

**Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD**  
**Accès au logement social : délai d'attente et profil des demandeurs de logement**

**Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans  
le traitement des demandes de logements sociaux à**

La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole

**Synthèse– Juin 2015**

Equipe du Lab'Urba – Université Paris Est  
Direction scientifique : Jean-Claude Driant, Christine Lelévrier  
Rapport rédigé par Pauline Gaullier, Marie Lanzaro, Françoise Navarre  
Avec la collaboration de Mathilde Cordier et Bernard-Henri Nicot.



## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>p. 3</b>
<b>I. Objectifs de la recherche et protocole méthodologique</b>	<b>.p. 3</b>
<b>II. L’approche statistique</b>	<b>p. 5</b>
<b>III. L’attribution des logements sociaux en pratiques</b>	<b>p. 8</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>p.11</b>

## INTRODUCTION

L'objectif de la recherche était d'« évaluer l'égalité de traitement dans les politiques d'attribution de logements sociaux à partir d'une analyse des délais pour une proposition de logement social ». C'est sous l'angle des délais d'attente et des profils des demandeurs qu'était expressément énoncée la consultation. Une telle entrée se justifie d'abord dans un contexte où un délai d'attente « anormalement long » est désormais un motif reconnu par la loi pour l'exercice d'un recours DALO<sup>1</sup>. De plus, le développement de nouvelles bases de données telles que le système national d'enregistrement (SNE) constituait une opportunité inédite de traiter statistiquement les délais d'attente et d'appréhender l'égalité de traitement dans l'accès au logement social.

Les commanditaires souhaitaient également questionner la pertinence et la fiabilité de cette catégorie et isoler les divers facteurs susceptibles de déterminer les délais d'attente en recherchant les plus influents et en les mettant en relation avec les caractéristiques des demandeurs, notamment leur origine.

### I. Objectifs de la recherche et protocole méthodologique

Partant des attentes des commanditaires et après avoir réalisé une revue de la littérature sur les inégalités de traitement dans l'accès au logement social, notre recherche poursuit plusieurs buts :

- Interroger les délais d'attente selon les différents profils des demandeurs, à partir d'une analyse statistique de bases de données gestionnaires que sont l'Enquête Nationale Logement (ENL), le Système National d'Enregistrement (SNE) et le Système Prioritaires Logement (Syplo) ;
- Apporter des éclairages sur les processus à l'œuvre en amont de la commission d'attribution en s'intéressant à l'ensemble des acteurs impliqués dans la procédure, à leurs pratiques dans la succession des étapes de sélection des candidats en identifiant notamment les critères - explicites ou non - qui fondent les choix.
- Porter une attention particulière à la variable de l'origine en dépassant la seule distinction européens-non européens.
- Tenir compte de la dimension territoriale.

Travailler sur les discriminations dans l'accès au logement social présente de nombreuses difficultés méthodologiques. Parmi celles-ci, le fait que l'attribution est une procédure locale faisant intervenir une multiplicité d'acteurs dans des marchés du logement aux caractéristiques très différenciées. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'analyser cinq terrains caractérisés par des marchés du logement, des organisations institutionnelles, et des caractéristiques de la demande contrastés : la Ville de Paris, Rennes Métropole, la Camy (Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines), l'agglomération de Nevers, l'Agglomération de Plaine Commune.

Deuxième difficulté méthodologique de taille : la méfiance des acteurs institutionnels. Lorsqu'il s'agit de se pencher sur les discriminations dans le domaine du logement, c'est souvent en termes de « fautes » des organismes logeurs que cette question est abordée. Dans ce contexte, on comprend aisément la résistance des organismes logeurs à ouvrir leurs portes à des chercheurs travaillant sur ce sujet.

Pour bénéficier de conditions de recherche favorables nous avons adopté deux partis pris méthodologiques. Le premier a été de choisir des sites où nous avons déjà pu établir un contact en amont et nous assurer d'un accord de collaboration d'acteurs clés, sur le terrain, sur le volet notamment qualitatif. Le second a été d'associer les acteurs locaux tout au long du travail :

---

<sup>1</sup> Depuis le 1er janvier 2012, toute personne ayant effectué une demande de logement et n'ayant pas reçu de proposition adaptée à sa demande (c'est-à-dire tenant compte de ses besoins et capacités financières) dans un délai considéré comme « anormalement long » peut saisir une commission de médiation dans son département, et exercer un recours devant le tribunal administratif au titre du droit au logement opposable.

présentation en amont, présence sur un temps long, association durant un temps d'échange réunissant divers acteurs de divers terrains et enfin restitution des résultats.

Le volet quantitatif de la recherche repose sur l'exploitation de trois sources de données (enquête nationale logement, SNE, Syplo) et sur les bases gestionnaires utilisées au sein des deux terrains principaux. Le volet qualitatif a été conçu en deux temps : une approche des systèmes locaux d'attribution de logements sociaux dans les cinq sites, puis un approfondissement dans deux terrains franciliens traités sous des angles différents et complémentaires.

Le premier volet de l'enquête comporte un cadrage national sur la demande et les attributions de logements sociaux. Des traitements de données « objectivantes », disponibles au niveau national et à différentes mailles géographiques, ont été réalisés en vue de mettre au jour et d'explicitier les modes de traitement de la demande ainsi que de mesurer les éventuelles différences de traitement dans l'accès au logement. La méthode choisie s'approche des analyses des résidus discriminatoires, fréquemment mobilisées pour mettre à jour des différenciations liées au genre, à la nationalité. Les explorations statistiques sont poursuivies avec une finalité de repérage : pour quels ménages et dans quels contextes territoriaux les différences sont-elles les plus fortes ?

Apprécier la variable origine du demandeur est particulièrement difficile dans le système statistique français. La nationalité ne figure pas dans les fichiers que nous détenons. Par ailleurs, l'hypothèse de cette recherche est que le choix de positionner un candidat ou non sur un logement et de l'orienter vers tel ou tel secteur du parc social ne se fonde pas seulement sur la nationalité, mais aussi sur une « origine supposée » et aux représentations qui en découlent en termes de « risques locatifs, commerciaux et sociaux ». Nous avons tenté d'approcher ces dimensions à la fois à l'aide de l'usage expérimental de la variable de la consonance du nom et en observant les pratiques des agents.

Souvent mentionnés dans les débats sur les statistiques « ethniques » comme outils de mesure possibles, les patronymes ont été peu utilisés dans les études de discrimination comme dans les enquêtes statistiques sur les populations, même si leur usage s'est développé depuis 2000. L'approche onomastique consiste à utiliser les prénoms et noms, et à exploiter les consonances renvoyant à une origine extra-européenne. Grâce à la mise en œuvre d'un algorithme, un indice rend compte de la probabilité de renvoyer à une origine géographique supposée. La méthode se contente d'interpréter une information dont les acteurs disposent lors de l'instruction du dossier et lors du passage en commission d'attribution. Sa mise en œuvre a supposé un accord des détenteurs de données et une autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ces analyses quantitatives ont été complétées par l'investigation des systèmes d'accès au logement social dans les cinq terrains afin d'appréhender les configurations en la matière et d'interroger les principaux acteurs sur la question des inégalités de traitement. Cette étape devait nous permettre de comprendre le circuit et le traitement de la demande et d'appréhender les critères de sélection des candidats énoncés par les acteurs locaux. L'enjeu était également d'apporter des premiers éclairages sur la pertinence de la notion de délai anormalement long pour apprécier d'éventuelles discriminations.

Le deuxième volet de la recherche consistait à éclairer les mécanismes d'accès au logement social en pénétrant dans la « boîte noire » des attributions et en analysant les pratiques d'attribution. Pour cela, nous avons poursuivi l'enquête dans deux terrains en adoptant une démarche qualitative et en s'intéressant au processus depuis le dépôt d'une demande de logement jusqu'au passage en commission d'attribution.

Nous avons choisi deux terrains franciliens où le processus de sélection est *a priori* crucial du fait de la tension du marché. L'objectif était de recueillir les pratiques et expériences de ces acteurs à toutes les étapes du processus. Il s'agissait d'analyser la manière dont sont appréhendées les candidatures et comment sont mises en relation l'offre et la demande : comment s'opèrent la sélection puis la

hiérarchisation des candidatures selon les voies de réservation dans deux contextes différents<sup>2</sup> qui ont justifié des méthodes différentes. Nous avons mené une trentaine d'entretiens dans chacun des sites avec les acteurs de l'attribution : chargés d'attribution, responsables de service, élus, associations, collecteurs d'action logement, en nous attachant à saisir les objectifs, les enjeux et les expériences de chacun. Par ailleurs, nous avons mis en œuvre des techniques complémentaires pour mieux saisir les pratiques et les confronter aux discours des acteurs : dans le premier terrain, nous avons privilégié l'observation des pratiques des acteurs de l'attribution, dans le second, le suivi des logements attribués.

## II. L'approche statistique

Des explorations ont été effectuées sur la base des matériaux empiriques disponibles à différentes échelles, à savoir :

- au niveau national, les contenus de l'ENL (l'enquête logement de l'INSEE conduite en 2006) et les sorties à la maille départementale du SNE (décrivant le stock de demandes début mai 2013 et fin avril 2014, le flux des radiations intervenues entre ces 2 dates)
- pour les cinq sites d'étude, les données individuelles extraites du SNE (liste des demandes arrêtée début juillet 2014 et des radiations intervenues entre juillet 2013 et juillet 2014) et pour deux d'entre eux, des données provenant de fichiers gestionnaires.

**Selon l'enquête nationale logement de 2006**, il y avait à cette date 1,212 million de ménages ayant déposé ou renouvelé une demande de logement social, soit 4,6% des ménages de France métropolitaine.

Ces demandeurs sont, beaucoup plus souvent que pour le reste de la population, des familles monoparentales et moins souvent des couples sans enfants. Leur niveau de vie est faible et les situe bien au-dessous des plafonds d'éligibilité aux HLM. Un peu plus d'un demandeur sur quatre n'est pas français de naissance (contre 91% pour les non demandeurs) et plus de 27% sont nés à l'étranger (contre 11% pour les non demandeurs). Ils sont nettement plus urbains que les autres ménages : plus d'un sur quatre vit dans l'agglomération de Paris et 30% vivent dans les autres grandes agglomérations. Près d'un demandeur sur deux est par ailleurs déjà locataire du parc social. Ce qui signifie que la demande HLM ne peut pas être assimilée à une analyse des files d'attente à l'extérieur du logement social. Les conditions de logement, et notamment l'inadaptation de celui-ci à la taille du ménage, apparaissent comme un facteur important. Le critère de nationalité met en relief d'importants clivages. Alors que les demandeurs français de naissance sont globalement mieux logés que tous les autres (74% de demandeurs « bien logés »), près des deux tiers des demandeurs maghrébins et africains sont en situation de surpeuplement.

A peu près un quart des demandeurs sont inscrits depuis moins de trois mois et plus de la moitié depuis moins d'un an. A l'opposé, 17% des demandeurs sont inscrits depuis au moins trois ans. Les disparités territoriales en la matière sont très fortes. En Ile de France, les demandeurs de nationalité autre qu'européenne, dont les candidatures sont les plus nombreuses, attendent plus longtemps que les autres, malgré leurs mauvaises conditions de logement au moment du dépôt de leur demande. Ils sont donc pénalisés à plusieurs titres.

---

<sup>2</sup> Le choix de l'intercommunalité est d'abord justifié par le fait que cette institution détient les compétences en matière d'attribution de logement, ce qui est un cas de figure d'exception en France. En choisissant ce terrain, nous aspirions à lever une des difficultés de l'analyse, celle qui réside dans la juxtaposition des filières, des réservataires et in fine des fichiers de demandeurs. Nous avons en effet affaire à un territoire, où un seul acteur gère une proportion importante de logements en propre ou par délégation soit 55% des attributions du territoire. Pour ce qui est du second terrain, nous avons eu la possibilité d'investir de façon prolongée le fonctionnement d'un service d'attribution d'un office public gérant un important parc et contingent de logements (près de 17 000 logements répartis sur six communes dont 40% en contingent propre). De plus, s'y présentait l'opportunité de rebondir sur une recherche réalisée autour des attributions et de capitaliser ainsi les résultats obtenus.

Les profils des « emménagés récents » sont comparés à la structure nationale de la demande. C’est sur le critère de la nationalité que les écarts sont les plus forts : 86% des entrants sont français de naissance, contre 75% des demandeurs. De tels résultats ne suffisent pas à argumenter sans précaution sur une sélectivité de l’attribution. La nature de l’offre disponible joue un rôle essentiel pour les comprendre. La surreprésentation des petits logements et la rareté de l’offre de grandes typologies contribuent sans doute significativement à la sous-représentation des familles avec enfants parmi les emménagés récents et la surreprésentation des ménages jeunes.

Surtout, ces résultats demeurent sommaires du fait de l’incapacité de l’enquête logement à territorialiser les analyses. Ils apportent toutefois quelques indices d’inégalités d’accès au logement, principalement liés à la nature de l’offre et aux disparités spatiales. L’exploitation du SNE permet d’affiner le regard.

Les constats relatifs au volume des demandes, à leur structure moyenne selon les revenus ou en fonction des nationalités diffèrent peu que l’on considère les données issues de l’ENL ou celles provenant du SNE. On s’attache alors aux éléments spécifiques, résultant des analyses « spatialisées » conduites à partir des **données départementales du SNE**.

Le terme « ancienneté de la demande » est utilisé pour désigner le laps de temps qui s’écoule entre la date d’enregistrement de la demande dans le SNE et la date à laquelle les états statistiques ont été restitués (avril 2014). Les données sont dites censurées<sup>3</sup>. Le terme « délai d’attente » désigne l’ancienneté de la demande trouvant un terme avec une radiation suite à l’attribution d’un logement.

Le stock des candidatures<sup>4</sup> se renouvelle dans des proportions importantes (près de 1,2 million de nouvelles demandes contre 1,1 million de radiations). Le taux d’attribution ou de satisfaction<sup>5</sup> moyen est proche de 26%. Les performances diffèrent selon les départements : le taux est globalement faible dans les territoires où l’attractivité résidentielle est forte, dans ceux où les marchés sont tendus. Il est très en deçà de la moyenne nationale dans les départements franciliens. A l’opposé, il est particulièrement élevé dans les zones en déprise ou peu dynamiques.

Les différences interdépartementales, en matière d’ancienneté des demandes comme pour les délais d’attente, sont sensibles (tableau 1) et avec elles, les probabilités de voir une demande aboutir.

**Tableau 1 : Ancienneté moyenne, demandes en cours et demandes satisfaites, 2013-2014 et délai « anormalement long », 2008, départements choisis**

département	ancienneté moyenne, en mois		délai « anormalement long » 2008
	demandes en cours	demandes satisfaites	
35 Ille-et-Vilaine	18	10	de 18 mois à 2,5ans
58 Nièvre	14	5	12 mois
75 Paris	42	37	de 6 à 10 ans
93 Seine-Saint-Denis	29	29	3 ans
78 Yvelines	22	20	3 ans
France entière	21	13	-

**Source : à partir de SNE, Infocentre, 2014 et Deuxième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, 2008**

En moyenne, le revenu des ménages ayant obtenu un logement est supérieur à celui des candidats. Tout se passe comme si les processus d’attribution bénéficiaient finalement aux ménages disposant

<sup>3</sup> Ce terme indique qu’elles sont limitées de façon arbitraire par la date d’arrêt du fichier et non par le terme du processus d’attribution ou de radiation, qui sont les aboutissements attendus. Au sein du fichier et à ancienneté égale de la demande, se côtoient des demandeurs dont la probabilité de voir aboutir leur candidature est fortement variable.

<sup>4</sup> Près de 1,8 million de demandes à la mi-2014.

<sup>5</sup> Calculé comme étant le rapport entre le nombre des attributions et la moyenne du volume des demandes en début et en fin de période.

des ressources les plus élevées. La sélection ne s'opère cependant pas de la même façon selon les départements et leur contexte (tableau 2).

**Tableau 2 : Revenu mensuel moyen des ménages, demandes en cours et demandes satisfaites, 2013-2014, départements choisis**

département	Revenu mensuel moyen demande en cours, en € (1)	Revenu mensuel moyen demande satisfaite, en € (2)	rapport (2)/(1)
35 Ille-et-Vilaine	1 239	1 312	1,06
58 Nièvre	1 280	1 249	0,98
75 Paris	1 823	2 288	1,26
93 Seine-St-Denis	1 622	1 930	1,19
78 Yvelines	1 961	2 636	1,34
France entière	1 525	1 584	1,04

Source : à partir de Infocentre, SNE

Le profil par nationalité des demandeurs dont la demande est active diffère peu de celui des demandeurs ayant obtenu satisfaction pour l'ensemble des départements. Une fois les effets structurels neutralisés, on constate que les taux de satisfaction des demandes portées par des candidats de nationalité autre qu'européenne sont plus élevés là où les marchés sont détendus, là où les taux de satisfaction sont élevés.

Les moyennes établies à la maille départementale sont fragiles. Elles comportent néanmoins l'avantage de montrer que l'approche des demandes le logement et des processus d'attribution passe nécessairement par une vision territorialisée. La trajectoire de chaque candidature, spécifique au regard du profil du ménage qui la porte, est fonction d'une rencontre entre une offre et une demande, toutes deux situées.

**Les données individuelles pour les sites d'étude** permettent en particulier d'aborder la question de l'origine supposée des demandeurs. Du fait du mode de constitution des bases de données issues du SNE, seules celles décrivant les candidats dont la demande est active comportent des indications résultant des traitements onomastiques. Les comparaisons des profils des demandeurs et des emménagés, du point de vue de leur origine supposée, sont de ce fait impossibles.

Les anciennetés et délais moyens estimés diffèrent peu de ceux établis pour les départements d'appartenance des cinq sites. La variabilité est toutefois forte pour un site donné : il existe bien des différenciations nettes dans l'accessibilité des logements sociaux, entre territoires et au sein même de chacun d'eux. Les logements dans les communes-centres sont les plus recherchés ; tout en étant moins prisés, ceux localisés en périphérie sont moins abondants. Ce qui peut conduire à des délais d'attente identiques. Les approches doivent être territorialisées jusqu'à une échelle fine.

On observe, de façon constante, que si la nationalité des demandeurs ou leur origine supposée contribuent à des traitements différenciés de leur candidature à un logement, cette extranéité ne joue pas de façon massive et absolue au point de générer des écarts sensibles dans les anciennetés des demandes et dans les délais d'attente. Elle n'est pas suffisante pour créer une homogénéité de situations, au regard de l'accès à un logement. A l'image de ce qui vaut pour chacun des éléments des profils des demandeurs, lorsque la nationalité ou l'origine supposée jouent un rôle, elles le font conjointement à un faisceau d'autres éléments (la taille de la famille, le type de logement occupé et demandé...), configurant la demande. Se dessinent toutefois en filigrane des catégories de demandeurs exposés à de longues durées d'attente, et tout particulièrement les familles à la fois immigrées et de grande taille.

Les résultats des traitements opérés site par site (neutralisant pour partie des différences dans les tensions des marchés locaux) conduisent à déconstruire deux postulats. Le premier selon lequel la durée d'attente varierait positivement et systématiquement avec la taille du logement recherché. Le

second au nom duquel le taux d'attribution serait d'autant plus faible que la durée d'attente a été plus longue. Il apparaît encore que les profils des ménages pour lesquels l'ancienneté est exceptionnellement longue diffèrent, au sein d'un même site et entre les sites. On ne peut donc désigner de façon univoque des types de candidats qui, toujours et partout, seraient exposés à des délais d'attente exceptionnellement longs.

Aussi les cas de figure diffèrent-ils selon les sites. Au sein des agglomérations de Rennes et de Plaine Commune par exemple, les demandes récentes sont rapidement satisfaites ; la part de radiations pour attribution est proportionnellement plus élevée qu'en moyenne pour les demandes anciennes au sein de l'agglomération de Mantes en Yvelines. En particulier, une même nationalité ou origine supposée peut exposer à un traitement *a priori* plus ou moins favorable qu'en moyenne selon les lieux. Trouver des traits de convergence et ou de divergence fortement marqués, entre sites et pour différents types de demandeurs, ne va alors pas de soi.

L'exploitation des **fichiers gestionnaires** confirme la diversité des cas de figures.

### III. L'attribution des logements sociaux<sup>6</sup> en pratiques

Un logement est formellement attribué à un candidat par la commission d'attribution (CAL), mais la sélection a été opérée en amont et la décision est parfois déjà prise de manière informelle.

#### III.1. Les différentes voies de mise en relation d'un candidat et d'un logement

La mise en relation d'un logement vacant avec un ou plusieurs demandeurs peut emprunter plusieurs voies. Ces voies ne sont pas étanches ; elles peuvent s'entremêler ou se court-circuiter, donnant lieu à des circuits multiples qui ne sont pas toujours formalisés. On peut les classer en trois grands types :

- la réalisation de requêtes dans le fichier des demandeurs et le tri des dossiers,
- la prise en compte des urgences,
- les interventions politiques.

Au sein des services de chaque réservataire, les agents d'attribution ont à leur disposition une base rassemblant les candidatures des demandeurs de logements. Lorsqu'ils procèdent à une requête, ils s'appuient sur un logiciel recensant plusieurs entrées : une entrée logement et une entrée ménages-candidats permettant de faire émerger les candidatures qui lui correspondent. La requête offre la possibilité de mobiliser de nombreux critères relatifs au dossier comme la composition familiale, la typologie du logement demandé, les ressources, l'ancienneté de la demande, l'existence d'un handicap, la localisation souhaitée ou encore la commune de résidence actuelle, l'existence d'ancrages dans la commune, etc. L'objectif est, à partir d'un fichier qui compte souvent des milliers de demandeurs, de parvenir à la sélection d'un ou plusieurs candidats pour un logement vacant, grâce à des opérations successives de tri et de hiérarchisation des demandes. Dans un premier temps, il s'agit d'extraire de la base de données les dossiers des demandeurs dont le profil pourrait correspondre aux caractéristiques du logement, en activant un certain nombre de critères. Un classement peut ensuite être effectué selon les priorités (cotation, hiérarchisation des dossiers selon le critère de l'ancienneté ou autre). Au-delà des filtres relatifs aux caractéristiques de l'offre et de la demande (typologie, composition du ménage, localisation etc.) certains peuvent répondre à une orientation plus stratégique<sup>7</sup>. Dans les services d'attribution étudiés, aucune procédure ne formalise ces filtres ou n'établit d'ordre de priorités entre ces critères. Ces derniers sont utilisés de façon aléatoire, y compris

---

<sup>6</sup> Précisons que derrière le terme « attribution », nous n'entendons pas seulement le fait d'acter collégalement et officiellement au sein de l'instance qu'est la CAL l'affectation d'un logement à un demandeur et/ou la hiérarchisation de dossiers de demandeurs mais le processus comprenant l'ensemble des étapes, depuis l'accueil et l'information du demandeur jusqu'à la CAL

<sup>7</sup> A titre d'exemple, certains bailleurs peuvent privilégier les mutations au sein de leur parc aux primo-demandeurs, accorder une priorité aux ménages occupant un logement en sous-occupation.

au sein d'un même service. Or selon que tel ou tel filtre est activé, la liste des candidatures extraite par le logiciel n'est pas la même.

Lorsque la requête est effectuée, la liste qui se présente aux agents d'attribution est organisée selon les délais d'enregistrement et l'ancienneté de la demande. Mais l'analyse qualitative du dossier ou la connaissance de situations estimées urgentes entre également en ligne de compte au moment de positionner une ou plusieurs candidatures sur un logement.

La prise en considération de la notion d'« urgence » s'effectue à différents échelons, de diverses manières, et recouvre de multiples réalités selon les réservataires et au sein même de leurs services. La définition et l'interprétation des situations d'urgence est relative à chacun des acteurs considérés, alors même qu'elle implique un traitement différencié. Elle alimente en effet des listes et fichiers annexes et suppose un traitement prioritaire de ces demandes.

Au moment de la recherche de candidats, les agents d'attribution se tournent soit vers le fichier central soit vers leur vivier personnel, sans qu'une règle soit systématiquement appliquée, ce qui interroge quant à l'égalité d'accès des demandeurs.

L'intervention des élus dans la sélection des demandeurs pose une question analogue. Leur implication dans le système des attributions se vérifie dans tous les sites étudiés, quelle que soit l'organisation locale. Ils contribuent à la décision des politiques de peuplement, à la production d'orientations et de consignes afférentes et parfois s'impliquent directement dans le processus d'attribution. Leur intervention oscille entre accueil des demandeurs, partenariat avec le service attribution et placement direct de candidats. Des audiences peuvent être l'occasion de dispenser de l'information aux ménages et de mieux comprendre des situations bloquées. La sollicitation d'élus peut être suivie dans certains cas d'un traitement prioritaire. La captation de logements dès leur notification de vacance est la pratique la plus intrusive à laquelle peut donner lieu l'accueil des demandeurs par les élus.

### III.2. Le pouvoir discrétionnaire des agents d'attribution

L'activité des agents d'attribution est bien loin de se limiter à la mise en relation entre offre et demande. De l'information des demandeurs à l'instruction d'un dossier pour le passage en commission d'attribution, les tâches sont nombreuses et très diversifiées mais s'organisent autour de deux principales : la mise en relation entre offre et demande pour le contingent dont leur institution a la charge et l'accueil des demandeurs<sup>8</sup>. Chacun de ces volets a une importance déterminante dans le traitement des demandeurs et rend leur métier complexe.

Comme dans le cas d'autres services publics, la position d'agent d'accueil place les agents d'attribution « en première ligne » vis-à-vis des demandeurs. Cette position implique de s'ajuster à la demande, toujours personnelle du candidat et de mettre en œuvre des compétences communicationnelles spécifiques : savoir écouter, comprendre les situations, dispenser de l'information, se faire comprendre, etc. L'accueil, qu'il soit téléphonique ou direct, fait peser de lourdes exigences sur ces agents.

Mettre en relation une proposition de logement avec un dossier de demandeur passe par une approche personnalisée du dossier. L'appréciation qualitative et détaillée apparaît comme une condition *sine qua non*. Cette étape de la sélection demande du temps et requiert savoir-faire et doigté. Du fait de la nature de l'opération d'attribution, les renseignements administratifs (s'ils sont bien à jour) ne suffisent souvent pas et bien connaître les situations constitue un atout très important. Cette connaissance s'élabore au fur et à mesure de l'expérience, selon trois modalités principales : lors des

---

<sup>8</sup> Le statut public des deux structures analysées n'est pas sans incidence sur le rôle des agents d'attribution et le type de relations qu'ils nouent avec les demandeurs. Ils s'apparentent de fait à des agents de service public, ayant une fonction d'accueil.

entretiens avec les demandeurs, au fil de « la vie de la demande » et à l'occasion des échanges plus ou moins formalisés avec les demandeurs, ou avec d'autres services.

L'interconnaissance a un poids non négligeable dans l'appréhension fine des dossiers. Elle alimente également la pré-sélection de certaines candidatures – mises de côté pour qu'une attention particulière leur soit accordée.

Il est en effet fréquent que les personnes chargées de la recherche de candidats disposent d'une liste de dossiers mis de côté et ce, de façon plus ou moins formelle. Propre à chaque agent d'attribution, la liste comporte des demandes qui sont remontées ou transmises par le responsable de service, par des intervenants sociaux du territoire. Cela peut également être des dossiers qui ont attiré l'attention des agents, soit parce qu'ils considèrent la situation des candidats comme urgente ou parce qu'ils connaissent bien ces ménages qui les sollicitent souvent. Ce « vivier de demandeurs » ne recoupe pas forcément la file des « prioritaires » et en ce sens, se distingue d'autres circuits plus formalisés et régulés.

Alors que les agents d'attribution jouent un rôle clé à la fois dans l'accueil et dans la sélection des candidats, la formation à l'entrée en poste est très succincte et se fait globalement « sur le tas », après une phase de formation avec un(e) collègue dans l'un des sites. Peu de supports ou d'instances sont par ailleurs pensés et créés pour guider et réguler les pratiques. Dans un cadre donné, les agents sont de fait sommés d'agir en se fondant sur leur propre appréciation et expérience.

### III.3. Un système de contraintes qui réduit les marges de manœuvre et oriente l'action

« *Chevilles ouvrières* » des attributions de logements sociaux, les agents doivent composer avec un ensemble de contraintes techniques et matérielles et avec un ensemble d'acteurs, à la fois au sein de leur institution, dans la relation avec les différents réservataires et partenaires de leur action, et dans la relation directe avec les demandeurs. De plus, leurs activités s'exercent dans un contexte local spécifique impliquant à la fois une offre de logements, des caractéristiques de la demande et une gestion des attributions propres à ces contextes. L'activité des agents d'attribution se situe au croisement d'un ensemble de contraintes externes et internes de registres très différents. Ces contraintes agissent comme autant d'opérateurs-filtres de sélection des demandeurs dans l'accès au logement social.

Quelle que soit la voie de sélection empruntée, l'offre agit comme un filtre à part entière dans le processus de désignation des candidats. Trois critères de l'offre apparaissent déterminants au moment de la sélection des candidats : la typologie du logement et sa superficie, son niveau de loyer et sa localisation. Pour autant, aucun ne joue de façon purement automatique et pour chacun, une appréciation fine de la part de l'agent d'attribution est à l'œuvre.

C'est la correspondance entre typologie du logement et typologie demandée qui va guider la première étape de la sélection. Ainsi, la manière dont sont renseignées les demandes de logement et la bonne compréhension des règles d'occupation dans le logement social vont peser sur le devenir de la demande. Si une demande est « mal complétée » (au sens que la typologie demandée ne correspond pas à la composition familiale déclarée), elle peut ainsi être « techniquement » écartée et n'être jamais satisfaite.

C'est ensuite l'adéquation entre les ressources et les loyers qui est considérée. S'y ajoute l'examen des taux d'effort et du reste à vivre. Si le premier de ces critères d'ajustement est encadré par la loi, les seconds varient selon les bailleurs. La première appréciation de la solvabilité des ménages, lors de la requête, est souvent intuitive. Elle est par la suite dirigée par les exigences des bailleurs. Leurs différentes façons de procéder aux calculs du taux d'effort et du reste à vivre avantagent ou désavantagent certains candidats. Prises en compte en amont par les agents d'attribution, ces variations

participent au processus de tri et d'orientation de la demande sur certains segments du parc social plutôt que vers d'autres.

Enfin, la localisation du logement constitue un critère important dans l'analyse des dossiers. Les agents d'attribution tiennent compte d'abord des souhaits de localisation exprimés par les candidats. Les éléments renseignés par le demandeur en termes de quartier recherché pèsent sur ses chances de voir son dossier extrait ou non par les agents d'attribution. Cela met en relief l'importance de l'information dont les demandeurs disposent pour effectuer leurs choix de villes et de quartier. De leur côté, les agents d'attribution ajustent leur sélection à la fois sur la réputation des quartiers et sur ce qu'ils interprètent comme des « équilibres de peuplement ». Ils tiennent alors compte des orientations stratégiques de peuplement des différents bailleurs et communes. Mais ces orientations ne sont pas toujours écrites ; le plus souvent, elles demeurent floues. Pour les appliquer, ils modulent également leurs pratiques à leur connaissance de la géographie sociale des différents segments et secteurs du parc et à leur expérience des attributions dans un lieu donné. Leurs pratiques et leurs propos mettent d'ailleurs en exergue les catégories à l'œuvre dans ces « équilibres de peuplement ». On voit bien d'une part se profiler des critères de revenus, de composition familiale et d'origine ethnique définissant des ménages à ne pas concentrer dans les « quartiers » déjà « difficiles » et d'autres au contraire dont il faut favoriser l'arrivée pour « rehausser », « rééquilibrer ». Les agents de l'attribution anticipent des comportements et jugements à venir. Si ce travail d'anticipation relève du pragmatisme et d'un souci de « recevabilité » de la demande, il n'en produit pas moins des interprétations, classements et catégorisations sociales et ethniques qui ont des effets sur la sélection des demandeurs.

Un dernier facteur de tri important s'impose tous réservataires confondus : les « attaches au territoire ». Partout sont privilégiées les demandes émises par les ressortissants du territoire. En favorisant l'ancrage, il s'agit à la fois de tenir compte et de s'ajuster aux attentes du maire de la commune dans laquelle est situé le logement libéré. Or, tous les demandeurs ne sont pas égaux face à cette condition d'attaches au territoire qui se pose de façon encore plus virulente pour les candidatures des ménages les plus modestes. Si ces derniers ne disposent pas de liens résidentiel, familial ou professionnel, ils n'ont à peu près aucune chance de se voir proposer un logement à l'inverse des « candidatures de cadres » qui sont recherchées et pour lesquelles l'ancrage local n'est dès lors plus convoqué comme un critère de sélection.

## CONCLUSION

Comme l'ont bien montré d'autres chercheurs, mettre en évidence et analyser les pratiques discriminatoires dans l'accès au logement reste très difficile, notamment en raison de l'absence de données pertinentes pour cela. L'exploration des fichiers statistiques existants combinée à une analyse qualitative des pratiques locales d'acteurs apportent néanmoins des éclairages sur l'égalité d'accès au logement social.

Les traitements de données statistiques, réalisés de façon successive à partir de diverses bases de données et de manière emboîtée en conjuguant diverses échelles d'observation, font apparaître un ensemble de résultats. Les analyses effectuées amènent à interroger la pertinence du délai d'attente du point de vue de l'analyse comme du point de vue de sa portée normative. Du point de vue de l'analyse, l'ancienneté de la demande comme le délai d'attente demandent *a minima* à être considérés au sein d'un triptyque constitué autour de trois polarités : le contexte local (sous l'angle de l'offre de logement, des politiques adoptées), les profils des demandeurs (leur nationalité ou origine supposée n'en étant qu'une composante parmi d'autres), la nature même de la demande (ce qui la fonde et ce vers quoi elle est dirigée). Ces trois termes fondent l'origine de l'itinéraire de la demande, orientent son déroulement, sous l'influence des acteurs qui vont s'en saisir. Les analyses qualitatives sont alors décisives pour expliciter les ressorts à l'œuvre, et dépasser le caractère descriptif des traitements statistiques, au moins tels qu'on a pu les conduire

L'analyse des systèmes locaux d'accès au logement dans les cinq sites a mis en lumière le fait qu'en dépit des configurations contrastées, la sélection des demandeurs s'exerce bien en amont de la commission d'attribution, pourtant identifiée comme l'instance décisionnaire. Ce n'est ni le seul ni le principal lieu de tri.

L'accès au logement social par filières et réservataires constitue en tant que telle une source d'inégalités. En fonction de leurs orientations, les différents réservataires accordent la priorité à certains demandeurs plutôt qu'à d'autres, sans que cela soit nécessairement formalisé ou que cette information soit connue des demandeurs. L'analyse détaillée des pratiques des services d'attribution montre aussi qu'une partie des différences de traitement entre les demandeurs relève des modalités d'organisation et des orientations de chaque acteur local. C'est dès l'enregistrement de la demande, selon le lieu de dépôt et en fonction des caractéristiques et des souhaits du demandeur que les chances d'une demande de logement d'aboutir à une proposition et à une attribution varient.

Tous terrains confondus, certains facteurs de tri émergent cependant comme étant particulièrement décisifs :

- L'offre disponible (insuffisante et ne correspondant pas aux besoins des demandeurs) ;
- La priorité donnée à l'ancrage local qui s'applique de façon quasi-systématique, tous réservataires confondus et qui est à l'œuvre dans l'ensemble des terrains étudiés. Si cette priorité n'a *a priori* rien de nouveau, elle constitue un important facteur d'inégalité dans l'accès au logement ;
- Les exigences des bailleurs (que ce soit en matière de taux d'effort, de reste à vivre ou de leur plus ou moins grande réceptivité à l'égard de telle ou telle candidature) ;
- Les politiques de « peuplement » mises en acte au nom de la mixité sociale.

L'ensemble de ces éléments forment une sorte de règle tacite partagée par les acteurs et au final, l'ancienneté n'apparaît pas comme un critère plus déterminant qu'un autre, ce qui conforte les conclusions de l'analyse statistique.

Au travers des discours recueillis apparaissent des catégories de ménages à attirer ou à limiter selon les secteurs, qui s'opposent principalement sur quatre critères : la nature et le niveau de ressources, la stabilité professionnelle, la composition familiale et l'origine ethnique. Notamment, les familles monoparentales, les familles dites nombreuses (plus de trois enfants) et les ménages qualifiés de « publics prioritaires » - sachant que de fait, les catégories mobilisées concernent finalement principalement les immigrés ou leurs descendants. Ces éléments rejoignent les résultats de l'exploitation statistique du SNE et du fichier Syplo qui mettaient en lumière des catégories de demandeurs exposées à de longues durées d'attente, et tout particulièrement les familles à la fois immigrées et de grande taille.

Les difficultés qu'il peut y avoir à analyser les discriminations dans l'accès au logement social et leur fabrication n'empêchent pas d'identifier, dans la continuité des résultats de la recherche, des leviers d'actions pour améliorer l'égalité de traitement des demandeurs<sup>9</sup>. On distingue cinq volets de préconisations, détaillées dans le rapport complet :

- Agir sur l'offre et les orientations au niveau national
- Améliorer la fiabilité et le partage des données<sup>10</sup>
- Partager la règle, harmoniser les pratiques et la transparence au niveau des multiples acteurs locaux
- Améliorer l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs
- Enquêter et lutter contre sur les discriminations

---

<sup>9</sup> Certains d'entre eux ont déjà été mis en lumière par d'autres travaux (Geld, 2001 ; Halde, 2011 ; Rapports des groupes de travail sur les attributions de logement, 2013) et une partie des mesures proposées ont été engagées par la loi ALUR ou annoncées par le ministre du Logement le 15 avril 2015, et sont donc censées être en cours de mise en place

<sup>10</sup> Cette démarche a été initiée depuis les débuts de cette recherche.