

# L'évaluation des fonds de solidarité logement

Sigrine Genest \* et Marc Depriester \*

*Situé dans le cadre de la réflexion engagée par la Caisse nationale des allocations familiales sur l'évaluation des politiques publiques, cet article est un bilan des évaluations des fonds de solidarité logement. Il a pour objet de rendre lisibles les processus d'évaluation, la place qu'y occupent les caisses d'Allocations familiales, et de dégager les apports et les limites des différentes démarches d'évaluation engagées. Le regard sur ces démarches, à la fois rétrospectif et transversal, met en relief les figures d'évaluation très différentes apparues en fonction des périodes d'évolution de la politique et des orientations nationales qui les ont initiées. En dégagant en quoi et comment ces démarches ont permis d'ajuster ces politiques et les moyens mis en œuvre, l'article met à jour leurs constantes et leurs différences. Elles-mêmes sont perçues comme des analyseurs pertinents de la façon dont cette politique publique a été conduite.*

**L'**évaluation des Fonds de solidarité logement (FSL) doit être resituée dans celle, plus large, de l'évaluation des politiques conduites en faveur du logement des personnes défavorisées, qui s'est développée de la loi Besson à la récente loi de lutte contre les exclusions. Le FSL n'est pas une politique en soi mais un outil de correction à la marge des politiques du logement, dans son versant solidarité, même s'il a pu souvent apparaître comme le pivot de ces politiques. En témoignent, au niveau national, le poids des aides à la personne et celui des indemnités liées aux expulsions et, au niveau départemental, celui des dépenses d'aide sociale ou d'insertion. Toutes ces dépenses sont sans commune mesure avec les budgets des FSL, même les mieux dotés.

C'est sur ces politiques et sur les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui en assurent la cohérence, que portent les efforts d'évaluation. Ils s'appuient, à l'échelle natio-

nale, sur le programme de recherche sur les conditions d'élaboration des PDALPD lancé en 1992, sur l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 lancée en 1997, mais également sur les rapports annuels du Haut comité pour le logement des défavorisés, le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions... Ils prennent aussi en compte les injonctions faites au local, *via* la loi de lutte contre les exclusions, en matière de réinterrogation périodique de la politique conduite (remise en chantier des plans expirés, analyse des besoins refondant les nouveaux plans).

## Une difficile évaluation des FSL

Au sein de ces démarches d'évaluation, des approches particulières portent sur le FSL. Qu'elles cherchent à établir et qualifier le bilan de son activité ou qu'elles procèdent

\* Acadie et Aures, groupe Réflex. NDLR : des sigles sont utilisés dans cet article. Pour leur signification, voir l'encadré p. 2

à l'audit de son fonctionnement, ces démarches peuvent difficilement être assimilées à des évaluations. Le FSL est, en effet, un outil non seulement limité en terme de poids budgétaire mais aussi précisément périmétré (les textes encadrent la fonction et le décret d'octobre 1999 vise même à la recentrer et la normaliser entre départements).

L'efficacité de l'intervention du FSL et la pertinence de son positionnement ne peuvent, s'agissant d'un instrument aussi particulier, être mesurées que lorsqu'elles sont resituées dans un environnement qui s'est enrichi, au cours des années, de dispositifs interférant ou intervenant sur un champ proche. En matière de traitement des difficultés financières, d'accès ou de maintien dans le logement, les dispositifs de solvabilisation (FIE, CASU, CAF, ASE) sont multiples. En matière d'accès au logement, les aides financières et les garanties s'adossent à des politiques de production et de régulation de l'accès au logement qui font l'objet d'inflexions successives visant à les renforcer et à les cibler plus précisément.

Si l'on peut effectivement, à partir d'un regard centré sur le seul FSL, chercher à en améliorer et mieux cibler le fonctionnement, on reste dans l'incapacité de lui imputer la part des résultats – et surtout des échecs – en terme d'insertion dans le logement, qui lui reviendraient, et donc de procéder à une évaluation effective du dispositif.

### Entre audit et jugement d'une politique

Jeter un regard rétrospectif sur les démarches « d'évaluation » des FSL signifie donc à la fois se pencher sur des démarches limitées dans leurs ambitions qui relèvent du bilan ou de l'audit d'un outil au centre des politiques et, inversement, sur des démarches qui, en couvrant un objet plus large, cherchent à juger de la pertinence du FSL au sein d'une politique.

Les FSL ont été instaurés en 1991 par la loi Besson. Ils constituaient le seul outil incontournable des nouvelles dispositions pré-

voyant la signature de PDALDP. En 1998, la loi de lutte contre les exclusions relance et réoriente cette politique dont les dispositions d'origine, arrivées à maturité, semblent atteindre leurs limites. Rétrospectivement, si l'on prend le FSL et son évolution comme indicateur principal, on peut penser que trois grands temps organisent la petite dizaine d'années qui sépare les deux textes, et qu'à chacun de ces trois temps, les commandes d'évaluation diffèrent.

Dans un premier temps, la politique préconisée par la loi Besson se met en place avec pour moteur principal le FSL. Il est le seul dispositif dont la mise en œuvre mobilise des moyens nouveaux et n'est pas laissée à l'appréciation du local, tous les départements devant en être dotés à une date butoir. C'est l'agencement du partenariat autour de l'organisation des instances de décision et de fonctionnement du fonds qui constitue l'enjeu majeur de la période, et ce, d'autant plus qu'il remet en cause des agencements locaux tissés au coup par coup autour des FAIL et des FARG.

#### Liste des sigles utilisés

PDALPD :	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
FAIL :	Fonds d'aide aux impayés de loyer
FARG :	Fonds de relogement et de garantie
FUS :	Fonds d'urgence sociale
FIE :	Fonds impayés énergie
RMI :	Revenu minimum d'insertion
CLI :	Commission locale d'insertion
CLH :	Commission locale de l'habitat
SDAPL :	Section départementale de l'aide personnalisée au logement
CCAS :	Centre communal d'action sociale
DGUHC :	Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
GIP :	Groupement d'intérêt public
AL :	Allocation logement
APL :	Aide personnalisée au logement
CIL :	Comité interprofessionnel du logement

Dans un deuxième temps, après une période de sous-consommation des budgets, les FSL montent en puissance. Les dépenses croissent au rythme des besoins, lesquels sont démultipliés par l'effet d'aubaine que provoque tout nouveau dispositif. Elles sont assumées avec d'autant plus de facilité que les années de sous-activité antérieures ont permis d'accumuler les excédents et que cette inflation apparaît justifiée par la montée de la précarité et des choix faits en matière de maîtrise des dépenses d'aide au logement (avec, par exemple, la suppression de la prise en charge du premier mois de loyer).

Mais, avec la croissance des dépenses naît la crainte du déséquilibre budgétaire. La question de la maîtrise des dépenses vient au centre des débats avec, pour corollaire, la question des modalités de gestion d'un flux croissant et continu de dossiers. Des barèmes et des règles sont débattus et mis en place pour mieux proportionner l'activité et les recettes, et réguler le résultat d'une somme de décisions individuelles, prises par les commissions.

Dans un troisième temps, les FSL atteignent leur vitesse de croisière. Les dépenses sont stabilisées – au prix le plus souvent de restrictions des champs et des modes d'intervention – et le fonctionnement d'ensemble du dispositif se rode. Les dispositifs connexes de prise en charge des difficultés financières des ménages (FIE, FSU, commission de surendettement...) et de résorption des difficultés de relogement (commissions de relogement, développement du logement temporaire et d'urgence...) couvrent un champ de plus en plus large. Cet ensemble de dispositifs traite un flux croissant de situations et montre que certaines restent durablement sans solution.

C'est ce constat d'un nouveau stock de laissés-pour-compte qui fonde les dispositions en matière de logement de la loi de lutte contre les exclusions. Son objet principal est, en effet, de permettre l'identification de ces cas en vue de leur « réinjection » dans les dispositifs susceptibles de les aider, voire d'infléchir les modalités d'intervention de

ces dispositifs. Ainsi, les nouvelles dispositions s'attachent principalement à mettre en place les dispositifs de contrôle de la performance des outils existants (numéro unique de demande de logement social, instances locales de recueil des besoins pour l'accès, transmission des assignations à comparaître pour le maintien), et également à proposer moins des moyens nouveaux que des « contrats » destinés à asseoir leur légitimité (accords départementaux, chartes de prévention des expulsions...).

### Chercher la cohérence entre enjeux, méthodes et commande

En raison de l'évolution rapide des politiques en faveur du logement des défavorisés et de la position des FSL en leur sein, on ne saurait analyser les démarches évaluatives ayant les FSL pour objet – principal ou secondaire – dans une optique de classification des méthodes en fonction de leur plus ou moins grande opérationnalité. On s'attachera plutôt à décrypter, pour chaque temps majeur, les logiques d'agencement des méthodes en fonction des enjeux dominants de la période et du contexte local, ces derniers déterminant, en amont, la commande d'évaluation.

Or, la cohérence entre les enjeux, les méthodes et la commande n'est pas nécessairement préconstruite. Faute de recul, les commanditaires identifient des enjeux sans pour autant être en mesure de les organiser et de les hiérarchiser. En face, les prestataires potentiels, le plus souvent sollicités par appel d'offres, ne disposent que d'une connaissance limitée de la situation locale et proposent, en fonction de leurs modes d'intervention, un panel d'outils dont les contributions respectives à l'évaluation ne sont pas strictement arrêtées.

S'il est donc bien un temps clé des démarches d'évaluation, c'est celui au cours duquel évaluateur et « évalués » vont définir en commun à la fois les questions posées à l'évaluation – et donc les types de préconisations recherchées – et organiser les moyens

pour y parvenir – notamment l’implication des acteurs locaux dans la démarche –, ce que l’on appelle couramment le « référentiel de l’évaluation ». En effet, en matière d’évaluation des FSL et des PDALPD, les outils méthodologiques utilisés sont assez facilement repérables et se retrouvent de façon plus ou moins constante dans les différentes démarches.

On distingue ainsi couramment l’exploitation et la formalisation des données existantes (analyses de l’activité des dispositifs, données de cadrage sur les phénomènes de pauvreté/précarité, sur l’adéquation de l’offre à la demande...), la caractérisation des situations des ménages (demandes et besoins non satisfaits) par l’exploitation de données, d’enquêtes et d’études de cas (auprès des acteurs, des ménages...). On trouve également l’analyse des logiques d’acteurs et leur implication dans la démarche d’évaluation (entretiens individuels ou collectifs, groupes de travail, séminaires...).

### Trois figures d’évaluation

Systématiquement mobilisés, ces outils ne le sont pas nécessairement dans la même perspective. Les poids respectifs des outils quantitatifs et qualitatifs, le choix d’impliquer les acteurs individuellement ou collectivement, définiront des démarches proches de l’étude ou de l’audit et conduites sur le mode de l’expertise ou de la maïeutique. Ces démarches définiront des figures qui, en s’acculturant aux attentes locales, répondront de façon plus ou moins précise aux différents critères d’évaluation classiquement définis en termes de cohérence, d’efficacité, d’efficience, de pertinence et d’impact.

C’est ainsi qu’émergent trois figures d’évaluation des FSL, caractérisées chacune par la référence prédominante à un critère (1) et répondant aux principaux enjeux de la période correspondante. La première figure s’organise en référence au critère de cohérence et correspond à la première période, celle de la mise en place du partenariat ; la

deuxième, au critère d’efficacité et correspond à la phase de sollicitation exponentielle des FSL ; enfin, la troisième, au critère de pertinence et correspond à la phase de stabilisation des FSL et de refondation de leur rôle au sein des dispositifs connexes.

Pour chacune de ces trois figures, qui ne sauraient être assimilées mécaniquement à une période ou à un type de contexte, il s’agira alors de cerner ce que la commande traduisait des enjeux, puis la façon dont les méthodes s’agençaient pour y répondre et enfin à quels types de préconisations l’évaluation aboutissait.

### Première figure : identifier un objet aux contours mal définis

La loi Besson, à la suite de celle du RMI, inaugure une nouvelle étape de la décentralisation en faisant des conseils généraux les copilotes d’un dispositif à l’articulation des politiques du logement et de l’action sociale. Dès 1992, le ministère de l’Équipement lance une recherche sur « les conditions d’élaboration des plans départementaux » dont la question centrale porte sur la naissance d’un nouveau modèle de politique publique globale et intégrée.

Cette recherche ne se veut pas une évaluation, mais en constitue, cependant, à la fois les bases et les prémisses : elle se fonde, en effet, sur les analyses départementales et suscite l’intérêt des partenaires locaux pour son regard extérieur sur cet objet aux contours encore mal définis qu’est la politique du logement des personnes défavorisées. Cette recherche inaugure une vague de commandes d’évaluations locales qui visent à engranger les acquis de la démarche nationale et à les prolonger en fonction des préoccupations locales.

Les questions principales portent sur l’identification de cet objet institutionnel mal défini qu’est le dispositif mis en place dans le cadre du plan et dont le FSL est la partie émergée, et ce que produit son fonctionnement. En effet, dans nombre de

(1) Le critère d’efficience n’est presque toujours pris en compte que de manière théorique dans la mesure où les outils qui permettraient d’effectuer cette mesure ne sont pas mis en place. L’évaluateur ne dispose donc pas des moyens d’effectuer la mesure du rapport entre moyens et résultats. Le critère d’impact se retrouve abordé de façon plutôt diffuse dans les évaluations dans la mesure où il ne fonde pas le jugement évaluatif mais ne fait que l’éclairer.

### Recettes et dépenses des fonds de solidarité logement en 1998

(Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction)

En 1998, les recettes des fonds de solidarité logement (FSL) se sont élevées à 1 905 millions de francs dont :

- 1 057 millions de francs de dotations au titre de l'année 1998 ;
- 847 millions de francs de recettes internes.

Les dotations se sont réparties de la manière suivante :

	en %
• Etat	33,95
• Conseil général	36,15
• Caisses d'Allocations familiales	6,45
• Caisses de la Mutualité sociale agricole	0,13
• Communes ou centres communaux d'action sociale	4,67
• HLM et Sociétés d'économie mixte	4,47
• Collecte 1 %	0,35
• ASSEDIC	12,27
• Divers	1,56

Les dépenses, soit 1 294 millions de francs, sont réparties de la manière suivante :

	en %
• Aides au maintien dans le logement	28,30
• Aides à l'accès au logement	34,50
• Garanties de loyer	3,10
• Accompagnement social lié au logement	19,70
• Gestion locative	4,10
• Subventions diverses aux associations	2,90
• Frais de fonctionnement	10,20

212 550 ménages ont été financièrement aidés, soit 28,8 % pour le maintien dans le logement et 71,2 % pour l'accès au logement. De 1992 à 1998, ce nombre a été multiplié par 2,6.

départements, l'obligation de mettre en place un plan a donné lieu à une course contre la montre qui n'a pas réellement permis de se poser les questions de son opérationnalité. Même dans ceux où cette mise en place a été précédée d'un bilan-diagnostic, celui-ci s'est avéré souvent très décevant, faute de précision sur les enjeux et de méthodologies adaptées.

#### Organisation et fonctionnement : au centre des préoccupations

La commande traduit trois préoccupations. Elles montrent toutes la nécessité de configurer un dispositif qui ne soit pas une seule réponse à l'urgence mais qui prenne un caractère pérenne à la mesure de l'importance et de la permanence des difficultés sociales mises en relief par le dispositif d'insertion. L'organisation et le fonctionnement du dispositif sont au centre des préoccupations. Dans le couple

Etat-conseil général, la répartition des tâches est loin d'être arrêtée et équilibrée et, si le FSL est un enjeu non négligeable, c'est bien souvent l'histoire de sa mise en œuvre qui détermine la forme du partenariat. L'implication des élus départementaux se résume à l'octroi des aides via les commissions qu'ils président éventuellement. Souvent à l'origine de la mise en place des précédents fonds (FARG et FAIL), les CAF en ont été parfois écartées tandis que les organismes HLM et les communes s'y voyaient offrir un strapontin.

L'articulation des instances techniques et politiques est posée par les techniciens en charge de l'animation du plan. Cependant, cette préoccupation organisationnelle n'est le plus souvent exprimée qu'indirectement, au travers des modalités de fonctionnement, de la saisine des instances, à l'utilisation de critères par les commissions.



---

La nécessité de finir la construction du dispositif est ensuite évoquée. Dans certains départements, la couverture du territoire est encore incomplète. Elle prolonge la disparité des initiatives locales de mise en place des fonds (impayés et relogement-garantis). Dans d'autres, le FSL n'a été mis en place que sur le parc public, alors que celui-ci n'est souvent pas à même de répondre à la totalité des besoins. Enfin, le principe de la fongibilité des fonds préexistants (FARG et FAIL), base de la constitution des FSL, a été appliqué, dans certains départements, *a minima*.

La consommation insuffisante des fonds abondés par l'Etat et le conseil général, selon un principe de parité, souligne la difficulté d'être en prise avec des besoins qui ne se sont pas encore complètement révélés. Les abondements des partenaires sont souvent en décalage avec les consommations réelles, engendrant des reports importants ; les aides sont souvent attribuées en prêts, eux-mêmes couverts par des provisions disproportionnées en regard des problèmes de recouvrement. Par ailleurs, les organismes HLM apparaissent comme les uniques consommateurs, sinon les bénéficiaires des aides. Se pose alors la question de la diversification des modes d'intervention de façon à permettre à la demande de se révéler là où les acteurs ayant une antériorité d'intervention, les associations particulièrement, la situent : comment intervenir pour permettre l'accès au parc privé et comment gérer la complexité et la mouvance des situations ?

### Comprendre les logiques des acteurs

En regard de cette commande, les méthodes sont d'abord mobilisées dans l'optique d'assurer la cohérence du dispositif, tant sur le plan partenarial que sur celui des outils mis en place. Il s'agit d'abord de comprendre les logiques des acteurs afin de révéler et clarifier les places et les rôles de chacun d'entre eux. Aux classiques entretiens individuels auprès des acteurs, riches d'un matériau subjectif qu'il appartient à l'évaluateur d'ex-

ploiter, s'ajoutent ou se substituent les groupes de travail où la publicisation des débats assure leur prise en compte dans la construction de la relation partenariale. Ces investigations focalisées sur les acteurs du dispositif s'ouvrent timidement aux bénéficiaires. Des études de cas, principalement sous forme d'entretiens avec quelques ménages bénéficiaires, sont réalisées de façon plus ou moins ponctuelle pour apporter un éclairage sur le point de vue des utilisateurs, considérés aussi comme des acteurs du dispositif.

Parallèlement, un travail de formalisation des bilans d'activité des FSL est effectué. Il est destiné à stabiliser l'information souvent parcellaire et peu lisible produite par les gestionnaires des fonds, dans une optique strictement comptable. En procédant au retraitement des dossiers, il s'agit de donner une figure, au-delà des dossiers enregistrés et des sommes distribuées, de la population servie et des difficultés résolues. L'objectif est de tracer les contours de futurs outils de gestion stratégique.

### Redonner du sens à la politique menée

En plaçant les opérateurs du plan au cœur de la démarche, ces évaluations resituent le FSL dans le cadre du dispositif du PDALDP avec lequel il tend encore souvent à se confondre et les préconisations portent autant sur l'architecture d'ensemble que sur les spécificités du FSL.

Le premier champ de préconisation est celui de l'organisation, avec, au premier plan, la mise en œuvre d'un pilotage politique, c'est-à-dire fondé sur des orientations partagées par les décideurs et porté par les représentants du pouvoir politique (élus et préfet). Appuyées sur le constat d'une prééminence de la logique de la boîte à outils et de la place du pôle technique, les préconisations visent à redonner du sens à la politique menée et à impliquer les acteurs politiques dans sa conduite. L'un de leurs principaux effets est de permettre aux conseils généraux de prendre leur place, parfois à leur corps défendant, dans un champ où leur

légitimité restait très incertaine mais où la perspective de dépenses plus importantes nécessitait un meilleur contrôle.

Si elles ont été suivies quant aux principes d'organisation et ont donné lieu à des débats permettant de donner corps et perspective au dispositif, ces préconisations n'ont, cependant, que rarement abouti à une implication des élus départementaux dans un pilotage trop complexe au regard de leurs propres enjeux.

Le deuxième champ est à caractère plus technique : il s'agit d'organiser la distribution des aides (modalités de saisine du fonds et d'instruction des dossiers) pour qu'elles « collent » mieux aux besoins. Il faut également définir qui fait quoi et conforter des services non configurés pour gérer des dossiers comportant un nombre important d'allers et retours. Enfin, il s'agit de structurer des outils techniques de pilotage encore balbutiants (tableaux de bord financiers, procédure de recouvrement, catégories statistiques permettant d'identifier les causes des rejets, etc.).

Ces préconisations prennent une forte dimension territoriale en raison du modèle ou du précédent que constituent la mise en place de la politique d'insertion liée au RMI et l'instauration des CLI. En effet, la question du pilotage est très liée à celle de la mise en place ou de la régulation d'instances locales, qui peuvent apparaître comme des instances déconcentrées qui préfigurent une organisation plus décentralisée. Plus simplement, la nécessité de mieux percevoir et traiter les besoins invite à la création ou pousse à l'autonomie croissante d'instance de proximité.

### Deuxième figure : le passage de l'ère artisanale à l'ère industrielle

Progressivement, l'extension des situations de précarité et la diffusion de l'information sur les possibilités offertes par le FSL provoquent une montée en régime rapide, soit uniquement au niveau des demandes (et

donc des refus), soit au niveau des engagements financiers. Le FSL devient en lui-même un objet d'évaluation, avec, pour question principale, le passage de l'ère artisanale à l'ère industrielle. Il ne s'agit plus de savoir comment il faut faire fonctionner la machine, mais comment il faut la régler afin de la rendre plus efficace. D'un côté, il faut mobiliser les contributions volontaires et, par conséquent, élargir le tour de table des partenaires (notamment les communes, les bailleurs essentiellement publics et la CAF), et de l'autre, il s'agit de maîtriser des dépenses dont la CAF assure de plus en plus souvent la gestion compte tenu de leur volume et de leur complexité croissante.

La commande qui émane des instances dirigeantes des FSL, qui sont parfois les seules instances décisionnaires constituées des plans, est motivée par l'évolution rapide des dépenses (les aides à l'accès sont en croissance exponentielle, alimentée par la suppression du premier mois de loyer et les aides au maintien ne tarissent pas) et par la nécessité pour les maîtriser de faire des choix qui dépassent de simples amendements à la marge. On interroge donc principalement le bien-fondé des dépenses et leur efficacité pour ceux qui en bénéficient.

### Au centre des évaluations : les bénéficiaires

Afin de répondre à ces enjeux, les évaluations tentent de mettre les bénéficiaires du dispositif au centre de leur démarche. Il s'agit de comprendre leurs parcours en confrontant leurs trajectoires personnelles (facteurs de rupture, de paupérisation) à la façon dont les dispositifs ont pu prendre en compte leur situation et répondre à leur demande. Les méthodes privilégient l'exploitation approfondie d'échantillons de dossiers et les enquêtes auprès des bénéficiaires. Il s'agit notamment de repérer le rapport entre les aides fournies – ou refusées – et le parcours du bénéficiaire. On souhaite, par exemple, identifier les effets d'aubaine en matière d'accès et/ou les échecs (récidives ou départ du logement), malgré l'attribution d'aides au maintien.

Ces enquêtes par questionnaires et ces études de cas visent à la représentativité. Face à la nécessité de maîtriser les dépenses, les éléments quantitatifs prennent autant d'importance que les données qualitatives. Les investigations qualitatives s'appuient donc, de façon plus ou moins systématique, sur l'analyse d'un échantillon de dossiers qui permet de mettre en relief leurs modalités de traitement et d'en construire une typologie, base d'un échantillonnage. Dans leurs formes les plus abouties, les situations ainsi sélectionnées font l'objet d'une enquête croisée auprès du bénéficiaire et auprès de ceux – travailleurs sociaux, logeurs –, qui ont eu à s'occuper du dossier et sont entrés en relation avec l'intéressé. Lourde dans sa mise en œuvre, cette méthode permet, cependant, de questionner efficacement le dispositif et ses acteurs sur l'efficacité des aides mises en œuvre, sur leurs limites et donc de mettre en relief les problèmes auxquels le dispositif se trouve en devoir de répondre.

Pour autant, ces enquêtes et ces études de cas ne prennent souvent valeur d'analyse que lorsqu'elles sont confrontées au regard porté *in situ* sur le fonctionnement des commissions d'attribution des aides et le jeu des acteurs auquel elles donnent lieu. C'est alors que s'éclairent les facteurs individuels et collectifs de prise de décision, que se révèlent les habitudes et les constantes qu'elles déterminent et qui constituent souvent un règlement implicite.

Enfin, ces méthodes, qui soulignent l'intervention d'acteurs multiples dans le parcours des ménages, amènent les évaluateurs à sortir en partie du cadre du plan pour questionner, non seulement les articulations entre le FSL et les autres dispositifs du PDALDP (par exemple, les aides au maintien et la capacité de relogement dans un logement adapté aux ressources), mais aussi celles entre le FSL et les autres dispositifs intervenant en matière de solvabilisation ou de relogement (expulsions, SDAPL, commission de surendettement, contingent préfectoral...).

Les résultats de ces investigations permettent de périmétrer le dispositif au regard à la fois

des publics qu'il s'agit de servir, des situations auxquelles il s'agit d'apporter une solution, mais aussi des autres dispositifs qui apportent leurs propres réponses. Face aux tendances naturelles des institutions présentes à instrumentaliser le dispositif afin de gérer au mieux les domaines et les services dont ils ont la charge – du côté de l'Etat au travers de la production de logements (Plan Perissol), du côté du conseil général au travers de la gestion des aides mobilisées par le travail social –, les recommandations vont dans le sens d'une meilleure identification de ce qui relève véritablement d'une politique commune.

### Sortir du fonctionnement purement technique

Afin de pouvoir maîtriser les dépenses, il apparaît nécessaire de sortir du fonctionnement purement technique, c'est-à-dire de dépasser les pesanteurs des habitudes, de sortir de l'implicite qui régit souvent les prises de décision et, enfin, d'explicitier les intérêts des groupes de pression. Les préconisations vont dans le sens de la mise en place d'un pilotage politique fondé sur une vision élargie de l'efficacité, capable de questionner la pertinence du dispositif mais aussi d'être moins perméable aux lobbies. Dans cette perspective, la mise en place ou la reconfiguration d'instances locales aptes à mobiliser les acteurs locaux, dont les élus des villes, est à l'ordre du jour. Mais ce pilotage n'est possible que si les fonctions des différents types d'aide sont clarifiées et que des systèmes d'évaluation, ou tout au moins de contrôle permanent, sont mis en place, permettant de réaliser les ajustements nécessaires.

Plusieurs questions font alors l'objet de préconisations au terme des évaluations : la répartition entre les différents types d'aides (prêts, secours, garanties et accompagnement social). Il s'agit de préciser la ou les fonctions du FSL qui, en offrant des secours, des prêts ou des garanties, est à l'articulation entre un dispositif de solvabilisation (il fournit de l'argent, par exemple, comme l'ASE ou les aides facultatives



des CCAS), un dispositif de gestion des créances (il met en place des plans d'apurement, par le biais de la SDAPL ou de la commission de surendettement) et un dispositif assurantiel par le biais des garanties apportées au paiement des loyers, mesures encore mal exploitées et mal maîtrisées (elles n'apparaissent pas comme de vraies dépenses et sont comptabilisées tantôt en maintien, tantôt en accès).

### Le réglage des filières de traitement

Des préconisations portent aussi sur l'accompagnement social et, plus précisément, sur la spécificité de l'accompagnement lié au logement, ses méthodes et ses contenus, le tout dans une logique de régulation de son développement commandé jusqu'à présent par la logique propre des opérateurs ou sous la pression des bailleurs. Le questionnement porte également sur la sélection des publics-cibles. Il s'agit de proposer des barèmes et des critères à mettre en place pour passer du traitement d'un stock de situation au calibrage d'un flux croissant, c'est-à-dire de réguler les effets d'appel, de répartir les efforts entre la prise en charge des situations de pauvreté et celle des situations de précarité, entre l'appel à la solidarité familiale et l'appel à la solidarité nationale.

Les préconisations abordent aussi la redéfinition des modalités de décision. Face à l'activité croissante des commissions, il s'agit d'organiser le travail dans un souci d'efficacité et d'amélioration de la pertinence des décisions. Il est proposé soit une division des tâches (création de pré-commissions), soit une délégation croissante, notamment à la CAF, de l'instruction mais aussi d'une part de décisions. Cette réorganisation des instances est fonction d'un calibrage de la qualité de l'information. Elle permet de juger de la nécessité de l'équilibre à trouver entre risque d'inéquité (mauvaise répartition du travail entre différentes commissions) ou d'automatisme des décisions (répartition du travail entre commission et délégataire de la décision) avec pour corollaire le

dessalement du pouvoir des membres des commissions.

Enfin, les préconisations abordent la répartition des aides entre le parc public, le parc privé et les associations. Il s'agit de proposer des arbitrages entre la solvabilisation des ménages et l'instrumentation des aides par les bailleurs. L'attribution, par le tiers payant, des aides aux bailleurs joue un rôle non négligeable dans les équilibres financiers de certaines fractions du parc public (soupçonnées de bénéficier de rentes de situation) et privé (tirant parti de cet effet d'aubaine pour louer des logements de mauvaise qualité) et des associations qui assurent l'accompagnement social (sans qu'on maîtrise la part de leur action relevant directement du logement).

Entre la réorganisation des instances de décision politico-techniques, le « réglage » des filières de traitement et l'organisation du chaînage entre les différents registres d'aide, ces démarches d'évaluation débouchent sur des mises en œuvre techniques complexes qui ne font pas pour autant l'objet de démarche d'accompagnement à la mise en œuvre.

### Troisième figure : de l'évaluation à l'analyse des besoins

Dix ans après la loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement, la loi contre les exclusions, appuyée par l'évaluation réalisée sous l'égide du secrétariat au logement du même Louis Besson, prend acte du fait que « *le droit au logement, pourtant affirmé par la loi du 31 mai 1990, n'est manifestement pas une réalité pour la partie la plus vulnérable de la population* ». Mis en place pour résorber des stocks, c'est-à-dire pour faire face à un nombre limité de situations et de difficultés, les plans départementaux se sont plus ou moins progressivement adaptés à la gestion de flux continus générés par l'extension de la précarité professionnelle et familiale, les dysfonctionnements du marché du logement et les limites des politiques publiques.

Pour autant, ce processus d'adaptation, qui a permis de résoudre nombre de difficultés, a fait apparaître de nouveaux stocks constitués par les laissés-pour-compte des filières de traitement des situations, par ceux qui passent entre les mailles d'un filet parfois très distendu. C'est à la prise en compte de ces exclus, à la création de systèmes de repêchage, que les nouvelles dispositions législatives se sont particulièrement attachées, non seulement en renforçant les moyens financiers des FSL, mais aussi en mettant en œuvre des accords départementaux avec les organismes HLM et des chartes de prévention des expulsions.

### Etablir une connaissance partagée

La traduction de ces orientations en terme de commande publique d'évaluation est clairement annoncée par le ministre dans l'avant-propos du rapport « **Promouvoir le droit au logement** » : « *Le droit au logement nécessite à la fois une adaptation permanente des politiques nationales du logement et la mobilisation de tous les acteurs concernés. Cette mobilisation ne se construira dans la durée que si elle repose sur une connaissance partagée des situations locales et une analyse des difficultés rencontrées* » (2).

Sous l'impulsion des prescriptions nationales référant les plans à une identification quantifiée des besoins, les évaluations disparaissent au profit d'une analyse des besoins. Ce retour aux sources – c'est bien un recensement des besoins que contenaient les études préalables aux plans signés en 1991 – peut recouvrir soit une réduction de la question d'évaluation au travers du retour aux critères quantitatifs à caractère formel, soit sa revalorisation comme processus de refondation d'une politique. Enfin, alors même que la loi prévoit une définition territorialisée des besoins réalisée au niveau d'instances locales comme les conférences intercommunales, la démarche impulsée par les services de l'Etat, rendue nécessaire par la négociation des accords départementaux Etat-HLM, manifeste paradoxalement une volonté de maîtrise d'une

programmation départementale. De fait, à une perspective de décentralisation s'est substituée une perspective de prise en compte de la proximité dans une logique de solidarité départementale.

### Prévenir les risques d'exclusion

Tout l'enjeu méthodologique pour les équipes qui ont une pratique de l'évaluation est d'aborder l'analyse des besoins invisibles mais aussi la façon dont le dispositif répond aux besoins déjà identifiés. S'il faut prioritairement résoudre les difficultés accumulées par les ménages en stock en concentrant, à leur profit, des moyens importants, il faut aussi prévenir le risque d'engorgement des nouveaux dispositifs et donc de perte d'efficacité par dispersion des moyens. Cela signifie l'identification des processus qui génèrent ces nouveaux stocks et notamment l'insuffisance de traitement en amont par le système de droit commun.

Cela implique aussi de déterminer les rôles joués respectivement par les facteurs socio-économiques, les configurations de l'offre, les comportements des acteurs du marché et des intéressés eux-mêmes, dans la nature et l'importance des situations d'exclusion. Mais il va également s'agir de réinterroger le dispositif de traitement en amont, quant à sa capacité à prendre en compte la diversité et la variabilité des situations, c'est-à-dire d'intervenir de manière pertinente et au bon moment pour prévenir les risques d'exclusion.

Pour ce faire, les démarches – que le guide méthodologique « Connaître les exclusions du logement » produit par la DGUHC en mai 1999 cherche à organiser – vont privilégier l'observation du « filet de protection » que constituent les filières de mise à jour des besoins et le réseau des dispositifs de traitement et l'évaluation de son efficacité (à faire voir, à instruire, à satisfaire). Les démarches vont se fonder principalement sur des enquêtes par questionnaire auprès des acteurs, communes et services sociaux, permettant de

(2) « **Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990** », ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, La Documentation française, juillet 1998.

recenser et de décrire dans leur diversité (indépendamment des catégories, barèmes, plafonds de ressources utilisés par les dispositifs), les situations de difficultés face au logement, considérées comme restées durablement sans réponse, et les démarches effectuées ou non à leur profit.

Les résultats de ces enquêtes sont exploités en les confrontant aux indicateurs sur le fonctionnement des marchés, sur l'ampleur de la précarité sociale et sur l'importance du logement de mauvaise qualité, indicateurs indispensables pour percevoir les facteurs « objectifs » d'exclusion, ceux qui relèvent des insuffisances ou de l'inadaptation de l'offre au regard des besoins. Ils sont aussi enrichis des résultats d'études de cas qui éclairent les facteurs propres aux ménages (comportement, handicaps...). Enfin, ils sont mis en regard des éléments ressortant des bilans d'activité collectés auprès des différents dispositifs intervenant dans les cursus résidentiels des ménages en difficultés (FSL mais aussi tous autres dispositifs de relogement ou de solvabilisation). Ces éléments permettent de repérer en quoi les besoins non satisfaits sont générés par le dispositif lui-même du fait de ses modalités de saisine, de ses critères d'éligibilité aux aides ou de ses modalités de fonctionnement...

A ce stade, la difficulté réside moins dans la qualité et le contenu des bilans – tous, notamment ceux du FSL, cherchant dorénavant à décrire les populations servies ou non, autant que les dépenses engagées – mais dans la territorialisation de ceux-ci. En effet, la création de nouveaux « bassins d'habitat », supports des conférences intercommunales du logement et des accords départementaux, sur la base desquels les travaux sont dorénavant politiquement pertinents, interfère avec les périmètres antérieurs (CLH, anciens bassins d'habitat, arrondissements...) plus qu'elle n'introduit une nouvelle homogénéité.

Focalisées sur l'étude des besoins, ces démarches font peu de place au travail avec les acteurs, lesquels attendent du recensement – au risque d'un retour décevant aux pratiques de diagnostic ayant présidé aux premiers plans

de 1991 – des indications directement utilisables quant aux dispositions à prendre. S'il est évidemment trop tôt pour porter un regard rétrospectif sur les préconisations auxquelles aboutissent les démarches engagées depuis la mise en place de la loi contre les exclusions, elles semblent fortement contraintes par les injonctions que portent l'Etat : mise en place des accords départementaux Etat-HLM et des conférences intercommunales du logement en charge d'en territorialiser les objectifs, mise en place d'instances locales de visibilité des besoins.

### Entre logique de prévention et logique de réparation

Pour autant, c'est aussi et surtout autour de l'articulation entre logique de prévention et logique de réparation que se jouent les préconisations de réorganisation du PDALPD. Il s'agira de donner aux nouveaux dispositifs de repêchages instaurés par la loi de lutte contre les exclusions les moyens de leur efficacité (instances locales de recueil des besoins, signalement des assignations à comparaître au tribunal dans le cadre des procédures de résiliation des baux, observation des délais d'attente de la demande HLM *via* le numéro unique d'inscription...). Il s'agit notamment de mettre en correspondance étroite et adaptée aux contextes, des outils de traitement en amont (prévention) comme en aval (réparation), avec les besoins non satisfaits.

Les préconisations devront ainsi articuler deux niveaux de réponses. Le premier correspond à l'enjeu de réparation, grâce à l'organisation de dispositifs de réparation et à l'organisation de dispositifs de traitement *a posteriori* dotés de moyens multiples et, le cas échéant, d'exceptions (mobilisation ou production d'offre, gestion locative adaptée et solvabilisation, accompagnement social spécialisé et global). Il s'agira d'être en mesure de les agencer de manière pertinente sur une situation. Le second correspond à l'enjeu de prévention en mettant en place un système de veille élargi. Par exemple, en matière d'impayés *via* le SDAPL

---

dans le parc conventionné et *via* la CAF pour les logements locatifs privés ; s'agissant des risques de perte de logement, par un suivi des assignations pour expulsions locatives mais aussi des ventes par adjudication et succession conflictuelle... Ce système sera chaîné à des dispositifs d'aides de droit commun (FSL, commission de surendettement, ANPEC, FIE...) plus performants et mieux articulés.

### Les enjeux pour les CAF se déplacent

Les CAF ont joué un rôle majeur dans la construction de la politique en faveur du logement des défavorisés et se sont trouvées, de ce fait même, fortement interpellées par leurs réorientations successives, au gré des évaluations. Souvent à l'origine, si ce n'est à l'initiative, des FAIL et des FARG dans le prolongement de leur politique familiale et de leur implication dans la distribution des aides au logement, les CAF se sont vues, au fur et à mesure de la formalisation des relations entre l'Etat et le Département et des déconventionnements avec ce dernier (au niveau de la polyvalence de secteur), jouer un rôle plus marginal au sein du partenariat. Non seulement gestionnaires des fonds mais aussi souvent en charge des secrétariats des FSL, et donc de l'animation de ses instances, elles se sont retrouvées de plus en plus instrumentées et interpellées sur leur capacité à assumer la croissance exponentielle de l'activité et à contribuer à la maîtrise des dépenses.

Dans un premier temps, les évaluations n'ont interpellé qu'indirectement les CAF, sous l'angle de leur capacité et de leur volonté d'assurer l'intendance de l'organisation en construction. Dans un deuxième temps, en portant plus sur l'efficacité du système de ciblage et de distribution des aides financières que sur la pertinence en regard des besoins, elles ont également mis

souvent les CAF en première ligne de procédures parfois ressenties comme des contrôles.

Aujourd'hui, les enjeux pour les CAF se déplacent. Banalisé à la fois au sein du plan et au sein de l'ensemble des dispositifs qui se sont multipliés, le FSL n'apparaît plus, en effet, comme le pôle central de cette politique mais comme un simple outil au service d'une politique. Le FSL ainsi repositionné libère les CAF de la réserve à laquelle les contraignait leur rôle de gestionnaire. En effet, celui-ci est minoré, et ce, d'autant plus que le quasi-monopole des CAF est remis en cause par la mise en avant des GIP.

Les CAF financent leurs propres aides financières liées au logement, produisent de l'accompagnement social, sont investies de missions de suivi des plans d'apurement en lien avec le versement de l'AL ou de l'APL – dans le cadre de la SDAPL –, sont sollicitées en tant qu'observatoire des difficultés sociales.... Acteurs de dispositifs multiples, elles sont moins sollicitées en tant que prestataire que comme expert, en position d'observation des besoins et des conditions de leur prise en charge.

C'est cette nouvelle posture qu'inaugurent les démarches d'évaluation de la troisième génération qui les sollicitent fortement dans leur capacité à informer sur les besoins, mais aussi portent un regard sur les multiples interventions dans les champs du social et du logement qu'elles animent en propre. C'est aussi dans cette perspective d'une participation active à la définition des politiques sociales et familiales dont celle portant sur le logement, que les CAF cherchent, non seulement à développer une capacité d'expertise, mais aussi à faire valoir leurs investissements financiers, directs ou indirects, dans celles-ci. D'instruments du plan elles peuvent en redevenir partenaires.