

L'APPLICATION DU DROIT À L'HÉBERGEMENT COMME ENJEU SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE : ÉTUDE SOCIOLOGIQUE DE L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT À MARSEILLE

[Camille Allaria](#)

Médecine & Hygiène | « [Déviance et Société](#) »

2020/3 Vol. 44 | pages 453 à 483

ISSN 0378-7931

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2020-3-page-453.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Médecine & Hygiène.

© Médecine & Hygiène. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'application du droit à l'hébergement comme enjeu sanitaire et économique : étude sociologique de l'accès à l'hébergement à Marseille

Camille ALLARIA
CEReSS/LAMES

Introduction

Le droit à l'hébergement, encadré par le Code de l'action sociale et des familles (CASF), stipule le droit de *toute* personne en situation de détresse sociale à accéder à un hébergement et à voir sa prise en charge continuer dans des dispositifs d'hébergement adaptés. Les textes officiels qui encadrent la pratique du droit à l'hébergement sont les suivants: L345-2-2^[1], L345-2-3^[2], L111-2^[3] et L111-3-1^[4]. L'inconditionnalité de l'accueil en centre d'hébergement et la continuité de la prise en charge des personnes hébergées constituent donc deux axes majeurs de l'organisation institutionnelle de l'action sociale de l'État à destination des personnes sans abri.

La France est ainsi dotée d'un arsenal juridique fort, le Code de l'action sociale et des familles, et a récemment reconnu le droit au logement et son pendant le droit à l'hébergement comme deux droits à valeur constitutionnelle. Ceci dit, un nombre important de rapports émanant du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, de la Fédération des acteurs de la solidarité, de la Fondation Abbé Pierre, et d'autres associations de promotion des droits des étrangers, mentionnent que de nombreuses personnes en demande d'asile ou en situation irrégulière sur le territoire français sont laissées à la porte des structures d'hébergement.

Pourtant, «l'offre française [de places d'hébergement d'urgence et d'insertion] représente 20 % de l'offre européenne quand la population française représente un peu plus de 10 % de la population de l'Union européenne.» (Damon, 2017, 162). En France, l'Insee estime à 141 500 le nombre de personnes sans domicile, en 2012 (Yaouancq, Duee, 2014).

- 1 «Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale...».
- 2 «Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adapté à sa situation.»
- 3 «Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations: 1) Des prestations d'aide sociale à l'enfance; 2) De l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale; 3) De l'aide médicale de l'État; 4) Des allocations aux personnes âgées prévues à l'article L. 231-1 à condition qu'elles justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins 15 ans avant 70 ans...»
- 4 «La demande d'admission à l'aide sociale dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale est réputée acceptée lorsque le représentant de l'État dans le département n'a pas fait connaître sa réponse dans un délai d'un mois qui suit la date de sa réception. Lorsque la durée d'accueil prévisible n'excède pas cinq jours, l'admission à l'aide sociale de l'État est réputée acquise.»

À Marseille, plus de 14 063 personnes ont fréquenté, en 2016, au moins une fois les services d'aide sociale (Daguzan, Farnarier, 2019). Ville portuaire, Marseille connaît depuis 2015 – comme d'autres villes de France qui sont pôles de destination de migration ou concentrent des instances incontournables de migration (comme l'implantation de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile à Marseille) – un nombre relativement important, quoique non quantifié, de personnes en demande d'asile qui transitent ou s'installent sur le territoire marseillais. Les demandeurs d'asile, dans l'organisation ministérielle française actuelle, sont pris en charge par le ministère de l'Intérieur, à partir du moment où ils déposent leur demande d'asile au guichet unique des demandes d'asile jusqu'à l'obtention de leur statut de réfugié. Ils relèvent, théoriquement, de dispositifs d'hébergement spécifiques (centre d'accueil des demandeurs d'asile, CADA, hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, HUDA) dès que leur demande d'asile est enregistrée. Ils ne sont pas tous comptés dans le dénombrement des sans-abris à Marseille, qui ne prend pas en compte les dispositifs spécifiques des demandeurs d'asile. Lorsque ces dispositifs spécifiques sont saturés, leur mise à l'abri est assurée par les fonds du ministère de la Cohésion des territoires qui relève du ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes.

Ce découpage ministériel de la prise en charge des personnes sans abri et les conséquences de l'application territorialisée des politiques publiques (Faure, Douillet, 2005; Faure, Négrier, 2007) interrogent la portée et les enjeux politiques des processus juridiques de catégorisation des étrangers (Noiriel, 1997; Barbou des Places, 2010; Lochak, 2013), les dimensions locales de la mise en œuvre des politiques publiques de gestion de la précarité (Thoenig, Duran, 1996; Frigoli, 2009), les mécanismes sociaux de l'expérience répétée de la disqualification sociale (Paugam, 1991) et de la rue (Pichon, 1996, 1998; Jouve, Pichon, 2015, Guyavarch *et al.*, 2016).

Notre étude analyse les politiques publiques d'hébergement des personnes sans abri, au regard des pratiques de l'application du droit inconditionnel à l'hébergement à Marseille. Dans une perspective inspirée par la sociologie pragmatique, cet article interroge les fondements pratiques (les procédures, les appuis matériels et organisationnels) que les acteurs emploient pour expliquer leurs actions. L'intérêt ici est de «reconstituer les logiques contradictoires de la pratique qui sont source de l'activité critique des acteurs» (Barthe *et al.*, 2013, 186). Nous montrerons en quoi le différentiel entre ce que prévoit le droit à l'hébergement et les conditions de son application effective, autrement dit entre l'officiel et l'officieux (Boltanski, 2009, 29), participe à produire les conditions de ségrégation des populations plutôt qu'à permettre l'émergence des conditions d'accès au droit. Nous décrirons comment

des obstacles rencontrés par les agents de terrain (travailleurs sociaux et cadres de structures sociales) dans l'application du droit saturent artificiellement les dispositifs d'hébergement des populations les plus précaires. Nous interrogerons la façon dont ces agents opèrent, sous différents modes, un retour au droit.

Méthode

Entre janvier et juin 2019, nous avons réalisé 20 entretiens auprès de cadres de la Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur), de cadres de centres d'hébergement, d'acteurs associatifs et de personnes hébergées en centres d'hébergement sur le territoire marseillais. Un cahier d'observation a été tenu dans le cadre d'une série d'observations participantes réalisées au cours de permanences d'accès au droit pour des personnes en demande d'asile. Entre janvier et mai 2019, nous avons rencontré 46 ménages, accompagnés d'enfants âgés au moment de leur première visite entre 4 jours et 12 ans. Parmi eux, 24 étaient en procédure Dublin^[5] ou déboutés de leur demande d'asile. Tous dormaient dans la rue, dans des squats ou des hôtels la nuit précédant notre entretien.

L'officiel et l'officieux

Nous nous intéresserons ici au cadre réglementaire général de l'hébergement des personnes privées de logement personnel (l'officiel), et aux pratiques locales qui s'effectuent aux marges de ce cadre (l'officieux).

La délégation de service public
comme organisation politique
du système d'hébergement
des personnes sans abri

En France, l'accès aux centres d'hébergement est encadré par le Code de l'action sociale et des familles. Ce code est créé en 1956, au moment où les premières structures d'hébergement sont aménagées notamment pour les femmes, dans une période où la natalité est un enjeu national (Bregeon, 2009).

5 La procédure Dublin oblige le demandeur d'asile à rester dans le pays européen où il

a été enregistré pour la première fois (règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013).

Jusqu'en 2010, le système d'attribution des places disponibles en structures d'hébergement se faisait en admission directe: les personnes sans hébergement se présentaient aux portes des établissements, qui les acceptaient ou non. La limite de ce mode de fonctionnement a été pointée par une myriade d'acteurs de l'aide sociale, dénonçant un système discrétionnaire, sans critère objectif d'acceptation, laissant à la porte des structures les personnes les plus stigmatisées (grands alcooliques, toxicomanes, sortants de prison, etc.)

En 2010, le gouvernement décide de structurer l'attribution des places d'hébergement en créant dans chaque région une plate-forme chargée de centraliser les offres et les demandes d'hébergement et de permettre l'orientation des personnes sur les places. Il s'agit du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). Financé par le ministère de la Cohésion des territoires, le SIAO est intégré à un groupement social et médicosocial comprenant plusieurs acteurs locaux du système d'action sociale, dont il est l'employé. Le SIAO gère, par voie dématérialisée, le stock de places d'hébergement, actualisé au fil des flux des entrées et des sorties par les centres d'hébergement. Il est en charge de proposer aux personnes en détresse sociale qui demandent un hébergement les places vacantes ainsi mises à disposition, comme l'entend le Code de l'action sociale et des familles.

De leur côté, les centres d'hébergement doivent actualiser systématiquement les entrées et les sorties des personnes dans leur structure afin que le SIAO puisse avoir une connaissance fine de l'état du stock des places disponibles. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) fonctionnent sur des fonds publics alloués par le ministère de la Cohésion des territoires. En 2019, une réforme de la tarification des centres d'hébergement est votée. Jusqu'alors, les centres d'hébergement présentaient une facture à l'État tous les trois ans, ou tous les ans, selon le type de convention^[6] passée entre la structure et l'État, sur la base de leur rapport d'activité et d'un modèle d'organisation interne des ressources relativement libre. Par un arrêté du 2 mai 2018, le ministère de la Solidarité et de la Santé instaure un plan d'économie national de 57 millions d'euros sur quatre ans. À présent, les tarifs sont plafonnés et s'échelonnent entre 8626 euros et 20551 euros par place à l'année, ce qui implique pour la plupart des structures d'accueil de revoir à la baisse les durées de séjour des personnes hébergées.

6 Sous subvention pour l'hébergement d'urgence principalement, sous autorisation pour l'hébergement de réinsertion sociale.

Le travail social comme vecteur essentiel d'application du droit au logement

Les centres d'hébergement sont donc des acteurs privés qui gèrent l'accueil et la prise en charge des personnes à la rue. Le travail social, en tant que sphère où gravitent à la fois des personnes en demande de soutien social et des personnes en possession d'informations (législations, droits sociaux, dispositifs de droit commun) et de techniques de soutien (entretiens, accompagnement, groupe de parole, etc.), est en soi un facteur de conversion du droit formel (tel qu'il existe dans le CASF) en droit effectif. En d'autres termes, le travail social est un élément permettant de faire la jonction entre une ressource (le droit au logement) et l'usage de cette ressource (Sen, 1996; Robeyns, 2000; Farvaque, 2005). Par là même, le travail social est aussi un facteur central de reconnaissance (Honneth, 1992), dans la mesure où, au sein des interactions entre les individus en demande d'aide sociale et les prestataires des techniques d'aide sociale, la légitimité de la demande d'aide est reconnue.

C'est à partir de l'évaluation sociale réalisée par le travailleur social que la condition de détresse physique, psychique, sociale sera reconnue comme relevant du droit. L'accès au droit, à l'information, notamment celle concernant les délais de procédure, et l'accès aux capitaux nécessaires au recours au droit sont des éléments essentiels de la conversion du droit formel en droit effectif. Comme l'ont montré plusieurs travaux sociologiques (Israel, 2009; Spire, Weidenfeld, 2011; Weill, 2012; Durand, 2014), l'accès au droit est inégalement réparti selon les profils sociologiques des requérants: les catégories socioprofessionnelles supérieures sont surreprésentées devant les tribunaux administratifs, et le gain de cause dépend, entre autres, du capital procédural, autrement dit de la capacité à s'orienter dans les sphères juridiques (Spire, Weidenfeld, 2011). Les techniques de travail social recréent une égalité d'accès au droit dans la mesure où les services de travail social et les travailleurs sociaux sont dotés des capitaux nécessaires à l'accès au droit (capital procédural, capital relationnel, notamment). Le capital procédural « suppose non pas une culture juridique, mais un ensemble de compétences techniques et sociales qui permettent de se sentir en droit d'exercer pleinement ses droits. » (Spire, Weidenfeld, 2011, 700). L'extrait d'entretien qui suit montre bien à quel point l'accompagnement social des personnes hébergées est un élément primordial dans leur parcours juridique:

- Vous arrivez à trouver un bon étayage juridique pour les situations complexes?
- *Oui assez. Avec les partenaires de terrain et les avocats avec qui on travaille régulièrement [...] Parce qu'avec les*

avocats, ce n'est pas si facile que ça! [...] Après les résidents peuvent se prendre l'avocat qu'ils veulent, mais quand ils se prennent un avocat un peu au hasard, on fait vérifier par l'Asma^{j[7]} s'il est connu, pas dans une blacklist des avocats de Marseille, parce qu'il y en a aussi.
— Il y a une blacklist des avocats de Marseille?
— *Ce n'est pas dit comme ça, mais en gros, ceux qui parlent beaucoup et qui ne font pas grand-chose. Ce n'est pas aider les résidents qu'on a ici. Ils ont tous des situations un peu complexes. Si on pouvait éviter d'avoir l'avocat qui ne sert à rien, c'est bien. Nous on a des liens faciles avec deux ou trois cabinets, une dizaine d'avocats différents donc, on les sollicite régulièrement.*
(Entretien 15: cadre d'un centre d'hébergement)

Le travail social trouve ici une de ses fonctions essentielles: rendre accessibles les droits sociaux aux ayants droit. En cela, les articles précités du CASF garantissent l'accès de tous aux prestations sociales issues des droits fondamentaux (droit à la santé, droit au logement, droit à la dignité, entre autres).

Les obstacles à la conversion du droit: des mécanismes artificiels d'embolisation de l'hébergement par les pratiques officieuses

La Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) a notifié, en 2017, au SIAO et à l'ensemble des CHRS, l'interdiction d'accueillir les personnes en procédure Dublin sous obligation de quitter le territoire français (OQTF^[8]) ou sans papier. Cette note n'a jamais été accessible aux chercheurs, mais tous les cadres de CHRS rencontrés en ont attesté. Cet extrait de courriel envoyé à l'équipe de recherche par un cadre de CHRS, confirme l'existence de cette note:

Concernant l'orientation de M^{me} X, il s'avère après entretien, que Madame ne dispose d'aucun papier d'identité ni d'aucune pièce autorisant son séjour en France. La DRDJSCS ne nous autorisant pas à intégrer les personnes n'ayant pas une situation administrative

7 Association de soutien à la médiation et aux antennes juridiques.

8 Il s'agit d'une mesure d'éloignement qui concerne les étrangers. Le territoire doit être quitté dans un délai de 30 jours.

régularisée, nous ne sommes pas en mesure d'admettre M^{me} X.

(Courriel reçu le 27 février 2019 et consigné dans le journal de terrain)

La circulation de cette note occasionne plusieurs conséquences pratiques pour les travailleurs sociaux et les ayants droit, que nous détaillerons ici.

Le SIAO constitue le premier guichet (Weller, 1999; Demazière, 2000) pour déposer une demande d'accès au droit à l'hébergement. C'est dans ce service que les dossiers sont enregistrés et instruits. Il apparaît que ce traitement différentiel, qui repose sur des critères administratifs, plutôt que de reposer sur des échelles de besoins d'accompagnement, annule par avance tout le travail qui pourrait être fait par les travailleurs sociaux. La consigne donnée au SIAO repose sur une vision biaisée de la réalité: tout se passe comme si les procédures de demande d'asile relevaient d'expériences individuelles homogènes. Or, pour quiconque s'est penché sur le droit des étrangers, la complexité accrue des situations prédomine. En dépit de cette complexité, cette consigne entrave l'accès au droit à l'hébergement d'une part, et les possibilités de recours juridique des personnes, d'autre part. Le SIAO, peu doté en personnel, n'est pas en mesure d'examiner les éléments de droit qui interviennent dans chaque situation au regard notamment de la complexité des parcours de migration et des très nombreuses règles de droit qui jalonnent les parcours administratifs de chaque personne, du point de vue de la législation française, internationale et des conditions d'obtention des actes administratifs de chaque pays. L'énonciation de ces critères administratifs est donc une question centrale dans l'accès aux dispositifs de droit commun.

Cette consigne a été étendue à la Commission de médiation droit au logement opposable (Dalo), l'organisation territoriale des instances de régulation du droit, qui, de fait, détourne les règles de fonctionnement. En effet, la commission Dalo des Bouches-du-Rhône, en dépit de la loi du Code de la construction et de l'habitat (article L.441-2-3^[9]) relative au droit au logement opposable et à son pendant le droit à l'hébergement opposable (Daho), demande systématiquement les titres de séjours des requérants. Les recours Daho, accessibles théoriquement à n'importe quelle personne quelle que soit sa situation administrative, ne sont plus appliqués.

9 L'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitat (CCH) autorise la commission de médiation à prendre une décision favorable et à préconiser l'accueil dans une structure d'hébergement, même

si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1.

— *Ce que je vois, c'est que l'État le bloque. Parce qu'en Dahome, c'est refusé. C'est-à-dire que le président de la commission a pour consigne de la part de la préfecture de ne pas déclarer prioritaire et urgent, sur un droit à l'hébergement, des personnes en situation irrégulière.*

— *Alors que le droit stipule que pour un Dahome en centre d'hébergement, il n'y a aucune condition administrative.*

— *On est d'accord. C'est pour ça qu'aujourd'hui, les centres d'hébergement d'urgence sont saturés parce qu'il n'y a plus de turnover. Parce que les personnes rentrent sur l'urgence sans papier et qu'il faut beaucoup de temps pour avoir des papiers et qu'ils ne peuvent plus en ressortir [...]. Mais l'État ne reconnaît plus l'inconditionnalité de l'accueil sur l'insertion, dans la mesure où ils estiment que le CHRS d'insertion est le sas à l'accès au logement et que donc, il faut démontrer en CHRS que les personnes sont éligibles au logement autonome. Ce à quoi on leur répond: «mais c'est notre boulot de les rendre éligibles et de travailler justement sur l'ouverture des droits». Mais ça, ce n'est pas entendu. En commission Dalo pour les Dahome ils sont tous rejetés.*

(Entretien 6: cadre d'un centre d'hébergement)

La conséquence la plus évidente est l'éviction d'une catégorie de personnes des dispositifs de droit commun, marquant ainsi une des formes sociales de ségrégation des populations (Fassin *et al.*, 2001). La note de la DRDJSCS ordonnant de ne pas traiter les demandes émanant de personnes en procédure Dublin ou concernées par une OQTF va à l'encontre d'un autre article de loi L-111 du CASF relatif à la demande d'aide sociale. La demande d'aide sociale est un droit individuel qui protège les individus d'une évaluation sociale trop hâtive qui pourrait nuire à leur prise en charge. La demande d'aide sociale est un des éléments juridiques qui permet la conversion du droit formel (tel qu'il est écrit) en droit effectif (tel qu'il est accessible aux ayants droit). C'est en effet le moment où une personne sans domicile demande au préfet le droit d'intégrer un centre d'hébergement. La régularité de séjour sur le territoire ne constitue pas une condition d'obtention de ce droit. C'est un des seuls moments où le préfet a une vue sur les populations qui entrent en centre d'hébergement. De ce fait, la demande d'aide sociale est un document où ne figurent que peu d'informations (les données concernant la régularité sur le territoire ne sont théoriquement pas mentionnées).

- La première demande de prise en charge, la demande d'aide sociale, est donc ce droit individuel.
 - *Oui tout à fait* [...].
 - Dans un document relativement neutre en information.
 - *Oui c'est vrai*.
 - C'est-à-dire sans information sur le droit au séjour par exemple.
 - *Oui c'est vrai*.
 - Et six mois après, la personne refait une demande dans un document qui comporte davantage d'informations.
 - *Ce n'est pas tant qu'il y a davantage d'informations c'est que le diagnostic a été approfondi. Et que le rôle de l'établissement c'est de faire un projet personnalisé. Donc en fait vous avez bien compris que naturellement on ne peut pas refuser ou une admission ou une prolongation en CHRS au seul titre que la personne est en situation qui n'est pas régulière* [...].
 - Quelles sanctions pour l'État?
 - *Quand on va au tribunal, on perd. Mais il y a très peu de recours, extrêmement peu de recours. C'est une réalité.*
- (Entretien 20-2 : cadre de la DRDJSCS PACA)

Ce qu'on observe dans la défaillance des services de l'État à assumer leur responsabilité en termes d'accès aux droits (Fassin, 1996) est la réminiscence, non plus seulement de la dichotomie entre le bon pauvre et le mauvais pauvre, mais de la figure de l'ennemi extérieur qui pénètre l'espace national et est en mesure, théoriquement, d'accéder aux ressources publiques (allocation, place d'hébergement et accès aux droits).

Très clairement aujourd'hui les laisser [les personnes en situation irrégulière] dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, c'est-à-dire avec le top des prestations et des dépenses d'insertion, [...] c'est mettre de l'argent public par les fenêtres. Donc c'est dans cette optique-là que la direction départementale a donné ces consignes au SIAO.

(Entretien 20-2 : cadre de la DRDJSCS PACA)

Par ailleurs, la possibilité du recours devant un tribunal administratif pour faire reconnaître son droit à l'hébergement est confrontée à un autre type de problème : la qualification juridique de la détresse sociale. En effet, les magistrats du tribunal administratif, eux-mêmes, émettent

des critères de vulnérabilité, au motif « qu'étant donné la saturation des dispositifs d'hébergement, il faut bien faire la distinction entre des situations d'urgence^[10] ». À Marseille, les deux critères de vulnérabilité sont les suivants : être accompagné d'un enfant de moins de 2 ans et/ou être enceinte de plus de 8 mois (au cours de l'hiver 2018, le critère de grossesse est passé de 7 mois à 8 mois).

J'accompagne ce jour une famille nigériane en demande d'asile au tribunal administratif. La famille est en procédure Dublin. Le père est âgé de 30 ans, la mère de 22 ans et leur fillette est âgée de 9 ans. Ils ont passé plusieurs semaines à la rue. Le juge admettra que la situation de ce foyer présente un critère de vulnérabilité relative mais non un critère de vulnérabilité caractérisée.

(Journal de terrain : observations au tribunal administratif de Marseille, 7 avril 2019)

Ces critères, sans fondement juridique, sont énoncés de façon arbitraire par les services de l'État et par les magistrats eux-mêmes. Ici, le champ juridique rejoint le champ politique. « Étant donné les possibilités qu'ont les acteurs du champ juridique de créer des institutions et de nouvelles réalités historiques et politiques, le droit devient, dans leurs mains, une forme privilégiée de pouvoir et de violence symboliques » (Garcia Villegas, Lejeune, 2011, 15).

— À ce propos, le fait que les critères de vulnérabilité se soient durcis (on passe de 7 mois de grossesse à 8 mois de grossesse et au fait d'avoir des enfants de moins de 3 ans), quel est le fondement juridique de cet abaissement de critères ?

— *Il n'y a pas véritablement de fondement juridique, on parle de vulnérabilité. La pression est tellement forte qu'il faut prioriser les gens et il faut prioriser ceux qui sont les plus fragiles. Les plus fragiles ce sont les femmes enceintes en fin de terme, les enfants les plus jeunes. C'est la vulnérabilité.*

(Entretien 1-1 : cadre de la DRDJSCS PACA)

En invoquant ces critères de vulnérabilité, caractérisée ou relative, dans leur jugement, les magistrats du tribunal administratif légitiment des pratiques politiques locales qui, d'une part, vont à l'encontre de droits fondamentaux (santé, hébergement, dignité) et qui, d'autre part, dénie

10 Journal de terrain : observations au tribunal administratif de Marseille, 7 avril 2019.

aux individus leur droit au recours. Ces pratiques déviantes sont ainsi normalisées par l'action du tribunal. Les magistrats opèrent, en rendant leur jugement, une épreuve de confirmation des pratiques politiques qui détournent le droit, et contribuent à « stabiliser l'interprétation et à en limiter les modifications ultérieures possibles » (Boltanski, 2009, 115).

Les coûts sociaux du détournement du droit

L'offre d'hébergement de droit commun représente un peu plus de 40 % des places mises à disposition par le SIAO des Bouches-du-Rhône (soit 748 lits sur 1 686). Moins de la moitié des orientations aboutit à une admission dans la structure ; 27 % des motifs de refus d'admission de la part des centres d'hébergement concernent « la précarité administrative des demandeurs » et 24 % sont liés au projet d'établissement.

— *Sur les refus on est plutôt sur « précarité administrative » : 27 %, ou « motif lié au projet d'établissement » : 24 %, et c'est un peu pareil en général.*

— *Pourquoi est-ce que « c'est pareil » ?*

— *Parce que dans le motif lié au projet d'établissement ils mettent les précarités administratives. Donc tu peux considérer que tu as 51 % des refus qui sont liés à la situation administrative.*

(Entretien 7 : cadre SIAO)

L'accès aux personnes en « précarité administrative » – pour reprendre l'expression employée par ce cadre de l'action sociale – est restreint. Ces personnes ne peuvent donc pas bénéficier de la compétence de travailleurs sociaux capables de les guider dans un parcours juridique complexe et sont maintenues dans un système d'urgence. Ce système d'urgence est extrêmement coûteux, tant pour la collectivité que pour les individus les plus précaires.

Dans les Bouches-du-Rhône, le SIAO a proposé en 2018, 48 830 nuitées hôtelières (soit 20 % de l'ensemble des nuits hôtelières d'urgence sociale de la région PACA), coûtant 20 euros la nuit. Le coût total des nuitées hôtelières à destination de l'aide sociale dans les Bouches-du-Rhône s'élève donc à 976 600 euros (ce coût est estimé à 5 110 000 euros pour l'ensemble de la région PACA), relevant du budget de la cohésion sociale. En ce qui concerne les nuitées hôtelières destinées aux demandeurs d'asile (qui relèvent donc du budget du ministère de l'Intérieur), elles sont estimées à 900 euros par jour pour le seul département des Bouches-du-Rhône, soit, à 16 euros la nuitée, 5 256 000 euros par an.

— 700 nuitées hôtelières × 20 € la nuit × 365 jours = 5 110 000 €.

— *À ce prix-là on met des gens dans du logement de droit commun avec un accompagnement, c'est beaucoup mieux. C'est ça le logement d'abord. Le problème c'est qu'il y a des populations qu'on ne pourra jamais mettre dans du logement à moins de les régulariser [...]. Il y a toute une partie du public qui est à la rue et qui n'accédera jamais au logement d'abord, parce qu'il n'est pas éligible – pas de titre de séjour – et qu'on ne le mettra pas dans le parc social. À moins de les régulariser mais ça c'est un choix politique pour le coup.*

— Oui parce qu'évidemment ils sont capables d'autonomie dans un logement ?

— *Des gens qui n'ont pas de problème d'addiction, qui sont aptes à travailler, leur seul problème c'est le droit au séjour, demain on les met dans un logement social, ils travaillent.*

— Et en termes de coûts différés ?

— *Ah eh bien c'est faramineux. Mais on préfère payer que de régulariser les gens.*

(Entretien 20-2 : cadre de la DRDJSCS PACA)

— Ma question porte sur le financement public des hôteliers qui exercent des activités à but lucratif alors que dans le même temps on a beaucoup de logements vides sur la commune.

— *Oui mais ça, qu'est-ce que vous voulez que je vous dise ? Je sais qu'il y a des logements vides. On les voit les volets qui sont fermés, mais on ne sait pas pourquoi ils sont vides. Est-ce que c'est parce que le propriétaire ne veut pas louer ? Est-ce que l'appartement est insalubre et que ça nécessiterait trop de travaux à réaliser par le propriétaire ?*

— Un bâtiment vide qui appartient à la commune de Marseille, ou à un bailleur social, comme il y en a beaucoup, notamment rue de la République, coûte certainement beaucoup d'argent à remettre en état mais le montant financier qui part dans le service hôtelier est considérablement élevé aussi.

— *Vous avez raison. Ça coûterait moins cher de louer tout un immeuble et de mettre à l'abri les gens dans du logement que de mettre les gens dans des hôtels.*

(Entretien 1-1 : cadre de la DRDJSCS PACA)

La rue, les centres d'urgence et les hôtels sont les seules options possibles pour les personnes en demande d'asile sans place en CADA ou en HUDA, pour les sans-papiers et pour les personnes ayant des papiers mais de très faibles ressources. La distinction des populations sur la base de critères administratifs occasionne une ségrégation de certaines catégories de population, ségrégation qui a pour conséquence d'une part le non-recours aux droits fondamentaux de la population ségréguée et d'autre part le maintien de ces populations dans un environnement de vie quotidienne extrêmement délétère pour la santé.

Quoiqu'ancienne, l'étude de La Rochère de 2003 est la seule à ce jour à fournir un aperçu de l'état de santé somatique des personnes sans abri au regard de la population générale. Cette étude montre que « l'état de santé se dégrade proportionnellement à la durée globale passée dans la rue et cela quelle que soit la maladie^[11] » (La Rochère, 2003, 2). Tout au long de nos observations participantes, les personnes hébergées dans les hôtels se plaignent de l'absence de cuisine alors qu'elles sont accompagnées de très jeunes enfants. Cette absence oblige ces personnes à consommer du « prêt-à-manger » qui, tout en étant extrêmement coûteux, est aussi néfaste pour leur santé. La plupart du temps, les personnes hébergées à l'hôtel sont contraintes de choisir entre des sandwiches deux fois par jour ou installer une plaque chauffante au-dessus du lavabo, là où se trouve une prise électrique. Aussi, les conséquences en termes de sécurité peuvent être extrêmement dangereuses. Ces pratiques constituent également un motif de plainte des hôteliers eux-mêmes, qui n'hésitent pas à réprimer ces usages. De nouveau, l'argument économique prime, en dépit des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2017 (Cour des comptes, 2017).

L'avantage de l'hôtel c'est que le financement s'arrête dans l'heure qui suit. C'est la flexibilité. Si vous financez une association, vous avez des engagements pluriannuels.

(Entretien 17 : cadre SIAO)

Les conséquences, en termes de santé publique, des enfants confinés dans les chambres d'hôtel ou qui dorment dans la rue sont largement visibles :

11 « Ainsi, parmi les personnes ayant passé plus d'une année dans la rue au cours de leur vie, 31% souffrent de dépression. Viennent ensuite les maladies respiratoires, les maladies du système digestif, du foie et de la peau » (La Rochère, 2003, 2). Selon la même étude, les personnes sans abri sont

trois fois plus hospitalisées que les personnes en logement ; 65% des personnes sans domicile et usagères des services d'aide déclarent au moins une maladie chronique ou grave, contre 32% dans la population qui dispose d'un logement.

Une mère épuisée secoue son bébé [...]. Un enfant de 18 mois se cogne violemment la tête contre les tables [...]. Les enfants sont extrêmement agités. «Ce sont les enfants qui grandissent en chambre d'hôtel» me glissera une collègue [...] Une jeune femme arrive avec son nouveau-né âgé de 3 semaines. Elle a passé les deux dernières nuits dans la rue. Elle est littéralement épuisée. [...] Un jeune garçon arrivé à Marseille il y a une semaine avec sa mère, son père et sa très jeune sœur a vomi dans la salle de permanence aujourd'hui. Cela fait une semaine que cette famille dort dans la rue à proximité de la gare Saint-Charles.

(Relevé d'observations participantes à l'occasion de permanences d'accès au droit pour les personnes en demande d'asile, Journal de terrain de mars à mai 2019)

La demande d'accès à un hébergement adapté à la typologie familiale et aux nécessités sanitaires est elle aussi problématique à Marseille. Seuls les travailleurs sociaux détenteurs d'un code d'accès SIAO sont en mesure de créer une fiche SIAO, indispensable pour émettre une demande d'hébergement. L'accès au droit est restreint par l'accès aux ressources du travail social. Pour y accéder, les maisons départementales de la solidarité (MDS) constituent les guichets d'accès au droit commun. Or, au cours de notre enquête, nous avons rencontré un grand nombre de personnes sans domicile qui n'étaient pas reçues par les MDS. Les MDS fonctionnent par secteur. Les hôtels dans lesquels sont hébergées les personnes privées de logement sont très majoritairement situés dans le 1^{er} arrondissement de Marseille. Deux MDS sont censées recevoir les personnes du 1^{er} arrondissement. Quand les personnes en demande d'asile ou les sans-papiers se présentent à l'une, elles sont très régulièrement renvoyées vers l'autre et inversement.

Une jeune femme, en situation irrégulière accompagne son ami, lui aussi en situation irrégulière et me raconte: «Comme il est domicilié dans le 1^{er} arrondissement, on a été à la MDS d'à côté, mais on nous a dit: "non ce n'est pas ici qu'il faut aller, il faut aller à 'x'"! Et à 'x', on nous a dit: "ce n'est pas là, il faut aller à 'y'"! On ne sait plus. On a fait le tour de Marseille, mais rien à faire!»
(Entretien 9: personne hébergée)

Ces nombreux déplacements inutiles vers des structures de droit commun qui ont pour mission de recevoir et d'accueillir les personnes pour les renseigner sur leurs droits épuisent les personnes très souvent

accompagnées d'enfants en bas âge, accentuant ainsi leur situation de détresse sociale. Ce mécanisme artificiel maintient des milliers de personnes dans un système d'urgence, inadapté à leurs besoins, sans perspective de sortie. Cette « captivité » dans des centres d'hébergement collectif ou dans des hôtels (dont une part importante, quoique méconnue en raison du peu de contrôles, ne répond pas aux conditions de dignité des individus), fragilise les personnes qui « développent le sentiment de honte, lié à l'infériorité intériorisée de la position sociale la plus disqualifiée et réactivée sans cesse dans les interactions ordinaires » (Bresson-Boyer, 1994, cité par Pichon, 1998, 105). L'incapacité acquise (*learned helplessness*) (Goodman *et al.*, 1991), l'angoisse de l'échec ou encore la fragilité intériorisée (Paugam, 1991) émaillent les habiletés sociales des individus pris dans cette attente.

La seconde note de la DRDJSCS demandant aux structures d'hébergement d'annuler les critères de ressources, les critères d'âge et les critères administratifs pour rétablir un taux satisfaisant de remplissage des places vacantes montre à quel point les critères non légaux préalablement instaurés ont joué comme des mécanismes de saturation des places d'hébergement extrêmement coûteux pour les structures d'accueil elles-mêmes :

Tous ces critères d'admission non réglementaires complexifient l'adéquation de l'offre à la demande et les orientations du SIAO, participant à l'allongement de la durée de vacance des places disponibles aux dépens des publics en situation de précarité.

C'est pourquoi je vous saurai gré de bien vouloir lever les critères d'admissions susmentionnés lors de la mise à disposition de vos places au SIAO.

(Extrait de la seconde note signée par la directrice départementale. DRDJSCS, 14 juin 2019)

De notes internes en consignes officieuses, le droit est appliqué en étant détourné. Nous formulons l'hypothèse selon laquelle le droit est manié comme une variable d'ajustement du nombre de places d'hébergement disponibles sur les choix politiques des services institutionnels locaux qui ont en charge l'application des politiques publiques en matière d'hébergement.

Dès lors, comment les acteurs associatifs, délégués du service public de l'action sociale, s'organisent-ils pour faire face à ses obstacles ? Quels arrangements déploient-ils ? Par quels procédés pratiques une issue entre l'officiel et l'officieux est-elle négociée ?

Les arrangements face aux obstacles : le retour à l'esprit du droit

Au vu de ce qui précède se pose la question de la capacité de résistance des agents délégataires du service public de l'action sociale. Les données récoltées sur le terrain montrent que leur marge de manœuvre est quasi inexistante. La pression financière qu'exerce l'État sur les associations d'hébergement et d'insertion est telle que la loyauté vis-à-vis des consignes, même si elles sont édictées hors de tout cadre légal, reste la seule option (Hirschman, 1970). Dans ce contexte, les appels d'offres sont l'un des principaux moyens pour obtenir des subventions supplémentaires de fonctionnement, auxquels seules les « structures d'une certaine taille peuvent répondre. La tendance est au regroupement des petites associations locales et au développement d'opérateurs nationaux intervenant dans tous les domaines de la prise en charge » (Damon, 2017, 165).

— *La DRDJSCS m'a dit il y a pas longtemps: «Ah non non non non! Vous n'admettez plus de demandeurs d'asile en procédure normale!» [...] Donc c'est pour ça que j'ai demandé: «OK, écrivez-le-moi!». Ils vont peut-être l'écrire mais en tout cas s'ils l'écrivent, ils se mettent hors-la-loi [...]. Ce n'est pas pour rien que je leur ai demandé de me l'écrire. Parce que, à un moment donné, on est censé accueillir dans l'inconditionnalité en urgence, alors là en urgence on peut se faire plaisir y a pas de soucis! On est vraiment inconditionnel. Et on est censé accueillir sur l'insertion, dans l'inconditionnalité aussi.*

— Et comment vous voyez ça de votre place de cheffe de service d'un CHRS marseillais?

— *Alors moi je reste strictement pragmatique et je mets en place ce que la DRDJSCS, notre financeur demande de mettre en place.*

— Parce que sinon quoi?

— *Parce que sinon on est en danger.*

— Vous fermez les portes?

— *Bien sûr. Ils ont autant le droit d'ouvrir les robinets que de les refermer. Alors après c'est peut-être bête ce que je vais vous dire ou peut-être que vous n'allez pas être d'accord, enfin, souvent certains ne le sont pas parmi les collègues d'autres structures, mais je ne rentre pas en conflit avec la DRDJSCS.*

(Entretien 5: cadre d'un centre d'hébergement)

On l'aura compris, le SIAO et les associations suivent les consignes données par leurs financeurs par crainte de ne plus percevoir de financement et donc de devoir fermer leurs portes, en licenciant leur personnel. Les CHRS sont des associations qui ont muté du caritatif vers le financement public, toutefois ces structures relèvent du droit du travail privé et non public, ce qui représente une aubaine pour l'État qui peut prétendre diminuer de 3 % les dotations des structures d'accueil (comme c'est le cas de la loi de finances 2019), sans se soucier des coûts de licenciement des salariés non-fonctionnaires.

Mais pour l'État ça a beaucoup d'avantages. Le droit privé c'est quand même autre chose que le droit public. On baisse les dotations de 3 % une année, s'il y a des licenciements on s'en fout. Dans la fonction publique ce n'est pas possible. Le droit privé est beaucoup plus souple donc ça a beaucoup d'avantages. Par contre ça crée des inconvénients de cet ordre-là.
(Entretien 20-2 : cadre de la DRDJSCS PACA)

Ce maniement permet, comme dans le fonctionnement du marché classique, de préserver des équilibres financiers dans les structures d'accueil, laissant ainsi les populations les moins « rentables » à la porte de l'aide sociale. Ces pratiques déviantes sont donc « organisées et structurées par les institutions censées les réguler » (Spire, 2013, 6).

On observe que ces pratiques non alignées sur le droit, développées par les services de l'État, sont sécurisées par deux types de stratégies bien identifiées dans la sociologie de la délinquance des élites. La première concerne le mode de délégation choisi comme organisation de l'application du droit. Le travail de filtre sur des critères non légaux est délégué au SIAO dans une large mesure et aux structures d'hébergement dans une moindre mesure. Ces organes sont tout à fait dépendants des financements des organismes de tutelle sans pour autant être protégés par eux (ils relèvent du droit du travail privé). Ce mécanisme est observé dans d'autres champs : « Pour les entreprises qui développent des pratiques à la limite de la légalité, ce souci de sécurisation conduit les dirigeants à déléguer, en interne ou en externe, toute prise de risque. Le premier mode de sécurisation consiste à reporter sur les agents subalternes la responsabilité des transgressions de l'entreprise » (Levi, 1987 cité par Spire, 2013, 12) ». La deuxième stratégie bien connue de la délinquance des élites est le fait de justifier l'écart à la règle par un « ensemble de contraintes pratiques » (Spire, 2013, 11). C'est le cas de l'argument budgétaire mis en avant par les pouvoirs publics, et qui trouve sa légitimité dans la saturation effective des dispositifs d'hébergement. Cet argument masque une réalité « moins robuste juridiquement », pour

reprendre l'euphémisme d'un cadre des services de l'État lors d'un entretien : les organes étatiques garantissant, théoriquement, l'accès au droit, constituent, par leurs pratiques officieuses, des obstacles majeurs à l'allocation des places d'hébergement pour tous.

Le différentiel entre l'officiel et l'officieux permet, et dans une certaine mesure entretient, une zone grise de l'application du droit. Cette « zone grise » constitue un espace social au sein duquel aucune définition de la règle de droit n'est stabilisée, ni partagée par tous : certains cadres associatifs (les plus militants) se référeront au CASF, d'autres aux consignes de la DRDJSCS qui elle-même applique des directives ministérielles. Dès lors, chacun agit, en pratique, dans un ensemble de contraintes matérielles (le financement des places, la masse salariale, etc.) où existe une contradiction entre ce que dit le droit et ce que les agents en charge de son application lui font dire. Cette zone grise est le lieu des arrangements pragmatiques, qui « ne permettent pas de dépasser les contradictions qu'ils prennent en charge [...] mais aident à les contourner, à les estomper de façon à les rendre tolérables » (Boltanski, 2009, 95). On observe trois types d'arrangements pragmatiques développés par les acteurs qui s'appliquent à trouver des solutions pratiques pour répondre à l'urgence de la situation, dans un contexte où le droit est détourné. Le premier repose sur la détention d'un capital symbolique pour des acteurs bien implantés au sein du réseau d'interconnaissance de l'action sociale locale. Le deuxième se caractérise par un arrangement de type économique. Le troisième se caractérise par la défense de valeurs éthiques et morales qui sont au cœur des pratiques déployées pour faire face aux obstacles aux droits.

Les arrangements symboliques

Depuis l'hiver 2018, des militants, solidaires de mineurs migrants non accompagnés sans solution d'hébergement, ont squatté un bâtiment appartenant au diocèse, situé en face du Conseil départemental (qui a la responsabilité légale de la protection de l'enfance). Durant plus d'un an, 300 personnes ont été accompagnées par des militants dans la reconnaissance de leurs droits à la mise à l'abri. Une lutte entre le diocèse, les services de l'action sociale locale, les militants et les personnes hébergées s'est engagée pour la restitution des locaux occupés et l'accès aux droits fondamentaux. Les militants ont donc interpellé les pouvoirs publics (conseil départemental et préfecture) pour que ces derniers assument leurs fonctions de protection des mineurs. Les pouvoirs publics, eux, ont délégué à une association locale d'action sociale – l'une des plus importantes localement – le soin

de gérer, de temporiser «l'affaire» (Blic, Lemieux, 2005). L'extrait qui suit expose la façon dont des solutions d'hébergement ont été trouvées par téléphone sur un mode d'interconnaissance entre directeur de CHRS et préfecture, et non sur un mode égalitaire d'accès au droit commun :

Il y avait des situations pour lesquelles nous on n'avait pas de réponse mais on avait un peu de poids pour faire bouger les lignes. C'était par exemple une mère complètement sans papiers [...]. Nous on ne pouvait pas proposer autre chose que 10 nuits d'hôtel. Le collectif nous dit : «ça ne va pas la tête! Cette femme s'est fait massacrer, elle a subi des violences conjugales terribles avec ses deux petits de 4 et 6 ans, OK elle est sans-papiers mais elle est en danger de mort!» [...] J'appelle le cabinet du préfet, et je lui dis : «sur cette situation-là, on fait quoi?» Elle me dit : «écoutez dans le bureau d'à côté j'ai X, déléguée aux droits des femmes, je lui demande de venir.» Elle vient, on discute au téléphone, elle me dit : «franchement sur ce que vous me racontez cette femme correspond aux critères qui permettraient d'entamer une régularisation au titre de la violence.» OK donc est-ce qu'on peut positionner cette femme sur un hébergement d'urgence ou sur un hébergement pour femmes victimes de violences? Elle me dit : «je ne sais pas trop où on en est sur les places, sur le principe oui, mais je crois qu'il n'y a pas de place.» Donc j'appelle moi C. et je lui dis : «est-ce que tu peux accueillir une femme qui est sur le squat?» Il me dit : «on va la prendre en surcapacité sur la résidence M. et après on peut la récupérer sur la structure au bout d'une semaine, 10 jours.» On était jeudi ou vendredi et il ne pouvait pas le faire avant mardi prochain. Je me retourne vers A. et je lui dis : «Nuit + a un studio en ville est-ce qu'on ne peut pas accueillir cette dame et ses petits jusqu'à mardi?» Il me dit : «OK on le fait, on y va». Donc j'ai dit au collectif ça marche c'est bon c'est réglé. On accompagne cette dame [en centre d'hébergement] et elle va rentrer dans le circuit de la régularisation.

(Entretien 11 : cadre de plusieurs structures d'action sociale)

Dans l'extrait présenté ici, les collectifs militants interpellent publiquement un des cadres de l'action sociale. Il s'agit d'un personnage bien implanté localement dans la mesure où il dirige, de longue date, plusieurs dispositifs d'action sociale (centres d'hébergement et

d'accompagnement social, plateformes de coordination, maraudes, etc.). À son tour, il mobilise successivement le cabinet du préfet, la Déléguée aux droits des femmes, deux directeurs de centres d'hébergement. Alors que depuis plusieurs semaines, le collectif militant tentait de faire accéder une mère de famille sans-papiers à son droit à la mise à l'abri, quelques appels téléphoniques ont suffi à la faire entrer dans le circuit de la régularisation. Ainsi, ce cadre, délégué de service public, rappelle le fonctionnaire qui « se constitue en notable doté d'une certaine notoriété dans les limites d'un ressort territorial et du groupe d'interconnaissance, en s'assurant d'un capital symbolique de reconnaissance grâce à cette forme tout à fait particulière d'échange qui, dans toutes les sociétés, fait les "big men" et dans laquelle la principale monnaie d'échange n'est autre chose, dans le cas particulier, que l'exception à la règle ou l'accommodement avec le règlement » (Bourdieu, 1990, 89).

L'existence de ce collectif met à mal, publiquement, les institutions en charge de la protection des mineurs non accompagnés et des personnes sans-papiers, pointant une brèche dans leur légitimité. On observe ici un rétablissement des conditions d'application du droit. Dans un contexte de droit détourné, des pratiques officieuses recréent les conditions d'application du droit.

Là où les pratiques locales n'avaient pas permis l'accès à l'hébergement de personnes en demande de mise à l'abri, des pratiques discrétionnaires rétablissent leur accès au droit à l'hébergement. Au sein de cette épreuve, une deuxième étape est à souligner : le centre d'hébergement accepte d'héberger cette mère de famille sur une place d'urgence et s'engage à la faire passer sur une place d'insertion au bout d'une semaine ou dix jours encore une fois. Finalement, dans l'extrait d'entretien cité, cette dame rentrera dans un circuit de régularisation.

Les arrangements économiques

Il arrive parfois que les personnes hébergées sur des places d'urgence accèdent directement à des places d'insertion, sans passer par le protocole du SIAO (les admissions directes^[12]).

12 Les admissions directes représentent plus de 40% des admissions en CHRS selon le bilan d'activité du SIAO des Bouches-du-Rhône de 2017. Ce type d'admission va à l'encontre de l'esprit de la création du

SIAO ; cela dit, cet usage régulier est un indicateur important de la difficile adéquation entre l'attribution des places d'hébergement et les besoins d'hébergement.

— *On a eu jusqu'à 13 places vacantes sur le collectif [...] on a donc fait des admissions directes. Ce qu'on n'a pas le droit de faire. En fait on a une marge de manœuvre. [...] Normalement ça ne doit pas dépasser les 30% de la capacité totale. Mais là on en a fait huit ou neuf d'un coup, parce qu'on avait trop de places vacantes et on n'arrivait pas à faire rentrer.*

— Admission directe ?

— *Ça ne passe pas par le SIAO. C'est-à-dire que nous on a la chance d'avoir « urgence » et « insertion » au même endroit. On est allé voir en urgence les jeunes qui étaient en capacité de pouvoir basculer, qui étaient en demande, qui avaient une fiche SIAO, et qui étaient en capacité par rapport aux critères, de pouvoir passer en insertion [...], en prévenant à l'avance le SIAO, parce que ça commençait à être hyper juste au niveau financier, et en prévenant la DRDJSCS. On m'a rappelé, et c'est le fameux coup de fil où on m'a dit que les demandeurs d'asile, ils ne se sont pas étonnés des admissions directes, ils se sont étonnés simplement qu'on avait une grosse proportion de demandeurs d'asile en procédure normale.*

(Entretien 5: cadre d'un centre d'hébergement)

Les conditions de ressources et de régularité sont de tels obstacles à l'entrée en insertion des publics en demande d'hébergement que les places restent vides parfois plusieurs semaines. Pour pallier cette vacance, encore une fois dans ce contexte précis où le droit est détourné, les pratiques officieuses rétablissent la continuité du parcours entre l'urgence et l'insertion, en faisant passer ces jeunes en urgence sur des places d'insertion sans passer par le protocole standard. Ici, la logique se veut plus gestionnaire qu'idéologique. Il s'agit de conserver la rentabilité des places, de ne pas perdre d'argent. Le plus souvent possible, la consigne de la DRDJSCS est suivie à la lettre, mais il arrive que les conséquences économiques finissent par mettre à mal la vitalité financière de la structure. Ces arrangements économiques permettent de résoudre la tension existante entre injonction politique et soutenabilité économique.

Les arrangements éthiques

Dans le fonctionnement des structures qui pratiquent l'inconditionnalité, à l'encontre des consignes édictées par la DRDJSCS, en s'abstenant de noter certaines informations sur le tableur informatique mis au point par la DRDJSCS, en supprimant

parfois des lignes de situations qui pourraient être problématiques pour l'organisme de tutelle, ces stratégies officieuses recréent là encore les conditions d'application du droit.

Il faut lutter quand ils nous demandent certains documents et que légalement il ne les faut pas.

(Entretien 15: cadre d'un centre d'hébergement)

En contraignant le SIAO et les structures d'accueil à détourner les règles de droit, la consigne de la DRDJSCS entraîne les travailleurs sociaux à exercer leur métier à l'encontre des valeurs éthiques de leur profession.

C'est l'association qui porte cette valeur-là, l'inconditionnalité. Elle l'a toujours portée de façon très forte, en tout cas jusqu'à aujourd'hui. On ne sait pas de quoi demain va être fait. Mais la conditionnalité de l'accueil, ne laissez personne sur le bord parce qu'il n'a pas de papiers, parce qu'il n'a pas de ressources, parce qu'il est malade psychologiquement, ce n'est pas possible.

(Entretien 13: cadre d'un centre d'hébergement)

Bien que les responsables de structures s'organisent pour maintenir en poste leurs salariés, il demeure possible, à la marge, de manipuler certains dispositifs techniques de gestion de populations hébergées mis à disposition par leurs autorités de tutelle :

Il est possible que je supprime certaines lignes sur le tableau que je dois transmettre à la Direction départementale de la cohésion sociale quand je vois que la situation ne passera pas.

(Journal de terrain : discussion avec une responsable de centre d'hébergement, avril 2019)

On observe ici que lorsque les règles primaires de l'encadrement des pratiques sont dévoyées, les professionnels de l'action sociale recréent les conditions d'application du cadre légal, soit pour se protéger de formes de dénonciation publique et donc d'une éventuelle « affaire » (Lemieux, 2007), soit pour se protéger d'une perte économique (économie des places), soit pour se protéger d'une défaillance éthique (la non-application de l'inconditionnalité). C'est également le cas de la DRDJSCS qui, après une analyse économique d'une situation qu'elle a elle-même largement contribué à créer, revient sur les critères d'admission dans les centres d'hébergement en demandant aux services d'hébergement d'appliquer le droit.

Conclusion

L'accès au droit inconditionnel à l'hébergement des personnes à la rue a constitué l'objet de cette étude. Au cours de nos observations participantes et des entretiens menés auprès de travailleurs sociaux (cadres et salariés), d'agents de l'État et de personnes sans logement, nous avons constaté que des conditions administratives étaient imposées à l'entrée des structures d'hébergement.

Ces conditions administratives, sans fondement juridique, constituent des obstacles majeurs à l'accès au droit à l'hébergement. Ces obstacles sont artificiels et arbitraires. Ils sont d'abord artificiels au sens où les centres d'hébergement ne parviennent plus à trouver des personnes ayant le profil administratif adéquat (des perspectives de régularisation). La liste d'attente à l'entrée des structures s'allonge de fait, quand, dans le même temps, les places restent vides. Pour sortir de l'urgence il faut des papiers, pour sortir de l'insertion il faut des ressources : en raccourcissant les durées de séjour des personnes hébergées, les travailleurs sociaux des structures d'accueil n'ont qu'un temps de travail extrêmement limité alors que les délais administratifs de régularisation sont particulièrement longs. Une des conséquences remarquables de l'énonciation de tels critères à l'obtention du droit à l'hébergement est celle de la ségrégation des populations les plus précaires. Dans la ligne théorique d'Amartya Sen (2010), la ressource n'est pas distribuée équitablement si une partie de la population est entravée dans l'accès à cette ressource (ici, le droit à l'hébergement). Cette entrave au droit, par la mise en place d'un obstacle, en amont des demandes d'hébergement, est aussi arbitraire, dans la mesure où la situation sociale des personnes n'est plus examinée, les privant ainsi d'accéder à leurs droits fondamentaux. Les pratiques juridiques, telles qu'elles ont été observées lors des demandes de mise à l'abri auprès du tribunal administratif, constituent des épreuves de confirmation des pratiques politiques.

L'accès restreint aux ressources du droit social (mise à l'abri et accompagnement social) contraint les individus les plus précaires à rester à la rue. La surreprésentation des maladies infectieuses, des troubles psychiques (Laporte *et al.*, 2010), la surmortalité, la disqualification sociale, l'apprentissage de l'impuissance, l'angoisse de l'échec sont les effets de ces conditions d'errance les mieux repérés par les sciences sociales et largement observés dans cette enquête. Celle-ci avance l'idée que le droit est manié comme une variable d'ajustement du nombre de places d'hébergement disponibles sur les choix politiques des services institutionnels locaux qui ont en charge l'application des politiques d'hébergement.

Des conséquences économiques pour la collectivité existent aussi mais sont plus difficilement observables. Plusieurs expérimentations internationales se sont intéressées à la question des coûts différés du « mal-logement ». Ces coûts du mal-logement sont largement connus et relayés par les organismes non gouvernementaux^[13] qui travaillent sur ces questions depuis plusieurs décennies, selon deux tendances stratégiques principales : l'une rassemblant les données chiffrées accessibles pour constituer des plaidoyers (la Fondation Abbé Pierre, Médecins du Monde, ADT Quart Monde, etc.), l'autre proposant des modèles expérimentaux^[14], comme l'étude « Large Analysis and Review of European housing and health Status » conduite par l'OMS ayant « permis d'étudier la relation entre l'efficacité énergétique des logements [...] et l'état de santé des résidents » (Ezratty *et al.*, 2009, 497). Cette étude établit des associations significatives entre état de santé et mal logement. À l'université de Brighton, le professeur Peter Ambrose (Health and Social Policy Research Centre) compare les coûts sanitaires de foyers vivant dans des conditions de logement dégradées et de foyers vivant dans des logements décents, mettant en évidence un rapport de 1 à 5. Une autre étude pilote du Building Research Establishment établit que l'investissement dans l'amélioration de l'habitat entraîne une diminution des coûts sanitaires de 50 % ; quant aux coûts plus difficilement quantifiables comme les conditions dégradées d'apprentissage et de qualité de vie occasionnée par le surpeuplement des logements, la perte de revenus est estimée, pour la génération actuelle d'enfants grandissant dans des conditions de mal-logement, à 17,57 milliards d'euros (Friedman, 2010 cité par Baronnet, 2012, 23).

Dans ce contexte, nos données permettent de dessiner, en dernière analyse, un processus social particulier qui consiste à reconstituer les conditions d'application du cadre légal (continuité urgence-insertion sans critère de ressource et sans critère administratif), pour redonner du sens aux pratiques et retrouver l'esprit de la loi. Ce retour au droit est rendu possible par différents types d'arrangements qui permettent aux différents acteurs de l'action sociale de trouver une issue pragmatique à la contradiction entre l'officiel et l'officieux, autrement dit entre l'inconditionnalité du droit à l'hébergement et les conditions administratives posées à l'entrée des structures.

13 Action Tank, une des émanations du système entrepreneurial caritatif, a évalué à 9000 euros par personne, le coût de l'accès d'une personne sans abri à un logement personnel et à 20000 euros le coût par personne de l'absence de logement personnel. Cette étude prend en compte les

contributions publiques à l'hébergement et au logement et le coût du recours aux services de santé, en France (Ginèbre, Rickey, 2017).

14 L'ensemble de ces expérimentations est développé dans l'article de Juliette Baronnet (2012).

Cette étude montre à quel point l'application du droit à l'hébergement est un terrain permettant « de saisir et comprendre les divisions politiques de l'organisation sociale » (Durkheim, 1895, 105), de percevoir le « reflet direct des rapports de force existants, où s'expriment les déterminations économiques, et en particulier les intérêts des dominants » (Bourdieu, 1986, 3).

Camille Allaria

Docteure en sociologie

Chercheuse associée au CERESS –

Centre d'Étude et de Recherche sur

les Services de Santé et la Qualité de vie,

EA 3279, Laboratoire de santé publique,

Aix-Marseille Université, Faculté de Médecine, Secteur Timone,

27, bd Jean-Moulin, 13005 Marseille (France)

Chercheuse associée au LAMES –

Laboratoire Méditerranéen de Sociologie, UMR 7305, MMSH –

Maison méditerranéenne des sciences de l'Homme,

5, rue du Château de l'Horloge, BP 647,

13094 Aix-en-Provence cedex 2 (France)

camille.allaria@gmail.com

Bibliographie

- BARBOU DES PLACES S., 2010, Les étrangers « saisis » par le droit: Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants, *Migrations Société*, 128, 2, 33-49, DOI: 10.3917/migra.128.0033.
- BARONNET J., 2012, Les coûts économiques, sociaux et sanitaires du mal logement, *Recherche sociale*, 204, 4, 7-85, DOI:10.3917/recsoc.204.0007.
- BARTHE Y., BLIC D. de, HEURTIN J., LAGNEAU É., LEMIEUX C., LINHARDT D., TROM D., 2013, Sociologie pragmatique: mode d'emploi, *Politix*, 103, 3, 175-204, DOI:10.3917/pox.103.0173.
- BLIC D. de., LEMIEUX C., 2005, Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique, *Politix*, 71, 3, 9-38.
- BOLTANSKI L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.
- BOURDIEU P., 1986, La force du droit, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, « De quel droit? », 3-19.
- BOURDIEU P., 1990, Droit et passe-droit, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 86-96, DOI: <https://doi.org/10.3406/arss.1990.2928>.
- BRÉGEON P., 2009, *Histoire du réseau des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de l'hébergement social*, [en ligne] <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00390066v2/document>.
- BRESSON-BOYER M., 1994. *La construction de l'identité sociale des sans domicile fixe dans la France contemporaine*, thèse de doctorat, Nanterre, Université Paris X.
- COUR DES COMPTES, 2017, *L'hébergement des personnes sans domicile: des résultats en progrès, une stratégie à préciser*, Rapport public annuel 2017, Tome II, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/06-hebergement-personnes-sans-domicile-Tome-2.pdf>.
- DAGUZAN A., FARNARIER C., 2019, Estimation du nombre de personnes sans abri à Marseille en 2016. Personnes ayant eu accès à un lieu à bas seuil d'exigence, *Premiers résultats, Projet ASSAB*, Marseille.
- DAMON J., 2017, *Exclusion: vers zéro SDF?*, Paris, La documentation française.
- DEMAZIÈRE D., DUBOIS V., 2000, La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, *Revue française de sociologie*, 41, 4, 804-806.
- DURAND C., 2014, Construire sa légitimité à énoncer le droit. Étude de doléances de prisonniers, *Droit et société*, 87, 2, 329-348, DOI:10.3917/drs.087.0329.
- DURKHEIM E., 1895 [2007], *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Puf, coll. « Quadrige Grands textes ».
- EZRATTY V., DUBURCQ A., EMERY C., LAMBROZO J., 2009, Residential energy systems: links with health in the European LARES study, *Environnement, risques et santé*, 8, 6, 11-12, 497-506.
- FARVAQUE N., 2005, L'approche alternative d'Amartya Sen: réponse à Emmanuelle Bénicourt, *L'Économie politique*, 27, 3, 38-51, DOI: 10.3917/leco.027.0038.
- FASSIN D., 1996, « Clandestins » ou « exclus »? Quand les mots font des politiques. *Politix*, 34, 2, 77-86, DOI:10.3406/polix.1996.1032.
- FASSIN D., CARDE E., FERRE N. MUSSO S., 2001, Un traitement inégal. Les discriminations dans l'accès aux soins, *Migrations Études*, Paris, Inserm, 106, Rapport de recherche.
- FAURE A., DOUILLET A.-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, [en ligne] halshs-00290252.
- FAURE A., NÉGRIER E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale: Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, [en ligne] halshs-00196475.

- FRIEDMAN D., 2010, Social impact of poor housing, *Ecotec for the National Housing Federation*, London, Ecotec.
- FRIGOLI G., 2009, De la circulaire au guichet: Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques, *Déviante et Société*, 33, 2, 125-148, DOI:10.3917/ds.332.0125.
- GARCIA VILLEGAS M., LEJEUNE A., 2011, la sociologie du droit en France, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1, 66, 1-39.
- GINÈBRE G., RICKEY B., 2017, Logement d'abord, et après? Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France, *Ansa*, 1-88, 14-15.
- GOODMAN L.A., SAXE L., HARVEY M., 1991, Homelessness as psychological trauma: Broadening perspectives, *American Psychologist*, 46, 11, 1219-1225, DOI: <https://doi.org/10.1037/0003-066X.46.11.1219>.
- GUYAVARCH E., LE MENER E., OPPENCHAIM N., 2016, La difficile articulation entre les espaces du quotidien chez les enfants sans logement, *Les Annales de la recherche urbaine*, 111, 8-29.
- HIRSCHMAN A.-O., 1970, *L'espace du politique*, Paris, Fayard [trad. fr. 1972].
- HONNETH A., 1992 [2000], *La Lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf [trad. P. Rusch].
- ISRAËL L., 2009, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, Contester, 142.
- JOUVE É., PICHON P., 2015, Le chez-soi, le soi, le soin. L'expérience limite des personnes sans domicile fixe comme modèle de compréhension de la vulnérabilité sanitaire, *Les Annales de la recherche urbaine*, 110, 6-55.
- LAPORTE A., DOUAY C., DETREZ M.-A., LE MASSON V., LE MENER E., CHAUVIN P., 2010, La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Île-de-France, *Rapport de l'Observatoire du Samu social de Paris et de l'Inserm* (upmc, umrs-707).
- LA ROCHÈRE B. de, 2003, La santé des sans-domicile usagers des services d'aide, *Insee Première*, avril, 893.
- LEMIEUX C., 2007, L'accusation tolérante. Remarques sur les rapports entre commérage, scandale et affaire, in BOLTANSKI L., CLAVERIE E., OFFENSTADT N., VAN DAMME S. (dir.), *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris, 368.
- LEVI M., 1987, *Regulating Fraud: White-collar crime and the Criminal Process*, London and New York, Tavistock Publications.
- LOCHAK D., 2013, Qu'est-ce qu'un réfugié? La construction politique d'une catégorie juridique, *Pouvoirs*, 144, 1, 33-47, [en ligne] DOI: 10.3917/pouv.144.0033.
- NOIRIEL G., 1997, Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques, *Genèses*, 26, 5-54.
- PAUGAM S., 1991, *La disqualification sociale*, Paris, Puf.
- PICHON P., 1996, Survivre la nuit et le jour. La préservation de soi face au circuit d'assistance, *Politix*, «L'exclusion. Constructions, usages, épreuves», 9, 34, 164-179.
- PICHON P., 1998, Un point sur les premiers travaux sociologiques français à propos des sans domicile fixe, *Sociétés contemporaines*, 30, 95-109.
- ROBEYNS I., 2000, An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined, *mimeo, Wolfson College*, Cambridge, U. of Cambridge, Wolfson College, mimeo University de Cambridge.
- SEN A., 1996, Freedom, Capabilities and Public Action: A Response, *Notizie di Politeia*, 12, 43-44, 107-125.
- SEN A., 2010, *L'Idée de justice*, Paris, Seuil.

SPIRE A., 2013, Pour une approche sociologique de la délinquance en col blanc, *Champ pénal/Penal field*, [en ligne] DOI: <https://doi.org/10.4000/champpenal.8582>.

SPIRE A., WEIDENFELD K., 2011. Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural, *Droit et Société*, 79, 689-713.

THOENIG J.-C., DURAN P., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46, 4, 580-623.

WEILL P., 2012, Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire », *Sociologies pratiques*, 24, 1, 93-105. DOI:10.3917/sopr.024.0093.

WELLER J.-M., 1999, *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

YAOUANCO F., DUEE M., 2014, Les sans-domicile en 2012: une grande diversité de situations *France, portrait social*, Insee, [en ligne] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288519?sommaire=1288529>.

FR – L'accueil inconditionnel dans les centres d'hébergement pour les personnes sans abri ainsi que la continuité de leur prise en charge dans des structures adaptées constituent deux éléments essentiels du Code de l'action sociale et des familles en matière de protection des personnes sans logement. Pourtant, il arrive que des consignes officieuses, émanant des services décentralisés de l'État, viennent faire obstacle à l'application du droit inconditionnel à l'hébergement. Cet article analyse la façon dont les obstacles rencontrés par les travailleurs sociaux dans l'application du droitaturent artificiellement les dispositifs d'hébergement des populations les plus précaires et la façon dont ils y font face en pratique.

APPLICATION DU DROIT – CENTRES D'HEBERGEMENT – ACCÈS AU LOGEMENT – SANS-ABRISME – POLITIQUES PUBLIQUES

EN – Unconditional welcome in shelters for homeless people and the continuity of their social care in relevant specific institutions constitute two essential elements of the Code de l'action sociale et des familles. However, in practice, there are times when local informal instructions function against the logic of these social rights. This study investigates how the obstacles encountered by social workers in the application of the law stymie the accommodation arrangements of the most precarious populations and how they face them in practice.

RIGHTS IN PRACTICE – SHELTERS – UNCONDITIONAL WELCOME – HOMELESSNESS – PUBLIC POLICY

DE – Die bedingungslose Aufnahme in Obdachlosenunterkünften und die Kontinuität ihrer Betreuung in angepassten Strukturen sind zwei wesentliche Elemente des französischen *Code français de l'action sociale et des familles* im Bezug auf den Schutz von Obdachlosen. Informelle Anweisungen, die von dezentralisierten staatlichen Diensten erteilt werden, behindern jedoch manchmal die Umsetzung des bedingungslosen Rechts auf Wohnung. In diesem Artikel wird untersucht, wie die Hindernisse, auf die Sozialarbeiter bei der Anwendung des Rechts stoßen, die Wohnverhältnisse der schwächsten bzw. prekärsten Bevölkerungsgruppen künstlich sättigen und wie diese Akteure in der Praxis damit umgehen.

STRAFVERFOLGUNG – UNTERKÜNFTE – ZUGANG ZU WOHNRAUM – OBDACHLOSIGKEIT – ÖFFENTLICHE POLITIK

ES – La admisión incondicional en los centros de acogida de personas sin hogar, así como su atención continuada en estructuras adaptadas constituyen dos elementos esenciales del Código de Acción Social y Familia en materia de protección de las personas sin hogar. Sin embargo, instrucciones extraoficiales de los servicios descentralizados del Estado entorpecen la aplicación de ese derecho incondicional al alojamiento. Este artículo analiza cómo los obstáculos encontrados por los trabajadores sociales en la aplicación de la ley embolizan artificialmente los arreglos para la vivienda de las poblaciones más precarias y cómo los afrontan en la práctica.

APLICACIÓN DE LA LEY – CENTRO DE ALOJAMIENTO –
INCONDICIONALIDAD DE LA RECEPCIÓN – DESAMPARO –
POLÍTICAS PÚBLICAS