créances est finalement mis en question : quelle valeur peut leur être accordée par les administrés si leur universalité et leur effectivité s'amenuisent au gré de leur mobilisation dans l'exercice du gouvernement ?