

**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

Rapport final– Juin 2015

Volume 1

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



REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les divers interlocuteurs rencontrés à chacune des étapes de cette recherche et particulièrement les deux services d'attribution des logements qui nous ont ouvert leurs portes et permis d'observer et questionner leurs pratiques.

Nous remercions également les différentes personnes qui de près et de loin ont rendu la réalisation de cette recherche possible : Bernard Henri Nicot, Marjorie Spéranza, Olivier Coppet.

Merci, enfin, aux commanditaires et aux membres du comité de pilotage pour le temps qu'ils nous ont accordé afin de mener à bien cette recherche et pour les échanges qui ont ponctués chacune de ses étapes clés.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	11
1. Une approche de l'inégalité de traitement par les statistiques	11
2. Une approche qualitative des systèmes locaux d'accès au logement et une investigation approfondie des pratiques d'attribution	20
3. Une méthode spécifique pour appréhender la variable origine du demandeur	26
CHAPITRE 2. APPROCHE STATISTIQUE DES INEGALITES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL A PARTIR DE SOURCES NATIONALES ET LOCALES	28
1. Un cadrage à partir de l'enquête logement de l'INSEE en 2006	28
2. Le SNE, et des différences départementales	39
3. Les données individuelles pour les sites d'étude	57
CHAPITRE 3. LE SYSTEME NATIONAL D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN FRANCE ET SES DECLINAISONS LOCALES : DES PROCESSUS DE SELECTION ET DE TRI	109
1. L'attribution d'un logement social en France : une procédure complexe partiellement réglementée	109
2. Le droit au logement : déclinaison locale d'un principe gouvernant l'accès au logement social	127
3. La mixité sociale	140
CHAPITRE 4. L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRATIQUES	149
1. Deux services d'attribution dans leurs contextes locaux	150
2. Un fort système de contraintes qui réduit les marges de manœuvre et oriente l'action	158
3. Faire avec des situations et des individus	172
CONCLUSION GENERALE	186
BIBLIOGRAPHIE	193

INTRODUCTION

L'accès au logement social est depuis longtemps une question de recherche à la fois centrale et peu explorée. En France, le logement social a été et reste conçu avant tout comme « un logement pour tous les salariés » et non comme un logement « réservé » aux plus modestes, à la différence d'autres pays européens (Scanlon, Withead, Fernandez, 2014). Pourtant, d'une part, l'histoire de ce logement social montre bien les tensions entre ce principe « universaliste » et la nécessité « de loger les pauvres », conduisant à produire en permanence des modes de financement et des filières d'accès spécifiques (Flamand, 1989 ; Zittoun, 2001). Les politiques du logement, qu'elles soient nationales ou locales, se trouvent prises dans des contradictions fortes, interrogeant leur cohérence ; elles produisent des lois et dispositifs en faveur du droit au logement pour accueillir « les plus démunis », tout en prônant la « mixité sociale » (Houard, 2009). De fait, le logement social n'a cessé de se paupériser dans son ensemble mais également de se segmenter, une des conséquences étant la concentration de populations à faibles ressources et des familles immigrées dans les fractions les plus « abordables » en raison de leur financement, de leur localisation et/ou de leur état de dégradation (Driant, 2009). Et les politiques de mixité sociale ne modifient qu'à la marge le « peuplement » du logement social, qu'il s'agisse de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain tentant de rééquilibrer la localisation du logement social neuf depuis 2000, ou des politiques de rénovation urbaine, lancées depuis 2003 avec l'objectif de diversifier la population des grands ensembles en Zones Urbaines Sensibles (CES ANRU, 2013).

D'autre part, les travaux qui se sont développés ces dernières années autour de la discrimination dans le logement interrogent fortement l'égalité d'accès des ménages demandeurs d'un logement. Il ne s'agit plus alors de questionner les seules inégalités dues à des différences dans les capitaux et ressources des ménages, ni les seules effets structurels de l'offre et de la demande, mais bien d'identifier d'éventuelles formes de discrimination au sens de différences de traitement, fondées sur des « critères illégitimes et prohibés » (Dhume, 2011). A la différence du parc privé, l'accès au logement social est régi par des règles et des systèmes de réservation non sans effet sur la construction du « peuplement des grands ensembles » (Chamboredon, Lemaire, 1970). Plusieurs travaux avaient déjà montré la complexité du jeu d'acteurs et « l'opacité » du système d'attribution et de gestion (Bourgeois, 1996), qualifié de « jardin secret » (Dupuy, 1988). La sélection des candidats parmi les demandeurs de logements n'est pas des plus transparentes et cela, malgré l'amélioration progressive des dispositifs d'enregistrement et de suivi de la demande. Mais les recherches plus récentes ont en commun d'éclairer deux dimensions peu explorées, celle des discriminations « ethniques », liées à l'origine réelle ou supposée d'un groupe social ou d'une personne, et celle des pratiques quotidiennes des agents qui interviennent du côté des bailleurs sociaux ou des villes (Bourgeois, 2013 ; Sala-Pala, 2013 ; Kirszbaum, 2014). La discrimination est ainsi analysée comme le résultat d'un ensemble de pratiques qui ne sont ni forcément intentionnelles ni forcément directes. C'est bien ce que les travaux du Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations avaient mis en exergue, interrogeant à leur manière le rôle d'un système et de pratiques institutionnelles dans la production des inégalités (Simon *et al.*, 2001). La discrimination n'est pas seulement le fait « d'établir une distinction » entre des candidats mais implique des formes de jugement et de sélection qui ressortent d'un traitement inégal d'un groupe sur un autre (Dhume, *op.cit.* ; Sala-Pala, *op.cit.*).

Les récents discours politiques de l'automne 2014 dénonçant des politiques « d'apartheid » et « de peuplement » des bailleurs concentrant volontairement les « familles immigrées » dans les « quartiers défavorisés » et les débats polémiques qui ont suivi montrent à la fois l'actualité et la « sensibilité » de cette question des inégalités d'accès au logement social.

Les résultats de recherche que nous présentons dans ce rapport tentent d'apporter d'autres éclairages dans la continuité de ces travaux.

1. Inégalités d'accès au logement et délais d'attente des demandeurs

La question posée fin 2012, par le Défenseur Des Droits (DDD), le Plan Urbain Construction et Architecture (PUCA), et l'ACSE (l'Agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances)¹ dans l'appel d'offre auquel nous avons répondu, était bien celle de l'égalité d'accès au logement social. Mais il s'agissait d'appréhender cette question avant tout par la durée des délais d'attente et leurs variations selon les profils des demandeurs. Depuis 2012, un délai « anormalement long » (défini dans chaque département) peut en effet être reconnu comme un motif permettant d'exercer un recours au titre du Droit au Logement Opposable (DALO)². Au-delà de cette nouvelle mesure, le questionnement portait plus largement sur la pertinence de ce critère pour saisir d'éventuelles inégalités de traitement, et identifier les facteurs les plus significatifs de l'ancienneté de la demande. De plus, les évolutions, tant en ce qui concerne l'enregistrement de la demande (numéro unique, données plus systématisées et comparables d'un territoire à l'autre, etc.) que la lutte contre les discriminations, offrent des ressources nouvelles pour mesurer d'éventuelles inégalités d'accès et pour les interpréter. Cette recherche avait donc à la fois une dimension cognitive et exploratoire sur la pertinence de certains fichiers pour analyser des inégalités de traitement.

Ce champ d'exploration n'est pas vierge. Un certain nombre de travaux statistiques ont mis en évidence un accès au logement social différencié selon le profil des demandeurs, mettant en exergue l'origine des populations concernées.

Plusieurs analyses convergent pour montrer que les demandeurs de logement social immigrés attendent plus longtemps que les autres demandeurs ou candidats³ (Insee, 2000) et mettent en évidence la surreprésentation des personnes d'origine immigrée dans les segments les plus dévalorisés du parc social (Simon, Chafi, Kirszbaum, 2001). Les données récentes de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles ou de l'INED (Pan Ke Shon, 2009, 2011) font ressortir des discriminations selon l'origine, touchant notamment la mobilité des familles originaires d'Afrique sub-saharienne logées dans le parc social des Zones Urbaines Sensibles (Pan Ke Shon, 2009, 2011).

L'analyse des inégalités d'accès par la variable du délai d'attente a été récemment explorée par quelques chercheurs (Bonnal *et al.*, 2012, 2013). Utilisant les résultats de l'Enquête Logement (2006), au terme d'un processus statistique rigoureux, ces derniers démontrent que les ménages non-européens, toutes choses égales par ailleurs, ont des durées d'accès à un logement social plus longues.

Diverses hypothèses sont formulées pour expliciter cet état de fait (type de logement demandé, réseau relationnel, incidences de l'injonction à la mixité...). Cependant, les auteurs reconnaissent la nécessité

¹ Le 2 avril 2014, l'Acsé, la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) et le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV) ont rejoint le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET).

² 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.

³ « 28% des ménages immigrés ont déposé leur demande depuis au moins trois ans, soit près de deux fois plus que pour l'ensemble de la population en attente » Insee Première n°730 p. 4.

d'explorations complémentaires en vue de préciser l'incidence de ces facteurs « explicatifs ». Ils soulignent les besoins d'analyses qualitatives pour éclairer le domaine. Soulignons par ailleurs que les données contenues dans l'enquête ne sont pas spatialisées : elles ne se prêtent pas à l'évaluation de l'incidence du contexte territorial, quand il est susceptible de jouer un rôle dans les processus d'attribution (acteurs, marché...).

L'ensemble des enquêtes et exploitations statistiques se heurte aux difficultés d'accès à ces données, tributaires des catégories disponibles ou devant « bricoler » dès qu'il s'agit d'approcher la question des discriminations ethniques dans le contexte français. De plus, ces données ne rendent pas compte des catégorisations ethniques, qui engagent d'autres jugements et des stéréotypes qui ne reposent pas uniquement sur le continent ou le pays de naissance ou la nationalité des ménages. Certains travaux approchent ainsi la question de la discrimination par le sentiment qu'en ont les personnes interrogées. L'enquête « trajectoires et origines » montre que 13 % des immigrés et 9 % de leurs descendants ont le sentiment d'avoir connu une discrimination au logement ; parmi eux, 70 % des immigrés et 53 % de leurs descendants invoquent la couleur de peau ou l'origine comme un des motifs de leur discrimination. Les immigrés du Maghreb et d'Afrique subsaharienne se distinguent par une proportion de 3,5 fois à 4,5 fois plus importante dans le sentiment d'avoir subi une discrimination au logement.

Cette mise en évidence de différences de traitement ne permet pas d'expliquer leurs causes. D'après le rapport de la Halde de 2011, trois facteurs principaux contribueraient à entretenir le manque de lisibilité de la procédure d'attribution et en conséquence, le risque de discrimination :

- la multiplicité des acteurs concernés,
- la succession des étapes qui précèdent la décision d'attribution,
- la diversité des pratiques observées sur le terrain.

Résultat de l'intervention d'une chaîne d'acteurs, l'attribution de logements sociaux est en effet propice à la coproduction de discriminations, qui sont alors qualifiées de systémiques : « *Chacun de ces acteurs contribue, le plus souvent de manière involontaire et non intentionnelle, à produire et perpétuer une situation d'inégalité à l'égard d'un groupe concerné par un critère prohibé. Le comportement de ces acteurs prend appui sur un système de gestion fondé sur un certain nombre de présupposés, le plus souvent implicites, quant aux divers groupes sociaux* » (Halde, 2011).

Les recherches plus qualitatives sur les processus et pratiques à l'œuvre dans ces inégalités de traitement sont plus rares. Celles qui ont été menées, que ce soit du côté du logement, de l'emploi ou de l'école, font bien ressortir à la fois le rôle central de l'usage de catégorisations ethniques dans les « routines quotidiennes des agents » (Sala-Pala, 2013, Tissot, 2010), la coproduction des discriminations par différents acteurs dans lesquels les « intermédiaires » jouent un rôle (Noel, 1999) et leurs effets⁴. Elles montrent également comment les bailleurs HLM et les villes catégorisent les candidats au logement en mobilisant d'autres critères que les critères formels de priorité dans l'accès au logement social, construisant des catégories « à risques » (Simon, 2003) et des jugements sur les comportements des ménages (Vieillard-Baron, 2007). Peu nombreuses, elles plaident pour un développement des approches qualitatives par les processus et pratiques d'agents. C'est bien

⁴ Le contenu des interventions du colloque qui s'est tenu à l'université Paris Est le 6 novembre 2014 à l'initiative de l'alliance de recherche sur les discriminations, « La Fabrique des discriminations : Acteurs et processus », est éloquent sur ce point. Alors que le colloque s'interrogeait précisément sur ce qui aboutit à la production de discriminations, la très grande majorité des communicants traitaient des discriminations en tant que telles.

l'ensemble des acteurs et de leurs pratiques dans la succession des étapes de sélection des candidats que cette recherche veut explorer.

2. Posture de recherche

Tantôt rapportés à des aspects relatifs au marché du logement (une offre moins adaptée à certaines demandes de logement, un contexte de pénurie qui accentue la sélection des demandeurs, etc.⁵) ou à des aspects individuels (profil, choix des ménages...), les mécanismes propres à un traitement différencié et inégalitaire des demandeurs de logement social sont difficiles à repérer.

Dans ce contexte, notre recherche a tout d'abord visé à interroger les délais d'attente d'un logement social et quatre hypothèses principales ont guidé nos premiers questionnements :

Hypothèse 1 : Les délais d'attente seraient plus longs dans un contexte de marché tendu et de rareté de l'offre de logements sociaux que dans des contextes moins contraints.

Hypothèse 2 : Les délais d'attente seraient aussi plus longs selon les caractéristiques des demandeurs. Les ménages immigrés, les familles nombreuses ou monoparentales ainsi que les ménages à faibles ressources (faibles revenus, en emploi précaire, au chômage) seraient les plus concernés par les délais les plus longs. Ce qui s'expliquerait notamment par la caractéristique de l'offre produite et libérée (typologie et plafond de loyer) mais aussi par les réserves et risques - supposés ou réels - que ces occupants peuvent ensuite présenter ou représenter (en termes de troubles de jouissance, d'impayés de loyer, ...).

Hypothèse 3 : Les objectifs et politiques de mixité sociale peuvent aussi intervenir et aboutir à des pratiques d'attribution discriminantes. Ce principe de mixité sociale peut en effet affecter le tri et expliquer les délais d'attente qui touchent plus particulièrement certaines catégories de populations comme les immigrés ou les familles monoparentales. Nous faisons ainsi l'hypothèse de l'existence d'un effet d'assignation des ménages, affectés en fonction de leur profil à certains quartiers plutôt que d'autres.

Hypothèse 4 : Le choix des ménages – leur demande de logement et leur acceptation ou refus de la proposition de logement – peut enfin aussi agir comme un facteur influençant les délais d'attente.

Ensuite, la recherche visait à identifier les critères - explicites ou non - qui fondent les choix des acteurs institutionnels aux différents moments du processus d'accès au logement et éclairer les facteurs facilitateurs et discriminants dans l'accès au parc social :

1. en comparant les pratiques, délais et expériences sur des territoires dont les marchés du logement et la demande sont tendus et d'autres plus détendus ;
2. en examinant les attributions à la lumière des caractéristiques des personnes concernées : nationalité, lieu de naissance, consonance du nom, âge, genre, composition familiale, rapport à l'emploi, handicap ou perte d'autonomie, expérience logement, candidats étant désignés comme prioritaires ou non à l'accès au logement social (labellisé accord collectif, DALO, ...) ;
3. en comparant les pratiques des divers réservataires au sein de différents sites d'étude.

Même si la question des inégalités ne peut se réduire à celle des discriminations, certaines inégalités peuvent néanmoins être dues à des pratiques discriminatoires et pas seulement à des différences de

⁵ Eléments à mettre en regard avec les choix et les politiques mises en œuvre.

situation. Ainsi, la discrimination est un traitement « différentiel » ou « défavorable » porteur d'inégalités (Fassin, 2002). Pour les appréhender, il s'agit de saisir « *toute la gamme de pratiques, de l'action organisée voire instituée d'organismes publics, municipalités, organismes de logement social ou d'agents économiques [...] traitant différemment leurs usagers [...] à la discrimination 'diffuse' pouvant résulter comme la ségrégation du cumul de 'microdécisions' de nombreux acteurs individuels ...* » (Préteceille 2009 p. 492).

3. Partis-pris méthodologiques

Travailler sur les discriminations dans l'accès au logement social et entrer dans le processus d'attribution présente de nombreuses difficultés méthodologiques. Tout d'abord, l'attribution d'un logement fait intervenir une multiplicité d'acteurs ayant différentes logiques d'intervention.

Par ailleurs, l'attribution est une procédure ou une démarche locale qui se déroule dans un marché du logement dont les caractéristiques varient d'un site à un autre. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'analyser cette procédure dans cinq terrains distincts en retenant comme critères la plus ou moins grande tension de leurs marchés locaux du logement, mais aussi la répartition variable des compétences en matière d'habitat et de logement, l'offre de logements sociaux existante, les pratiques d'attribution instaurées et les demandes sociales qui s'y expriment.

Deuxième difficulté méthodologique de taille : le contexte politique délicat par rapport à la question des discriminations en France et la grande méfiance des acteurs institutionnels dans le domaine du logement. En effet, par rapport à d'autres pays européens ou anglo-saxons, la question des discriminations est finalement assez récente dans le débat public français et pâtit d'un lourd passif en termes de « hantises » (Stavo-Debaugé, 2003, 2004) qui se rapportent à la catégorisation publique de certaines différences. De plus, les organismes logeurs sont souvent les premiers mis en cause dans ces pratiques discriminatoires. Dans ce contexte, les organismes logeurs sont peu enclins à ouvrir leurs portes à des chercheurs se penchant sur la question de l'égalité de traitement des demandes de logement social

L'ensemble des obstacles pour enquêter sur les discriminations dans l'accès au logement social a conditionné la manière dont nous avons approché le terrain et le choix des méthodes d'enquête. Pour bénéficier de conditions de recherche favorables, nous avons adopté trois partis pris méthodologiques. Le premier a consisté à choisir des sites dans lesquels nous avons déjà pu établir un contact en amont et nous assurer de la collaboration d'acteurs clés.

Le second a été de situer notre démarche dans une perspective compréhensive et pragmatique. Concrètement, cela s'est traduit par le choix d'associer les acteurs locaux tout au long de l'analyse : présentation en amont des objectifs et de la démarche de recherche, présence durant un temps relativement long sur le terrain, invitation des divers acteurs de tous les terrains à échanger lors d'un séminaire de travail et enfin, restitution et discussion des résultats.

Le troisième a reposé sur le fait que notre protocole méthodologique se propose de croiser les points de vue, les méthodes et les échelles d'analyse, se différenciant ainsi des travaux réalisés sur les jeux d'acteurs (Bourgeois, 1996) et rejoignant partiellement ceux menés sur les pratiques d'attribution « *de l'intérieur* » (Bourgeois, 2014). Nous avons de ce fait choisi de croiser des enquêtes statistiques à partir de fichier et des approches plus qualitatives, mêlant entretiens et observations directes, de façon à éclairer de différentes manières les étapes du processus d'attribution. Ce parti-pris se situe également

dans une logique exploratoire avec l'objectif de tester la pertinence de ces différentes approches pour appréhender l'inégalité de traitement des demandeurs.

Le chapitre 1 présente le protocole méthodologique adopté. Dans le chapitre 2, nous exposerons les résultats relatifs à l'égalité de traitement, tels que l'on peut les appréhender au travers de l'analyse des sources statistiques disponibles au plan national. Le chapitre 3 analyse les déclinaisons locales du cadre national d'attribution dans les cinq sites étudiés. Pour finir, le chapitre 4 aborde les pratiques de l'attribution *en train de se faire* à travers l'investigation approfondie menée au sein de deux services d'attribution.

CHAPITRE 1. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Compte tenu de ses ambitions et de celle des commanditaires, cette recherche devait construire une méthodologie composée de plusieurs dimensions complémentaires, dont la plupart ont essentiellement des intentions exploratoires et expérimentales dans la mesure où, pour l'essentiel, elles n'avaient pas été mises en œuvre à ce jour et encore moins élaborées conjointement.

La recherche comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif. Le premier repose sur l'exploitation de trois sources de données, dont les deux principales n'avaient encore jamais été explorées par la recherche. Le second, fondé sur des approches qualitatives d'observation et d'entretiens, a été conçu en deux temps : une première approche des systèmes locaux d'attribution de logements sociaux dans cinq sites très contrastés, puis un approfondissement dans deux terrains franciliens traités sous des angles différents et complémentaires.

1. Une approche de l'inégalité de traitement par les statistiques

L'un des buts poursuivis dans cette recherche est de trouver des facteurs explicatifs à la variabilité du délai d'attente, que ces facteurs se trouvent dans le contexte ou du côté du demandeur. Des traitements de données « objectivantes », disponibles au niveau national ou à différentes mailles géographiques, ont été réalisés en vue d'atteindre deux objectifs : mettre au jour et expliciter les modes de traitement de la demande (bases de données et système d'information mobilisés, modalités d'échanges avec le serveur national, etc.) et mesurer les potentielles différences de traitement dans l'accès au logement, en questionnant en parallèle le fichier des demandeurs avec celui des ménages ayant récemment emménagé.

La méthodologie choisie s'inscrit dans les dispositifs scientifiques dédiés à la mesure des discriminations (Safi, Simon, 2013). Elle se veut proche des analyses dites des résidus discriminatoires, fréquemment mobilisées pour mettre à jour des différenciations liées au genre ou à la nationalité. Selon les travaux, les modes opératoires sont plus ou moins complexes. Dans tous les cas, les traitements opèrent par comparaison et par mesure des écarts. Par exemple, l'incidence du sexe peut être mise en évidence sur ce mode, voire évaluée, après neutralisation de l'influence de toutes les caractéristiques des ménages susceptibles de jouer par ailleurs un rôle différenciateur, en estimant ensuite les différences qui persistent. Un raisonnement analogue est suivi lorsque le profil des demandeurs est comparé, toutes choses égales par ailleurs, à celui des « emménagés récents »⁶, lui-même mis en perspective avec le profil des occupants du parc. Les dissemblances sont indicatrices de traitements plus ou moins favorables accordés à certaines candidatures. Les raisonnements tenus toutes choses égales par ailleurs sont extrêmement délicats à tenir, tout particulièrement dans le domaine des faits individuels ou des demandes sociales, compte tenu de la multi dimensionnalité de leur expression ou de leurs fondements. Des modélisations complexes sont requises à ces fins⁷. Elles n'ont pas été entreprises dans le cadre de cette phase de travail, résolument exploratoire. De premières investigations sont lancées, sur des profils et/ou des sous-échantillons de demandeurs présentant des caractéristiques semblables au vu d'un certain nombre de paramètres. Les écarts (entre groupes, par rapport aux moyennes d'ensemble...) sont estimés. Les différentes focales ainsi mises en œuvre servent, à l'issue des descriptions qu'elles nourrissent, à formuler des hypothèses quant à un intérêt de

⁶ Des ménages dont la demande a été satisfaite dans les deux ou trois années récentes.

⁷ Pour exemple : Bonnal L., Boumahdi R. et Favard P., 2012, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue Economique*, Vol. 63(4), pp. 721-742.

l'intégration de diverses variables à une modélisation ultérieure. Mentionnons encore que les analyses statistiques sont centrées, dans ce premier, temps, sur des facteurs couramment mobilisés lorsqu'il s'agit d'expliciter des discriminations, voire pour fonder des registres d'action. L'objectif est là d'évaluer si ces *a priori* sont fondés, voire de les déconstruire.

Partant de ce cadre, nous avons mobilisé divers matériaux empiriques que nous allons à présent décrire.

Un cadrage à l'échelle métropolitaine par l'Enquête Nationale Logement (ENL) de l'INSEE

Dans un premier temps, les résultats des enquêtes logement de l'Insee de 2006⁸ ont été exploités.

L'enquête logement est une enquête auprès des ménages. Par définition, elle ne saisit donc que des ménages logés et titulaires de leur logement, ce qui ne permet qu'une approche tronquée de la demande de logements sociaux, qui exclut les personnes hébergées chez des tiers (invisibles pour cette partie du questionnaire) et toutes celles qui ne disposent pas d'un logement ordinaire (sans domicile, centres d'hébergement, foyers...).

Cette source permet une analyse statistique détaillée des conditions de logement des ménages vivant en France. Son échantillon est national, il a porté lors de l'enquête 2006 sur un peu plus de 37 000 ménages en France métropolitaine. L'enquête ne permet pas de description localisée, sauf dans les régions ayant donné lieu à un sur-échantillonnage, ce qui est le cas de la Bretagne et de l'Île-de-France, où des analyses sommaires peuvent être menées à l'échelle départementale ; cela ne permet notamment pas d'explorer des sous-populations dont la présence dans l'échantillon est trop restreinte. C'est malheureusement le cas pour les demandeurs et les emménagés récents dans le parc social (il est possible de les quantifier, mais pas de les décrire).

Le travail d'analyse a principalement porté sur la caractérisation de la demande de logements sociaux à partir de la question principale : « avez-vous déposé ou renouvelé une demande de logement social au cours des 12 derniers mois ? ». Ceux ayant répondu « Oui » sont donc considérés comme « demandeurs », les autres ne le sont pas. L'objet étant d'apporter un premier cadre descriptif des caractéristiques de la part de la demande qui est logée en logement ordinaire en 2006. Du fait du caractère non territorialisé de l'ENL il n'est pas possible d'effectuer une comparaison localisée ce qui réduit sensiblement la portée des conclusions que l'on peut tirer avec les données de l'enquête logement.

⁸ La dernière enquête disponible ne porte malheureusement que sur l'année 2006. La suivante a été menée entre 2013 et 2014 mais n'est pas encore disponible. Les résultats de l'enquête 2013-2014 ne seront stabilisés et ne pourront être publiés qu'à la fin du printemps 2015.

Le Système National d'Enregistrement (SNE)⁹ dans le système d'information sur la demande de logement social

Avec la mise en place du « numéro unique » attribué à chaque demandeur de logement social (1998, loi d'Orientation relative à la Lutte contre les Exclusions), les procédures d'enregistrement des demandes avaient été simplifiées et améliorées. Le système comportait cependant des lacunes¹⁰. La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (MLLE) a modifié le dispositif et ce, au nom de plusieurs objectifs :

- Simplifier et uniformiser sur le territoire national les démarches des demandeurs.

Depuis 2010, la demande est nourrie, sur une base déclarative, par les informations contenues dans un formulaire Cerfa standardisé ; elle est assortie de pièces justificatives dont la liste est arrêtée. A chaque demandeur est attribué un numéro unique d'enregistrement départemental ou régional pour l'Ile de France, valant quel que soit le lieu de dépôt de sa demande au sein du département ou de la région pour l'Ile de France. Au numéro est également associée une demande, unique¹¹. Le dispositif est attaché à des demandeurs, et non plus à des demandes, différenciant ainsi de celui qui le précédait.

Les demandes sont déposées auprès de services d'enregistrement, dont l'action est coordonnée. Si les organismes d'HLM et les SEM (Sociétés d'Economie Mixte) sont toujours tenus d'assurer ce service, ces opérateurs ne sont plus les seuls impliqués. Les collectivités locales réservataires¹² et leurs groupements, les collecteurs d'Action Logement, etc. ont également la possibilité de devenir services d'enregistrement. Pour satisfaire les obligations de l'Etat en tant que dépositaire lui-aussi de demandes, les Préfets désignent dans chaque département un service chargé des enregistrements

⁹ Nota bene : « Le système national d'enregistrement de la demande de logement social a été créé par la loi du 25 mars 2009 et mis en service par le ministère en charge du logement en avril 2011. Un "infocentre" permettant d'exploiter à des fins statistiques les données issues de ce système a été mis en service en janvier 2013. C'était donc au moment de l'extraction des données pour l'étude un système encore jeune, voire très jeune. Depuis cette date, le respect des procédures d'enregistrement et de radiations des demandes, par les acteurs concernés que sont les organismes de logement et les collectivités territoriales ayant choisi d'offrir le service de l'enregistrement de la demande, est une priorité pour le ministère du logement. Un plan d'action et de mobilisation a été engagé en ce sens dès le début de l'année 2013. Ce plan d'action a permis d'obtenir des résultats très significatifs dans le respect des procédures et donc de la qualité des données issues du système. On peut noter en particulier le renseignement des attributions des logements qui doit entraîner la radiation des demandes concernées dans le SNE. Par rapprochement avec des données issues du répertoire du parc locatif social (RPLS - article L441-10 du code de la construction et de l'habitation), on estime que ce sont près de 40% des attributions qui n'étaient pas renseignées dans le SNE en 2012. Dès 2013, suite au plan d'actions, ce taux chutait à 9%, pour s'établir à un niveau normal en 2014 avec la poursuite de ce même plan. Bien sur, ces chiffres nationaux, cachent des disparités locales, qui ont cependant tendance à s'estomper au fur et à mesure de l'amélioration générale. De la même manière, ce sont une dizaine d'autres indicateurs de qualité des données qui sont suivis en vue de leur amélioration, par exemple, le pourcentage de demandes dont le délai de satisfaction est anormalement court. La très grande majorité de ces indicateurs s'améliore constamment, même si des marges de progrès demeurent encore sur certains d'entre eux. La qualité des données produites par le système en 2015 est donc très significativement meilleure qu'en 2013. Par ailleurs, le nombre des rapports produits par l'infocentre s'est très considérablement fin 2014, puisque la très grande majorité des rapports qui ne pouvaient être produits qu'à l'échelle départementale jusqu'alors, sont désormais disponible à l'échelle commune et intercommunale. Enfin, est actuellement en gestation un site internet qui permettra la diffusion au plus grand nombre de ces rapports, dans le contexte de la politique de l'OPEN DATA menée par le gouvernement. Ce site devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2015. » (Note de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages)

¹⁰ A un même numéro pouvaient en particulier être associées plusieurs demandes, y compris dans des départements différents, ce qui rendait leur gestion coordonnée difficile.

¹¹ Qui peut cependant porter sur plusieurs lieux différents sur un même territoire.

¹² Des actions de sensibilisation et d'information ont été effectuées par la DRHIL Ile de France auprès des communes franciliennes. On compte actuellement près de 700 services d'enregistrement, dont environ 500 communes. L'action devient là de plus en plus décentralisée et mise en œuvre dans la proximité.

correspondants¹³. Les demandes ne sont de la sorte plus dépendantes d'un lieu et d'un type d'acteurs ; elles s'intègrent dans un système porté collectivement, organisé au plan national.

- Réduire la charge des organismes enregistreurs, et notamment celle des bailleurs.

Les informations allant avec les demandes, et tout particulièrement pour leur instruction, seront prochainement accessibles à tous les acteurs impliqués dans le cadre de l'application de la loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, 2014) qui prévoit la création du dossier unique du demandeur de logement social.

- Garantir les droits des demandeurs.

Ainsi la date d'enregistrement de la demande est-elle celle qui fonde le calcul du délai d'attente, ce qui permet d'apprécier s'il est « anormalement long », ouvrant alors la possibilité de faire le recours DALO. L'accès aux informations nominatives est par ailleurs circonscrit¹⁴.

- Disposer d'une connaissance statistique.

L'enregistrement et la délivrance du numéro unique (et leur actualisation) sont effectués soit par les services de l'Etat, soit au sein des départements (au niveau régional en Ile de France) par les bailleurs HLM ou les communes volontaires. Dans tous les cas, les informations sont centralisées (à compter de 2011) : le Système National d'Enregistrement (SNE) permet d'avoir une vision d'ensemble, en temps réel, de la demande et de ses évolutions (nouvelles demandes, renouvellements, radiations en particulier pour attributions...). Le système prévoit l'intégration de données relatives aux logements attribués et l'actualisation du profil des attributaires¹⁵.

- Permettre l'existence de fichiers partagés locaux.

Les acteurs locaux, ont la possibilité de mettre en place un fichier partagé de la demande qui, sous réserve de respecter un cahier des charges national et d'avoir obtenu l'agrément du Préfet, peut enregistrer les demandes et délivrer le numéro unique pour le compte du SNE. Comme dans le SNE, toutes les informations relatives aux demandes déposées et visant un logement dans le département (ou dans la région en Ile de France) sont accessibles aux partenaires. Ces fichiers partagés comportent parfois d'autres fonctionnalités qui permettent de partager des informations concernant le traitement de la demande.

Chacune des parties impliquées conserve ses prérogatives (rôle de proposition des réservataires, organisation et décision des Commissions d'attribution par exemple) ; l'offre disponible n'est pas mise en commun.

De cette organisation mutualisée, il est attendu, entre autres, une plus grande transparence dans les procédures adoptées par chacun des partenaires impliqués, une plus large visibilité sur les situations de

¹³ L'article R 441-2-1 du Code de la Construction et de l'Habitation énonce quelles sont les personnes morales compétentes pour enregistrer les demandes de logement social.

¹⁴ L'article R. 441-2-6 du Code de la Construction et de l'Habitation mentionne la liste des personnes morales pouvant avoir accès aux informations (consignées dans le système départemental ou régional).

¹⁵ Ces dispositions sont désormais rendues obligatoires selon les termes du décret n° 2012-718 du 7 mai 2012 relatif à l'enregistrement des demandes et au compte rendu des attributions de logements locatifs sociaux.

difficultés des demandeurs ainsi que l'émergence d'un dialogue et d'une gestion partenariale¹⁶. Ceci devrait favoriser la mise en adéquation de l'offre et de la demande, conformément aux objectifs locaux, tout comme le traitement des demandes prioritaires. La réforme amène « les bailleurs sociaux et leurs partenaires à faire des choix qui, sous une apparence technique, ont un caractère éminemment stratégique »¹⁷. Il devrait en résulter des évolutions dans les attributions, dans les différenciations de gestion des demandes.

A partir du contenu détaillé du SNE, les Services ministériels chargés de l'administration du système ont promu la mise en place d'un Infocentre, fournissant des informations synthétiques et périodiques, à même de favoriser le suivi, le pilotage des actions en matière de logement social. Les états produits sont accessibles aux Services déconcentrés de l'Etat, aux organismes/institutions enregistreurs ou gestionnaires habilités (cf. *supra*).

Les données sont présentées sous forme de tableaux de synthèse, par département (et région). Elles sont ventilées par entrées thématiques, constituées à partir des modalités possibles pour les différentes rubriques de l'imprimé Cerfa de la demande.

Ont été dans un premier temps mises à notre disposition des extractions de l'Infocentre (cf. Annexe pour la liste exhaustive des fichiers et pour un descriptif de leur contenu), à savoir :

- les tableaux portant sur les demandes en cours au 31/12/12 ;
- ceux concernant les attributions effectuées durant l'année 2012.

Des exploitations statistiques sur la base de ces données ont été effectuées, puis présentées à l'occasion de réunions de Comité de pilotage ; les principaux résultats ont été consignés dans le rapport intermédiaire établi en octobre 2013.

Il a été souligné que les traitements n'étaient pas totalement fiables, du fait même de limitations dans les informations traitées. Ces dernières étaient issues d'un dispositif encore récent : tous les protagonistes n'étaient pas nécessairement accoutumés à son mode de fonctionnement et la rigueur des saisies a pu en pâtir. En particulier, tous les bailleurs sociaux ne se sont pas acquittés avec la même vigilance des tâches de radiation (des demandes satisfaites) qui leur incombait. De plus, des difficultés se posent en terme de dialogue entre la plateforme SNE et les logiciels internes aux organismes, qui sont privilégiés pour l'enregistrement et la gestion par les acteurs¹⁸.

Le déficit de radiations pour attribution était par exemple estimé à 26 % (fin mars 2013) en Champagne-Ardenne¹⁹. Ce qui était d'ailleurs source des dépenses publiques, qui demandaient à être évitées²⁰ ; il en résultait par ailleurs une perte d'efficacité du dispositif²¹. Les organismes de logement social ont été sensibilisés à ces difficultés. Plusieurs campagnes ont été effectuées dans ce sens. Obligation est faite aux bailleurs de procéder aux radiations pour attribution. Le Système est donc désormais, selon toutes probabilités, plus performant et plus proche des réalités.

¹⁶ La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) promulguée en mars 2014 prévoit la mise en place de dispositifs de partage de la demande.

¹⁷ L'Union Sociale pour l'Habitat, 2011, « Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires », Les Cahiers, Les collections d'Actualités habitat, n° 138, p. 16.

¹⁸ Les difficultés sont détaillées en annexe.

¹⁹ ARCA, L'Union Sociale pour l'Habitat Champagne-Ardenne, 2013, La demande unique en Champagne-Ardenne, Comité technique du 21/05/13

²⁰ Celles par exemple, tenant à l'envoi de préavis de renouvellement quand les ménages sont déjà logés, estimées à 2 millions d'€ par an (ARCA, L'union Sociale pour l'Habitat Champagne-Ardenne, 2013, doc. Cité)

²¹ Tant que les demandes sont actives dans les fichiers, elles continuent à donner lieu à une instruction.

Dans ce contexte et de façon à intégrer la consolidation du dispositif, ont été pris en considération :

- les tableaux portant sur les demandes en cours à la fin avril 2014 (et leur évolution depuis début mai 2013) ;
- ceux concernant les attributions effectuées entre début mai 2013 et fin avril 2014.

Les données initiales et les informations les plus récentes ont été mises en regard (cf. *infra*). Les analyses présentées sont fondées sur l'exploitation des fichiers portant sur 2013-2014, tenus comme les plus fiables²².

Les objectifs poursuivis au travers des exploitations des synthèses issues de l'Infocentre sont les suivants :

- disposer d'estimations, à la maille départementale, de l'état de la demande et des attributions effectuées, les mettre en regard de façon à faire apparaître des écarts éventuels dans les résultats des processus d'attribution ;
- prendre la mesure des différences éventuelles entre territoires ;
- mettre en regard des profils moyens, en termes socio-économiques, des demandeurs et des attributaires, en lien avec les perspectives d'ensemble de la recherche au regard de processus de différenciation dans les traitements des demandes ;
- dresser de premiers portraits des départements incluant les sites d'étude, précisant ainsi les contextes dans lesquels se situent les analyses détaillées effectuées, et leurs spécificités. Ces portraits sont présentés dans des encarts.

Les informations mises à disposition ont été considérées de façon exhaustive. Sont uniquement présentés les résultats des traitements statistiques effectués prenant un sens dans une perspective d'ensemble, soit au niveau national, soit à celui de chacun des départements. Des données fines (telles celles portant sur les situations familiales ou professionnelles) sont difficiles à interpréter dans des visions moyennes et encore globales. En cohérence avec la partie théorique de la recherche et avec les hypothèses de travail, ont été principalement retenues les dimensions reconnues comme susceptibles de jouer un rôle actif dans les processus de différenciation.

Sources SYPLO (SYstème Priorité LOgement) dans le système d'information sur la demande de logement social

Syplo est né de l'engagement de l'Etat dans « une démarche de modernisation de ses services » et dans une visée « d'optimiser l'utilisation de son propre contingent au profit des publics prioritaires »²³. Il a d'abord été expérimenté sur quelques sites, dont les départements franciliens²⁴. Pour ces derniers, le

²² Dans les états, les informations sont agrégées à partir des départements sur lesquels portent les demandes. Les synthèses ne disent donc rien des demandes émanant d'un département ou d'un autre. Dans les faits, on peut faire l'hypothèse que les évaluations diffèrent peu de celles qui seraient faites en se fondant sur les lieux de résidence des demandeurs. Qu'il s'agisse de relogements ou de premiers logements, il est vraisemblable que les demandeurs privilégient, s'agissant du parc social, des demandes de proximité, s'exerçant largement au sein du périmètre départemental.

²³ AORIF, L'Union Sociale pour l'Habitat d'Ile de France, 2013, « Rapport d'activité 2012 », Panorama, n° 17, juin 2013

²⁴ Le Système a été conçu en lien avec les acteurs locaux concernés et notamment, les Services déconcentrés de l'Etat, les collectivités, l'AORIF, les bailleurs sociaux... Il est depuis renseigné et consolidé toujours en liaison avec ces intervenants.

La mise en place effective de SYPLO a nécessité des actions de formation et de sensibilisation des intervenants impliqués dans le dispositif (Services déconcentrés, bailleurs...). Son utilisation se répand progressivement (Pour exemple : Préfecture du Val d'Oise, Direction Départementale des Territoires, 2013, Rencontre des acteurs du logement et de l'hébergement dans le Val d'Oise, 26 avril 2013) Dès la fin 2012, le Système était établi dans pratiquement l'ensemble des départements (Hors les Hauts de Seine où des adaptations pratiques étaient nécessaires (AORIF, USH Ile de France, 2013, doc. cité).. 6 SIAO ont accédé à SYPLO entre janvier et mai 2013 (départ. 75, 77, 78, 91, 92, 95) (Préfecture de la Région Ile de France, DRHIL, 2013, Ouverture de SYPLO aux SIAO : Point d'étape, 25 mai 2013, Club SI-SIAO).

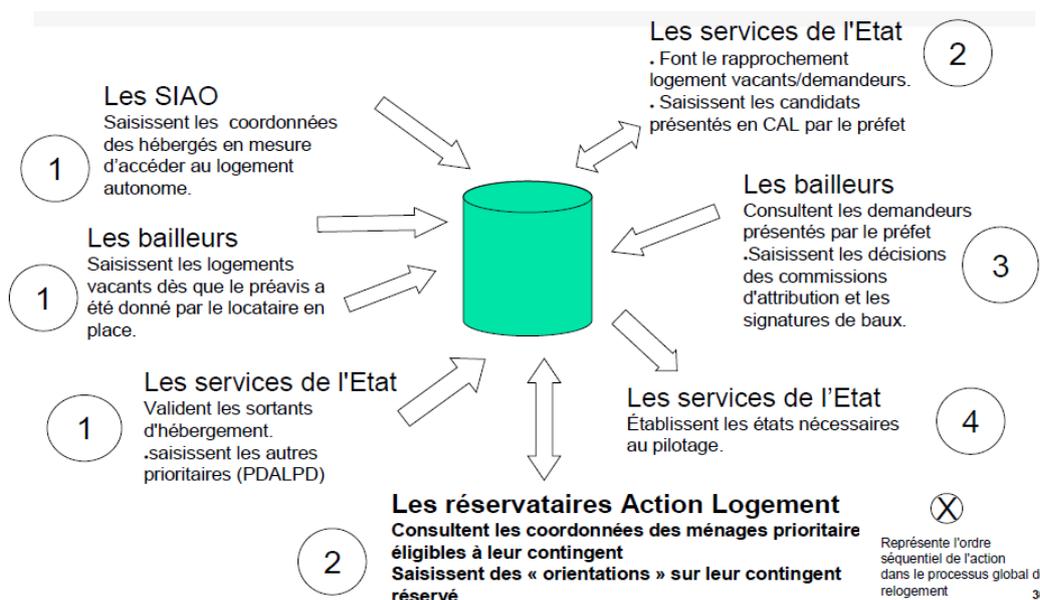
Système est géré, depuis sa mise en place en 2011, par la DRHIL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement) Ile de France.

Il s'agit d'un outil visant à améliorer la gestion du contingent préfectoral, à la rendre plus transparente et à accroître les relogements. Il concerne le traitement des demandes de ménages reconnus comme prioritaires et à reloger d'urgence par les Commissions du Droit Au Logement Opposable (DALO), labellisés au titre des accords collectifs ou en situation d'urgence au regard du logement (insalubrité) ou du relogement (violences aux personnes). Les demandes qui émanent des fonctionnaires pouvant bénéficier du contingent préfectoral sont incluses dans le dispositif.

De façon à gérer en temps réel toutes les informations requises, SYPLO est relié avec le SNE, par le biais du numéro unique des demandeurs, avec les fichiers des Commissions du DALO (Comdalo), et avec les fichiers des Services Intégrés d'Accueil et d'Intégration (SIAO). Le dispositif intègre des fonctionnalités permettant d'ordonner les demandes selon leur degré de priorité. Des états synthétiques et périodiques sont produits, à des fins d'information.

Le schéma 1 fournit une illustration de la pluralité des partenaires impliqués dans le système, des modes de circulation des informations.

Schéma 1 – architecture du système SYPLO



Sources : Direction Départementale des Territoires, 2013, Préfecture du Val d'Oise²⁵.

Dans la mesure où SYPLO est inter-relié aux autres systèmes d'information et de gestion (le SNE par exemple), il comportait à ses débuts les mêmes limites qu'eux. Sa fiabilité d'alors était dépendante de l'implication des intervenants²⁶. Les améliorations et les gains de fiabilité apportés depuis lors aux

²⁵ Document en ligne, disponible à l'adresse :

http://www.val-doise.gouv.fr/content/download/4572/28463/file/2_diaporamaDDCS.pdf, consulté le 12/04/15

²⁶ Entretien dans les Services de la DRHIL, 25/02/13.

autres dispositifs ont, conjointement aux investissements de ses détenteurs, nécessairement rejailli positivement sur les informations issues de SYPLO.

En 2013, ce fichier compte 32 000 demandeurs. Ceux-ci sont décrits au moyen de différentes rubriques, dont celles correspondant aux informations contenues dans le formulaire Cerfa de demande. Il comporte également, des données propres aux spécificités des demandes (motifs de recours DALO, organismes orienteurs, sorties ou non d'hébergement...) ainsi que des éléments portant sur le suivi des demandes (nombres de refus, caractéristiques de l'attribution...) ²⁷.

Des exploitations statistiques ont été réalisées, pour une partie des champs présents dans le fichier fourni, ceux permettant de caractériser *a minima* la demande des publics prioritaires en Ile de France, ceux servant à situer cette demande par rapport à celle – d'ensemble – saisie par l'intermédiaire du SNE. Les résultats détaillés de ces explorations figurent en annexe.

Les fichiers gestionnaires

Nous avons poursuivi l'analyse statistique en traitant les fichiers locaux, détenus et mis à disposition par les acteurs de nos terrains d'étude. Il s'agit là encore de données de gestion ; elles sont en cela marquées par les objectifs et les pratiques de leurs détenteurs (les visées et contraintes d'un bailleur social ne sont pas identiques à celles d'une intercommunalité par exemple). Les délais d'enregistrement ou d'actualisation, les contenus varient selon les sites ; ils ne sont pas semblables à ceux qui valent pour le SNE.

Avant même de présenter les contenus des analyses effectuées et les éléments de résultats auxquels elles ont permis d'aboutir, une remarque méthodologique mérite d'être formulée. Elle tient à la dépendance des protocoles de traitement au regard des matériaux empiriques utilisés et à leur mode de production.

Avec l'ENL, par exemple, le principal objectif visé par ses producteurs est de décrire l'occupation du parc de logement existant, d'estimer le coût supporté par les ménages l'occupant. La connaissance de la demande de logement social, celle des attributions ne constituent alors pas l'entrée essentielle du dispositif de collecte d'information. Aussi riche que soit ce dispositif, on peut admettre qu'il ne comporte pas autant de détails que le souhaiteraient des chercheurs, travaillant sur la question des demandes et des attributions de logements sociaux. Allant de pair avec son mode d'administration et de traitement, la faible périodicité de l'Enquête s'oppose par ailleurs à une analyse fine des dynamiques de la demande, en lien avec celle des attributions. L'absence de territorialisation (cf. *supra*) limite singulièrement les possibilités d'investigation, notamment lorsque les différences dans les processus locaux de gestion des demandes sont placés au centre de l'analyse.

Le système SNE représente des avancées essentielles, on l'a souligné, en termes de dispositif de production – mutualisée – d'informations sur la demande de logement et sur les attributions (et plus largement, sur les opérations de radiations). Les états territorialisés – à la maille départementale et bientôt intercommunale – permettent d'affiner le regard et d'apprécier les situations locales, dans leurs similitudes comme dans leurs différences. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un système national et ascendant. Les rubriques qu'il comprend (le contenu de l'imprimé Cerfa) découlent en droite ligne de la normalisation, nationale, de la procédure d'enregistrement des demandes. Sous peine

²⁷ Cf. Annexe pour le dictionnaire des (97) variables.

de devenir difficile à gérer, par excès de taille, il ne peut comporter toutes les informations relatives, par exemple, aux trajectoires des demandes (le nombre de propositions faites aux candidats, les nombres de refus de leur part ou de celle des Commissions d'attribution...). Dans la mesure encore où il s'agit de décrire l'état de la demande et les résultats des processus d'attribution, dans leur ensemble, seuls certains éléments-clés sont retenus et renseignés. On ne dispose par exemple pas d'informations sur les types de logement (en termes de financement) demandés et obtenus. Il s'agit pourtant là d'un filtre essentiel des demandes. L'articulation entre offre et demande, qui intéresse le chercheur et également les acteurs politiques, n'est pas au cœur du dispositif d'observation. Il n'existe pas non plus d'informations relatives à la localisation des logements, par exemple selon que les demandes émanent ou qu'elles sont dirigées vers des quartiers particuliers, tels les ZUS. Il est pourtant reconnu, à nouveau par les chercheurs comme par les acteurs du domaine, que cette dimension à la fois engage et révèle des différences de traitement, voire des discriminations. On peut faire l'hypothèse qu'il s'agit là d'une des particularités du dispositif d'observation, résultant des représentations liées à la génération de la demande et aux processus d'attribution, davantage qu'à des économies dans la taille et la gestion des fichiers. Les motifs à la base d'une demande de logement sont par exemple renseignés dans un nombre élevé de catégories (cf. *infra*) ; l'utilité des détails, du point de vue des connaissances ou opérationnel, ne mériterait-elle pas d'être questionnée ? La variabilité dans les périmètres reconnus au titre de la Politique de la Ville peut-elle être invoquée comme présidant à la restriction opérée ? Ou bien pourrait-on penser aux incidences d'une segmentation des dispositifs d'action publique, s'opposant à des mises en relation et à des visions d'ensemble ? Ou bien encore, les dispositifs présidant à la conception des systèmes d'information, dans une perspective opérationnelle et gestionnaire peinent-ils à intégrer ce qui résulte des productions académiques, scientifiques... sur le thème ? Ceci étant, dans les représentations en question, la demande est principalement attachée aux caractéristiques du demandeur, à sa situation en termes de logement au moment du dépôt de la demande et aux motifs qui vont de pair. L'évolution de ces caractéristiques, entre la dépôt initial et la date de production des informations, n'est pas saisie. Si l'objectif de connaissance globale, et comportant alors nécessairement des limitations, est tout à fait légitime, on pressent là que ces limites s'opposent à des explorations qui, précisément, s'attachent à rechercher dans la trajectoire (familiale, résidentielle...) des demandeurs des éléments fondant potentiellement des différences de traitement. Tout se passe comme si le système, à l'image du processus de traitement de la demande, ne plaçait pas le demandeur au cœur du dispositif.

Les fichiers locaux et les fichiers nationaux ne sont pas, dans leur conception, totalement identiques. Fréquemment, les acteurs locaux revendiquent une richesse plus étendue de leurs contenus, et sa plus grande adéquation avec les impératifs qu'ils se fixent concernant la gestion des demandes et des attributions. Ces contenus, au moins tels qu'on'a pu les observer, ne diffèrent pas fondamentalement, qu'il s'agisse des bases locales ou nationales. Le fond commun, et qui constitue l'essentiel, est sensiblement identique. Les variations tiennent aux objectifs des gestionnaires (un suivi étroit des processus d'attribution pour un organisme social...), aux spécificités des territoires (des déséquilibres de peuplement entre zones urbaines plus ou moins en difficultés pour des collectivités locales...). Les particularités de chaque source contribuent à la construction d'une vision spécifique des processus et des situations, localisés. En contrepartie, ces particularités s'opposent à des comparaisons et limitent les possibilités de « montée en généralité ».

Ces précisions apportées, les différentes sources mentionnées sont mobilisées pour construire, à différentes échelles, une analyse progressive du traitement de la demande et de l'accès à un logement social, tels qu'on peut les percevoir à travers deux marqueurs singuliers : l'ancienneté des demandes déposées pour l'obtention d'un logement et le délai d'attente s'écoulant avant l'obtention par les

candidats d'un logement. Les résultats de l'ENL et les données départementales issues du SNE sont traitées de façon à dresser un état des lieux de la demande et des attributions, de mettre en relief des facteurs à l'origine de la variabilité des durées d'attente. Les données individualisées – et anonymisées – issues du SNE pour 5 terrains d'étude choisis (cf. *infra*) sont ensuite mobilisées pour étayer les premiers constats, ou pour les préciser. Une attention particulière est accordée à la nationalité et/ou à l'origine supposée des demandeurs : l'une et/ou l'autre fondent-elles des différences significatives dans les traitements des demandes de logement social, tels qu'on peut les appréhender. Les issues des traitements des fichiers gestionnaires sont *in fine* présentées : elles apportent notamment des précisions quant à des éléments facilitant/limitant l'accès au logement, obtenus par mise en regard des profils des demandeurs, de ceux qui se sont vus attribuer un logement et encore d'emménagés récents.

Les différents éléments de résultats obtenus pour chacun des 5 sites d'étude sont mis en perspective, sans toutefois servir des objectifs comparatistes. Ils n'ont pas été choisis à cette fin. Dans les faits, les conditions urbaines, les tailles et tensions des marchés des logements, les files d'attente pour accéder à un logement social... sont si contrastées (cf. *infra*) que les comparaisons *stricto sensu* sont d'emblée exclues. Les issues auxquelles on parvient ne sont pas atteintes avec l'assurance que tout est bien, notamment dans les contextes locaux, égal par ailleurs. Les analyses conduites pour chacun des terrains constituent autant d'éclairages, distincts, portés sur des questions de la recherche, identiques quant à elles, quels que soient les lieux considérés. Le parti ainsi pris relève bien par ailleurs du souhait place à l'expression, et à l'analyse, des singularités locales.

2. Une approche qualitative des systèmes locaux d'accès au logement et une investigation approfondie des pratiques d'attribution

Notre protocole méthodologique s'est ensuite décliné en deux phases qualitatives : une première adoptait une approche générale des systèmes d'accès au logement dans cinq sites et une seconde analysait finalement les pratiques d'attribution à l'œuvre dans deux terrains.

2.1. Appréhender les systèmes locaux d'accès au logement social dans cinq contextes distincts

Partant de l'hypothèse que les caractéristiques des territoires, ont des incidences sur l'attribution des logements sociaux, nous avons choisi cinq terrains distincts, présentant des caractéristiques diversifiées du point de vue :

- des marchés locaux du logement,
- de la répartition des compétences en matière d'habitat et de logement,
- de l'offre de logements sociaux existante,
- des pratiques d'attribution instaurées localement,
- des demandes sociales exprimées localement.

Les cinq terrains de recherche retenus sont Paris, l'agglomération de Rennes, l'agglomération de Nevers, l'agglomération de Mantes en Yvelines et l'agglomération de Plaine Commune.

Tableau 1. Principales caractéristiques des sites retenus :

	Rennes Métropole	CAMY	Nevers	Paris	Saint-Denis
Nombre d'habitants (2011)	406 740	113 709	68 734	2,2 millions	107 762
Nombre de logements sociaux	44 000	12 954	9 000	197 414	
Part de logements sociaux	23%	37,2%		17%	40%
Nombre de demandeurs HLM ²⁸	13 500	3 700	1 545	140 000	3300
Délai anormalement long	2,5 ans	3 ans	12 mois	6ans 9 ans 10 ans	3 ans
Nombre d'attributions par an ²⁹	5 668 en 2012	553 en 2011	1 098 en 2012	12 000 en 2012	234 en 2011
Nombre de bailleurs présents sur le territoire	4 principaux 7 en tout	16	5	40	12 principaux 28 autres

Source : documents recueillis par l'enquête

La Communauté d'Agglomération de Rennes Métropole regroupe 38 communes pour 406 740 habitants en 2011. Elle est délégataire des aides à la pierre et du contingent préfectoral et mène depuis plusieurs décennies une politique volontariste en matière d'habitat³⁰. L'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) présente surtout la particularité de gérer le système d'attribution des logements sociaux avec un dispositif particulièrement innovant de sélection des candidats au logement social par une méthode de traitement de la demande dite « de cotation ». Quatre bailleurs principaux interviennent sur le territoire de Rennes Métropole. Il y a aujourd'hui 44 000 logements sociaux sur Rennes Métropole. Un quart des logements sociaux sont des places d'hébergement, des foyers, etc. On recense de fait 35 000 logements sociaux familiaux, soit 23% du parc total de logements. Au 1^{er} janvier 2013, il y avait 13 500 demandeurs d'un logement social sur l'agglomération rennaise pour environ 5 600 attributions de logements sociaux sont effectuées chaque année.

La Communauté d'Agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY) regroupe 35 communes pour 113 709 habitants en 2011. La dynamique intercommunale est très importante dans le dispositif local d'enregistrement et d'attribution de la demande. A cela s'ajoute le fait que la CAMY est réservoir d'une grande part des logements sociaux sur son territoire au titre de la délégation des contingents communaux, de la délégation du contingent préfectoral et de son propre contingent communautaire. Dans l'agglomération, le taux de logement social est de 37,2% (EPLS 2008). Il est important en comparaison avec les autres territoires de la métropole mais a diminué entre 2002 et 2008 du fait de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine et d'importantes opérations de démolitions. La CAMY dispose d'un OPH communautaire (Mantes-en-Yvelines Habitat). Il y a environ 3 700 demandeurs sur le territoire du Mantois pour 553 logements attribués en 2010.

L'agglomération de Nevers est composée de 12 communes, pour un total de 68 734 habitants en 2011. La ville centre en comporte environ 36 200. Sur les 31 600 résidences principales de l'agglomération, 8 200 sont des logements sociaux, dont 7 700 logements familiaux. Le parc social est géré par quatre bailleurs. Entre 2002 et 2011, seuls 1 479 logements ont été mis en chantier dans l'agglomération de

²⁸ Données difficiles à comparer, en fonction des divers degrés de partage et de mutualisation des fichiers de la demande.

²⁹ Idem.

³⁰ Depuis toujours, la Ville de Rennes puis Rennes Métropole, semblent se positionner comme précurseur en matière de politiques locales de l'habitat. Dès 1954, Rennes est la première ville en France à mettre en place un fichier centralisé de la demande avec les organismes d'HLM. Et dès 1963, elle a constitué une première Commission unique d'attribution destinée à mieux rapprocher l'offre et la demande.

Nevers³¹, ce qui représente un rythme annuel moyen de production 148 logements de 2,2 logements pour 1 000 habitants³². La construction de nouveaux logements sociaux est elle aussi très faible. Dans une logique de renouvellement de l'offre sociale, le PLH de l'agglomération prévoit la construction de 65 logements par ans et autant de démolitions (le rythme annuel en la matière est plutôt d'une quarantaine). La demande y est faible (1 545 sont actives au 01/01/2012, soit 94% de la demande du département de la Nièvre). A titre indicatif, le principal bailleur, Nièvre Habitat, a procédé en 2012 à 1098 attributions de logement dans l'ensemble de son patrimoine (soit un taux de rotation de 12,2%).

A Paris, au 1^{er} janvier 2012, le parc de logements gérés par les bailleurs sociaux (une quarantaine) s'élevait au total à 255 000 logements dont 234 500 dits familiaux répartis en : 178 000 logements au sens de la loi SRU (PLAI, PLUS, PLS et assimilés) et 56 500 logements hors SRU (PLI et assimilés et logements à loyer libre)³³. En dépit d'objectifs ambitieux affichés, 60 000 logements par an prévus par le SDRIF (portés à 70 000 par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris), le rythme de construction y est aussi l'un des plus faibles en France et peine à atteindre le niveau de 40 000 logements en moyenne par an. Près de la moitié du parc social total (46%) se trouve concentrée dans seulement trois arrondissements. De même, la part des logements sociaux dans le parc global de logements varie fortement d'un arrondissement à l'autre (allant de 1,3% dans le 7^e à 11,9% dans le 11^e et 36,6% dans le 19^e). En outre, le différentiel de loyer se creuse entre le secteur locatif social et le secteur locatif privé. Ainsi, le loyer moyen des PLS et PLI est autour de 10 à 11 euros le m², alors qu'il se situe autour de 20 euros le m² dans le secteur privé (soit un rapport d'environ à un deux). Pour les PLUS et PLAI, le loyer moyen est autour de 6 à 7 euros le m² (le rapport avec le parc privé passant de un à trois). Alors qu'elle était relativement stable depuis plusieurs années, la demande de logements sociaux à Paris a connu une augmentation très forte depuis la fin des années 1990. Le nombre de demandeurs régulièrement inscrits est en effet passé de 82 874 en 1997 à 100 239 en 2001 pour atteindre 134 475 au 31 décembre 2013 (soit une augmentation de 62% en 17 ans et près de douze fois plus que le nombre de ménages ayant bénéficié d'une attribution cette année-là) (APUR, 2014).

L'agglomération de Plaine Commune regroupe huit villes de Seine-Saint-Denis, pour 407 007 habitants en 2011. Plaine Commune nous semblait un territoire pertinent pour l'analyse en tant qu'intercommunalité dotée d'un PLH solide, dans le contexte de tensions de la demande sociale que connaît le territoire de Seine-Saint-Denis. Cependant, il nous est vite apparu que l'échelon intercommunal n'était pas ici le plus pertinent pour analyser les mécanismes de sélection des candidats au logement social. C'est pourquoi nous avons recentré notre observation sur la commune de Saint-Denis. La population de Saint-Denis est passée de 85 994 à 107 762 habitants de 1999 à 2011 (soit une augmentation de 25%). Cette évolution n'est pas spécifique à Saint-Denis. Plaine Commune et le département de Seine-Saint-Denis connaissent les mêmes tendances, dans une moindre mesure cependant. L'augmentation de la population est en partie due à celle du parc immobilier de la ville (+ 6 295 unités, soit une croissance de 16,4%) mais également à la progression de son occupation, puisque le nombre de logements vacants a diminué de moitié (5,4% de logements vacants en 2011 contre 11,6% en 2006). Le parc locatif social de la Ville de Saint-Denis se compose de 19 754 logements sociaux. Le patrimoine HLM est détenu par 40 bailleurs différents. Cependant seulement 12 bailleurs ont un patrimoine dionysien dépassant les 200 logements. 3300 demandes ont été

³¹ Sources : Sit@del2 – MEEDDM/CGDD/SOeS

³² Par comparaison, ce ratio a été de 4,6 en Bourgogne ou 4,1 en Picardie au cours de la même période et de 3,4 en Ile-de-France.

³³ Les logements financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI) ne bénéficient pas des avantages fiscaux des logements locatifs aidés comme la TVA à taux réduit et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une période de 25 ans. Les ILM 72 sont des logements à loyer libre mais d'un faible montant, les logements dont les loyers sont soumis à la loi de 1948, les logements à loyers libres car financés sans aucun prêt aidé de l'Etat.

enregistrées en 2011 et cette même année ce sont 234 logements qui ont été attribués par le service logement.

En nous penchant sur cinq terrains distincts nous souhaitons étudier les contextes locaux, les configurations locales des systèmes d'attribution du logement social et interroger les principaux acteurs sur la question des inégalités de traitement à l'aune notamment des délais anormalement longs. Cette étape dans l'analyse de l'égalité de traitement devait nous permettre de comprendre le circuit et le traitement de la demande et les critères de sélection des candidats énoncés par les acteurs locaux et plus ou moins formalisés et formels. Et ainsi de pointer à la fois les divergences et les convergences dans ce traitement de la demande, comme les normes retenues ou/et produites par les acteurs locaux. L'enjeu était également d'apporter des premiers éclairages sur la pertinence du délai anormalement long pour apprécier d'éventuelles discriminations.

Pour ce faire nous avons analysé les documents produits localement tels que les PLH, PDALPD etc., et nous nous sommes entretenus avec les principaux acteurs œuvrant sur le territoire [voir en annexes la liste des personnes rencontrées dans cette première phase ainsi que la grille d'entretien].

L'objectif était donc d'abord de décrire des systèmes de gouvernance locaux en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agissait ensuite de pénétrer dans la « boîte noire » des attributions en se penchant sur la pratique des acteurs au sein de deux terrains retenus par l'équipe et le comité de pilotage comme plus particulièrement pertinents.

2.2. Comprendre les pratiques d'attribution à travers une investigation approfondie dans deux sites.

Dans la deuxième phase qualitative, l'objectif était d'analyser précisément les pratiques d'attribution et d'éclairer plus concrètement les mécanismes d'accès au logement social. Cette investigation approfondie a été menée sur deux terrains. Ces sites ont été choisis en comité de pilotage au regard des premiers résultats du traitement statistique des données, des configurations locales en matière de gestion de la demande et des attributions et des contingences matérielles (travaux déjà existants, changement d'organisation dans l'un des sites, échéances des élections municipales).

2.2.1. Le choix des terrains

Le choix des deux terrains pour une investigation plus qualitative et approfondie s'est porté sur des sites au périmètre distinct : une communauté d'agglomération et un office public d'hlm d'agglomération.

Le choix de cette intercommunalité francilienne s'est d'abord justifié par le fait, exceptionnel, qu'elle détient les compétences en matière d'attribution. 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 demandeurs³⁴.

Le choix de l'office public d'HLM comme second terrain s'est fondé sur son intérêt du point de vue de nos questions de recherche, mais également sur les possibilités d'enquête qui nous y étaient offertes et

³⁴ 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

la possibilité d'y mener une observation en immersion (une précédente enquête sur les attributions y avaient été menée quelques mois plus tôt). Nous avons ainsi eu la possibilité d'observer 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 plusieurs communes dont 40% en contingent propre).

2.2.2. Des entretiens, de l'observation et un suivi des logements attribués

L'enquête ne poursuit pas une visée comparative entre les deux sites mais cherche à apporter des éclairages sur le système d'accès au logement social. Nous avons d'ailleurs adopté le parti d'investir les deux terrains selon des méthodologies distinctes, l'un des objectifs étant d'expérimenter des outils pertinents pour analyser le traitement des demandes de logement social à l'aune de l'égalité.

L'enjeu était d'abord d'identifier les divers acteurs qui interviennent et d'analyser leurs logiques. Il s'agissait ensuite de mettre en avant la manière dont sont appréhendées les candidatures et la mise en relation entre l'offre et la demande. Concrètement, comment s'opère la sélection puis la hiérarchisation des candidatures selon les réservations dans un contexte de délégation de la procédure au service communautaire ?

D'une part, 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 [voir en annexes la liste des personnes enquêtées].

Par ailleurs, nous avons mis en œuvre d'autres approches permettant de mieux saisir les pratiques de ceux qui interviennent directement dans le processus d'attribution tout en pouvant confronter discours et pratiques en expérimentant deux méthodes. Dans le premier terrain, nous avons privilégié l'observation des pratiques des acteurs de l'attribution, dans le second, le suivi des logements libérés.

Dans le premier site, nous avons pu intégrer le service des attributions de l'office pendant dix-huit jours. Cette immersion nous a permis de suivre pas à pas le traitement d'une demande de logement et d'observer les pratiques des agents, de l'enregistrement des demandes à l'attribution d'un logement, en passant par l'instruction des dossiers. L'observation au sein du service attribution a consisté à passer du temps avec chaque agent d'attribution en la suivant dans ses activités telles que programmées. C'est ainsi que nous avons pu assister à différentes « scènes d'observation » :

- une réunion en agence dont l'objet est de faire le point sur les logements vacants à attribuer et les positionnements envisagés³⁵ ;
- un « point » sur les positionnements de candidats sur des logements vacants entre l'une des chargées d'attribution et le responsable du service³⁶.

Avec la majorité d'entre elles, l'entretien s'est déroulé à l'issue du temps passé ensemble et a été de revenir sur des éléments observés. Des échanges informels ont par ailleurs eu lieu durant les

³⁵ Tous les deux mois environ, des réunions se déroulent dans chaque agence avec les agents d'attribution du patrimoine concerné, le responsable du service, les gardiens, les responsables de secteurs, ceux de la gestion locative et le directeur d'agence. Ces rendez-vous ont pour objet d'échanger sur les logements libérés qui sont à attribuer

³⁶ Par ailleurs, nous avons été présente à deux réunions d'équipe portant sur un bilan des attributions réalisées l'année précédente ainsi qu'à un atelier de travail sur la nouvelle version du logiciel de gestion utilisé dans l'organisme.

différentes pauses. Cette immersion a été complétée par une observation de plusieurs commissions d'attribution³⁷, à l'accueil et à une audience³⁸.

Dans le second site, nous avons donc suivi les logements attribués entre janvier et mars 2014, en recensant ses caractéristiques et celles des personnes positionnées sur celui-ci, puis celles des personnes qui passent en CAL et enfin celles du ménage qui s'est finalement vu attribuer le logement. Ce matériau devait nous donner la possibilité de suivre les processus de sélection des candidats au logement. Cet outil exploratoire n'a pas vocation à être exploité statistiquement ni même à être systématisé. Il nous a surtout permis d'observer le cheminement des positionnements effectués et de confronter les discours recueillis sur les pratiques à des données factuelles. Ces matériaux seront donc mobilisés au même titre que ceux issus de l'observation directe menée au sein du bailleur social.

L'approche s'est donc volontairement centrée sur l'observation des pratiques et la compréhension du traitement d'une demande. Un des prolongements possibles de cette recherche serait de s'intéresser cette fois aux expériences vécues par les ménages.

2.3. L'association des acteurs locaux

Nous avons souhaité impliquer les acteurs locaux dès le début de la recherche. A cette fin, nous avons notamment organisé un séminaire d'échanges réunissant les acteurs rencontrés dans les cinq sites étudiés. Celui a consisté à mettre en discussion les questions posées par l'égalité de traitement. Inscrite dans notre protocole méthodologique, cette journée a apporté un autre éclairage, plus réflexif sur les pratiques.

Sur ce sujet sensible, l'enjeu a été de faciliter la circulation d'une parole sans tabou et pour cela, plusieurs conditions paraissaient nécessaires:

- organiser un débat sans les commanditaires ou d'autres membres du comité de pilotage pour à la fois en éviter le caractère trop formel et ne pas étendre le nombre de personnes présentes,
- privilégier la diversité des positionnements dans les sites et parmi les acteurs plutôt que la comparaison
- s'appuyer sur les premiers éléments d'analyse du matériau recueilli
- se détacher d'une approche surplombante et strictement critique en prenant au sérieux les points de vue des participants en tant que tels (Boltanski, Thévenot, 1991).

Trois questions ont été posées à ces différents acteurs et ont organisé trois temps de débat : qu'est-ce que l'égalité de traitement pour vous ? Quels sont les obstacles à sa concrétisation ? Comment les surmonter ?

Malgré la diversité des modes d'organisation et des contextes locaux, nous avons surtout été très vite frappés par les récurrences des pratiques comme des discours et par des logiques d'intervention liées à des fonctions et positions plus qu'à des sites (bailleurs, élus, action logement...).

³⁷ Nous avons assisté à quatre commissions d'attribution en choisissant les dates de façon aléatoire.

³⁸ Le vice-président de l'office, président de la commission d'attribution consacre une demi-journée par semaine à des audiences au cours desquelles il reçoit quatre à cinq ménages. Il s'agit de demandeurs sur la situation desquelles son attention a été attirée et qu'il juge pertinent de rencontrer. Ces demandeurs se font connaître par différentes voies : courrier, que ce soit de la part du ménage demandeur lui-même ou de la part d'un intermédiaire (élu, service social ou association), déplacements à l'accueil, sollicitations téléphoniques ou services du bailleur ou de la municipalité. Chaque requête fait l'objet d'un examen et d'une réponse écrite si une audience n'est pas accordée.

Nous avons ainsi fait le choix de pointer ces régularités et convergences qui font sens par-delà la diversité des territoires et peuvent éclairer des pratiques de discriminations indirectes.

Les extraits d'entretiens sont anonymisés et restitués par rapport aux fonctions des interlocuteurs afin de renvoyer les discours et pratiques aux acteurs et à leur posture dans la chaîne du processus de sélection et d'attribution sans mettre sous le feu des projecteurs tel ou tel terrain³⁹.

3. Une méthode spécifique pour appréhender la variable origine du demandeur

Afin d'apprécier l'égalité de traitement dans les politiques d'attribution, l'appel à projet de recherche portait une attention particulière à la variable « origine du demandeur ». Le rapport du GELD mettait en avant, dès les années 1990, l'origine réelle ou supposée des demandeurs de logements comme un facteur de discrimination « ethno-raciale » pouvant conduire à des inégalités de traitement.

Il n'en reste pas moins difficile d'apporter des éclairages sur ces facteurs dans le contexte de la France, où les débats sur les statistiques dites ethniques restent vifs et où « le choix de l'ignorance » (des catégories ethniques et raciales) favorise le règne du bricolage et stimule l'inventivité méthodologique » (Simon, 2008, p.160). Dans un certain nombre de bases statistiques nationales, on dispose de données qui prennent en compte le statut juridique à travers la nationalité et le pays d'origine à travers le lieu de naissance. Or, la nationalité ne figure pas de manière précise dans les fichiers de données que nous détenons. Les exploitations menées nous permettent seulement d'interroger le poids d'une nationalité française, européenne ou hors européenne dans les délais d'attente d'un logement social. 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 » associée au patronyme et aux représentations qui en découlent en termes de « risques locatifs, commerciaux et sociaux ». Les catégorisations à l'œuvre dans ces pratiques institutionnelles peuvent se fonder alors sur de tout autres critères de jugements, de stéréotypes et de classifications relatifs à la couleur de peau ou à la consonance du nom ou du prénom par exemple. Nous avons donc à la fois tenté d'approcher ces dimensions à travers l'usage expérimental de la consonance du nom pour nos fichiers et à travers les pratiques quotidiennes des agents.

Souvent mentionnés comme outils de mesure possible dans les échanges animés qui, en France, entourent la question des statistiques « ethniques », 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 2000⁴⁰.

L'approche onomastique consiste à utiliser les prénoms et noms, et à exploiter les consonances renvoyant à une origine extra-européenne⁴¹. Grâce à la mise en œuvre d'un algorithme, des règles et

³⁹ Les noms des personnes accompagnant les verbatim sont des noms d'emprunt.

⁴⁰ Voir sur ce point l'article de P. Simon, « Les statistiques, les sciences sociales et les rapports sociaux ethniques et de « race », Revue Française de Sociologie, 2008/1, vol.49, pp.153-162.

⁴¹ L'hypothèse de la méthode est que, selon la zone géographique à laquelle ils peuvent être référencés, les noms et/ou les prénoms comportent des associations de lettres, des combinaisons propres. Le processus consiste à repérer, par sondage, les associations et les combinaisons remarquables, à les associer à des origines géographiques présumées. Nous nous appuyons sur une analyse endogène fondée sur la systématisation du codage à partir d'un référentiel préétabli et d'un algorithme de reconnaissance linguistique fondé sur un schéma probabiliste. Cette technique présente néanmoins des limites pour identifier les personnes originaires des Antilles, et des marges d'erreur plus importantes pour les noms d'origine bretonne et basque.

process permettent d'associer un indice quantitatif (l'indice onomastique) aux chaînes lexicales repérées, l'indice rendant compte de la probabilité de renvoyer à une origine géographique supposée. La méthode suivie se contente d'interpréter une information dont les acteurs disposent lors de l'instruction du dossier et lors du passage en commission d'attribution. L'idée sous-jacente à notre méthodologie est la suivante : si une ou plusieurs consonances des prénoms / patronymes sont fortement associées avec les pays africains (Maghreb et Afrique Noire), alors ces prénoms / patronymes seront considérés comme étant probablement d'origine non européenne. Et inversement.

Cependant le recours à la méthode passe par l'accès à des données individuelles et sensibles. Sa mise en œuvre a supposé d'une part un accord de principe des détenteurs de données (Services de l'Etat, collectivité locale, bailleur enquêtés) et d'autre part une autorisation de la CNIL.

Après un an d'échanges et d'attente après le dépôt du dossier de demande⁴², notre protocole méthodologique a été approuvé par la CNIL au nom de l'intérêt public.

« La Commission considère que cette étude est justifiée par un intérêt public dès lors qu'elle vise à améliorer des politiques menées en matière de logement social. Elle estime également que la finalité est légitime » (Délibération n°2014-232 du 22 mai 2014).

Afin de mettre en œuvre cette approche onomastique nous avons sollicité un prestataire extérieur, le cabinet ROC dans lequel Olivier Coppet, statisticien, exerce⁴³.

Etapes du protocole :

1. Entre mai et août 2014 : réception des bases de données de la part de l'Etat, d'un office, d'une collectivité locale par le tiers de confiance.
→ Fichiers nationaux et Gestionnaires de demandeurs /d'emménagés récents/ de locataires.
2. Septembre 2014 : scission des fichiers par le tiers de confiance (noms + prénoms + nouveau numéro d'une part = Fichier 1 / nouveau numéro+ informations individuelles anonymisées d'autres part = Fichier 2).
3. Octobre 2014 : envoi du fichier 1 au prestataire et échantillonnage.
4. Novembre 2014 : réception par l'équipe de l'échantillon extrait du fichier 1. Sur la base de 1400 combinaisons de noms et prénoms : interprétation en binôme par les membres de l'équipe de l'origine supposée du demandeur, du co-demandeur.
5. Décembre 2014 : envoi de ces éléments interprétés au prestataire qui, sur cette base, élabore l'indice onomastique et l'applique à l'ensemble des fichiers.
6. Fin janvier 2015 : transmission du fichier anonymisé qui comprend la variable onomastique (= Fichier 3) au tiers de confiance qui l'ajoute au reste des variables (= fichier 2) pour produire un fichier anonymisé = fichier 4).
7. Février 2015 : lancement de l'exploitation statistique (= fichier 4).

⁴² L'opacité et la lenteur de la procédure ont de quoi interpeller ; elles suscitent des interrogations quant aux possibilités juridiques de travailler, aujourd'hui, en France, sur les discriminations liées à l'origine supposée ou réelle.

⁴³ Ce prestataire avait déjà été amené à recourir à cette technique pour interroger l'existence de discrimination selon l'origine supposée dans le cadre de recrutement des attachés territoriaux pour le compte de la Halde (Coppet O., Gayet A., Gotman A., 2011, Etude sur l'accès des lauréats du concours d'attaché à la fonction publique territoriale selon leur origine supposée à partir de l'examen des listes d'aptitudes, rapport réalisé par l'AID, Analyse Informatique des Données.

CHAPITRE 2. APPROCHE STATISTIQUE DES INEGALITES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL A PARTIR DE SOURCES NATIONALES ET LOCALES

L'approche statistique des inégalités d'accès au logement social se fonde principalement sur une caractérisation de la demande et une comparaison de ses caractéristiques avec celles des ménages ayant bénéficié d'une attribution.

Ces analyses, menées au niveau national à partir de l'enquête logement (ENL) de l'Insee et du Système national d'enregistrement (SNE), mettent en évidence de fortes disparités d'accès au logement. Des explorations complémentaires sont conduites à partir de fichiers gestionnaires locaux, afin de spécifier et de compléter les regards portés sur de plus larges échelles. Il appartiendra aux volets qualitatifs de la recherche d'interpréter les disparités repérées et d'y déceler d'éventuels mécanismes discriminatoires.

1. Un cadrage à partir de l'enquête logement de l'INSEE en 2006

L'enquête logement de l'Insee nous permet d'élaborer un premier cadrage descriptif des demandeurs de logements sociaux logés en logement ordinaire en 2006. C'est aussi l'occasion de mettre en relation, de façon sommaire, cette description avec les caractéristiques des ménages récemment logés dans le parc locatif social. Le caractère sommaire est principalement dû à l'incapacité de territorialisation fine des informations, ce qui empêche d'effectuer une comparaison localisée des deux populations et réduit donc sensiblement la portée des conclusions que l'on peut en tirer.

1.1. Un premier portrait des demandeurs de logements sociaux

Il y avait en France en 2006 1,212 million de ménages ayant déposé ou renouvelé une demande de logement social (nous les appellerons désormais « demandeurs » ou « ménages demandeurs »), soit 4,6% des ménages de France métropolitaine. Ces demandeurs sont présents dans toutes les classes d'âges (tableau 1-1). On note, par exemple, plus de 100 000 demandes de ménages dont la personne de référence a 65 ans ou plus, mais on observe une nette surreprésentation des moins de 40 ans (un demandeur sur deux, contre 27% des non demandeurs).

Tableau 1-1 : L'âge des personnes de référence des ménages demandeurs de logement social

	Moins de 30 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 64 ans	65 ans et plus	Total général
Demandeurs	266 113	348 080	243 143	253 966	100 888	1 212 189
Non demandeurs	2 580 468	4 301 420	4 547 100	6 852 624	6 869 530	25 151 142
Total général	2 846 581	4 649 500	4 790 243	7 106 589	6 970 418	26 363 331

	Moins de 30 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 64 ans	65 ans et plus	Total général
Demandeurs	22,0%	28,7%	20,1%	21,0%	8,3%	100,0%
Non demandeurs	10,3%	17,1%	18,1%	27,2%	27,3%	100,0%
Total général	10,8%	17,6%	18,2%	27,0%	26,4%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Ces demandeurs sont, beaucoup plus souvent que pour le reste de la population, des familles monoparentales (tableau 1-2) et moins souvent des couples sans enfants. De ce fait, les compositions familiales avec enfants dominent : 52% des demandeurs ont des enfants, contre 37% des autres ménages.

Tableau 1-2 : Composition principale des ménages demandeurs de logement social

	Personnes seules	Autres sans famille	Familles monoparentales	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Total général
Demandeurs	31,3%	2,5%	21,7%	14,3%	30,1%	100,0%
Non demandeurs	34,2%	2,2%	6,8%	27,6%	29,2%	100,0%
Total général	34,0%	2,3%	7,5%	27,0%	29,2%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab’Urba

L’une des principales spécificités des ménages demandeurs de logements sociaux est la faiblesse de leur niveau de vie⁴⁴ (tableau 1-3). En effet, plus des deux tiers d’entre eux relèvent des deux premiers quintiles de niveau de vie et seulement 12% des deux quintiles supérieurs. L’évidence apparente d’un tel constat, s’agissant du logement social, mérite d’être nuancée dans la mesure où les seuils des plafonds de ressource en vigueur au moment de l’enquête de 2006 couvraient les deux tiers des ménages pour le logement PLUS et près de 75% pour les PLS. Même en observant une population limitée aux ménages déjà logés, les demandeurs de logements sociaux ont donc des revenus bien inférieurs à ce que permettrait d’envisager les plafonds d’éligibilité aux HLM.

Tableau 1-3 : Niveau de vie des ménages demandeurs de logement social

	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total général
Demandeurs	42,9%	25,8%	18,8%	8,2%	4,2%	100,0%
Non demandeurs	18,9%	19,7%	20,0%	20,6%	20,8%	100,0%
Total général	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab’Urba

Les critères de la nationalité et du lieu de naissance révèlent également de notables spécificités (tableau 1-4). 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). Parmi les premiers, 9,4% ont acquis la nationalité française et les autres sont de nationalités de pays du Maghreb (7,2%) ou d’autres pays d’Afrique (4,4%). Les ressortissants de l’Union Européenne sont nettement sous-représentés. Parmi les seconds, 20% sont nés en Afrique (13% au Maghreb, 7% dans un autre pays du continent).

⁴⁴ Le terme de niveau de vie est désormais utilisé par l’Insee pour désigner le revenu par unité de consommation.

Tableau 1-4 : Nationalité et lieu de naissance des personnes de référence des ménages demandeurs de logement social

Nationalité de la PR	Français de naissance, y compris par réintégration	Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	De nationalité de l'Union européenne des 15 (hors France)	De nationalité des pays entrés en 2004 dans l'Union européenne	De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)	De nationalités autres ou apatride	Total général	<i>Non demandeurs</i>
Lieu de naissance de la PR									
France (y compris DOM-TOM)	71,8%	0,6%	0,1%		0,2%			72,7%	88,3%
Portugal		0,4%	0,8%					1,2%	1,1%
Espagne		0,4%	0,5%					0,9%	0,7%
Italie	0,2%		0,1%					0,3%	0,9%
Autre pays de l'Union européenne des 15	0,1%	0,4%	0,1%					0,5%	1,2%
Autres pays de l'Union européenne des 27	0,1%			0,1%				0,2%	0,3%
Autre pays européens		0,2%					0,2%	0,4%	0,4%
Turquie		0,3%					0,9%	1,3%	0,4%
Algérie, Maroc, Tunisie	1,5%	4,6%			7,0%			13,1%	4,6%
Autre pays d'Afrique	0,8%	1,9%				4,3%		7,1%	1,2%
Cambodge, Vietnam, Laos		0,2%					0,6%	0,8%	0,3%
Autre pays		0,6%					0,9%	1,5%	0,8%
Total général	74,6%	9,4%	1,6%	0,1%	7,2%	4,4%	2,7%	100,0%	100,0%
<i>Non demandeurs</i>	<i>91,1%</i>	<i>3,9%</i>	<i>2,3%</i>	<i>0,1%</i>	<i>1,4%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,9%</i>	<i>100,0%</i>	

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Les demandeurs de logements sociaux sont nettement plus urbains que les autres ménages (tableau 1-5) : plus d'un sur quatre vit dans l'agglomération de Paris et 30% vivent dans les autres grandes agglomérations.

Tableau 1-5 : Lieu de résidence des ménages demandeurs de logement social

	Demandeurs	Non demandeurs	Total général	Demandeurs	Non demandeurs	Total général
Commune rurale	82 011	6 270 317	6 352 328	6,8%	24,9%	24,1%
Unité urbaine de moins de 5.000 habitants	63 400	1 664 074	1 727 474	5,2%	6,6%	6,6%
Unité urbaine de 5.000 à 9.999 habitants	24 531	1 192 806	1 217 337	2,0%	4,7%	4,6%
Unité urbaine de 10.000 à 19.999 habitants	64 162	1 251 300	1 315 462	5,3%	5,0%	5,0%
Unité urbaine de 20.000 à 49.999 habitants	87 366	1 529 606	1 616 971	7,2%	6,1%	6,1%
Unité urbaine de 50.000 à 99.999 habitants	107 929	1 833 836	1 941 765	8,9%	7,3%	7,4%
Unité urbaine de 100.000 à 199.999 habitants	108 170	1 402 655	1 510 825	8,9%	5,6%	5,7%
Unité urbaine de 200.000 à 1.999.999 habitants	363 565	5 983 519	6 347 084	30,0%	23,8%	24,1%
Unité urbaine de Paris	311 056	4 023 029	4 334 086	25,7%	16,0%	16,4%
Total général	1 212 189	25 151 142	26 363 331	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Le croisement de ce critère avec celui de nationalité (tableau 1-6) met en avant la répartition très inégale des nationalités de demandeurs dans le territoire. Dans l'unité urbaine de Paris, près d'un tiers des demandeurs est de nationalité étrangère et, si on ajoute les français par acquisition, on atteint 45%. Dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants, cette proportion globale dépasse de peu les 20% et elle y est bien inférieure dans les villes moyennes et petites ou dans les communes rurales.

Nous verrons que ces inégalités sont sans doute l'un des facteurs essentiel de l'inégalité d'accès au parc social sur le critère de la nationalité, dans la mesure où les lieux où la demande de nationalité étrangère est la plus abondante sont aussi ceux où l'accès au logement social est le plus difficile.

Tableau 1-6 : Lieu de résidence des ménages demandeurs de logement social selon la nationalité de la personne de référence

	Français de naissance, y compris par réintégration	Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	De nationalité de l'Union européenne	De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)	De nationalités autres ou apatride	Total général
Commune rurale	86,9%	5,3%	3,0%	1,6%	3,2%		100,0%
Unité urbaine de moins de 5.000 habitants	91,1%	3,4%		4,1%	1,4%		100,0%
Unité urbaine de 5.000 à 9.999 habitants	79,0%	21,0%					100,0%
Unité urbaine de 10.000 à 19.999 habitants	89,6%	5,0%		1,7%	3,7%		100,0%
Unité urbaine de 20.000 à 49.999 habitants	70,1%	5,3%	3,0%	8,8%	2,4%	10,5%	100,0%
Unité urbaine de 50.000 à 99.999 habitants	82,9%	7,6%	1,0%	4,0%	1,0%	3,4%	100,0%
Unité urbaine de 100.000 à 199.999 habitants	84,6%	7,9%	1,8%	4,6%	1,1%		100,0%
Unité urbaine de 200.000 à 1.999.999 habitants	78,3%	9,1%	0,7%	6,2%	3,7%	2,1%	100,0%
Unité urbaine de Paris	55,0%	14,5%	3,1%	14,0%	9,4%	4,0%	100,0%
Total général	74,6%	9,4%	1,6%	7,2%	4,4%	2,7%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

1.2. Des conditions de logement difficiles, surtout pour les ménages étrangers

Près d'un demandeur de logement social sur deux est déjà locataire du parc social (tableau 1-7) et 42% sont locataires du parc privé. Les propriétaires sont très minoritaires parmi les demandeurs. Cette forte surreprésentation mérite l'attention dans la mesure où elle met en relief le fait que l'analyse de la demande HLM ne peut pas être assimilée à une analyse des files d'attente à l'extérieur du logement social et qu'elle révèle aussi une insatisfaction importante des ménages face à leurs conditions d'habitat, y compris lorsqu'ils sont déjà locataires du parc social.

Tableau 1-7 : Statut d'occupation des ménages demandeurs de logement social

	Propriétaires non accédant	Accédants à la propriété	Locataires secteur social	Locataires secteur libre	Autres statuts	Total général
Demandeurs	2,9%	1,9%	47,1%	41,8%	6,3%	100,0%
Non demandeurs	39,2%	20,3%	15,6%	19,3%	5,5%	100,0%
Total général	37,5%	19,5%	17,0%	20,4%	5,6%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Outre le statut d'occupation, les conditions de logement (tableau 1-8) apparaissent comme un facteur important pour conduire au dépôt d'une demande de logement social. C'est principalement le cas des situations de surpeuplement qui sont au cœur du tiers des demandes. L'inadaptation du logement à la taille du ménage semble donc être un critère fondamental pour comprendre la demande.

Tableau 1-8 : Conditions de logement des ménages demandeurs de logement social

	Inconfort sanitaire seul*	Surpeuplement seul **	Cumul des deux	Ménages « bien logés »***	Total général
Demandeurs	0,8%	32,1%	1,2%	65,9%	100,0%
Non demandeurs	1,1%	7,4%	0,4%	91,1%	100,0%
Total général	1,0%	8,6%	0,4%	90,0%	100,0%

* L'inconfort sanitaire s'entend ici de l'absence des WC intérieurs au logement et/ou d'une baignoire ou d'une douche

** Le surpeuplement est considéré ici selon une acception large qui inclue ce que l'Insee qualifie de « surpeuplement modéré »

*** Les ménages sont ici considérés comme bien logés sur les seuls critères de l'inconfort sanitaire et du surpeuplement

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Tous les demandeurs ne sont toutefois pas égaux en la matière. Le critère de nationalité montre d'importants clivages (tableau 1-9). En effet, 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. On observe également des surreprésentations de ces modalités de mal logement, à un degré moindre, chez les « autres nationalités » et chez les français par naturalisation. C'est également chez les demandeurs maghrébins que l'on observe le taux le plus élevés d'inconfort sanitaire. Au total, moins de 30% des demandeurs de logement sociaux de nationalités maghrébines sont ici considérés comme « bien logés » : près de deux fois et demi moins que les français de naissance. Le critère de nationalité est donc un facteur de clivage en termes de conditions de logement et donc, sans doute d'urgence, pour les demandeurs de logement social.

Tableau 1-9 : Situation de mal logement des ménages demandeurs de logement social selon leur nationalité

	Inconfort sanitaire seul*	Surpeuplement seul **	Cumul des deux	Ménages « bien logés »***	Total général
Français de naissance, y compris par réintégration	0,8%	24,7%	1,0%	73,5%	100,0%
Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité		43,9%	0,6%	55,6%	100,0%
De nationalité de l'Union européenne		33,1%	7,8%	59,1%	100,0%
De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	2,3%	65,8%	2,2%	29,6%	100,0%
De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)		65,1%	0,8%	34,1%	100,0%
De nationalités autres ou apatride		52,5%	2,2%	45,3%	100,0%
Total général	0,8%	32,1%	1,2%	65,9%	100,0%

* L'inconfort sanitaire s'entend ici de l'absence des WC intérieurs au logement et/ou d'une baignoire ou d'une douche

** Le surpeuplement est considéré ici selon une acception large qui inclue ce que l'Insee qualifie de « surpeuplement modéré »

*** Les ménages sont ici considérés comme bien logés sur les seuls critères de l'inconfort sanitaire et du surpeuplement

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

1.3. Des délais d'attente très différenciés

L'enquête logement permet une première approche des délais d'attente des demandeurs de logement sociaux à partir de la question sur l'ancienneté de la demande.

Au niveau national (tableau 1-10), on constate que près du quart des demandeurs de logement social 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.

Tableau 1-10 : Ancienneté de la demande des ménages demandeurs de logement social

	Moins de un mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 mois à un an	de 1 à 3 ans	de 3 à 5 ans	5 ans et plus	Total général
Total général	6,0%	12,5%	15,0%	20,5%	29,0%	9,5%	7,4%	100,0%
Cumulé	6,0%	18,5%	33,6%	54,1%	83,1%	92,6%	100,0%	
Nombre de demandeurs	73 047	224 832	407 227	655 916	1 007 200	1 122 622	1 212 189	

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

On constate de très fortes disparités territoriales en la matière (tableau 1-11), qui mettent particulièrement sur le devant de la scène l'agglomération parisienne où près de 30% des demandeurs

sont présents depuis plus trois ans alors que dans les villes petites et moyennes, la grande majorité des demandeurs le sont depuis moins d'un an, voire moins de six mois.

Tableau 1-11 : Ancienneté de la demande des ménages demandeurs de logement social selon la localisation résidentielle

	Moins de un mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 mois à un an	de 1 à 3 ans	de 3 à 5 ans	5 ans et plus	Total général
Commune rurale	11,2%	7,9%	18,6%	27,0%	26,2%	5,7%	3,4%	100,0%
Unité urbaine de moins de 5.000 habitants	12,5%	16,4%	12,2%	7,2%	43,5%	4,1%	4,1%	100,0%
Unité urbaine de 5.000 à 9.999 habitants	0,0%	12,9%	11,3%	26,6%	40,6%	6,5%	2,0%	100,0%
Unité urbaine de 10.000 à 19.999 habitants	3,8%	19,9%	10,2%	14,9%	33,6%	14,1%	3,6%	100,0%
Unité urbaine de 20.000 à 49.999 habitants	4,9%	15,2%	21,5%	25,5%	16,7%	9,7%	6,6%	100,0%
Unité urbaine de 50.000 à 99.999 habitants	8,9%	14,4%	26,4%	19,9%	23,2%	5,2%	1,9%	100,0%
Unité urbaine de 100.000 à 199.999 habitants	4,9%	14,7%	19,9%	16,5%	36,4%	3,6%	4,0%	100,0%
Unité urbaine de 200.000 à 1.999.999 habitants	6,8%	13,9%	12,6%	25,3%	25,8%	9,0%	6,6%	100,0%
Unité urbaine de Paris	3,2%	7,6%	11,4%	16,8%	31,5%	15,0%	14,5%	100,0%
Total général	6,0%	12,5%	15,0%	20,5%	29,0%	9,5%	7,4%	100,0%
Cumulé	6,0%	18,5%	33,6%	54,1%	83,1%	92,6%	100,0%	

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Ce constat, associé à la surreprésentation des ménages étrangers ou français par acquisition en région parisienne conduit au fait que ces ménages attendent beaucoup plus longtemps que les français de naissance avant de se voir attribuer un logement social (tableau 1-12). L'enquête logement ne permet pas de dire à ce stade s'il s'agit exclusivement d'un effet de localisation ou si on peut y repérer des indices de pratiques discriminatoires.

Tableau 1-12 : Ancienneté de la demande des ménages demandeurs de logement social selon la nationalité de la personne de référence

	Moins de un mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 mois à un an	de 1 à 3 ans	de 3 à 5 ans	5 ans et plus	Tot al gén éral
Français de naissance, y compris par réintégration	6,7%	13,5%	16,3%	21,6%	28,5 %	7,6%	5,8%	100 ,0%
Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	4,7%	9,8%	13,2%	14,6%	31,1 %	13,1 %	13,6 %	100 ,0%
De nationalité de l'Union européenne	8,1%	0,1%	3,2%	33,2%	43,8 %	0,9%	10,6 %	100 ,0%
De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	3,8%	9,1%	15,4%	11,5%	29,9 %	19,9 %	10,4 %	100 ,0%
De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)	1,2%	13,7%	8,2%	23,2%	25,3 %	17,8 %	10,7 %	100 ,0%
De nationalités autres ou apatride	4,8%	10,5%	4,2%	23,8%	29,7 %	14,0 %	13,0 %	100 ,0%
Total général	6,0%	12,5%	15,0%	20,5%	29,0 %	9,5%	7,4%	100 ,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

1.4. Demandeurs et emménagés récents dans le parc social : un essai de comparaison

Afin de décrire, à l'échelle nationale, la population qui accède effectivement au logement social, nous avons choisi de considérer comme « emménagés récents » dans ce parc les ménages ayant emménagé en 2005 et 2006, ce qui, compte tenu des dates de passation de l'enquête logement, représente à peu près entre 0 et 18 mois d'ancienneté dans le logement et donne un taux national d'emménagés récents de 15,6%, compatible avec les informations dont on peut disposer par ailleurs sur la rotation dans le parc social à cette époque⁴⁵.

Ces données sur les entrées récentes sont donc comparées au rappel de la structure nationale de la demande (tableaux 1-13 et 1-14). On y observe principalement les résultats suivants :

- Les nouveaux entrants sont plutôt plus jeunes que les demandeurs, avec 30% de moins de 30 ans et de nette sous-représentation des âges actifs entre 40 et 64 ans.
- Ce constat fait écho à une sous-représentation parmi les nouveaux entrants des familles avec enfants : 16% de familles monoparentales (contre 22% dans la demande) et 27% de couples avec enfants (contre 30% dans la demande).
- Le critère des niveaux de revenu illustre également un décalage significatif. Certes, plus de 60% des nouveaux entrants relèvent des deux premières quintiles de niveau de vie, mais ceux du premier sont sous-représentés (35% contre 43% des demandeurs) et ceux des niveaux supérieurs sont plutôt surreprésentés.
- 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. Si on fait la somme des nationalités du Maghreb, du reste de l'Afrique et des autres nationalités ne relevant pas de l'Union européenne, l'écart est important : 8,5% des nouveaux entrants, face à 14% de la demande.

⁴⁵ 9,7% en 2005 et 9,5% en 2006 selon l'enquête sur le parc locatif social.

Tableau 1-13 : Principales caractéristiques des ménages ayant emménagé dans le parc social en 2005 et au premier semestre 2006 : 698 400 ménages

Ages	Moins de 30 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 64 ans	65 ans et plus	Total général	
	30,1%	28,6%	15,9%	15,6%	9,8%	100,0%	
Types de ménages	Personnes seules	Autres sans famille	Familles monoparentales	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Total général	
	34,9%	2,0%	16,1%	20,0%	27,0%	100,0%	
Quintiles de revenus	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total général	
	35,1%	25,5%	21,0%	11,2%	7,1%	100,0%	
Nationalités	Français de naissance, y compris par réintégration	Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	De nationalité de l'Union européenne	De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)	De nationalités autres ou apatride	Total général
	86,0%	5,1%	0,5%	5,3%	2,0%	1,2%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Tableau 1-14 : Principales caractéristiques des demandeurs de logements sociaux (rappel des principaux résultats des tableaux 1, 2, 3 et 4)

Ages	Moins de 30 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 64 ans	65 ans et plus	Total général	
	22,0%	28,7%	20,1%	21,0%	8,3%	100,0%	
Types de ménages	Personnes seules	Autres sans famille	Familles monoparentales	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Total général	
	31,3%	2,5%	21,7%	14,3%	30,1%	100,0%	
Quintiles de revenus	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total général	
	42,9%	25,8%	18,8%	8,2%	4,2%	100,0%	
Nationalités	Français de naissance, y compris par réintégration	Français par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	De nationalité de l'Union européenne	De nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne	De nationalité d'Afrique (hors Maghreb)	De nationalités autres ou apatride	Total général
	74,6%	9,4%	1,7%	7,2%	4,4%	2,7%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

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. Prenons les exemples de la typologie des logements attribués et de leur localisation.

Du fait de la plus faible mobilité des ménages logés dans de grands logements familiaux, mais aussi des dynamiques de construction neuve et de renouvellement du parc aux cours des années 2000, les logements attribués sont sensiblement plus petits que l'ensemble du parc (tableau 1-15). La surreprésentation des T1 et T2 et la rareté de l'offre de grandes typologies contribue sans doute significativement à la sous-représentation des familles avec enfants parmi les emménagés récents et la surreprésentation des ménages jeunes.

Tableau 1-15 : Structure comparée du parc social avec les logements des emménagés récents (nombre de pièces principales)

	Ensemble du parc social	Parc social des emménagés récents
Une pièce	6,0%	7,8%
Deux pièces	19,1%	22,3%
Trois pièces	36,5%	37,6%
Quatre pièces	29,4%	25,2%
Cinq pièces et plus	9,0%	7,1%
Total général	100,0%	100,0%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

De la même façon, la diversité des niveaux de tension des marchés du logement conduit à des taux de rotation différenciés selon les types de localisation (tableau 1-16), ce qui renvoie aux écarts observés sur ce critère en matière de structure de la demande. Près d'un emménagé récent sur quatre l'a été dans une commune rurale ou une petite unité urbaine de moins de 10 000 habitants, localisations qui ne représentent que 14% de la demande. A l'inverse, les grandes villes et l'agglomération parisienne, qui représentent 56% de la demande, n'accueillent que 46% des entrants. C'est évidemment dans la capitale que l'écart est le plus fort, contribuant ainsi à expliquer, au moins partiellement, la place moindre accordée aux ménages étrangers. La nature de l'offre (notamment en termes de typologie et de localisation) influe donc fortement sur la capacité du parc social à répondre à la diversité de la demande.

Tableau 1-16 : Emménagés récents et demandeurs selon le type de localisation résidentielle

	Demandeurs	Emménagés récents	Taux d'emménagés récents
Commune rurale	6,8%	13,1%	25,9%
Unité urbaine de moins de 5.000 habitants	5,2%	6,1%	21,9%
Unité urbaine de 5.000 à 9.999 habitants	2,0%	4,0%	19,1%
Unité urbaine de 10.000 à 19.999 habitants	5,3%	5,6%	19,7%
Unité urbaine de 20.000 à 49.999 habitants	7,2%	8,1%	13,7%
Unité urbaine de 50.000 à 99.999 habitants	8,9%	9,7%	14,6%
Unité urbaine de 100.000 à 199.999 habitants	8,9%	7,0%	14,4%
Unité urbaine de 200.000 à 1.999.999 habitants	30,0%	28,7%	16,0%
Unité urbaine de Paris	25,7%	17,8%	11,0%
Total général	100,0%	100,0%	15,6%

Source : Insee – Enquête logement 2006 – Analyses Lab'Urba

Ces premiers résultats, sommaires du fait de l'incapacité de l'enquête logement à territorialiser finement les analyses, apportent un certain nombre d'indices forts d'inégalités en matière d'accès au logement, principalement liés à la nature de l'offre et aux disparités spatiales en matière de tension des marchés du logement. L'exploitation du SNE permet d'affiner le regard.

2. Le SNE, et des différences départementales

Les informations extraites du SNE peuvent être mobilisées pour dresser un état de la demande de logement social, telle qu'elle s'exprime au niveau national, et pour tenter des comparaisons entre les profils des candidats et ceux des ménages dont la demande a été satisfaite. Nous les utilisons en complément des résultats de l'ENL 2006 et de leur analyse : des données plus récentes, exhaustives et territorialisées (à la maille départementale), conduisent-elles à des constats analogues à ceux déjà esquissés en matière d'inégalité d'accès au logement social ? Des analyses « spatialisées » livrent-elles des visions complémentaires ?

Mentionnons que l'essentiel des exploitations porte sur les données de la période 2013-2014 (soit le stock des demandes début mai 2013 et fin avril 2014, le flux des radiations effectuées entre ces 2 dates) ; on peut faire l'hypothèse que celles-ci sont pour partie moins tributaires de problèmes inhérents à la gestion des fichiers que celles disponibles pour 2012 (cf. Chapitre 1 et annexe relative au SNE). Des comparaisons sont néanmoins tentées, sur des points significatifs, entre les informations propres aux 2 périodes. Les résultats détaillés des traitements effectués à partir des données 2012 figurent en Annexe 5.

De façon générale, on utilise le terme « ancienneté de la demande » pour désigner le laps de temps qui s'est écoulé entre la date d'enregistrement de la demande dans le SNE et la date à laquelle les états statistiques ont été restitués (mai 2014). Les données sont dites censurées précisément parce 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 cotoient des demandeurs dont la probabilité de voir aboutir leur candidature est fortement variable. Le terme « délai d'attente » est quant à lui réservé aux demandes ayant donné lieu à une radiation suite à l'attribution d'un logement.

2.1. Les volumes d'ensemble des demandes et des attributions

Tableau 2-1 : Demandes en cours et radiations, 2012 et 2013-2014

	du 01/01/12 au 31/12/12	du 01/05/13 au 30/04/14	taux évolution
demandes en cours début période	1 486 036	1 760 503	18%
+ nouvelles demandes	1 111 899	1 173 473	6%
- Radiations	930 500	1 123 935	21%
dont radiations pour attribution	317 688	458 567	44%
radiations pour non renouvellement	533 323	603 587	13%
autres	79 489	61 781	-22%
= demandes en cours fin de période	1 667 435	1 810 041	9%

note : autres = abandon ou non réponse

Source : à partir de SNE, Infocentre, 2013 et 2014

Mi 2014, on comptait près d'1,8 millions de demandeurs de logement social (tableau 2-1). Leur nombre est supérieur à celui constaté sur la base des résultats de l'ENL (cf. *supra*), sans que l'on puisse préciser s'il s'agit d'une progression de la demande au cours du temps ou d'une différence de sources. Le stock de candidatures, durant la période d'observation (2013-2014), a cru sous l'effet du

flux de nouvelles demandes (près de 1,2 million), davantage que sous le poids des sorties du dispositif (1,1 million de radiations).

Les attributions représentent une part encore modeste du volume d'ensemble des demandes. Le taux de satisfaction⁴⁶ est proche de 26%. Il est supérieur à celui constaté en 2006, sur la base des résultats ENL (cf. *supra*). A nouveau, les modes (différents) de collecte des données dans l'un et l'autre cas rendent délicates les comparaisons trop étroites et *a fortiori*, leur interprétation.

Ceci étant, le taux en question a progressé de façon sensible : il s'élevait à 20% en 2012. Cette augmentation est sans conteste imputable, au moins pour partie, au mode de gestion des fichiers. Toutes choses égales par ailleurs, le nombre de radiations pour attributions aurait dû, entre les 2 périodes d'observation, évoluer pratiquement comme les demandes de début de période ou comme les nouvelles demandes, ou bien encore comme les demandes de fin de période (tableau 2-1). La forte progression peut être mise en relation avec la vigilance accordée aux radiations pour attributions.

Les performances diffèrent selon les départements. Elles ne dépendent pas des taux de radiation pour attribution atteints en 2012. La progression est très forte dans quelques départements où le taux de satisfaction était particulièrement faible en 2012 et où il trouve désormais une valeur plus proche de la moyenne (en Corrèze par exemple, le taux passe de 2% à 34%). La Seine-St-Denis, l'Essonne, l'Isère, le Puy-de-Dôme, l'Ariège et le Rhône seraient, à des degrés divers, dans ce cas de figure.

Le taux de satisfaction varie peu (moins de 10%) dans une vingtaine de départements, de façon modérée (entre 10 et 20%) dans un peu moins de 20 départements également. Les procédures de radiation étaient-elles là bien rôdées ou bien des marges de progrès sont-elles encore à franchir ?

2.2. Des variations départementales dans les parts des demandes satisfaites

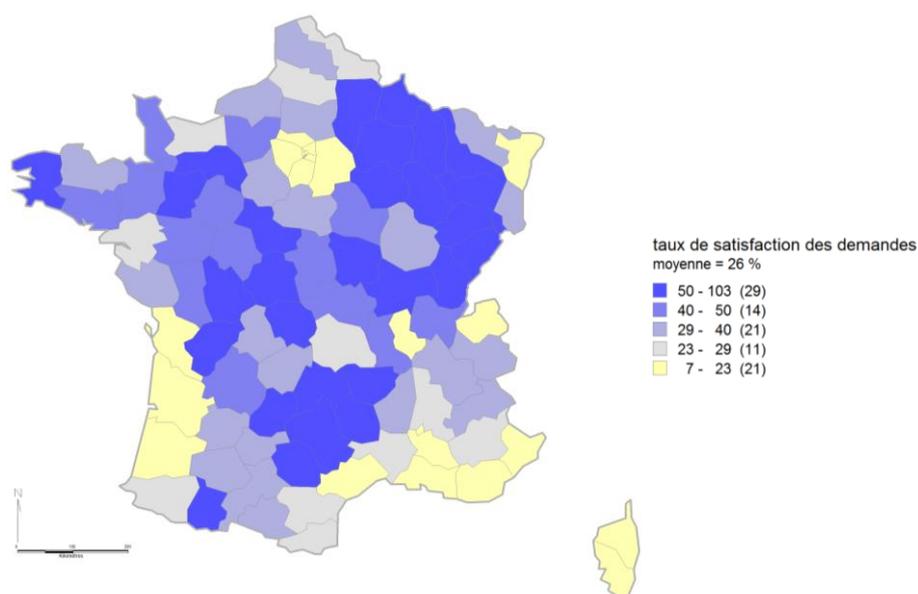
Autour de la moyenne, la part des demandes satisfaites varie de façon sensible (carte 2-1 et tableau 2-2), entre un minimum de 7% et un maximum de 103%.

Dans les ensembles métropolitains (carte 2-1), dans les territoires où l'attractivité résidentielle est forte, dans ceux encore où les marchés sont tendus (Ile-de-France, littoral méditerranéen, régions lyonnaise et bordelaise...), la part des demandes satisfaites est faible. A l'opposé, les taux sont particulièrement élevés (50% et plus) dans le quart nord-est du territoire national, au sud du Massif Central, dans le Centre et dans plusieurs départements de l'ouest, soient, souvent, autant de zones en déprise ou peu dynamiques. Sans que l'on puisse établir un lien ferme (les situations intermédiaires sont nombreuses), le taux de satisfaction des demandes entretiendrait bien un lien avec les tensions des marchés, avec les contextes et les modes de développement territoriaux. La diversité est néanmoins forte, allant de pair avec la multi-dimensionnalité des éléments participant du processus de traitement des demandes et plus avant, du mode d'ajustement entre les offres et les demandes.

A titre de remarque, mentionnons que la carte établie pour 2014 diffère peu de celle illustrant la situation en 2012 (cf. Annexe). Suite à la consolidation des données, le phénomène de faible satisfaction apparaît bien comme étant propre aux zones à vocation métropolitaine (quand il paraissait auparavant plus dilué), ce qui est relativement conforme aux attendus.

⁴⁶ Calculé comme étant le rapport entre le nombre des attributions et la moyenne du volume des demandes en début et en fin de période.

Carte 2-1 : Part des demandes satisfaites dans les demandes en cours à mi-période (2013-2014)



Source : à partir de Infocentre, SNE

Tableau 2-2 : Part des demandes satisfaites (dans les demandes à mi-période), départements choisis, 2013-2014

département	% demandes satisfaites 2012 – pm	% demandes satisfaites 2014
35 Ille-et-Vilaine	38%	42%
58 Nièvre	34%	52%
75 Paris	5%	8%
93 Seine-St-Denis	8%	15%
78 Yvelines	11%	19%
France métropolitaine	20%	26%

Source : à partir de SNE, Infocentre, 2013 et 2014

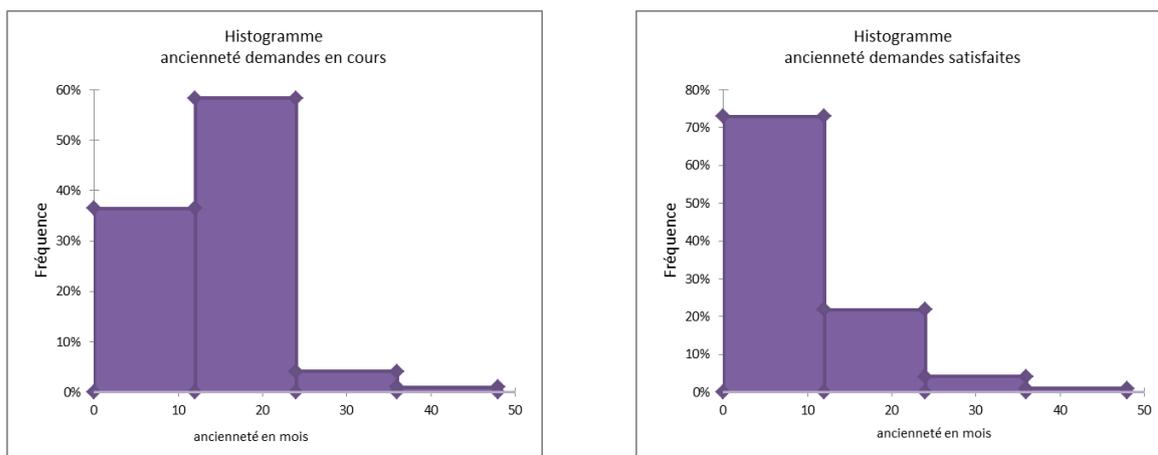
Les taux de satisfaction, dans les départements franciliens, sont très en deçà de la moyenne nationale. Le taux est bien plus élevé dans la Nièvre (où le marché est dépourvu de toute tension), et plus élevé encore en Ille-et-Vilaine (où certaines tensions existent, mais de façon localisée). L'échantillon de cas de figure retenus au titre de terrains d'étude possède à cet égard une certaine représentativité.

2.3. L'ancienneté des demandes en cours et satisfaites

On connaît l'ancienneté des demandes en cours et les délais d'attente pour les demandes satisfaites, dans chaque département et dans l'ensemble. Les effectifs de demandeurs ou d'attributaires sont par ailleurs ventilés par tranches d'ancienneté⁴⁷.

⁴⁷ Cf. Annexe.

Schémas 2-1 et 2-2 : Distribution de l'ancienneté des demandes en cours et des délais d'attente pour les demandes satisfaites, 2013-2014



Source : à partir de SNE, Infocentre, 2014

L'ancienneté moyenne des demandes en cours s'élève à 20 mois. Le délai d'attente valant pour les demandes satisfaites est moindre : il s'établit à 10 mois⁴⁸. La différence tient au moins à 2 raisons, à savoir :

- la présence, au sein des demandes en cours, de dossiers trouvant difficilement satisfaction⁴⁹ ;
- la comptabilisation, au sein des demandes satisfaites, de celles ayant donné lieu à un traitement prioritaire ou d'urgence, de celles encore qui ont été enregistrées à des fins formelles ou de régularisation.

Comme le soulignent les exploitations des données ENL, l'ancienneté de la demande est en fait très variable selon les demandeurs. En moyenne nationale, un peu plus de 70% des demandes obtiennent satisfaction en moins d'un an (schéma 2-2), ce qui peut apparaître comme un délai somme toute modéré. Cette part serait même supérieure à celle constatée pour les ménages considérés au titre de l'ENL (l'ancienneté médiane se situe entre 6 mois et un an – cf. *supra*). Pour une part importante des demandeurs (20% environ), l'attente a été plus importante, variant entre 1 et 2 ans. Environ 5% des demandeurs ont difficilement trouvé à être logés : le délai d'attente a atteint 3 ans voire davantage.

La plus forte part des demandes en cours a été enregistrée/déposée il y a un an ou deux (schéma 2-1). L'ancienneté des demandes apparaît là encore comme relativement modérée : elle est dans environ 90% des cas inférieure à la moyenne. Il n'en demeure pas moins qu'elle reste conséquente pour une fraction non négligeable des demandeurs (10%), dont le dossier a été enregistré il y a 3 ou 4 ans, ce qui laisse augurer de délais d'attente, avant l'obtention d'un logement, plutôt longs.

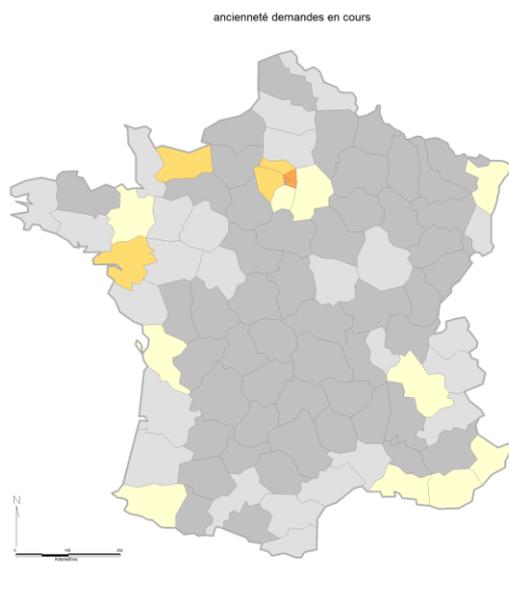
Ajoutons que, par construction, les tranches d'ancienneté agrègent des réalités diverses. Et les moyennes tout autant. Ceci conduit à souligner que le délai d'attente – moyen - (y compris lorsqu'il est appréhendé par le biais de l'ancienneté des demandes pour celles en cours) est une « variable » d'analyse complexe. Elle est en particulier portée par différents segments de la demande et par des

⁴⁸ Il s'agit de moyennes pondérées par les effectifs de demandeurs dans chaque département.

⁴⁹ Et peut-être encore de dossiers n'ayant pas encore fait l'objet d'une radiation (suite à une attribution), en dépit des marges d'amélioration constatées ?

demandeurs placés dans des situations différentes. Elle ne saurait alors être considérée de façon unidimensionnelle et comme totalement illustrative.

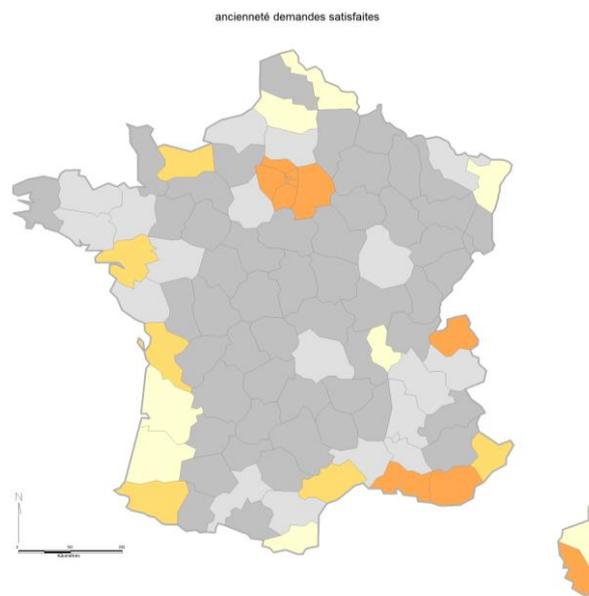
**Carte 2-2 : Ancienneté des demandes en cours
2013-2014**



ancienneté des demandes en cours, en % moyenne
moyenne = 20 mois

133 - 210	(4)
110 - 133	(4)
90 - 110	(11)
66 - 90	(26)
35 - 66	(51)

**Carte 2-3 : Ancienneté des demandes satisfaites,
délai d'attente, 2013-2014**



ancienneté demandes satisfaites, en % moyenne
moyenne = 13 mois

133 - 285	(12)
110 - 133	(6)
90 - 110	(8)
66 - 90	(18)
23 - 66	(52)

Source : à partir de Infocentre, SNE

Les cartes 2-2 et 2-3 illustrent la portée des différences interdépartementales en matière d'ancienneté des demandes. Notons d'ores et déjà que les anciennetés ou délais particulièrement élevés (plus de 133% des moyennes) ne valent que pour un nombre restreint de départements. Les situations d'ancienneté moyenne ou modérée prévalent.

Pour les demandes en cours, on constate que :

- les contrastes territoriaux sont sensibles : l'ancienneté varie entre 7 et 42 mois (respectivement, en Lozère et à Paris). La situation est néanmoins homogène dans une large part du territoire national ;
- dans la majorité des cas (51 départements), et avec des continuités régionales, l'ancienneté est faible, comparativement à la moyenne (moins de 13 mois). Il s'agit principalement des territoires de la « diagonale aride », peu attractifs et où notamment, les tensions des marchés sont faibles ;
- la situation est moyenne dans 11 départements situés pour l'essentiel dans les zones d'influence des grandes métropoles. Sont par exemple dans ce cas de figure la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne. Les anciennetés sont nettement plus élevées dans la partie ouest de la Grande couronne francilienne ;
- le constat est récurrent et les observations le confirment à nouveau : l'ancienneté est particulièrement importante au cœur de l'agglomération parisienne, là où les tensions sur les marchés sont marquées, là où la demande est forte.

La situation n'est pas totalement analogue pour les demandes satisfaites ; la distribution est plus contrastée. Le délai d'attente varie entre 3 mois (en Lozère, dans l'Indre, en Haute-Saône, dans la Creuse) et 37 mois (à Paris). On peut noter que :

- globalement, les départements où le délai d'attente est faible sont également ceux où l'ancienneté des demandes en cours était faible. Le processus d'attribution (ou de radiation pour attribution) ne génère *a priori* là pas de différenciations additionnelles ;
- le nombre de départements où le délai d'attente est élevé, voire très élevé, est plus important que lorsque l'on considère les demandes en cours. Les demandeurs attendent plus et il faut attendre plus longtemps avant d'avoir un logement. Les deux phénomènes, dépendants, se conjuguent, ouvrant vers un processus cumulatif d'inégalité dans l'accès à un logement. Les contextes locaux joueraient alors un rôle dans l'aboutissement – différencié - des dossiers (ayant un rôle facilitateur dans la grande majorité des cas, un rôle limitatif là où les pressions sont les plus fortes).

Tableau 2-3 : 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-St-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 oeuvre du droit au logement opposable, 2008

Pour les départements choisis comme en moyenne nationale (tableau 2-3), le délai d'attente moyen est plus élevé pour la période 2013-2014 que celui établi pour 2012 (de 2 à 3 mois). Plusieurs raisons peuvent être à la base de cette tendance. Des demandes enregistrées de longue date ont par exemple pu obtenir satisfaction. Pour les 5 départements étudiés et pour l'ensemble national, on constate de façon commune qu'entre les 2 périodes, les radiations pour attribution ont progressé d'environ 100%. La progression est sensiblement la même (voire plus élevée) pour toutes les tranches d'ancienneté retenues⁵⁰ mis à part pour les dossiers déposés/enregistrés depuis moins d'1 an⁵¹. De façon générale, toutes choses égales par ailleurs, moins de demandes (très) récentes auraient trouvé satisfaction. L'effort de radiation ou le processus d'attribution aurait été de la sorte plus favorable aux demandes datant de plus d'1 an.

Les délais sont particulièrement faibles, bien en deçà des moyennes nationales, dans la Nièvre. Ils le sont également en Ille-et-Vilaine, et tout particulièrement pour les attributions. Ceci pourrait être mis au compte des politiques conduites, en particulier par Rennes Métropole (cf. chapitre 3), pour rationaliser les processus et procédures de traitement des demandes, pour optimiser l'offre et sa mise en disponibilité. Là comme ailleurs, l'égalité d'accès au logement est à la fois conditionnée, entre autres, par le contexte (d'offre et de demande), par les processus mis en place pour traiter des candidatures. L'ancienneté des demandes est très élevée à Paris (ce sont les maxima nationaux – cf.

⁵⁰ Cf. Annexe.

⁵¹ Le nombre de demandes en cours datant de moins d'un an évolue également moins rapidement que celui des autres demandes.

supra), où l'offre est nettement inférieure à la demande. Les délais sont conséquents en Seine-Saint-Denis, comparativement à d'autres situations. Les délais sont également supérieurs aux moyennes dans les Yvelines. Les autres phases du travail éclairent ces états de fait, singuliers, et notamment, quant à d'éventuelles différences intra-départementales. Il est probable que les désajustements sont plus marqués dans les parties urbaines de ces départements, à la différence de ce qui peut valoir que dans leurs zones les plus périphériques.

Soulignons que, de façon commune, la diversité de l'ancienneté des demandes tout comme celle du « délai anormalement long », mentionné à titre indicatif, illustrent les variations locales et de façon sous-jacente, les différenciations auxquelles les dossiers de demandes peuvent donner lieu, à l'occasion de leur traitement. Les probabilités d'aboutir, pour une demande, varient de façon sensible selon les territoires et les contextes. L'échantillon de terrains d'études retenu est à la mesure de cette diversité.

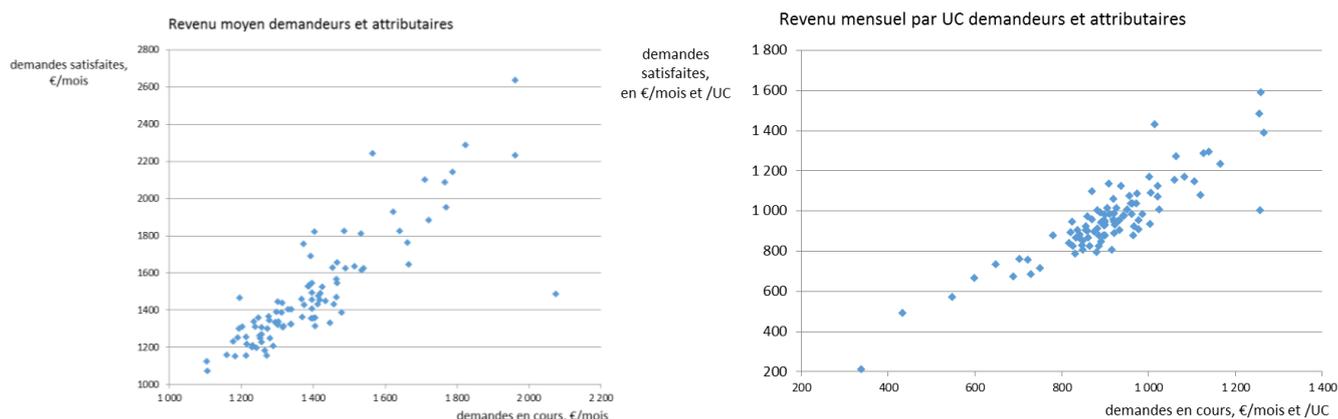
2.4. Les revenus des demandeurs

Pour les demandes en cours comme pour les demandes satisfaites, on dispose des revenus mensuels des ménages, pour chaque département et pour l'ensemble. Les effectifs de demandeurs ou d'attributaires sont par ailleurs ventilés par tranches de revenus⁵².

Le revenu mensuel moyen (France entière) s'élève à 1 525 € (demandes en cours), à 1 584 € (demandes satisfaites).

Les revenus des demandeurs sont plus élevés dans certains départements que dans d'autres (cf. *infra*), notamment dans les départements franciliens. Des traitements annexes montrent que la distribution – et la progression – des revenus des demandeurs est à l'image de celle valant pour l'ensemble des foyers résidant dans les départements.

Schémas 2-3 et 2-4 : Revenu mensuel moyen des demandeurs et des attributaires, 2013-2014, en € et en €/UC



Source : à partir de Infocentre, SNE

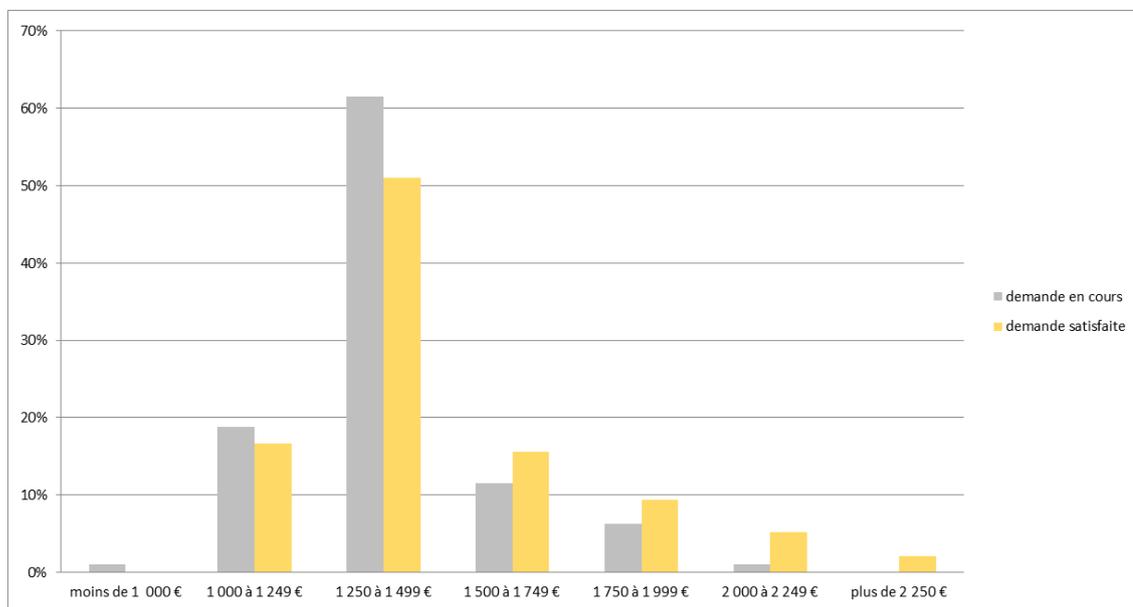
De façon générale (schémas 2-3 et 2-4), il existe une relation certaine entre le revenu des demandeurs et celui des attributaires⁵³. Ceci tendrait à montrer l'existence de faits structurels, marquants.

⁵² Cf. Annexe.

⁵³ Le coefficient de détermination est voisin de 0,85 pour les revenus exprimés en €/ménage, à 0,88 pour les revenus exprimés en €/UC.

On pourrait encore, sur cette base, formuler l'hypothèse que, de façon générale, les différences de traitement ne s'exercent pas principalement selon les revenus des demandeurs. Le constat demande cependant à être nuancé.

Schéma 2-5 : Part relative des effectifs selon les tranches de revenus mensuels moyens des ménages, 2013-2014

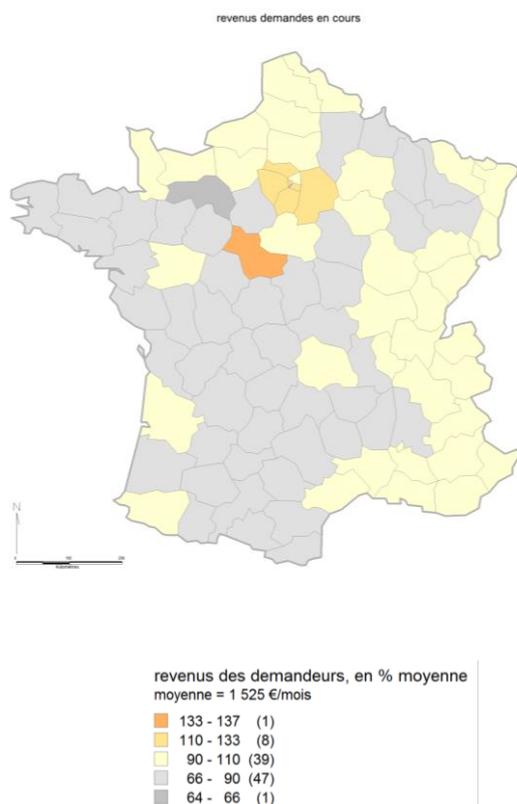


Source : à partir de Infocentre, SNE

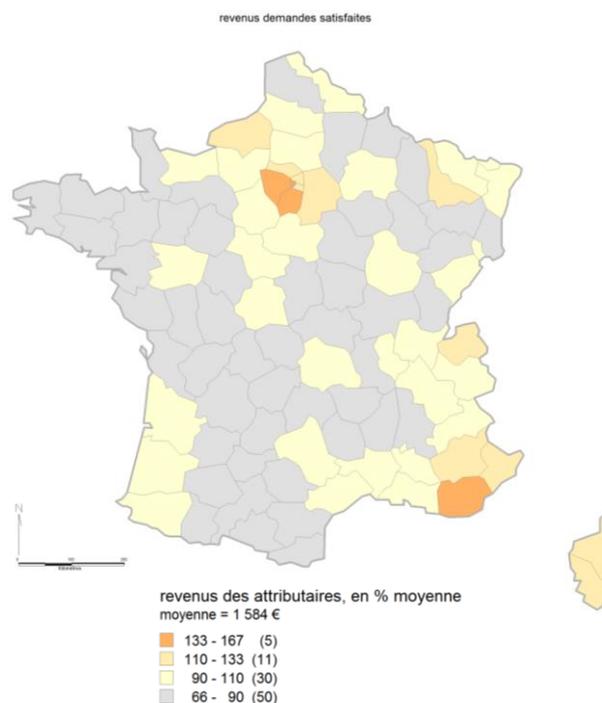
Les ménages aux revenus mensuels inférieurs à 1 500 € sont en effet plus présents au sein des demandeurs qu'au sein des attributaires. Et inversement, les ménages à revenus élevés sont plus représentés parmi les attributaires que parmi les demandeurs. Le processus d'attribution, le contexte de l'offre... seraient finalement plus favorables aux candidats les plus aisés/les moins modestes. Tout se passe comme si les processus d'attribution bénéficiaient finalement, dans un certain nombre de départements, aux ménages disposant des ressources les plus élevées.

Les cartes 2-4 et 2-5 illustrent le fait que la répartition spatiale des revenus (moyens) des demandeurs et celle des attributaires ne sont pas totalement semblables.

Carte 2-4 : Revenu mensuel moyen, demandes en cours, 2013-2014



Carte 2-5 : Revenu mensuel moyen, demandes satisfaites, 2013-2014



Source : à partir de Infocentre, SNE

Pour les ménages dont la demande est active,

- dans pratiquement la moitié des départements (48), le revenu moyen est inférieur, voire nettement inférieur, à la moyenne nationale ; quasiment toute la partie du territoire située à l'ouest, au centre et au sud-ouest du territoire national est dans ce cas de figure ;
- dans un peu plus d'un tiers des départements (39), le revenu moyen est très proche de la moyenne ; ceci vaut surtout au nord-ouest et à l'est ;
- les situations extrêmes (là où le revenu moyen excède la moyenne nationale, voire la dépasse largement) sont peu nombreuses. Le Loir-et-Cher fait figure d'exception et les valeurs fortes sont essentiellement le propre des départements franciliens (à l'exception de la Seine St Denis).

Pour les ménages dont la demande a été satisfaite,

- la distribution est tirée vers le haut (le nombre de départements à revenu moyen élevé voire très élevé est plus important que pour les demandes en cours). Ceci vaut par exemple dans le Var et aussi dans les départements de l'ouest francilien. Les différences territoriales sont plus marquées, davantage qu'en ce qui concerne les ménages dont la demande est active ;
- les départements à revenu moyen inférieur à la moyenne nationale sont nombreux (50) et il s'agit globalement des départements où les revenus des demandeurs sont également modestes.

Autour des moyennes de l'une et l'autre distribution, un certain nombre de départements changent de position, étant tantôt en deçà, tantôt au-delà des moyennes (ce qu'indique également le schéma 3),

sans qu'il existe à cela de contunité géographique. Des études au cas par cas s'imposeraient pour élucider les mécanismes en jeu, à même d'engendrer des spécificités.

Tableau 2-4 : 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

Les différences de revenu (moyen) entre les départements de Province et les départements franciliens sont particulièrement nettes. En moyenne, par exemple, le revenu d'un ménage attributaire résidant dans les Yvelines vaut le double de celui d'un ménage résidant en Ille-et-Vilaine (tableau 2-4). Selon leur localisation, des ménages à revenus égaux (et notamment faible) n'ont pas la même probabilité d'accéder à un logement social.

Le rapport du revenu moyen des ménages attributaires et des ménages demandeurs diffère selon le département d'étude retenu, illustrant les particularités de ces terrains.

Dans la Nièvre, à l'inverse de ce qui se passe en moyenne nationale, les revenus (moyens) des demandeurs dépassent ceux des attributaires. Les particularités de la demande (orientée vers des logements individuels, trouvant difficilement satisfaction et de ce fait, restant insatisfaite) tout comme celle de l'offre disponible (un parc rénové et demeurant peu attractif, proposé à des demandeurs disposant de faibles ressources) pourraient être, au moins pour partie, à l'origine de cet état de fait (cf. chapitre 3).

L'écart entre revenu des demandeurs et des attributaires est plutôt faible en Ille-et-Vilaine, tout comme si une forme d'équilibre prévalait.

Les écarts sont nettement prononcés pour les départements franciliens. Ceci vaut en particulier pour Paris (et le revenu des attributaires est parmi les plus élevés de la distribution) mais également en Seine-Saint-Denis (et le revenu des demandeurs est faible, comparativement à la moyenne francilienne). Les différenciations dans les attributions vaudraient là pour les plus aisés comme pour ceux qui le sont moins. Le revenu des demandeurs est particulièrement élevé dans les Yvelines, ainsi que celui des attributaires. L'écart entre les deux valeurs est très net : le processus d'attribution, le contexte local, les particularités de l'offre... joueraient finalement dans un sens très sélectif.

2.5. La nationalité des demandeurs

Pour les demandes en cours comme pour les demandes satisfaites, les nationalités des demandeurs sont renseignées selon trois catégories : Française, Union Européenne et Hors Union Européenne.

Une très grande majorité des ménages demandeurs sont de nationalité Française (aux alentours de 85%). Les demandeurs de nationalité Hors Union Européenne représentent 12% de l'effectif des demandeurs, 10% de celui des attributaires (tableau 2-5). Les demandeurs dits de nationalité Union

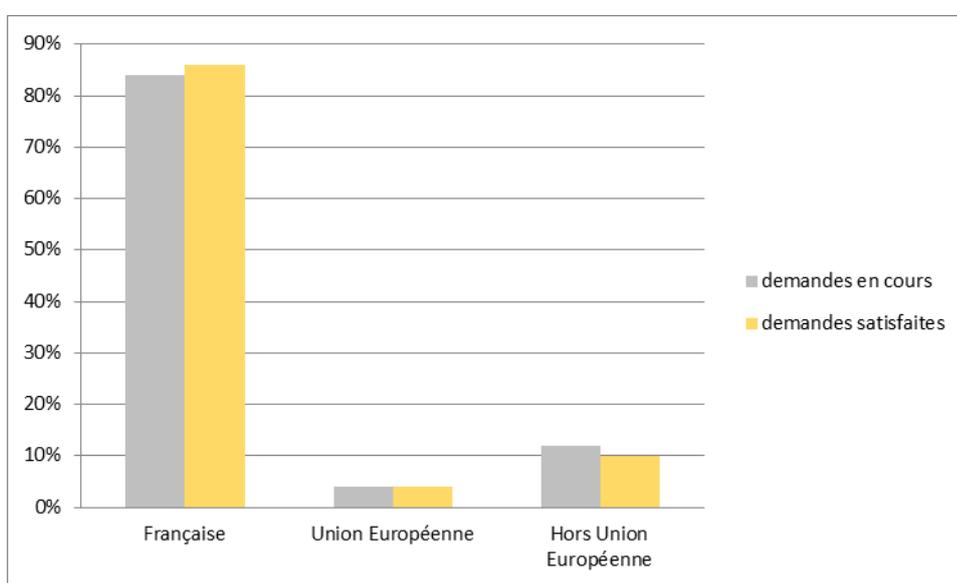
Européenne (hors France) sont quant à eux peu représentés. Les constats et proportions diffèrent peu de ceux qui ont été établis à partir de l'ENL (cf. *supra*).

Tableau 2-5 : Structure de la demande par nationalité des demandeurs, 2013-2014, en % du total

	demandes en cours		demandes satisfaites	
	moyenne	coeff disp	moyenne	coeff. disp.
Française	84%	0,1	86%	0,09
Union Européenne (UE)	4%	1	4%	1,08
Hors Union Européenne (Hors UE)	12%	0,56	10%	0,52
Ensemble	100%		100%	

Source : à partir de Infocentre, SNE

Schéma 2-6 : Structure de la demande par nationalité des demandeurs, 2013-2014, en % du total



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 (schéma 2-6). La faiblesse des écarts perceptibles dans les données d'ensemble ne permet pas, à ce stade, de conclure à l'existence (ou non) de différenciations de traitement ou d'inégalités d'accès au logement, selon la nationalité des demandeurs.

Tableau 2-6 : Effectifs des demandes satisfaites au sein des demandes en cours et taux de satisfaction, selon la nationalité des demandeurs, 2013-2014, en %

	Française	UE	Hors UE	Total
nombre demandes en cours	1 492 670	64 336	314 095	1 871 101
nombre demandes satisfaites	392 934	13 297	57 493	463 724
taux satisfaction	26%	21%	18%	25%

note : le taux de satisfaction est égal au rapport du nombre de demandes satisfaites et du nombre de demandes en cours

Source : à partir de Infocentre, SNE

Les taux moyens estimés de satisfaction (tableau 6) varient cependant selon la nationalité, entre 18% (pour les demandeurs de nationalité Hors Union Européenne) et 26% (demandeurs de nationalité Française). Le différentiel ne signifie pas, à lui seul, une relation causale ou l'incidence avérée de discriminations. Il est de multiples facteurs (taille des ménages, revenus, offre disponible...), autres que la nationalité, susceptibles de fonder les écarts observés. En l'état, l'écart peut uniquement susciter des interrogations, au regard d'éventuelles différenciations de traitement selon la nationalité des demandeurs. Des traitements complémentaires sont conduits de façon à préciser ces points, sensibles et centraux pour la thématique explorée (cf. chapitre 4). Il n'en demeure pas moins que, toutes choses n'étant pas égales par ailleurs, la présence de demandeurs de nationalité autre que Française conduit à une diminution du taux moyen de satisfaction.

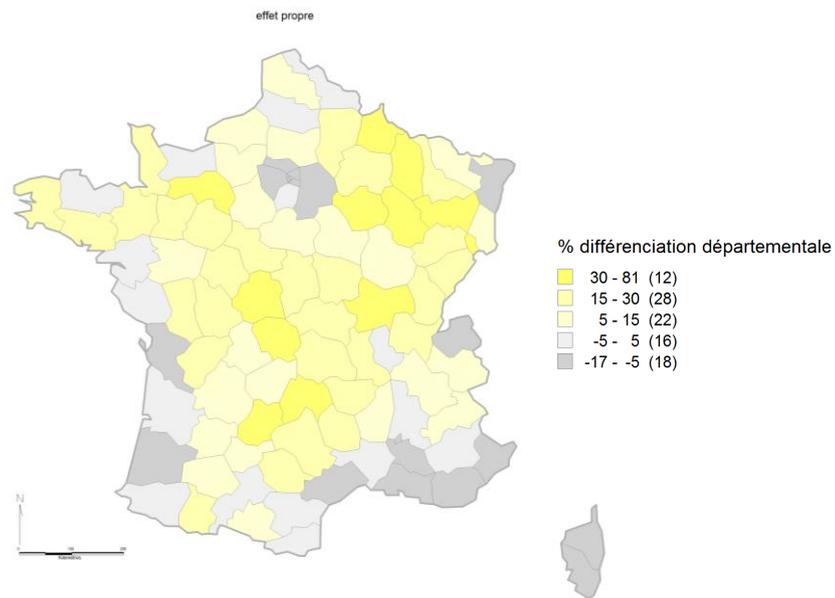
Afin de saisir les différences territoriales dans le domaine, des calculs spécifiques ont été conduits :

- aux effectifs de demandeurs présents dans chaque département et ventilés par nationalité ont été appliqués les taux moyens de satisfaction valant au niveau national (tableau 2-6). C'est l'effet structurel, ou encore ce qui résulterait si dans chaque département, comme en théorie, tout se passait comme en moyenne ;
- est calculée la différence entre cet effectif théorique et l'effectif observé. La différence (positive ou négative) rend compte d'un effet résiduel propre au contexte départemental (et à la distribution des demandeurs entre nationalités), aux politiques locales dont d'éventuels traitements différenciés des demandes selon la nationalité ou bien encore d'un contexte d'offre inapproprié aux particularités des demandes ;
- les écarts résiduels sont décomposés de façon à distinguer ce qui tient, dans les différences départementales, à une présence variable des différentes nationalités et ce qui tient à des différenciations dans les traitements des demandes (et qui atteignent ces différentes nationalités) ;
- les écarts tenant à des différenciations proprement départementales sont exprimés de façon relative, de façon à s'affranchir des effets de taille.

Avec la carte 2-6, on figure une représentation de ces valeurs relatives des écarts résiduels selon les départements.

Les effets dus à la sur/sous-représentation des différentes nationalités sont à l'origine de faibles différences (inférieures à 1% dans la majorité des cas). Les écarts entre les taux départementaux et les taux nationaux, une fois neutralisés les effets précédents, sont beaucoup plus sensibles (la moyenne est de l'ordre de 13%).

Carte 2-6 : Part des effets résultant de différenciations départementales dans les attributions (ou la satisfaction des demandes) selon les nationalités, 2013-2014, en %



Source : à partir de Infocentre, SNE

Dans les départements situés pour l'essentiel à l'intérieur du territoire national, une fois neutralisé l'effet structurel, les taux de satisfaction des demandes émanant des ménages de différentes nationalités sont plus élevés qu'en moyenne. Toutes choses égales par ailleurs, un traitement plus favorable leur est réservé. On retrouve (cf. *supra*) les territoires où le taux de satisfaction est élevé. De moindres contraintes sur l'offre... sont là susceptibles de jouer un rôle favorable dans les processus de traitement des demandes portées par des ménages de nationalité autre que Française.

Les écarts négatifs sont concentrés, globalement dans les départements où la part des demandes satisfaites est par ailleurs dans l'ensemble faible (carte 2-1).

Les analyses complémentaires, et notamment, qualitatives conduiront à expliciter – voire à relativiser – la portée des constats formulés.

Tableau 2-7 : Taux de satisfaction des demandes selon la nationalité des demandeurs, et écarts résiduels des taux par rapport aux moyennes nationales, 2013-2014, en %

	taux de satisfaction				part relative de l'écart au taux de satisfaction nationale liée à une différenciation départementale des taux de satisfaction des différentes nationalités	
	Française	UE	Hors UE	ensemble	liée à une sur- ou sous-représentation des nationalités	liée à une différenciation départementale des taux de satisfaction des différentes nationalités
35 Ille-et-Vilaine	42%	42%	38%	41%	0,45%	15%
58 Nièvre	53%	46%	62%	53%	0,84%	27%
75 Paris	8%	5%	7%	8%	-0,85%	-17%
78 Yvelines	19%	14%	19%	19%	-0,51%	-6%
93 Seine-Saint-Denis	16%	12%	12%	15%	-1,68%	-9%
France métropolitaine	27%	21%	19%	25%	0,42% (1)	13% (1)

note : (1) : moyenne nationale des écarts départementaux

Source : à partir de Infocentre, SNE

Comparativement à la moyenne nationale, les taux de satisfaction sont élevés en Ille-et-Vilaine et dans la Nièvre, faibles (voire très faibles) dans les départements franciliens retenus (tableau 2-7). Les effets de contexte, de tensions... séparent les terrains d'étude.

Les différentiels valent également pour les taux de satisfaction examinés selon les nationalités.

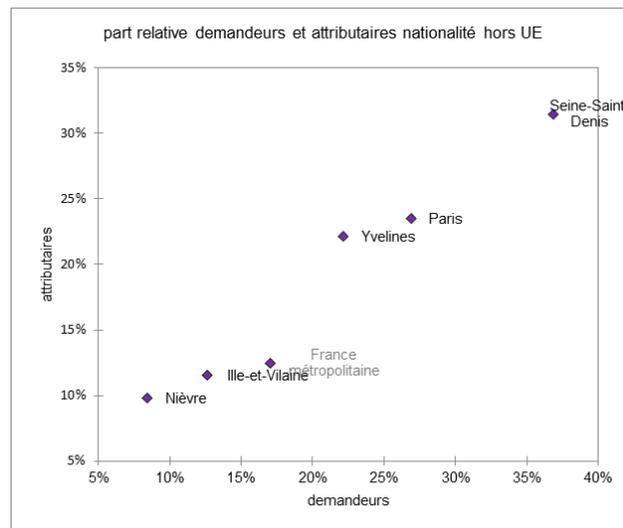
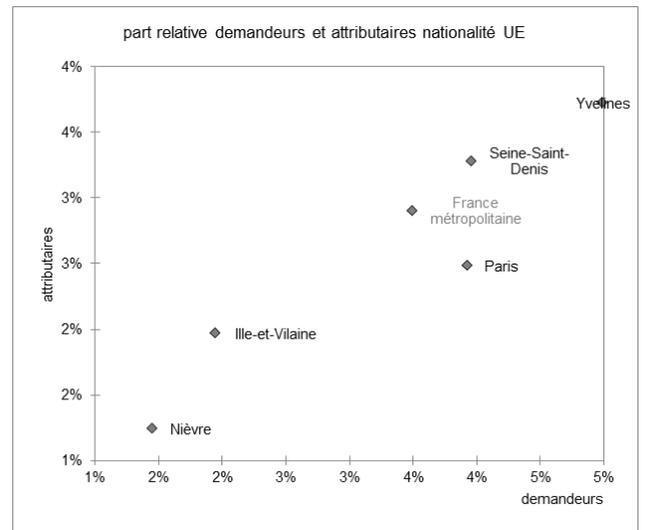
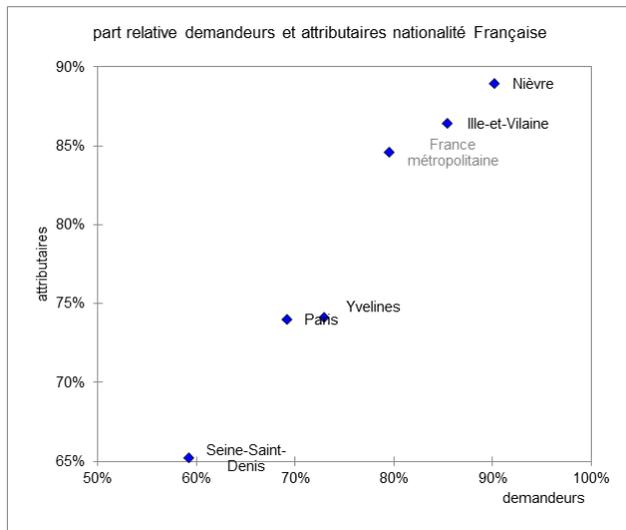
Une faible partie des écarts (entre les taux départementaux et les taux nationaux) tient à une sous-représentation des nationalités (Union Européenne et hors Union Européenne) en Ille-et-Vilaine, dans la Nièvre et à l'opposé, à leur sur-représentation dans les départements franciliens (schémas 8 et 9). La sous-représentation conduit à une majoration des taux de satisfaction en Ille-et-Vilaine, à une minoration pour les autres terrains d'étude.

Les effets propres aux contextes, aux procédures... se manifestent de façon positive et favorable à l'ensemble des nationalités en Ille-et-Vilaine et surtout, dans la Nièvre (la part relative des demandeurs de nationalité hors Union Européenne est, par exemple, inférieure à 10% ; elle est proche de 10% pour les attributaires).

Les départements franciliens (et notamment la Seine St Denis) sont marqués par une sur-représentation des nationalités Union Européenne et hors Union Européenne ; les taux de satisfaction en sont « minorés » (et tout particulièrement en Seine –Saint-Denis). Toutes choses égales par ailleurs (à structure par nationalité identique), un effet de différenciation (provenant du contexte, des politiques...) affecte en outre négativement les taux de satisfaction. Ceci vaut par exemple notamment à Paris, où toutes les nationalités sont touchées.

Des écarts (dans les taux de satisfaction, entre départements...) sont mis en évidence. Les traitements statistiques ne permettent cependant pas d'évaluer l'importance des différences proprement liées à l'appartenance des demandeurs à une nationalité donnée. La modélisation statistique doit être consolidée pour aboutir à cette fin ; les observations qualitatives, l'analyse des matériaux recueillis éclairent par ailleurs quant aux modalités des processus de différenciation, là et quand elles se jouent.

Schémas 2-7, 2-8 et 2-9 : Part relative des demandeurs et des attributaires selon la nationalité, 2013-2014, en % du total



Source : à partir de Infocentre, SNE

2.6. Une vision d'ensemble ?

De façon à parvenir à une vision d'ensemble de la situation des attributions et des différences/similarités départementales dans le domaine, ont été, choisies, au sein des états disponibles, les variables semblant les mieux à même de décrire⁵⁴ :

- les « sorties » du processus d'attribution (l'ancienneté des demandes, le taux de radiation pour attribution) ;
- des caractéristiques socio-économiques des attributaires (âge, nationalité, revenus) ;
- des éléments ayant trait au logement attribué, à la situation antérieure en matière de logement

⁵⁴ N'ont pas été retenues les variables rendant compte de la taille des ménages, de leur composition, de la situation professionnelle des demandeurs, de la zone géographique (pour les plafonds de ressources) et la nature des revenus des familles – cf. Annexe pour les modalités précises des variables.

et aux motifs de la demande).

Le tableau de données départementales ainsi constitué a été soumis à des analyses multidimensionnelles (Analyse en Composantes Principales et Classification Ascendante Hiérachique).

Au final, la classification conduit à distinguer, parmi les départements, 7 groupes (ou classes) de ressemblance. Au sein d'un groupe, les départements ont des profils proches ; les groupes sont aussi distincts que possible.

La typologie renseigne quant à des similitudes/des différences dans l'aboutissement des processus d'attribution, au regard des profils des demandeurs et des caractéristiques des demandes, ainsi que sur l'existence d'éventuelles (dis)continuités spatiales.

Tableau 2-8 : Profils moyens des classes de ressemblance des départements, situation d'ensemble des attributions, 2013-2014

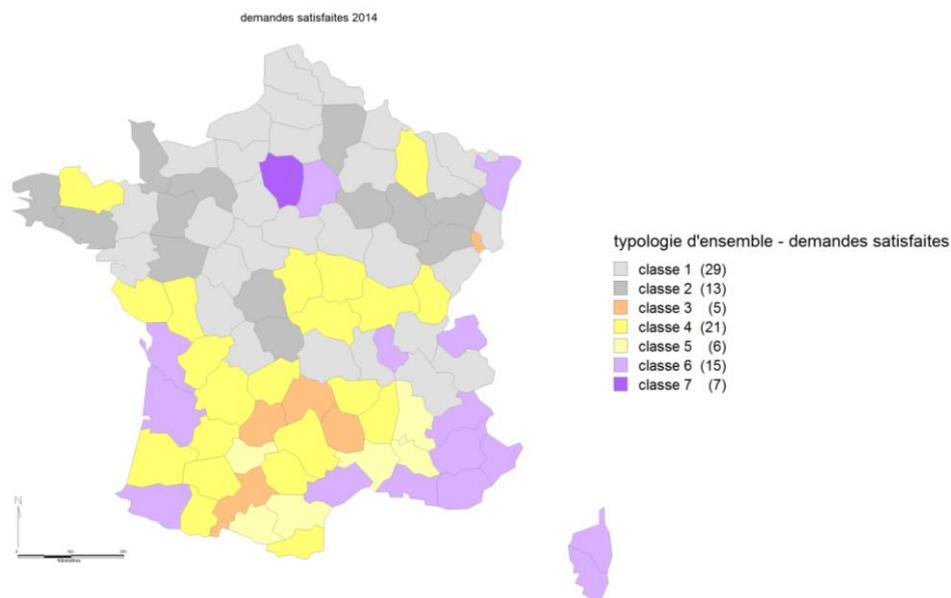
	Ensemble 96 dep moyenne	classe 1 29 dep type : Haut-Rhin	classe 2 13 dep type : Manche	classe 3 5 dep type : Lot	classe 5 6 dep type : Tarn-et-Garonne	classe 4 21 dep type : Deux-Sèvres	classe 6 15 dep type : Bouches-du-Rhône	classe 7 7 dep type : Val-de-Marne
ancienneté moyenne en mois	10	9	5	6	8	6	15	27
% radiation attribution	39%	39%	64%	64%	26%	44%	19%	16%
<i>âge</i>								
âge moyen	39	38	38	37	41	40	40	38
30 à 59 ans	57%	55%	51%	51%	62%	57%	62%	64%
60 ans et plus	10%	9%	10%	8%	11%	12%	10%	7%
<i>nationalité</i>								
Française	86%	87%	91%	83%	75%	89%	85%	73%
Union Européenne	4%	3%	3%	8%	9%	3%	3%	3%
Hors Union Européenne	11%	11%	6%	9%	15%	7%	12%	24%
<i>situation logement</i>								
Loc. HLM	28%	32%	30%	22%	24%	26%	23%	29%
Loc. parc privé	27%	22%	22%	29%	36%	28%	35%	28%
Chez parents/enfants	17%	18%	21%	25%	13%	15%	15%	16%
autres situations	28%	27%	28%	24%	27%	32%	27%	26%
<i>motifs demande</i>								
professionnel	7%	6%	10%	12%	4%	7%	6%	5%
familial	15%	16%	19%	13%	13%	17%	10%	8%
sans logement propre	21%	22%	18%	18%	23%	19%	24%	26%
logement	40%	40%	36%	35%	42%	38%	46%	51%
autres motifs	17%	17%	17%	21%	18%	20%	14%	10%
<i>logement occupé</i>								
Chambre et T1	8%	7%	9%	18%	4%	6%	6%	11%
T2	21%	21%	21%	17%	18%	18%	22%	29%
T3	38%	38%	36%	31%	40%	39%	40%	36%
T4	27%	26%	26%	29%	31%	30%	26%	19%
T5 et plus	7%	7%	7%	6%	7%	7%	6%	5%
<i>revenu-ressources</i>								
Revenu moyen	1 482	1 480	1 304	1 321	1 355	1 275	1 698	2 203
moins que PLAI	74%	73%	74%	78%	79%	76%	70%	66%
plus que PLAI et plus PLUS	23%	24%	23%	20%	19%	21%	26%	29%

note : apparaissent en gras les moyennes des classes significativement différentes (au seuil de 5 %) de la moyenne d'ensemble ; il s'agit des moyennes des valeurs départementales et non des moyennes nationales - source : à partir de Infocentre, SNE

Le profil moyen de chaque classe apparaît dans le tableau 2-8 ; est indiqué le nom du département le plus illustratif⁵⁵ de chaque classe.

Les classes 1 et 2 présentent des traits communs, ainsi que les classes 6 et 7. Il en va de même pour les classes 4 et 5.

Carte 2-7 – Des classes de ressemblance des départements, situation d'ensemble des attributions, 2013-2014



Source : à partir de Infocentre, SNE

Les départements des *classes 1 et 2* sont nombreux (respectivement 29 et 13). Les proximités statistiques se doublent de proximités spatiales et les départements concernés sont pratiquement tous situés au nord de la Loire, et en Rhône Alpes. Ces départements sont caractérisés par un faible délai d'attente moyen, les demandes étant principalement motivées par des raisons familiales.

Au sein des départements de la *classe 1*, les attributaires étaient, davantage qu'ailleurs, déjà logés dans le parc HLM.

Les départements de la *classe 2* comptent davantage qu'en moyenne de demandeurs âgés de moins de 30 ans, n'ayant pas de logement en propre au moment de la demande, moins de demandeurs de nationalité Hors Union Européenne. Les revenus des demandeurs (en lien avec leur âge) sont plutôt faibles. Le taux de satisfaction est quant à lui élevé. Au final, il s'agit de territoires où les demandes de décohabitation sont nettement présentes et trouvent assez aisément à se satisfaire.

Les départements de la *classe 3* sont peu nombreux (5) ; ils sont nettement concentrés dans le sud-ouest. Comme en classe 2, les demandeurs sont plutôt jeunes. Les demandeurs de nationalité Hors Union Européenne sont également moins présents qu'en moyenne.

La plupart des demandeurs ont des ressources qui les placent en-dessous des plafonds PLAI. Beaucoup d'entre eux logeaient auparavant dans le parc privé, et pour certains chez leurs parents. Des logements de type T1 sont attribués, davantage qu'en moyenne.

⁵⁵ Il n'est pas pour autant totalement représentatif car il ne possède pas tous les attributs moyens de la classe.

Les départements des *classes 4* (21 départements) et *5* (6 départements) sont largement situés dans le quart sud-ouest, le long du couloir rhodanien et encore dans le centre est. A la différence de ce qui vaut pour les territoires des classes précédentes, les demandeurs sont plus âgés qu'en moyenne. Davantage sont issus du parc privé et disposent de ressources les plaçant en dessous des plafonds PLAI.

En particulier, les attributaires âgés de plus de 60 ans sont plus représentés qu'en moyenne dans les départements de la *classe 4*. La proportion de ménages de nationalité Française est plus forte que la moyenne d'ensemble. La moyenne des revenus, pour la classe, est la plus faible de toutes celles établies. Au final, tout se passe comme si la faiblesse des ressources de ces ménages âgés les conduisait à quitter le parc privé pour le parc social.

Les attributaires ayant entre 30 et 59 ans sont plus représentés au sein de la *classe 5* qu'en moyenne. Des T4 leur ont été attribués (davantage qu'en moyenne). Il s'agit alors « d'une demande familiale » qui trouve par ailleurs difficilement à se satisfaire.

Pour les départements des *classes 6 et 7*, l'ancienneté des demandes, jusqu'à leur satisfaction, est forte voire très forte. Les taux de satisfaction sont faibles. Il faut laisser s'écouler un délai encore long avant d'avoir un logement et la probabilité d'en obtenir un n'est pas très élevée. Les revenus des ménages ne sont pas un frein : ils sont en moyenne élevés, voire très élevés, et en dessus des plafonds. En lien avec le contexte, les processus d'attribution seraient finalement plus favorables aux ménages les plus aisés. Sont concernés les départements franciliens, ceux de l'extrême quart sud est et ceux encore où existe une grande métropole. Il s'agit d'autant de territoires où les tensions sur les marchés sont fortes, et qui sont par ailleurs particulièrement attractifs.

Les attributaires résidant dans les départements de la *classe 6* provenaient, davantage qu'en moyenne, du parc privé. Il s'agit plutôt de familles de taille moyenne, occupant des T3.

Au sein des départements de la *classe 7*, les attributaires âgés de 30 à 59 ans sont plus représentés qu'en moyenne ainsi que les ménages de nationalité hors Union Européenne. La plupart d'entre eux n'occupaient pas de logement en propre. Il s'agit encore de ménages de petite taille, occupant des T2. Les revenus moyens sont les plus élevés de toute la distribution.

Au final, les procédures d'attribution, les contextes locaux, les particularités des demandes et des demandeurs aboutissent à une diffraction des situations, à de fortes différenciations socio-spatiales. Face à cette diversité, multi-dimensionnelle, on peut percevoir les écueils que rencontre(raie)nt des dispositions de politiques, et leur mise en œuvre, et qui se fixe(raie)nt comme objectif celui d'aboutir à une uniformisation des situations, tenue comme représentative d'une forme d'égalité. La variabilité est également illustrative de la conjonction entre des dispositions nationales – s'imposant à tous - et leur appropriation et mise en application localisée.

3. Les données individuelles pour les sites d'étude

Les données issues de l'ENL, celles provenant, pour les départements, de l'Infocentre du SNE ont déjà permis de faire apparaître un ensemble de traits propres à la demande de logement social, à sa rencontre avec l'offre, dont une manifestation concrète est l'ancienneté des demandes (pour celles qui demeurent actives), le délai d'attente (pour les demandeurs auxquels un logement a été attribué). Compte tenu de la complexité des processus à l'œuvre, des particularités propres aux candidatures (tant du côté de leur porteur que des logements recherchés) et aux contextes territoriaux, l'exploration mérite d'être approfondie. Ont été à cette fin mobilisées les données individuelles (et anonymisées –

cf. partie méthodologique), pour les 5 terrains d'étude retenus, pour les demandes actives (liste arrêtée au 1/07/14) au et pour celles ayant donné lieu à une radiation pendant un an (entre le 01/07/13 et le 01/07/14). Ces informations nous ont été transmises par le Service ministériel concerné (SNE – METL /DGALN/DHUP) en août 2014, après divers échanges quant aux contenus disponibles et souhaités et ce, dans le respect du protocole mis au point avec la CNIL.

Mentionnons que par souci de cohérence avec la problématique de la recherche (le processus de traitement des demandes de logement), il a été retenu de considérer les demandes selon la commune mentionnée comme 1^{er} choix de localisation exprimé par le demandeur. Autrement dit, le fichier des demandeurs retenus au titre chacun des 5 sites contient tous ceux qui ont fait figurer comme localisation privilégiée une des communes appartenant aux agglomérations concernées, ou bien la ville de Paris. Par ailleurs également, compte tenu des hypothèses de la recherche et des premiers résultats, les traitements sont conduits site par site.

Les objectifs poursuivis sont alors de :

- poursuivre la description (telle qu'initiée) de la demande de logement, en tant que stock qui s'est progressivement constitué. Son mode de constitution (perceptible au travers de l'ancienneté des demandes et des caractéristiques des demandeurs) est illustratif des particularités des modes de traitement des candidatures, dans un contexte donné d'offre. La « bonne » gestion de ce stock constitue un enjeu tant pour les services et institutions qui en ont la charge que pour les ménages en attente d'un logement. Des traitements détaillés, pour des territoires présentant une relative homogénéité de situations notamment au regard des tensions des marchés, apportent-ils des enseignements complémentaires par rapport à ceux qui ont été avancés ?
- sans postuler de l'existence de relations univoques ou causales, observe-t-on des récurrences quant au profil des candidats laissant entendre des différences de traitement de leur candidature (notamment en lien avec leur nationalité et/ou origine supposée) ? Peut-on sur ces points formuler des hypothèses et apporter des éléments de vérification de leur validité ? L'origine supposée ne peut être la seule source de différenciations de traitement : il s'agit alors de repérer quels peuvent être d'autres éléments potentiellement à l'origine de différences. Ceci suppose de caractériser *a minima* les demandes, leur ancienneté, voire les délais d'attente avant l'attribution d'un logement, en fonction des caractéristiques socio-économiques et familiales des demandeurs, des motifs des demandes et des types de logements demandés.

De ce fait, on traite successivement :

- des anciennetés moyennes des demandes (actives et radiées) ;
- des demandeurs et de leurs profils. On considère en particulier ceux pour lesquels l'ancienneté des demandes est plus ou moins atypique (elle est exceptionnellement longue par exemple), de façon à cerner si les demandes présentent elles aussi des particularités ;
- de la rencontre entre offre/demande, en termes d'ancienneté des demandes et de délai d'attente. La comparaison des profils des demandeurs et de ceux qui ont vu leur demande satisfaite est tentée de façon à identifier des éléments pouvant, ou non, être mis en relation avec un traitement plus ou moins rapide de la demande. Dans le même sens, des comparaisons sont conduites entre les profils des demandeurs et ceux d'emménagés récents (dont la demande a été satisfaite il y a un an ou deux). La mise en évidence « d'écarts » conduit à formuler des hypothèses quant à des différences de traitement des demandes, limitant ou favorisant leur aboutissement..

Cette dernière exploration est conduite à partir des fichiers dits gestionnaires mis à disposition par nos interlocuteurs pour 2 sites d'études particuliers (« site 1 » et « site 2 »). La liste des variables contenues dans ces fichiers figure en Annexe 5.

Il importe dans un premier temps de mentionner que l'ampleur des traitements effectués est conditionnée (et limitée) par les données disponibles.

A priori, les fichiers de données individuelles provenant du SNE (et fournies par le Service ministériel), portant sur les demandes actives et radiées, devaient contenir les éléments permettant d'opérer les traitements prévus. Dans les faits, les noms et prénoms des demandeurs (et codemandeurs éventuels), accompagnés de leur numéro unique SNE et date de naissance, ne proviennent pas des mêmes bases de données que les autres informations les concernant (numéro unique, caractéristiques socio-économiques, type de logement occupé et recherché, motif de demande de logement, commune demandée...). Il s'agit des bases dites *Noms* pour les premiers et *Demandes* pour les secondes. Les bases *Noms* ont été utilisées pour les traitements onomastiques ; c'est alors d'elles que dépend la possibilité de mobiliser la variable « origine supposée » des demandeurs.

Tableau 3-1 : Nombre de demandeurs par site, bases Noms et Demandes, 5 sites, 2014

			numériques	en commun	% recouvrement			
Actives								
Mantes	MA	Noms	4 644	4 534	98%			
	MA	Demande	4 586	4 522	99%			
Nevers	NE	Noms	2 333	132	6%			
	NE	Demande	2 225	131	6%			
Paris	PA	Noms	151 865	149 627	99%			
	PA	Demande	148 708	147 842	99%			
Plaine-Commune	PC	Noms	26 074	25 275	97%			
	SD	Demande	25 879	25 225	98%			
Rennes	RE	Noms	13 685	13 139	96%			
	RE	Demande	13 204	13 119	99%			
ensemble demande			194 602			radiées pour attribution d'un logement		
Radiées								
Mantes	MA	Noms	2 502	148	6%			
	MA	Demande	2 448	148	6%	52	2%	35%
Nevers	NE	Noms	2 283	225	10%			
	NE	Demande	2 274	223	10%	155	7%	69%
Paris	PA	Noms	51 969	2 715	5%			
	PA	Demande	50 524	2 692	5,3%	615	1%	23%
Plaine-Commune	PC	Noms	11 810	1 300	11%			
	SD	Demande	11 249	1 300	12%	309	3%	24%
Rennes	RE	Noms	9 845	21	<1%			
	RE	Demande	9 808	21	<1%	21	0%	100%
ensemble demande			76 303			1152		

Source : à partir de SNE

Il apparaît (tableau 3-1) que :

- La superposition des 2 bases est presque totale pour les demandes actives (mis à part pour l'Agglomération de Nevers). Il est pratiquement indifférent de traiter de l'une ou de l'autre. Sauf mention contraire, les exploitations sont alors conduites pour les demandeurs figurant dans les bases *Noms*. On dispose alors de leur origine supposée, ce qui permet de tester son importance dans les différences de traitement des demandes ;
- Il n'en va pas du tout de même pour les demandes radiées où les taux de concordance sont particulièrement faibles. Ceci vaut notamment pour l'Agglomération de Rennes. Rien ne garantit que les lignes renseignées, pour les attributions de logement, soient bien représentatives de l'ensemble du fichier de demandes radiées, pour chaque site. Le nombre de radiations est par ailleurs souvent trop faible pour établir des différenciations pertinentes entre demandeurs ou personnes ayant eu un logement. De ce fait, les fichiers concernant les demandes radiées et intégrant les données des bases *Noms* ne sont pas exploitables pour apprécier les incidences éventuelles de l'origine supposée des demandeurs (et pour la comparer avec celle dont la candidature n'a pas abouti). Les traitements sont effectués à partir des fichiers issus des bases *Demandes*.

Figure en Annexe 5 la liste des variables disponibles dans les fichiers utilisés ; tout ou partie d'entre elles ont été mobilisées pour effectuer les traitements dont les résultats sont présentés ci-dessous.

Dans le tableau 3-2 figurent des indications synthétiques concernant les fichiers utilisés.

Tableau 3-2 : Descriptif synthétique des fichiers utilisés

	CA Nevers	CA Rennes	Camy	Plaine Commune	Paris	ensemble
<i>fichiers SNE</i>						
demandes actives (au 01/07/14)	2 225	13 204	4 586	25 879	148 708	194 602
dont demandes actives avec origine supposée	131	13 266	4 534	25 309	149 669	192 909
radiations (du 01/07/13 au 01/07/14) sans origine supposée	2 274	9 808	2 448	11 249	50 524	76 303
<i>fichiers gestionnaires</i>						
	Site 1	Site 2				
demandes actives (1)	4 934	6 618				
emménagés récents (2)	1 755	3 237				

notes : (1) fichier arrêté au 01/03/14 pour les demandeurs de la Camy, au 30/06/14 pour SITE 2 ; (2) les emménagés récents ont obtenu un logement en 2012 ou 2013 pour la Camy, en 2011, 2012 ou 2013 pour SITE 2

Source : à partir de SNE et fichiers gestionnaires (2 terrains d'étude)

3.1. L'ancienneté moyenne des demandes actives dans chacun des cinq sites, les délais d'attente moyens

3.1.1. Les demandes actives

Tableau 3-3 : Ancienneté (en mois) des demandes actives et variations selon les territoires/sites

<i>demandes actives</i>	CA Nevers	CA Rennes	Camy	Plaine Commune	Paris
nbe Demandeurs	2 225	13 204	4 586	25 879	148 708
Minimum	0,3	0,3	0,3	0,033	0,033
Maximum	154	370	175	402	581
Médiane	9	10	11	19	25
ancienneté moyenne	15	18	18	30	44
coeff dispersion	1,04	1,42	1,15	1,1	1,13

note : les estimations sont conduites pour l'ensemble des demandeurs figurant dans les bases Demandes

Source : à partir de SNE

L'ancienneté moyenne des demandes varie fortement selon les territoires, entre 15 mois pour l'agglomération de Nevers et 44 mois à Paris. Les anciennetés moyennes (et médianes) sont nettement plus élevées pour les sites en Ile de France que pour les autres.

Au sein de chaque territoire, les anciennetés sont fortement diversifiées. C'est le cas dans l'agglomération de Rennes par exemple (le coefficient de dispersion est élevé).

Soulignons encore que les fichiers de demandeurs sont constitués de réalités contrastées : 50% des demandes ont été déposées il y a moins de 9 mois dans l'agglomération de Nevers, les autres sont anciennes voire nettement plus anciennes. L'ancienneté médiane s'élève à environ un an pour les agglomérations de Rennes et de Mantes en Yvelines. Dans ces cas, des demandes, dans une proportion élevée, sont plutôt récentes. La médiane dépasse un an et demi à Plaine Commune et 2 années à Paris.

Selon les lieux, les demandes sont donc plus ou moins anciennes, ce qui laisse entendre qu'elles sont exposées à des traitements plus ou moins rapides. Là où l'ancienneté des demandes est forte, les délais d'attente le seront également, en moyenne et toutes choses égales par ailleurs. Comme cela a déjà été souligné, il existe bien des différenciations nettes dans l'accessibilité des logements sociaux, entre territoires et au sein même de chacun d'eux.

3.1.2. Les demandes ayant fait l'objet d'une radiation

Les radiations des demandes sont effectuées sur la base de différents motifs, l'attribution d'un logement n'étant qu'une des causes possibles (tableau 3-4).

Tableau 3-4 : Radiations des demandes, motifs et taux moyen d'attribution d'un logement, variations selon les sites

	CA Nevers		CA Rennes		Camy		Plaine Commune		Paris	
	nbe	taux attribution	nbe	taux attribution	nbe	taux attribution	nbe	taux attribution	nbe	taux attribution
radiations										
° pour abandon de la demande	83		472		26		228		859	
° pour cause de non renouvellement	903		3 690		1 537		7 061		37 085	
° suite à attribution d'un logement	1 278	28%	5 593	24%	885	13%	3 957	11%	12 432	6%
° suite à impossibilité de contacter demandeur	1		53				3		135	
° suite à irrecevabilité de la demande	9								13	
ensemble radiations	2 274		9 808		2 448		11 249		50 524	
demandes actives	2 225		13 204		4 586		25 879		148 708	
ensemble	4 499		23 012		7 034		37 128		199 232	

note : le taux d'attribution (ou encore taux de satisfaction), moyen, est calculé comme étant le rapport du nombre de radiations suite à l'attribution d'un logement et du nombre total de demandes (actives et radiées)

Source : à partir de SNE

On constate que les situations locales sont fortement diversifiées au regard des proportions relatives des différents types de radiations. Dans l'agglomération de Nevers par exemple, la part des radiations pour attribution d'un logement est élevée (28%) : le marché, fluide, permet une satisfaction à la fois abondante et rapide des demandes. Le taux est également élevé pour l'agglomération de Rennes ; il est nettement plus faible (de 6 à 13%) au sein des sites franciliens. Les tensions sur le marché y sont sans doute pour beaucoup.

Notons encore que, à la Camy, à Plaine Commune et surtout à Paris, une part élevée (près des 2/3) des demandes ne donne pas lieu à renouvellement. Le stock des demandes/des demandeurs se renouvelle alors rapidement, davantage sous le fait de ces abandons qu'en raison des attributions. Les candidats qui renoncent trouvent-ils à se loger dans le parc privé, ou selon d'autres modalités, plus rapidement que dans le parc social, largement soumis à la pression des demandes ?

Tableau 3-5 : Délai d'attente (en mois) avant d'obtenir un logement et variations selon les territoires/sites

<i>radiations suite à une attribution</i>	CA Nevers	CA Rennes	Camy	Plaine Commune	Paris
nbe Demandeurs	1 278	5 593	885	3 957	12 432
Minimum	<1	<1	<1	<1	<1
Maximum	111	175	175	226	394
Médiane	4	8	13	21	24
délai d'attente moyen	7	13	18	32	39
coeff dispersion	1,21	1,18	1,06	1,06	1,09

Source : à partir de SNE

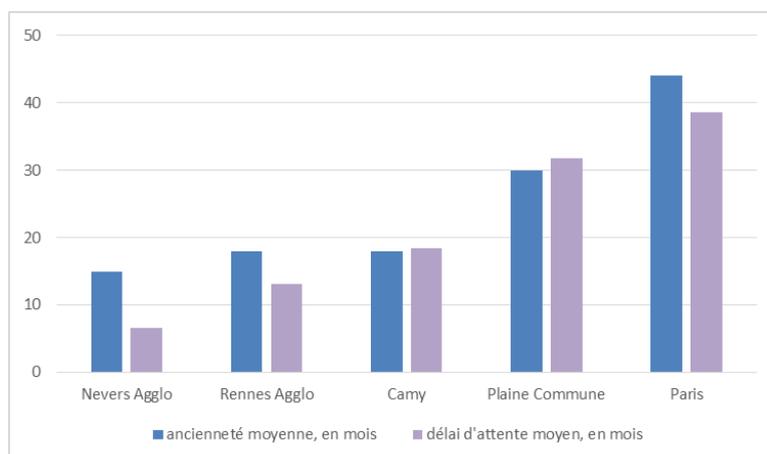
Avant d'obtenir un logement, le délai d'attente est fortement variable selon les lieux, ainsi qu'au sein d'un territoire donné (tableau 3-5).

L'attente est faible à modérée pour les agglomérations de Nevers et de Rennes (resp. 7 et 13 mois). Il faut patienter beaucoup plus longtemps au sein de la région francilienne, notamment à Paris (39 mois). L'importance des délais d'attente entretient des liens certains avec les tensions sur les marchés des logements.

Toutes les demandes n'ont par ailleurs pas la même probabilité d'aboutir dans le même délai, selon les lieux. Les coefficients de dispersion sont partout intenses, ainsi que les écarts entre les valeurs extrêmes des distributions. Les différences entre territoires sont perceptibles au travers des médianes : si l'on retient par exemple les cas extrêmes, 50% des demandeurs voient leur demande aboutir en

moins de 4 mois au sein de l'agglomération de Nevers ; à Paris, il faut attendre près de 2 ans avant de parvenir à un même taux d'attribution.

Schéma 3-1 : Ancienneté moyenne des demandes et délai d'attente moyen, en mois



Source : à partir de SNE

Avec le schéma 3-1, on rend compte de la variabilité des anciennetés moyennes des demandes et des délais d'attente avant l'attribution d'un logement selon les territoires. Il apparaît bien, à nouveau que, pour être pertinente, l'approche demande à être faite au cas par cas, pour chacun de ces territoires.

Qu'il s'agisse des taux d'attribution ou des délais d'attente, les estimations produites pour 2014 ne diffèrent pas massivement des évaluations faites à partir des données départementales pour 2013 (tableaux 2-2 et 2-3). Les inerties sont fortes, dans le domaine du logement et de la production de locaux neufs, ce qui peut expliquer les proximités constatées. Notons cependant que les valeurs établies pour les intercommunalités diffèrent toujours de celles valant pour leur département d'appartenance. Par exemple, le taux d'attribution est de 24% au sein de l'Agglomération de Rennes quand il est proche de 42% pour l'Ille-et-Vilaine ; le délai d'attente moyen à la Camy est de 18 mois et il est voisin de 20 mois pour l'ensemble des Yvelines. Une part des écarts tient probablement au périmètre des données mobilisées dans chaque cas, et dont on ne peut totalement assurer qu'il est semblable. Plus probablement, il tient au fait (cf. *infra*) que la plupart des demandes de logement social sont des demandes émanant principalement des villes ou des zones centres, les candidats souhaitant en premier lieu trouver un nouveau logement dans ces communes-là. Une forte pression à l'endroit de ces localisations, une moindre production... allongent les files et les durées d'attente. Ce qui vaut moins ou peu dans les parties périphériques des départements, moins urbanisées, rurales dans certains cas, moins prisées mais où, toutefois, les logements sociaux sont peu abondants.

3.2. Les demandes actives dans chacun des cinq sites, leur ancienneté et ses variations

Les anciennetés des demandes sont sujettes à une forte variabilité. L'objectif consiste à tenter d'identifier des caractéristiques des demandeurs et/ou des traits propres à leur demande à même de fonder les variations constatées (en puisant parmi les éléments descriptifs dont on dispose à leur sujet, dans les fichiers et bases de données utilisées).

3.2.1 Les liens (ou non) entre ancienneté des demandes, nationalité et origine supposée des demandeurs⁵⁶

On part d'une vision usuelle : il existerait une relation (de causalité) directe entre nationalité et/ou origine supposée des demandeurs et différence de traitement de leur demande. Le résultat serait perceptible dans l'ancienneté de la demande. Diverses pistes sont explorées afin de déconstruire cette relation posée *a priori* et en vue de l'inscrire dans une approche multidimensionnelle.

Mentionnons à nouveau que, dans la mesure où l'on mobilise l'origine supposée des demandeurs, établie à partir du patronyme des demandeurs, les nombres de demandeurs pris en compte sont ceux qui résultent de l'utilisation de la base *Noms* (cf. *supra*). Les effectifs sont donc réduits par rapport à ceux ayant servi aux évaluations précédentes. Du fait de ces différences, la taille du fichier, pour l'Agglomération de Nevers, est trop faible (au regard des réalités de la demande) pour se prêter à quelque utilisation. Les résultats concernant ce terrain sont uniquement mentionnés à titre indicatif.

On évalue l'ancienneté moyenne des demandes, pour les sous-groupes de demandeurs possédant une même nationalité dans un premier temps (tableau 3-6), une même origine supposée dans un second temps (tableau 3-7). Les moyennes de chaque sous-groupe sont comparées entre elles et à la moyenne ensemble de façon à repérer les écarts significatifs.

Il apparaît en premier lieu que les coefficients de dispersion, pour chacun des sites et pour chacun des sous-groupes de demandeurs, sont élevés. Ceci témoigne de l'existence d'une diversité de situations à l'intérieur de chacun des sous-groupes. De toute évidence, la nationalité et l'origine supposée des demandeurs ne sont pas suffisantes pour fonder une homogénéité de situations, et pour constituer un facteur explicatif unique fondant des différences quant à la trajectoire de la demande de logement (telles qu'on peut les percevoir statistiquement et sur la base de la seule indication donnée par l'ancienneté de la demande).

⁵⁶ A ce stade, on se fonde sur l'origine supposée telle que déterminée à l'issue des traitements onomastiques portant sur les noms.

Tableau 3-6 : Ancienneté moyenne des demandes actives et nationalité des demandeurs

nationalité	F	Hors UE	UE	ensemble
<i>CA Nevers</i>				
nbe Demandeurs	111	15	5	131
en % des Demandeurs	85%	11%	4%	100%
ancienneté moyenne	10	9	5	9
coeff disp	0,98	1,00	0,65	0,98
<i>CA Rennes</i>				
nbe Demandeurs	10 430	2 544	292	13 266
en % des Demandeurs	79%	19%	2%	100%
ancienneté moyenne	18	19	16	13
coeff disp	1,46	1,11	1,17	1,42
<i>Camy</i>				
nbe Demandeurs	2 955	1 369	210	4 534
en % des Demandeurs	65%	30%	5%	100%
ancienneté moyenne	17	22	16	19
coeff disp	1,15	1,12	0,80	1,14
<i>Plaine Commune</i>				
nbe Demandeurs	13 498	10 919	892	25 309
en % des Demandeurs	53%	43%	4%	100%
ancienneté moyenne	30	32	25	31
coeff disp	1,15	1,04	1,00	1,10
<i>Paris</i>				
nbe Demandeurs	103 027	40 659	5 983	149 669
en % des Demandeurs	69%	27%	4%	100%
ancienneté moyenne	45	42	37	44
coeff disp	1,15	1,04	1,17	1,13

notes : Hors EU regroupe toutes les nationalités hors celles dont sont titulaires les ressortissants de l'Union Européenne ; UE regroupe les nationalités présentes au sein de l'Union Européenne, hors la France ; les données pour la CA Nevers sont mentionnées à titre uniquement indicatif ; les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

Une constante apparaît, de façon commune aux 5 territoires : l'ancienneté des dossiers des demandeurs de nationalité Union Européenne (hors Française) est significativement moindre qu'en moyenne. Ces dossiers donnent-ils lieu à des traitements spécifiques ou bien s'agit-il de demandes particulières (urgence, priorité...) au regard des autres ?

Selon les cas, l'ancienneté, pour les demandeurs de nationalité Française, est significativement inférieure ou supérieure à la moyenne. Elle est en particulier nettement au-dessus de la moyenne au sein de l'Agglomération rennaise, un peu au-dessus à Paris. Il en va de même pour les demandeurs de nationalité hors Union Européenne (l'ancienneté de leur demande est en moyenne moindre à Paris et au sein de l'agglomération de la Camy). N'apparaît alors pas de règle générale qui laisserait présumer de traitements *a priori* plus ou moins favorables des demandeurs selon leur extranéité.

Le constat est semblable, concernant les origines supposées des demandeurs. En lien avec la structure de la demande (les parts relatives de chaque origine supposée), les anciennetés des demandes varient selon les sous-groupes (différenciés par origine des demandeurs). Au sein du territoire rennais, les

demandeurs d'origine supposée EU (Européenne) sont les plus nombreux, et ce sont eux qui en moyenne portent les demandes les plus anciennes. Il en va à l'inverse pour les demandeurs des agglomérations franciliennes (Camy et Plaine Commune). Les origines supposées ne fondent pas, ni ne résument, de façon univoque, des différences de traitement qui vaudraient partout et qui s'imposeraient ou encore que l'on pourrait repérer de façon statistique et simple.

Rien ne permet cependant d'affirmer, *a contrario*, qu'elles ne génèrent pas des particularités des demandes, conjointement à d'autres traits caractéristiques des profils des demandeurs et de la nature même de leur demande : autant d'éléments qui demandent à être pris en considération.

Tableau 3-7 : Ancienneté moyenne des demandes actives et nationalité des demandeurs

origine supposée (nom)	EU	NON EU	ensemble
<i>CA Nevers</i>			
nbe Demandeurs	102	19	121
en % des Demandeurs	84%	16%	100%
ancienneté moyenne	10	8	9
coeff disp	0,98	1,04	1,00
<i>CA Rennes</i>			
nbe Demandeurs	7 168	4 664	11 832
en % des Demandeurs	61%	39%	100%
ancienneté moyenne	19	17	18
coeff disp	1,47	1,33	1,43
<i>Camy</i>			
nbe Demandeurs	1 464	2 523	3 987
en % des Demandeurs	37%	63%	100%
ancienneté moyenne	17	19	19
coeff disp	0,85	0,88	0,87
<i>Plaine Commune</i>			
nbe Demandeurs	7 456	14 881	22 337
en % des Demandeurs	33%	67%	100%
ancienneté moyenne	29	31	31
coeff disp	1,12	1,09	1,10
<i>Paris</i>			
nbe Demandeurs	62 781	69 453	132 234
en % des Demandeurs	47%	53%	100%
ancienneté moyenne	43	45	44
coeff disp	0,85	0,92	0,88

notes : EU désigne les origines supposées comme étant européennes et inversement pour Non EU ; les données pour la CA Nevers sont mentionnées à titre uniquement indicatif ; les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

3.2.2. Les liens (ou non) entre le type de logement recherché et l'ancienneté des demandes

La taille des familles, leur composition, leur évolution... suscitent des recherches particulières en termes de typologies de logement. Selon leur surface et type, ceux-ci sont plus ou moins abondants, et construits en plus ou moins grand nombre. Ainsi peuvent s'établir des relations particulières entre le

type de logement recherché par les demandeurs et l'ancienneté de leur demande (puis leur délai d'attente avant obtention).

Tableau 3-8 : Type de logement recherché et ancienneté moyenne des demandes

type de logement recherché	CA Nevers		CA Rennes		Camy		Plaine Commune		Paris	
	en % demandes	ancienneté moyenne, en mois	en % demandes	ancienneté moyenne, en mois	en % demandes	ancienneté moyenne, en mois	en % demandes	ancienneté moyenne, en mois	en % demandes	ancienneté moyenne, en mois
Chambre	1	6	<1	7	1	14	2	19	1	24
T1	20	10	15	20	10	16	14	22	21	35
T2	28	9	30	18	29	16	30	27	34	43
T3	28	9	29	17	32	19	31	32	27	46
T4	14	10	19	18	24	21	20	39	14	53
T5	8	7	6	19	4	22	3	42	3	54
T6 et plus	1	27	1	21	<1	84	<1	39	<1	51
ensemble	100	9	100	18	100	19	100	31	100	44

notes : les données pour la CA Nevers sont mentionnées à titre uniquement indicatif ; les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

En dépit de quelques différences, les demandes se portent pratiquement sur tous les territoires vers des logements de type T3. Les types T2 sont également recherchés à Nevers et surtout, à Paris.

Toutes choses égales par ailleurs, l'ancienneté des demandes pour ces types de logement les plus recherchés, et les délais d'attente avant d'en obtenir un, devraient être élevés, plus élevés qu'en moyenne.

Il n'en va pas toujours ainsi, selon la configuration de l'offre locale, les taux de rotation..., et les caractéristiques mêmes des demandes. Ainsi par exemple, dans l'Agglomération de Rennes, les demandeurs de T3, pourtant proportionnellement nombreux, auraient déposé des demandes depuis moins longtemps, et de façon significative par rapport à la moyenne. Soulignons que l'ancienneté des demandes pour des logements de type T4, assez recherchés, est pratiquement partout supérieure à l'ancienneté moyenne des demandes. Les demandeurs de ces types de logement sont alors, selon toutes probabilités, exposés à des délais d'attente plus élevés que d'autres candidats, à des modalités différentes et particulières de traitement. Il devrait en aller de même pour les logements de type T5, ou T6 et plus (pour lesquels les anciennetés sont fortes) ; la faible proportion des demandeurs s'oppose, à ce stade, à un traitement statistique détaillé et probant.

Le raisonnement mériterait par ailleurs d'être approfondi, sur au moins deux points :

- les variations (dans les anciennetés des demandes) tenant au type de logement recherché tiennent vraisemblablement pour partie au type de logement occupé au moment du dépôt de la candidature : les motifs des demandes (cf. *infra*) n'exposent pas aux mêmes modalités de traitement ; les mutations à l'intérieur du parc d'un même bailleur ne sont par ailleurs considérées de la même façon que des primo-demandes. Le logement recherché est donc à considérer dans la trajectoire résidentielle du demandeur, à la lumière des modes de gestion propres aux acteurs locaux et au contexte territorial ;
- les variations demandent également à être examinées à la lumière de la localisation souhaitée, et notamment en tenant compte de la commune vers laquelle se porte le 1^{er} choix des demandeurs, voire par celle de leur lieu de résidence lors du dépôt de la demande. Ainsi par

exemple, 85% des demandeurs recensés dans le fichier de Nevers résident déjà dans la Nièvre, 62% à Nevers. Un peu plus de 85% des demandes s'orientent en premier lieu vers Nevers. Le constat est semblable à la Camy : la demande est portée à 94% par des demandeurs résidant dans les Yvelines, 55% habitent à Mantes-la-Jolie et 15% à Mantes-la-Ville. 62% des candidats indiquent Mantes-la-Jolie comme leur 1^{er} choix ; pour 18%, c'est Mantes-la-Ville. Pratiquement (plus de 87%) des demandeurs habitant Mantes-la-Jolie souhaiteraient rester dans cette commune. Les demandes sont donc « des demandes de proximité ». Les délais d'attente, et les traitements des demandes, sont alors tributaires de la situation en matière de logement social dans les communes (centres ?) les plus prisées. Les procédures de choix ont toutes chances de s'exercer de façon d'autant plus vive que les files d'attente sont longues. Pour exemple, l'ancienneté moyenne des demandes formulées pour Mantes-la-Jolie (20 mois) est significativement plus élevée que la moyenne du territoire (19 mois). Celle valant pour des communes plus périphériques de l'agglomération, et ne disposant pas toujours d'un parc social étendu, est bien moindre (Guerville : 12 mois, Porcheville : 13 mois, Follainville-Dennemont : 9 mois, etc.)⁵⁷. Les sources des différences dans les trajectoires et aboutissements des demandes sont alors multiples, laissant sous-entendre des devenirs variés.

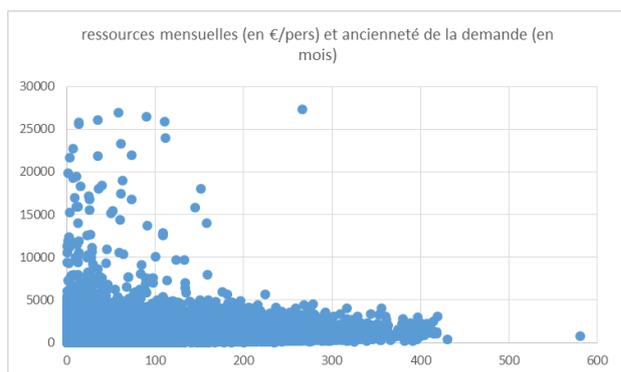
3.2.3. Les liens (ou non) entre les revenus/ressources des demandeurs et l'ancienneté des demandes

Les traitements antérieurs (ENL, SNE à la maille départementale) ont laissé entendre que les revenus ou ressources des demandeurs et occupants de logements sociaux constituaient un élément significatif de différenciation des situations. Qu'en est-il pour les 5 sites étudiés, au regard de l'ancienneté des demandes ? Ceux dont les moyens financiers sont les plus élevés attendent-ils plus ou moins que les candidats aux budgets plus modestes ? Ou bien est-ce l'inverse ?

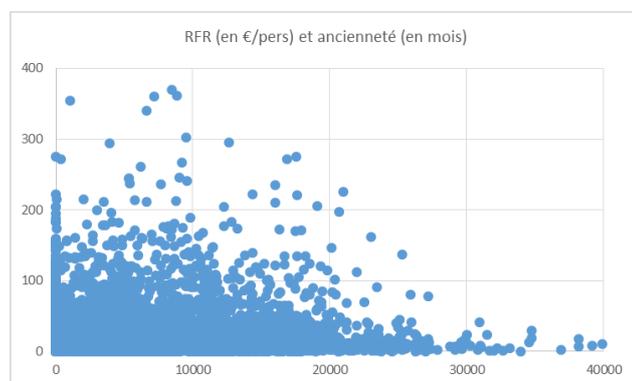
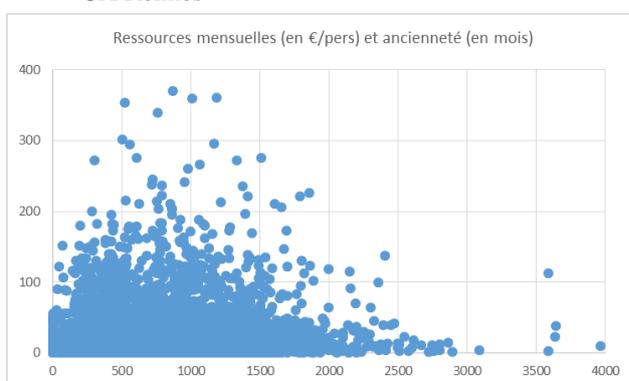
⁵⁷ Les différenciations se jouent alors à la fois entre l'Agglomération et son département d'appartenance, et au sein même de l'Agglomération.

Schémas 3-2 : Ressources/revenus des demandeurs (en €/pers) et ancienneté moyenne des demandes (en mois), sites choisis

Paris



CA Rennes



note : RFR revenu fiscal de référence

Source : à partir de SNE

Les fichiers contiennent des rubriques détaillées de façon à consigner les ressources (selon leur nature) et les revenus (fiscaux de référence) des demandeurs. On constate que les données disponibles ne sont pas toujours fiables. Il n'est ainsi pas exclu que des ressources annuelles soient indiquées quand des montants mensuels sont demandés. Une forte part des rubriques prévues n'est par ailleurs pas renseignée. Les informations sont alors à manier avec précaution, en l'absence d'un retraitement et d'une mise en cohérence d'ensemble⁵⁸.

Si l'on considère les schémas ci-dessus⁵⁹, il apparaît que l'ancienneté des demandes n'entretient pas de lien (direct) avec les ressources ou avec les revenus des demandeurs. En particulier, pour les candidats ayant des ressources faibles ou nulles, on compte des anciennetés fortes comme des anciennetés faibles. Les plus modestes ne sont alors pas ceux qui, systématiquement, seront confrontés aux délais d'attente les plus longs. On pourrait alors faire l'hypothèse que les ressources ou revenus des demandeurs, s'ils exposent à des différences de traitement, ne le font pas de façon semblable pour tous les demandeurs (certains, aux ressources faibles, font l'objet d'attributions prioritaires) ; ces éléments jouent vraisemblablement conjointement à un ensemble d'autres facteurs de différenciation.

⁵⁸ Difficilement envisageables au stade exploratoire de la recherche.

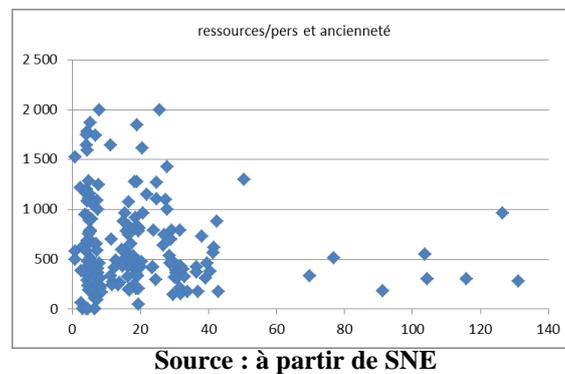
⁵⁹ Paris et l'agglomération de Rennes, choisis à titre d'exemples, n'ont pas de raison de différer significativement, de ce point de vue, des autres terrains d'étude.

Pour illustrer ce point, une situation particulière a été choisie et déclinée. On a retenu, parmi les demandes actives figurant dans le fichier de la Camy, un groupe de 199 demandeurs, relativement homogène :

- du point de vue des revenus, précisément : leur RFR (revenu fiscal de référence de l'année n-1) est nul ;
- du point de vue de la localisation recherchée⁶⁰ : ils résident à Mantes-la-Jolie et choisissent cette commune en premier lieu pour leur nouvelle résidence ;
- du point de vue des logements recherchés : ils demandent des types T2, T3 et T4 (sont exclus les T1 et T5, correspondant à des types de ménages à composition spécifique).

On constate que ce sous-groupe est globalement comparable à l'ensemble des demandeurs du site, du point de vue de l'ancienneté des demandes : tout en étant fortement variable, elle est proche de la moyenne (18 mois). Les demandeurs du sous-groupe ont bien des budgets plus modestes que l'ensemble (leurs ressources mensuelles moyennes sont proches de 615 €/personne ; elles sont voisines de 652 €/personne pour l'ensemble des demandeurs du site).

Schéma 3-3 : Ressources des demandeurs (en €/pers) et ancienneté moyenne des demandes (en mois), site choisi



Ceci tend à corroborer l'hypothèse d'absence de lien entre ressources ou revenus et ancienneté de la demande. Ce qu'illustre également le schéma ci-dessus.

Des calculs annexes montrent par ailleurs que, au sein du sous-groupe identifié, les demandeurs de nationalité Union Européenne (hors France) attendent significativement moins que les autres. Le critère du revenu n'apporte pas là de différence significative. L'ancienneté des demandes selon le type de logement (les T2, T3 et T4, parmi les plus demandés) n'est pas non plus significativement différente de celle évaluée pour l'ensemble des demandeurs du territoire. Il n'existe pas non plus de lien entre les origines supposées des demandeurs du sous-groupe et l'ancienneté de leur demande.

A nouveau, si le critère des revenus joue un rôle, majorant ou minorant l'ancienneté des demandes, la relation est complexe, insérée dans un faisceau d'autres dépendances.

3.2.4. Les liens (ou non) entre les situations professionnelles des demandeurs et l'ancienneté des demandes

On pourrait postuler que lors de l'examen des candidatures pour l'obtention d'un logement, une attention particulière soit accordée à la situation professionnelle des demandeurs. Une certaine stabilité pourrait être gage de moindres souhaits de déménagements ; certaines situations exposeraient moins que d'autres à des difficultés de paiement des loyers... Qu'en est-il dans les faits ?

⁶⁰ L'importance de cette variable a été soulignée.

La question est examinée par le biais d'un exemple, pour l'un des sites d'étude (Plaine Commune). Il apparaît en premier lieu (tableau 3-9) que l'ancienneté moyenne des demandes, tout en étant variable pour chacun des sous-groupes⁶¹, n'est pas sans lien avec la situation professionnelle des demandeurs. Pour le territoire considéré, par exemple, l'ancienneté est moindre pour les demandeurs en CDD, stage ou intérim. Ont-ils déposé leur demande récemment, au moment où ils ont débuté leur activité professionnelle, quand leur situation antérieure ne le permettait pas ? A l'inverse, l'ancienneté est significativement plus élevée pour les demandeurs retraités. Peut-on supposer qu'ils ne font pas l'objet d'un traitement prioritaire, notamment s'ils sont déjà logés au sein du parc HLM ? Ce qui pourrait s'opposer à la fluidité des trajectoires résidentielles et à la rotation des logements qu'ils occupent. Serait-ce une forme de discrimination ou de différenciation de traitement ?

Tableau 3-9 : Ancienneté moyenne de la demande et situation professionnelle, site choisi

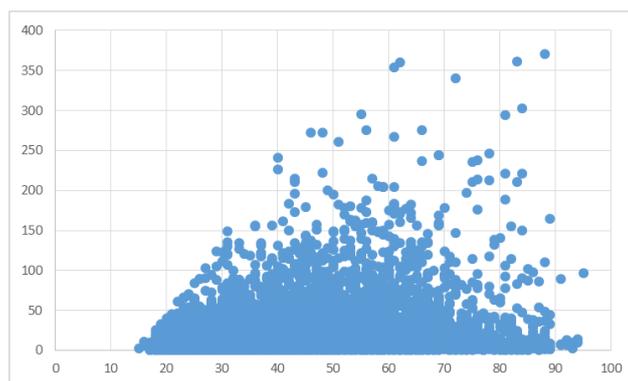
	nbe	en %	Ancienneté moyenne, en mois
CDD, Stage, intérim	2 677	11	26
CDI (ou fonctionnaire)	11 444	45	30
Chômage	2 623	10	32
Retraité	1 589	6	43
Autre	6 976	28	30
ensemble	25 309	100	31

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

Pour l'un des autres sites d'étude (CA Rennes), il n'existe pas de lien systématique entre l'âge des demandeurs et l'ancienneté de leur demande. Il est des demandeurs âgés dont la demande a été déposée il y a longtemps, d'autres dont la candidature est récente. Le fait d'être retraité n'a pas nécessairement partout et toujours les mêmes incidences quant au devenir de la demande.

Schéma 3-4 : Age des demandeurs et ancienneté moyenne des demandes (en mois), site choisi



Source : à partir de SNE

3.2.5. Les liens (ou non) entre les motifs des demandes et l'ancienneté des demandes

Les motifs de demande d'un logement, tels que recensés, sont très diversifiés. Bien qu'avec des variations selon les sites, ils tiennent principalement à la situation de logement au moment du dépôt de la candidature (principalement, le logement est trop petit, trop cher...) ou à la précarité de cette

⁶¹ Distingués selon les situations professionnelles mentionnées.

situation (une forte part des demandeurs sont sans logement ou hébergés à titre temporaire). La fréquence des motifs peut être en cohérence avec les situations des demandeurs, comme induite par les catégories de réponse proposées et encore, par les motifs connus par les demandeurs comme offrant a priori les chances les plus élevées d'un aboutissement rapide de leur demande.

Dans ce contexte, les motifs mentionnés peuvent être mis en relation avec l'ancienneté des demandes.

L'interrogation est déclinée sur l'un des sites d'étude retenu, considéré comme illustratif (la Camy).

Au sein des demandes actives, il apparaît des différences dans la hiérarchie des fréquences des motifs de demandes de logement (tableau 3-10). Cet ordre est également variable selon les nationalités et les origines supposées des demandeurs.

Par exemple, pour les demandeurs de nationalité UE (hors France), davantage de demandes sont fondées sur un motif tel : « sans logement ou hébergé ou logement temporaire », « logement trop cher ». Les demandeurs de nationalité hors UE avancent, davantage que les autres, des demandes tenant au fait que le logement qu'ils occupent est trop petit. Pour les demandeurs de nationalité Française, apparaît une surreprésentation des demandes de décohabitation, ou liées à des changements familiaux (divorce, séparation).

Des différences analogues se manifestent lorsque l'on considère les « origines supposées ».

Tableau 3-10 : Fréquence des différents motifs de demande de logement selon la nationalité et l'origine supposée des demandeurs, site choisi

	ensemble	Nat française	Nat hors UE	Nat UE	Ensemble	origine supposée EU	origine supposée Non EU
nbe demandeurs	4 534	2 955	1 369	210	3 987	1 464	2 523
	Fréquence (%)						
Logement trop petit	25	24	27	24	25	22	26
Sans logement ou hébergé ou en logement temporaire	23	22	24	35	23	22	23
Logement trop cher	11	10	12	14	11	13	10
Décohabitation	6	8	2	1	6	5	6
Divorce, séparation	5	6	3	4	5	7	4
Autre motif particulier (précisez)	5	5	5	2	5	5	4
Problèmes d'environnement ou de voisinage	5	5	5	3	5	5	5
Raisons de santé	4	3	7	3	4	3	5
Logement trop grand	3	3	5	1	3	3	3
Logement non décent, insalubre ou dangereux ou local impropre à l'habitation (cave, sous-sol, garage, combles, cabane)	2	2	2	1	2	2	2
Logement repris ou mis en vente par son propriétaire	2	2	2	1	2	3	2
Rapprochement du lieu de travail	2	2	2	3	2	2	2
Futur mariage, concubinage, PACS	2	2	0	0	2	1	2
Handicap	2	2	2	1	1	2	1
Autres	5	3	5	5	5	6	3
ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

note : les effectifs Ensemble ne sont pas identiques selon que l'on considère la répartition par nationalité ou par origine supposée ; un certain nombre de noms n'ont en effet pas pu donner lieu à une affectation lors du traitement onomastique

Source : à partir de SNE

On constate que l'ancienneté des demandes est variable, et significativement différente de la moyenne, selon le motif de la demande (tableau 3-11).

Les motifs « logement trop petit », « logement trop cher », « problèmes d'environnement et de voisinage », « raisons de santé », « logement trop grand », « handicap », « démolition » exposent, pour des raisons vraisemblablement différentes, à des anciennetés des demandes (et à des délais d'attente ?) supérieures à la moyenne.

A *contrario*, pour les motifs « décohabitation », « divorce/séparation », « rapprochement du lieu de travail », « futur mariage, concubinage, Pacs », « rapprochement de la famille », « procédure d'expulsion », « mutation professionnelle » (les une liées aux évolutions familiales, les autres à l'urgence, et d'autres au travail), l'ancienneté moyenne des demandes serait plus faible, et moindre qu'en moyenne. En va-t-il de même en matière d'attribution effective d'un logement ?

La conjonction entre certaines nationalités ou origines supposées et des motifs plus fréquemment mentionnés pourrait-elle être source de différences de traitement des demandes ?

Tableau 3-11 : Ancienneté des demandes selon le motif de la demande de logement, site choisi

	nbe	en %	Ancienneté moyenne, en mois	coeff disp
Logement trop petit	1116	25%	21	1,10
Sans logement ou hébergé ou en logement temporaire	1053	23%	16	1,07
Logement trop cher	487	11%	21	0,97
Décohabitation	265	6%	12	1,07
Divorce, séparation	220	5%	12	1,01
Autre motif particulier	215	5%	17	1,25
Problèmes d'environnement ou de voisinage	211	5%	23	1,20
Raisons de santé	187	4%	24	1,15
Logement trop grand	148	3%	27	1,08
Logement non décent, insalubre ou dangereux ou local impropre à l'habitation (cave, sous-sol, garage, combles, cabane)	97	2%	19	0,99
Logement repris ou mis en vente par son propriétaire	92	2%	17	1,37
Rapprochement du lieu de travail	82	2%	14	1,01
Futur mariage, concubinage, PACS	76	2%	11	0,90
Handicap	70	2%	27	1,09
Rapprochement de la famille	68	1%	14	1,07
Regroupement familial	39	1%	22	1,05
En procédure d'expulsion	24	1%	10	0,89
Rapprochement des équipements et services	23	1%	24	1,12
Violences familiales	23	1%	17	1,59
Mutation professionnelle	18	0%	7	0,53
Assistant(e) maternel(le) ou familiale	8	0%	34	0,97
Accédant à la propriété en difficulté	6	0%	16	0,66
Démolition	6	0%	32	0,37
ensemble	4534	100%	19	1,14

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

3.2.6. Les liens (ou non) entre la composition des familles, la taille des ménages et l'ancienneté des demandes

Les entretiens exploratoires conduits dans le cadre de la recherche (et de la constitution des monographies), la littérature scientifique et les premiers résultats (cf. *supra*) révèlent des difficultés pour les familles monoparentales à voir leur demande de logement satisfaite. L'ancienneté des candidatures et ses variations tendraient-elles à étayer ces constats ?

Une illustration est donnée à partir de la situation et des données de l'agglomération rennaise (tableau 3-12), comparée à celle valant à la Camy (tableau 3-13).

Tableau 3-12 : Ancienneté des demandes et composition familiale, site choisi

	nbe	en %	Ancienneté moyenne, en mois	coeff disp
<i>au moins 2 Co titulaires (et pers à charge)</i>	3 385	26%		
Au moins 2 Co titulaires	1 193	9%	18	1,71
Au moins 2 Co titulaires avec une personne à charge	741	6%	16	1,27
Au moins 2 Co titulaires avec 2 personnes à charge	681	5%	20	1,22
Au moins 2 Co titulaires avec 3 personnes à charge	430	3%	21	1,12
Au moins 2 Co titulaires avec 4 personnes à charge	212	2%	22	1,14
Au moins 2 Co titulaires avec 5 personnes à charge ou plus	128	1%	24	1,10
<i>personne seule (et pers à charge)</i>	9 881	74%		
Personne seule	6 772	51%	13	0,86
Pers seule avec 1 pers. à charge	1 475	11%	17	1,49
Pers seule avec 2 pers. à charge	975	7%	17	1,30
Pers seule avec 3 pers. à charge	430	3%	16	1,04
Pers seule avec 4 pers. à charge	148	1%	19	1,21
Personne seule avec 5 pers. à charge ou plus	81	1%	17	1,16
ensemble	13 266	100%	18	

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

Remarquons tout d'abord⁶² que près des ¾ des demandes sont portées par des personnes seules (une part d'entre elles ayant des personnes à charge). Le parc social est-il le principal recours de ces ménages, ne trouvant pas ou difficilement dans le parc privé, des typologies de logement qui leur conviennent, des loyers qui leur soient accessibles ?

Si l'on excepte cette catégorie de ménages, on observe de fortes variations de l'ancienneté de la demande selon la composition des familles. Pas davantage que les autres critères ou variables examinés de façon isolée, la composition des familles ne suffit à elle seule à fonder une homogénéité de situation au regard de l'attente de l'obtention d'un logement social.

L'ancienneté des demandes des personnes seules est moindre que la moyenne. Le constat vaut également pour l'ensemble des familles monoparentales, comptant moins de 4 personnes à charge. Celles-ci ne seraient alors *a priori* pas placées dans une position fortement défavorable, du point de vue de l'ancienneté des demandes. Au sein des familles comportant deux co-titulaires de la demande, s'opère une forme de clivage : l'ancienneté est faible pour les familles de petite taille

⁶² Et le trait n'est pas propre au contexte rennais, même si c'est à des degrés divers. Il avait déjà été signalé à l'occasion des traitements portant sur l'ENL.

(comparativement à la moyenne), forte pour les familles de grande taille. On rejoint là des constats effectués en considérant la typologie (et la taille) des logements recherchés (tableau 3-8) : aux grands logements (T5) sont généralement associés (au moins à Rennes) des anciennetés conséquentes. Il est alors probable que les deux critères (typologie des logements et composition familiale) interviennent de façon conjointe, justifiant les délais constatés.

La situation est un peu différente à la Camy. Les familles monoparentales de grande taille sont peu représentées. La distinction, au sein des anciennetés des demandes, s'opère principalement selon la taille des familles et pratiquement indépendamment de leur mono- ou bi-parentalité. Aux petits ménages et aux petits logements, des anciennetés faibles et inversement pour les familles de grande taille, recherchant des grands logements.

Retenons alors que la composition familiale n'est pas sans incidence sur l'ancienneté de la demande, et vraisemblablement sur le traitement dont elle est l'objet, jusqu'au stade de l'attribution d'un logement.

Tableau 3-13 : Ancienneté des demandes et composition familiale, site choisi

	nbe	en%	Ancienneté moyenne, en mois	coeff disp
<i>au moins 2 Co titulaires (et pers à charge)</i>	1 905	42%		
Au moins 2 Co titulaires	526	12%	16	1,16
Au moins 2 Co titulaires avec une personne à charge	454	10%	20	1,04
Au moins 2 Co titulaires avec 2 personnes à charge	420	9%	21	1,13
Au moins 2 Co titulaires avec 3 personnes à charge	301	7%	24	1,11
Au moins 2 Co titulaires avec 4 personnes à charge	139	3%	26	0,98
Au moins 2 Co titulaires avec 5 personnes à charge	35	1%	26	0,95
Au moins 2 Co titulaires avec 6 personnes à charge ou plus	30	1%	44	1
<i>personnes seules (et pers à charge)</i>	2 629	58%		
Personne seule	1 626	36%	16	1,13
Pers seule avec 1 pers. à charge	449	10%	17	1,21
Pers seule avec 2 pers. à charge	298	7%	18	1,15
Pers seule avec 3 pers. à charge	159	4%	18	1,01
Pers seule avec 4 pers. à charge	63	1%	21	0,92
Pers seule avec 5 pers. à charge	25	1%	19	0,78
Personne seule avec 6 pers. à charge ou plus	9	0%	25	1,25
ensemble	4 534	100%	19	1,14

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : à partir de SNE

Les observations conduites pour différents éléments centraux des profils des demandes et traits caractéristiques de leur demande, pris isolément, tantôt convergent, tantôt divergent ; elles apparaissent par ailleurs sous un jour différent selon les sites. Ceci engage à poursuivre les explorations, dans une perspective à la fois multidimensionnelle et territorialisée.

3.3. Des regards sur des situations comparables

La situation de chacun des demandeurs, au sein de chacun des sites, est singulière. De façon à réduire cette diversité et à rechercher des traits partagés, on cherche à simuler un raisonnement qui se tiendrait

« toutes choses égales par ailleurs »⁶³. Une homogénéité de situations est constituée en unifiant certains traits dont on a relevé (cf. *supra*) la portée différenciatrice au sein de l'ensemble des candidats à un logement. Ainsi, sur la base de construction de typologies, les sources de variabilité sont-elles potentiellement réduites si l'on focalise l'attention sur :

- une sous-population de demandeurs possédant en commun le fait de rechercher un même type de logement (et ayant alors des traits communs en termes de composition ou de taille de la famille) ;
- des sous-groupes de demandeurs ayant tous déposé leur dossier de candidature pour un logement de longue date : leur demande est alors exceptionnellement ancienne, et leur délai d'attente sera en conséquence élevé.

Note-t-on des traits spécifiques et partagés pour chacune de ses sous-populations ?

3.3.1. Une forme d'homogénéité de situation fondée sur le type de logement recherché

Les demandeurs recherchant, au sein d'un territoire donné, une même typologie de logement sont dans une situation relativement comparable (notamment, face aux tensions éventuelles pesant sur ce type de produit). A ce titre et comme illustration, on retient les 7 900 demandeurs, recherchant un T3, dans une des communes de l'Agglomération de Plaine Commune.

Une analyse multidimensionnelle (Analyse des Correspondances Multiples) et une Classification Ascendante Hiérarchique intégrant les « variables » précédemment prises en compte pour décrire l'état de la demande dans tout ou partie des sites (à savoir : l'ancienneté de la demande, la nationalité, le nombre de co-titulaires⁶⁴, le nombre de personnes dans le ménage, la situation professionnelle du demandeur, le motif de la demande, la typologie du logement actuel, le mode d'hébergement, l'origine supposée) ont été effectuées. Elles ont conduit à identifier 7 classes ou groupes de ressemblance : les situations en termes de profils des demandeurs et/ou de leur demande sont semblables dans chaque groupe, différentes entre les groupes.

- classe/groupe 1 : (899 demandeurs)

On compte au sein de ce groupe davantage (plus qu'en moyenne) de demandeurs de nationalité hors UE mais d'origine supposée EU⁶⁵, davantage de personnes seules (ou avec 1 personne à charge) et donc, des ménages de petite taille. Davantage également de personnes en situation professionnelle « non stabilisée » (CDD, stage, intérim, autres...). Pratiquement tous les demandeurs ont déposé une demande car ils sont sans logement ou logés à titre temporaire (chez des particuliers, ou à titre gratuit ou temporaire). Dans ces cas-là, ils occupent plutôt des T3 ou des T4.

L'ancienneté des demandes est plutôt faible (la part d'anciennetés inférieures à 2 ans est plus élevée dans le groupe que pour la population d'ensemble).

Peut-on voir là des situations relativement instables/précaires (sur le plan professionnel et sur celui des conditions de logement), leur émergence justifiant des demandes récentes, voire un traitement rapide ?

- classe/groupe 2 : (874 demandeurs)

Au sein de ce groupe, on dénombre beaucoup plus (qu'en moyenne) de demandeurs de nationalité Française et d'origine supposée UE, davantage également de personnes seules, de ménages de petite taille. Comme pour les demandeurs du groupe précédent, les situations professionnelles sont plutôt

⁶³ Et que permettraient uniquement, en toute rigueur, des modélisations économétriques, non mises en œuvre à ce stade de la recherche.

⁶⁴ Cf. *supra* : 1 personne seule ou 2 Co titulaires, comme porteurs de la demande.

⁶⁵ C'est pratiquement le seul cas où la nationalité et l'origine supposée prépondérante divergent.

incertaines, variables. Les ménages occupent surtout des T4 (et des T3 ou des T5) et sont fréquemment logés chez leurs parents/enfants. Ils sont principalement en demande de décohabitation.

Les demandes sont encore récentes (elles ont été déposées il y a un an ou moins et ce, davantage qu'en moyenne).

Le « besoin » de décohabitation est-il à l'origine du caractère relativement récent du dépôt de la demande ?

- classe/groupe 3 : (2 639 demandeurs)

On compte davantage qu'en moyenne de demandeurs de nationalité hors UE (mais ne présentant pas de spécificité particulière en termes d'origine supposée au regard de la population d'ensemble). Les ménages sont plutôt composés de 3 à 4 personnes (et plutôt 2 co-titulaires). Ils occupent davantage qu'en moyenne des T1 et surtout des T2 et quasiment tous sont locataires dans le parc privé. Les motifs des demandes tiennent au logement occupé : « insalubre », « trop cher », « trop petit »... et ce, bien davantage que pour la population d'ensemble.

Cette insatisfaction ou ces défauts ne s'accompagnent pas nécessairement d'un traitement (plus) rapide des demandes : on en compte moins de récentes qu'en moyenne.

- classe/groupe 4 : (1 235 demandeurs)

Dans ce groupe, la proportion de demandeurs de nationalité Française est plus forte qu'en moyenne (ainsi que celle dont l'origine supposée est EU). Est également plus élevée la part de personnes seules et de petits ménages (1 à 2 personnes). Pour l'essentiel, ces demandeurs sont soit en CDI, soit fonctionnaires. Ils sont principalement logés dans des T3 ou dans des T4 du parc HLM, qu'ils estiment trop petits, ce qui fonde leur recherche d'un autre logement.

Cette situation est nouvelle ou donne lieu à un traitement rapide : beaucoup plus de demandes qu'en moyenne datent d'un an ou moins.

- classe/groupe 5 : (872 demandeurs)

(dont plusieurs caractéristiques sont voisines de celles du groupe précédent)

La part des demandeurs de nationalité Française est (beaucoup) plus élevée qu'en moyenne, cependant que selon leur origine supposée, la plupart d'entre eux apparaissent comme non EU. Il s'agit principalement de familles comptant de 3 à 5 personnes (avec 2 co-titulaires). Beaucoup logent dans des T2, quasiment tous dans le parc HLM. Pratiquement tous estiment que leur logement actuel est trop petit.

L'ancienneté des demandes est comme en moyenne. Tout se passe comme s'il s'agissait là d'une situation encore commune, illustrative d'une configuration moyenne valant dans le territoire en question.

- classe/ groupe 6 : (843 demandeurs)

Le groupe compte une plus forte part de demandeurs de nationalité hors UE qu'en moyenne, ainsi que de demandeurs d'origine supposée non UE. Une proportion également plus forte de personnes seules (avec 3 personnes à charge et plus). Ces demandeurs sont principalement logés dans des chambres ou dans des T1, et surtout dans des résidences sociales ou des foyers ou des pensions de famille (et donc souvent en sur-occupation). Leur demande est fondée sur le fait qu'ils sont soit sans logement, soit hébergés ou logés de façon temporaire.

Le caractère « précaire » de leur situation de logement ne va pas nécessairement de pair avec un traitement rapide : on compte, davantage qu'en moyenne, de demandes datant de 1 à 2 ans.

- classe/groupe 7 : (538 demandeurs)

On dénombre une part élevée de demandeurs dont l'origine supposée est non EU. Davantage également de ménages de 2 personnes, de retraités et de personnes dans des situations professionnelles diverses. Ces demandeurs sont logés surtout dans des T3 ou des T4, et plutôt dans le parc social. Les motifs de la demande ne sont pas fondés sur les caractéristiques du logement actuel mais plutôt sur son environnement, sur son adaptation à la santé du demandeur, à l'évolution de sa situation professionnelle ou familiale...

Les demandes ne sont pas prioritaires ou ne donnent pas lieu à un traitement prioritaire : leur ancienneté est forte à très forte (plus de 3 ans et nettement ; certaines datent de plus de 5 ans). Ces fortes anciennetés (et les importants délais d'attente qui iront de pair) tiendraient-ils à des difficultés à trouver dans le parc des logements correspondant aux particularités de la demande, qui s'exprime selon des modalités différentes de celles valant pour les groupes précédents ? Et ce, d'autant plus que les ménages en question sont déjà logés.

Au final, on constate que, derrière la recherche d'un logement de typologie donnée, dans un territoire relativement circonscrit, se cachent des demandes fortement diversifiées. Les situations familiales, professionnelles..., variables, les motifs mêmes des demandes, comme la situation de logement au moment de la demande pourraient constituer autant d'éléments à la base des différences dans l'ancienneté des demandes et en lien, comme justifiant de différenciations dans leur processus de traitement.

Mentionnons encore que pour des situations de difficulté (socio-économique, de logement...), telles qu'elles se manifestent pour une part des demandeurs de la population prise en considération, l'ancienneté des demandes est forte . Tout se passe comme si le processus d'attribution des logements et la catégorisation des demandes sur laquelle il repose était tel qu'il prenait difficilement en compte des candidatures qui à certains égards, hors des catégorisations officielles et reconnues, pourraient être tenues comme prioritaires/urgentes ?

3.3.2. Une situation particulière : des demandes aux anciennetés exceptionnellement longues

Sous réserve que les effectifs le permettent, on peut, au sein de chaque territoire, s'intéresser aux demandeurs qui ont déposé leur dossier depuis plus longtemps que les autres. L'ancienneté de leur demande est anormalement/exceptionnellement longue, comparativement à celle valant en moyenne.

Par exemple, à la Camy, l'ancienneté moyenne est de 19 mois (avec un écart-type de 21 mois). On peut considérer comme particulièrement longues les anciennetés supérieures à 40 mois. Ceci concerne 458 demandeurs (soit à peu près 10% de l'ensemble). Leur profil (en termes de nationalité, d'origine supposée, de situation professionnelle, de motif de la demande, de type de logement recherché), comparé à celui de l'ensemble des candidats, est précisé dans les tableaux T1CA à T6CA (figurant en Annexe 5).

Au sein des demandeurs ainsi identifiés, comparativement à l'ensemble des demandeurs recherchant un logement au sein de l'agglomération, on remarque qu'il y a :

- moins de demandeurs de nationalité Française/davantage de demandeurs de nationalité Hors Union Européenne ;
- et parallèlement, de façon convergente, moins de demandeurs d'origine supposée EU/davantage de demandeurs d'origine supposée Non EU ;
- parmi les demandeurs d'origine supposée autre qu'européenne, davantage de demandeurs d'origine supposée AS/moins de demandeurs d'origine supposée MA ;

- davantage de ménages avec 2 co-titulaires et 2 ou 3 ou 4 personnes à charge (des ménages de grande taille)/moins de personnes seules éventuellement avec 1 personne à charge (des ménages de petite taille) ;
- en lien, davantage de demandeurs recherchant un T4/moins de demandeurs recherchant un T2 ou un T1 ;
- davantage de situations professionnelles diverses et de retraités/moins de demandeurs en CDD ou en stage ou en intérim ou encore en CDI ;
- davantage de demandeurs indiquant que leur logement est soit trop petit, soit trop cher, soit trop grand ou que leur demande repose sur des problèmes d'environnement ou de voisinage, ou sur des raisons de santé/moins de demandes fondées sur une absence de logement ou sur un logement/hébergement temporaire.

Tout ou partie des éléments mentionnés sont liés et interviennent, en toute hypothèse et au vu des analyses précédentes, de façon conjointe. En condensant les faits, il apparaîtrait alors que les ménages d'origine étrangère (et supposés originaires d'Afrique subsaharienne), à la tête d'une famille nombreuse sont exposés, plus que d'autres, dans le contexte local, à des délais d'attente particulièrement longs avant d'obtenir un logement.

Par exemple, pour les demandeurs répertoriés au titre de l'agglomération rennaise, l'ancienneté moyenne est de 18 mois (avec un écart-type de 26 mois). On peut considérer comme particulièrement longues les anciennetés supérieures à 44 mois. Ceci concerne 2 250 demandeurs (un peu moins de 10% des demandeurs). Leur profil (en termes de nationalité, d'origine supposée, de situation professionnelle, de motif de la demande, de type de logement recherché), comparé à celui de l'ensemble des candidats, est précisé dans les tableaux T1RE à T6RE (figurant en Annexe 5).

La sous-population que constituent les demandeurs avec une ancienneté de demande exceptionnellement longue n'est pas totalement homogène⁶⁶. Néanmoins, ses traits distinctifs essentiels par rapport à l'ensemble des demandeurs de l'Agglo de Rennes sont :

- une plus forte présence de demandeurs de nationalité Française/une plus faible proportion de demandeurs de nationalité Hors Union Européenne (ceci est à mettre en lien avec le fait que le territoire dans son ensemble se distingue par une ancienneté des demandes significativement plus faible que la moyenne pour les demandeurs de nationalité Hors Union Européenne, comme si leur demande était spécifique ou faisait l'objet d'un traitement spécifique) ;
- parallèlement et en cohérence, une plus forte proportion de demandeurs d'origine supposée EU/une moindre proportion pour les demandeurs d'origine supposée Non EU ;
- une plus forte représentation des demandeurs d'origine supposée MA (Maghreb)/une moindre représentation des demandeurs d'origine supposée AS (Afrique Subsaharienne) ;
- une très légère surreprésentation des personnes seules avec ou sans personnes à charge (53% et 51% en moyenne pour l'ensemble des demandeurs)/moins de ménages avec 2 Co titulaires ;
- une moins forte proportion de personnes en CDD, stage ou intérim et de chômeurs/une plus forte proportion de retraités et de personnes dans des situations professionnelles diverses ;
- davantage de personnes dans des Campings/caravanings⁶⁷ ou logés chez un particulier ;
- davantage qu'en moyenne habitent déjà à Rennes et comme en moyenne, souhaitent résider dans cette commune ;
- une plus forte proportion de personnes recherchant un petit logement (type T1)/une moindre part recherchant un logement de plus grande taille (type T3). La prépondérance de logements

⁶⁶ Les coefficients de dispersion demeurent élevés.

⁶⁷ S'agirait-il de personnel saisonnier, de personnes employées sur des chantiers ? Ou bien encore de gens du voyage ?

pour des familles de taille moyenne à Rennes serait-elle un frein à la satisfaction de ces demandes spécifiques ?

- une plus forte part de demandeurs ne précisant pas la nature du motif de leur demande de logement (« autres » à 16% pour 6% en moyenne) : pourrait-on pressentir qu'il s'agit là de situations relativement inédites, peu usuelles, qui entrent peu ou mal dans les catégories courantes, ce qui expliquerait pour partie les difficultés à traiter ces demandes et à leur apporter satisfaction ?

Selon les territoires, les profils des demandeurs à ancienneté (de leur demande) exceptionnellement longue n'est pas semblable, en lien avec la composition de la population locale dans son ensemble, de celle de l'ensemble des demandeurs en particulier, du parc de logement et tout autant, des politiques locales en matière d'habitat social. Ainsi pourraient être positionnés les contrastes pressentis entre l'agglomération francilienne et le terrain rennais retenus. La diversité constatée, et qui ne se laisse pas aisément réduire, tient sans doute pour partie au mode – encore arbitraire - de détermination des durées considérées comme exceptionnellement longues : si elles possèdent un sens sur le plan statistique, revêtent-elles une portée analogue dans la réalité ? Toutes les demandes anciennes ne sont par ailleurs pas totalement comparables. L'homogénéité n'est qu'apparente, les demandeurs pouvant s'être vus proposer plusieurs logements, avoir refusé les offres plus ou moins nombreuses qui leur étaient faites, avoir connu des refus de la part des Commissions d'attribution (CAL), etc.

Le caractère descriptif de l'analyse souligne en outre la difficulté de l'entreprise : l'explicitation d'un certain nombre de traits (davantage de ménages d'origine Africaine là, des spécificités concernant le logement de candidats de nationalité Européenne et autres que Français ailleurs...) suggère l'emploi de dispositifs méthodologiques d'une autre nature et reposant notamment sur des explorations qualitatives. Ceci conforte le parti pris pour la recherche, à savoir celui de se situer dans une complémentarité de méthodes de collecte et d'analyse du matériau empirique propre au sujet traité.

3.4. A l'articulation entre offre et demande : des anciennetés des demandes et des taux d'attribution variables (dans le temps et dans l'espace)

3.4.1. Une variabilité partiellement déconstruite par voie de discrétisation

Pour chacun des terrains d'études, des moyennes ont été établies pour l'ancienneté des demandes, le délai d'attente avant d'obtenir un logement et encore, le taux estimé de satisfaction ou d'attribution (tableaux 3-4 et 3-5). A maintes reprises, la dispersion au sein de chacun des sites a été soulignée. En particulier, l'ancienneté des demandes, le délai d'attente, en tant que moyennes, reflètent des réalités nettement différentes (des valeurs fortes comme des valeurs faibles). En cela, ces moyennes ont une portée informative réduite que l'on peut chercher, sinon à déconstruire, du moins à préciser. Ceci est fait, en procédant site par site, à une discrétisation de l'ancienneté des demandes au sein de tranches revêtant une certaine pertinence (au moins sur le plan statistique).

En complément des analyses précédentes, l'exploitation ainsi entreprise vise à :

- illustrer de façon précisée les tendances valant en chaque lieu et ses particularités éventuelles ;
- repérer des tranches d'ancienneté des demandes qui possèdent une certaine pertinence de façon à ce que l'on puisse mettre en perspective des profils des demandeurs, de ceux dont la demande est active et de ceux qui se sont vus attribuer un logement. Note-t-on, entre les deux, des écarts significatifs qui puissent laisser augurer de l'existence de différences de traitement des demandes de logement ?

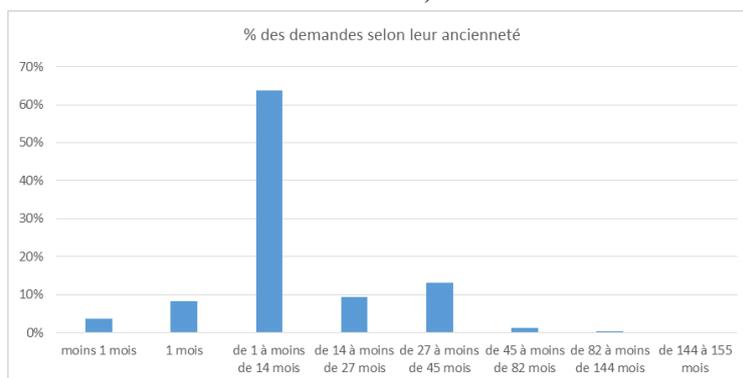
Sur le plan méthodologique, la discrétisation des anciennetés s'opère, site par site :

- en considérant, pour la période étudiée, l'ensemble des demandes (actives et radiées quel que soit le motif de radiation), à l'image d'un stock ;
- en observant que dans tous les cas de figure, il existe des demandes dont l'ancienneté est très faible (un mois ou moins) dont la présence dénote de situations spécifiques : elles constituent de ce fait des catégories (ou tranches) en tant que telles ;
- les anciennetés sont discrétisées de façon automatique, en 6 tranches⁶⁸, par la méthode dite de *k-means*⁶⁹ ;
- on estime, pour chaque tranche d'ancienneté, le taux d'attribution de logement (part des demandes radiées suite à l'attribution d'un logement au sein du stock des demandes) ;
- de façon pragmatique et au vu des spécificités de chaque distribution, on détermine, des tranches d'ancienneté (fondant une homogénéité de situations des demandeurs) pour lesquelles des analyses sont conduites : les profils des demandeurs (dont la demande est restée active) diffère-t-il significativement de celui des candidats ayant obtenu un logement ? Et si oui, sur quels points particuliers ?

3.4.2. Les distributions de l'ancienneté des demandes (actives et radiées) et des taux d'attribution de logements, des variations et des récurrences

Les résultats des traitements sont présentés pour chaque site ; sont également repérées les tranches d'ancienneté pouvant donner lieu à des explorations complémentaires.

Schémas 3-5 : Distribution de l'ancienneté des demandes, CA Nevers

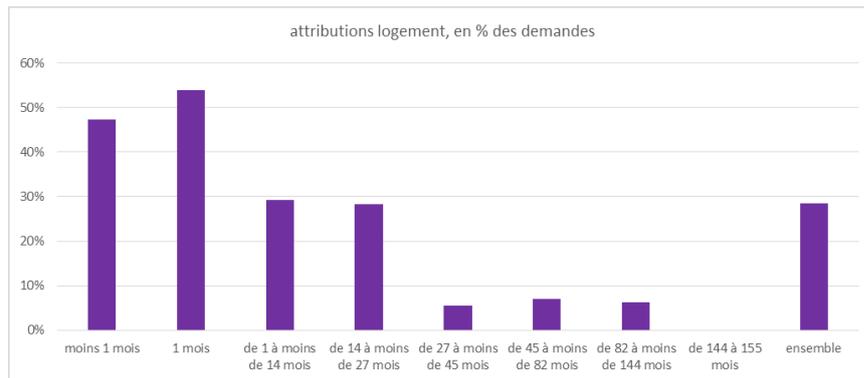


Source : à partir de SNE

⁶⁸ De façon à avoir une couverture différenciée et encore lisible de l'ensemble des anciennetés, respectant pour partie leur hétérogénéité.

⁶⁹ Ou encore k-moyennes ou encore moyennes mobiles (soit une optimisation combinatoire par minimisation des distances), assurant l'homogénéité des objets statistiques regroupés.

Schémas 3-6 : Variations des taux d'attribution de logement, CA Nevers

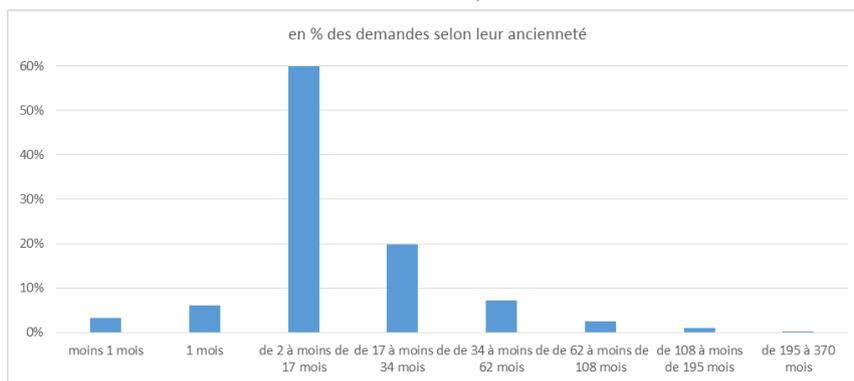


Source : à partir de SNE

On constate que :

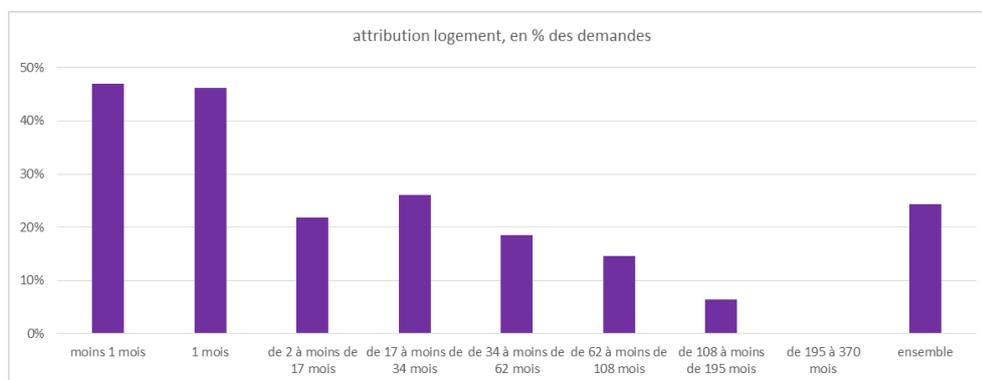
- la plupart des demandes sont relativement récentes (moins de 14 mois, soit à peu près moins d'un an) ;
- le taux d'attribution est fortement variable selon les périodes retenues ; il est pratiquement d'autant plus faible que l'ancienneté augmente ;
- les taux d'attribution sont particulièrement élevés pour les demandes datant d'1 mois et moins : les comparaisons (profils des demandeurs/des attributaires de logement) pourraient être conduites pour les demandeurs concernés. Le faible taux de recouvrement entre les fichiers (cf. *supra*) dissuade cependant de l'entreprise.

Schémas 3-7 : Distribution de l'ancienneté des demandes, CA Rennes



Source : à partir de SNE

Schémas 3-8 : Variations des taux d'attribution de logement, CA Rennes

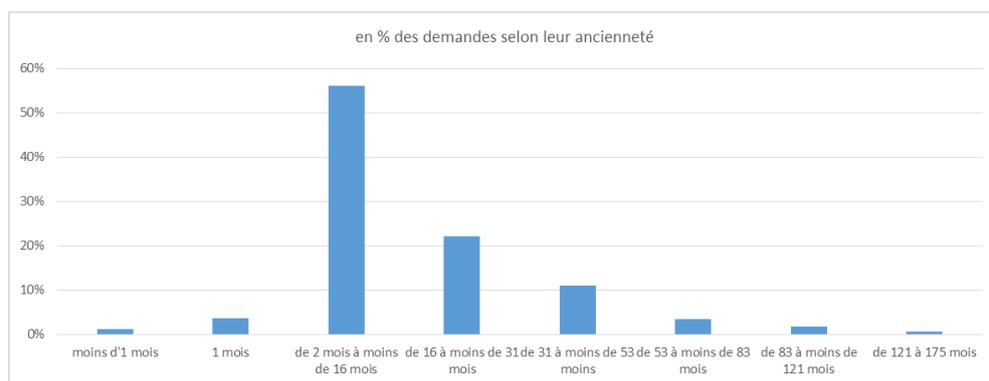


Source : à partir de SNE

On constate que :

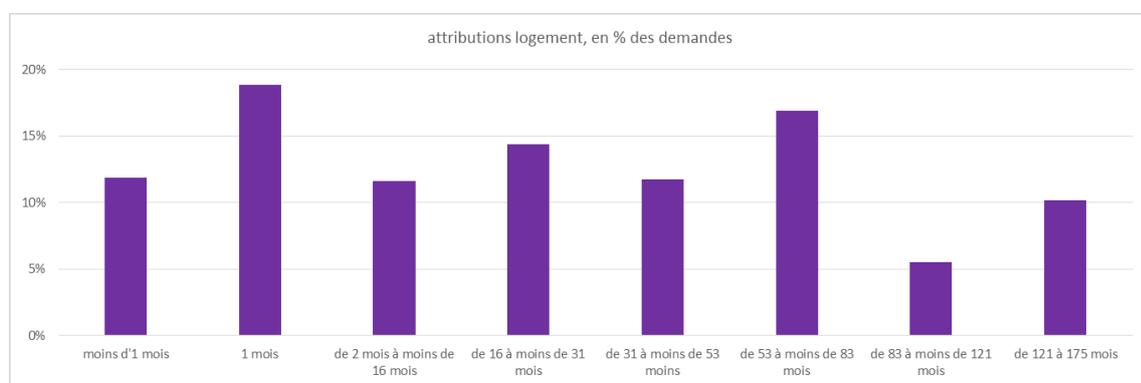
- plus des 2/3 des demandes sont récentes (moins de 17 mois d'ancienneté), soit une proportion élevée ;
- le taux de satisfaction d'ensemble est élevé, en raison de celui élevé des demandes d'ancienneté comprise entre 17 et 33 mois et également, de celui, encore plus élevé, des demandes datant d'1 mois et moins.

Schémas 3-9 : Distribution de l'ancienneté des demandes, Camy



Source : à partir de SNE

Schémas 3-10 : Variations des taux d'attribution de logement, Camy

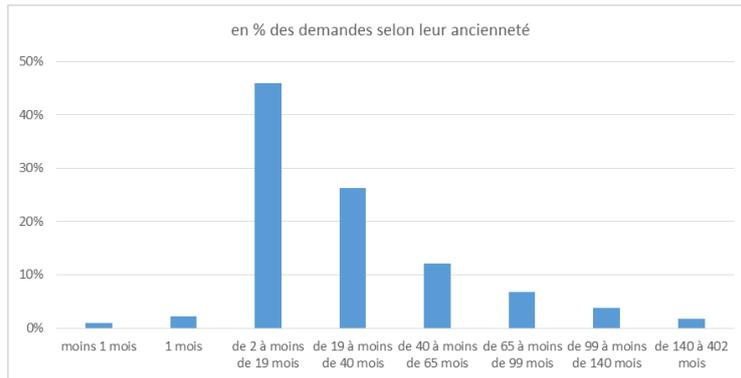


Source : à partir de SNE

On constate que :

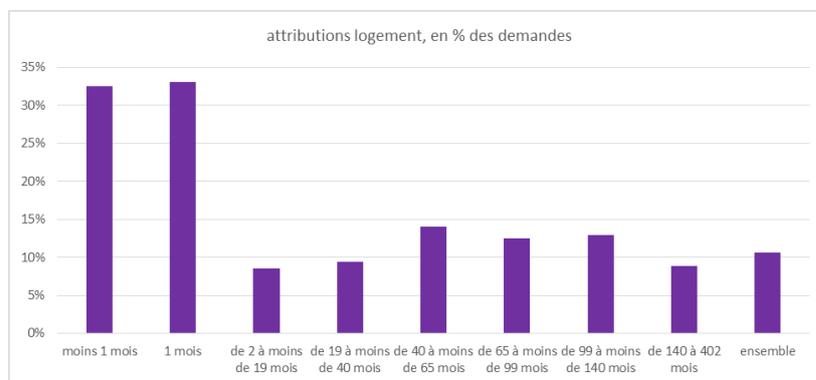
- les demandes ayant entre 2 et 16 mois d'ancienneté (soit encore récentes) représentent plus de la moitié de l'ensemble ;
- leur taux de satisfaction est un peu plus élevé que la moyenne ;
- les taux varient mais pas de façon très nette avec l'ancienneté des demandes.

Schémas 3-11 : Distribution de l'ancienneté des demandes, Plaine Commune



Source : à partir de SNE

Schémas 3-12 : Variations des taux d'attribution de logement, Plaine Commune

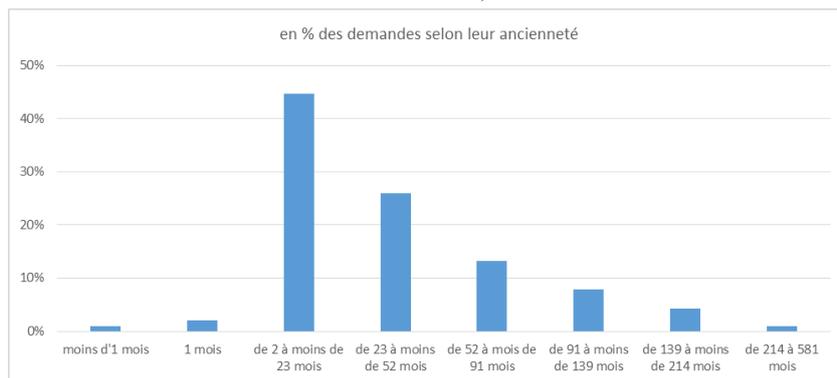


Source : à partir de SNE

On constate que :

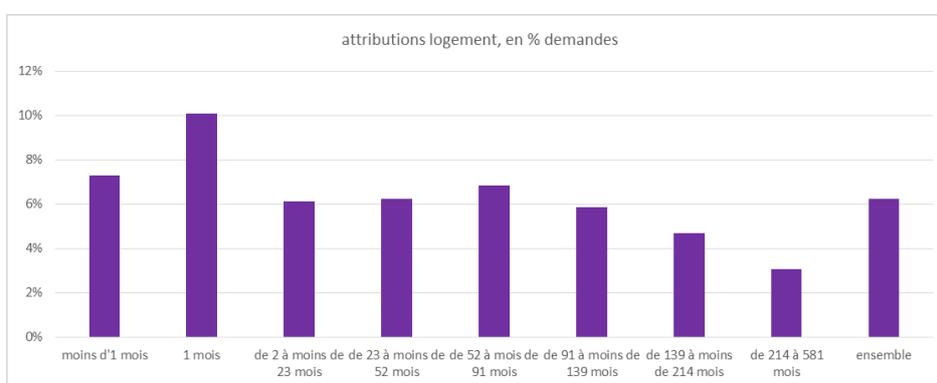
- tout en étant relativement rares, les demandes les plus récentes (1 mois et moins) donnent lieu à une attribution de logement dans des proportions importantes (presque 1/3) ;
- les demandes les plus nombreuses ont entre 2 et 19 mois d'ancienneté ; le taux d'attribution, pour ces candidatures, est parmi les plus faibles (de la série) ;
- le taux de satisfaction de demandes anciennes (99 à 140 mois) est encore élevé.

Schémas 3-13 : Distribution de l'ancienneté des demandes, Paris



Source : à partir de SNE

Schémas 3-14 : Variations des taux d'attribution de logement, Paris



Source : à partir de SNE

On constate que :

- les demandes récentes (datant d'un mois ou moins) sont peu nombreuses, moindrement que dans la plus grande part des autres terrains d'étude ;
- les demandes datant de 2 mois à 2 ans prédominent ;
- les demandes datant de 2 à 4 ans représentent elles aussi une part importante de l'ensemble : Paris compte, comparativement aux autres territoires, une forte proportion de demandes encore anciennes ;
- des demandes récentes donnent lieu à une attribution de logement, de façon plus élevée qu'en moyenne ; ceci vaut également pour des demandes encore anciennes (de 52 à 91 mois).

De façon générale, pour tous les sites observés, on note une concentration (aux alentours de 50%) des demandes ayant une ancienneté voisine de la moyenne. Le nombre des demandes diminue ensuite avec leur ancienneté. Par ailleurs, soulignons que, même si leur part relative est faible, existe partout un stock de demandes anciennes (au moins 7 ans, voire souvent 12 ans) pour lesquelles les taux d'attribution sont faibles : les délais d'attente sont particulièrement élevés pour les candidats concernés. Il existe donc une part non négligeable de candidatures trouvant difficilement satisfaction (mais donnant néanmoins lieu à renouvellement)⁷⁰.

Globalement et même si c'est avec des variantes, le taux d'attribution d'un logement tend à diminuer avec l'ancienneté de la demande. Ce trait est particulièrement net pour les territoires autour de Rennes

⁷⁰ Au biais près et déjà mentionné, de la présence possible, au sein des fichiers, de dossiers qui auraient légitimement dû donner lieu à une radiation (suite à l'attribution d'un logement).

et de Nevers. Ceci l'est moins, voire nettement moins, pour les territoires franciliens pris en considération. Des demandes anciennes trouvent à satisfaction, parfois dans des proportions variables. On pourrait faire l'hypothèse que certains types de logement se libèrent lentement et/ou que certaines recherches (de localisation...) aboutissent au terme de délais conséquents. Les différences entre les situations franciliennes/non franciliennes, au sein de l'Ile de France même renforcent la nécessité de procéder à des approches au cas par cas.

Compte tenu des éclairages précédents, on retient de focaliser l'attention :

- pour l'agglomération de Rennes, sur les demandes les plus anciennes (32 mois et plus), pour lesquelles les taux d'attribution décroissent rapidement au fur et à mesure que l'ancienneté augmente. Les candidats seraient doublement pénalisés (une attente longue, un faible degré d'aboutissement) ;
- pour la Camy, sur les demandes ayant entre 53 et 83 mois d'ancienneté, pour lesquelles le taux d'attribution est élevé. Des demandeurs ont attendu mais ont finalement obtenu satisfaction ;
- pour Plaine Commune, les demandes les plus récentes (1 mois ou moins d'ancienneté), pour lesquelles le taux d'attribution est élevé (comparativement à la moyenne locale et aux autres tranches d'ancienneté). Quelles sont leurs spécificités éventuelles ?
- pour Paris, les demandes ayant entre 23 et 53 mois d'ancienneté (2 à 4 ans environ), pour lesquelles le taux d'attribution est proche de la moyenne (il est comparativement plus élevé que ceux qui valent, pour cette tranche d'ancienneté, dans les autres cas d'étude). Ceci permet de tenir compte des particularités de la situation dans la ville capitale.

3.5. Des traits communs et distinctifs entre demandes actives et demandes « satisfaites » : des exemples de situations particulières ?⁷¹

3.5.1. Au sein du territoire rennais : les demandes les plus anciennes, un faible taux d'attribution ?

On dénombre 3 320 demandes actives dont l'ancienneté dépasse 34 mois et 321 demandes dont l'ancienneté était analogue, ayant donné lieu à radiation pour attribution d'un logement (soit un taux d'attribution moyen un peu en-deçà de 10%). Les délais d'attente, pour les candidats ayant obtenu satisfaction, sont eux aussi exceptionnellement longs.

Pour mémoire, on compte environ 13 200 demandes actives au sein/en direction de l'agglomération et le taux moyen d'attribution est voisin de 24% (tableaux 3-4 et 3-5).

⁷¹ Selon les terrains, les variables d'analyse ne sont pas systématiquement identiques ; les choix sont opérés au vu des développements précédents.

Tableau 3-14 : Nationalité des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés exceptionnellement longues (et autres), CA Rennes

<i>actives</i>	Française	Hors UE	UE	total
Autres	78%	20%	2%	100%
de 34 à moins de 62 mois	81%	18%	1%	100%
de 62 à moins de 108 mois	84%	15%	1%	100%
de 108 à moins de 195 mois	94%	6%	1%	100%
de 195 à 370 mois	100%	0%	0%	100%
ensemble actives	79%	19%	2%	100%
<i>radiées comparaison</i>	Française	Hors UE	UE	total
de 34 à moins de 62 mois	75%	24%	1%	100%
de 62 à moins de 108 mois	76%	22%	2%	100%
de 108 à moins de 195 mois	77%	20%	3%	100%
ensemble radiées comparaison	76%	22%	2%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-15 : Origine supposée des demandeurs (demandes actives), anciennetés exceptionnellement longues (et autres), CA Rennes

<i>actives</i>	EU	NON EU	nd	Total
Autres	53%	36%	11%	100%
de 34 à moins de 62 mois	56%	32%	11%	100%
de 62 à moins de 108 mois	62%	27%	10%	100%
de 108 à moins de 195 mois	67%	24%	9%	100%
de 195 à 370 mois	71%	21%	8%	100%
ensemble actives	54%	35%	11%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-16 : Taille des familles (demandes actives et radiées), anciennetés exceptionnellement longues (et autres), CA Rennes

<i>actives</i>	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers	8 pers	total
autres	51%	21%	13%	8%	4%	2%	1%	0%	100%
de 34 à moins de 62 mois	50%	16%	14%	9%	7%	3%	1%	1%	100%
de 62 à moins de 108 mois	53%	18%	9%	11%	5%	3%	1%	1%	100%
de 108 à moins de 195 mois	55%	20%	12%	6%	5%	2%	0%	1%	100%
de 195 à 370 mois	68%	29%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
ensemble actives	51%	20%	13%	8%	4%	2%	1%	0%	100%
<i>radiées comparaison</i>	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers	8 pers	total
de 34 à moins de 62 mois	40%	16%	5%	24%	7%	4%	3%	1%	100%
de 62 à moins de 108 mois	44%	18%	7%	14%	10%	5%	1%	1%	100%
de 108 à moins de 195 mois	43%	20%	3%	20%	10%	3%	0%	0%	100%
ensemble radiées comparaison	42%	17%	6%	19%	9%	4%	2%	1%	100%

Source : à partir de SNE

Si l'on compare, au sein des demandes exceptionnellement longues, le profil des candidats dont la demande est restée active à celui des candidats auxquels un logement a été attribué, on observe que :

- parmi les demandes restées actives, la part de candidats de nationalité Française est plus, voire beaucoup plus élevée que parmi l'ensemble des demandeurs (tableau 3-14) et de façon convergente, la part de demandeurs d'origine supposée EU est elle aussi importante (tableau

3-15) ; sur le plan statistique, rien ne laisse alors apparaître que des différences de traitement, générant de fortes durées d'attente, se joueraient massivement à l'encontre des demandeurs de nationalité étrangère ;

- parmi ceux ayant eu un logement, la part des demandeurs de nationalité hors EU est de façon générale plus élevée que pour l'ensemble des demandeurs dont la demande a été radiée pour attribution d'un logement durant la même période⁷² ;
- cette part est plus élevée que celles des demandeurs hors EU au sein des demandes actives à ancienneté exceptionnellement longue : on pourrait alors en conclure que le processus de traitement des demandes est finalement, pour ceux qui ont attendu longtemps, favorable à ces demandeurs de nationalité hors EU ;
- parmi les radiations pour attribution, la part des familles de grande taille (4 personnes et plus) est dans l'ensemble plus élevée pour ceux qui ont eu un logement, comparativement aux candidats dont la demande est restée active ; et corrélativement, parmi ces derniers, la part de ménages de petite taille (1 à 2 personnes) est importante (tableau 3-16).

Pourrait-on en conclure que ces familles, de taille encore réduite, sont finalement placées dans une situation particulièrement défavorable en ce qui concerne leur accès à un logement, compte tenu entre autres des particularités de leur demande, de celles du marché local du logement ? Elles seraient exposées, bien davantage que d'autres, à des délais d'attente exceptionnellement longs. Parmi les candidatures doublement pénalisées (une attente longue, un faible degré d'aboutissement), celles-ci le seraient alors davantage que d'autres et notamment, que les familles de nationalité hors UE quand les anciennetés des demandes sont pourtant comparables.

3.5.2. A la Camy, des demandes dont l'ancienneté est exceptionnellement élevée et pour lesquelles le taux d'attribution est également élevé

On compte 147 demandes d'ancienneté forte (de 53 à 83 mois), au sein de plus de 4 500 demandes portant sur le territoire communautaire. Pour ces demandes-là, le taux d'attribution dépasse 15% quand il est proche, en moyenne, de 10%. Pour les demandeurs concernés, le délai d'attente est lui aussi élevé. Les demandeurs ont attendu longtemps mais ont finalement obtenu un logement.

Tableau 3-17 : Nationalité des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés fortes (et autres), Camy

<i>demandes actives</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
de 53 à moins de 83 mois	56%	41%	3%	100%
autres	65%	30%	5%	100%
ensemble actives	65%	30%	5%	100%
<i>radiées</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
de 53 à moins de 83 mois	60%	38%	3%	100%
ensemble radiées	71%	26%	2%	100%

Source : à partir de SNE

⁷² Ce qui est conforme aux constats déjà effectués pour l'agglomération rennaise.

Si l'on compare, au sein des demandes dont l'ancienneté est élevée, le profil des candidats dont la demande est restée active à celui des candidats auxquels un logement a été attribué, on observe que :

- la part des demandeurs de nationalité Hors UE dont la demande est restée active est plus élevée qu'en moyenne (tableau 3-17) ;
- la part des demandeurs de nationalité Hors UE auxquels un logement a été attribué est également plus élevée qu'en moyenne ;
- la situation de ces demandeurs présente des aspects à la fois défavorables (en termes d'ancienneté) et favorables (en termes de satisfaction), les deux pouvant être liés ; il est alors difficile de conclure de façon tranchée quant à une éventuelle différenciation de traitement ;
- parmi les types de logements recherchés (tableau 3-18), la part des demandes anciennes et actives, tout comme celle des longs délais d'attente avant d'obtenir un logement, est proportionnellement plus forte pour les logements de type T4 (voire T5).

On pourrait faire l'hypothèse que ces grands logements sont en offre insuffisante au regard de la demande, ce qui expliquerait des anciennetés élevées. Lorsque certains sont disponibles (libération de l'existant, construction...), ils trouvent preneurs facilement au sein des nombreux demandeurs.

Outre des particularités des demandes, des politiques éventuelles... qui ne sont pas appréhendables sur le plan statistique, la situation constatée pourrait alors être imputée à une tension particulière du marché, sur un type donné de logement.

Tableau 3-18 : Type de logement recherché (demandes actives et radiées), anciennetés fortes (et autres), Camy

<i>demandes actives</i>	Chambre	T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
de 53 à moins de 83 mois	<1%	10%	19%	27%	36%	8%	<1%	100%
autres	1%	10%	29%	32%	24%	4%	<1%	100%
ensemble actives	1%	10%	29%	32%	24%	4%	<1%	100%
<i>radiées</i>		T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
de 53 à moins de 83 mois	<1%	10%	20%	30%	35%	5%	<1%	100%
ensemble radiées	<1%	8%	31%	36%	20%	4%	<1%	100%

Source : à partir de SNE

3.5.3. A Plaine Commune, des demandes très récentes (1 mois ou moins d'ancienneté), et des délais d'attente exceptionnellement courts

On compte environ 650 demandes très récentes (parmi les 26 000 comptabilisées pour l'ensemble de l'agglomération). Leur taux de satisfaction dépasse 30% quand le taux d'attribution moyen est voisin de 11%. Les candidats bénéficieraient ainsi d'un double avantage : celui de peu attendre et de voir leur demande aboutir.

Tableau 3-19 : Nationalité des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés faibles (et autres), Plaine Commune

<i>demandes actives</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
1 mois ou moins	59%	38%	3%	100%
autres	53%	43%	4%	100%
ensemble actives	53%	43%	4%	100%
<i>radiées</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
1 mois ou moins	66%	30%	4%	100%
ensemble radiées	60%	37%	4%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-20 : Origine supposée des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés faibles (et autres), Plaine Commune

<i>demandes actives</i>	EU	NON EU	Nd	total
1 mois ou moins	31%	11%	58%	100%
autres	29%	12%	59%	100%
ensemble actives	29%	12%	59%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-21 : Origine supposée (AS/MA) des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés faibles (et autres), Plaine Commune

<i>demandes actives</i>	AS	MA	nd	total
1 mois ou moins	13%	32%	54%	100%
autres	13%	32%	55%	100%
ensemble actives	13%	32%	55%	100%

Source : à partir de SNE

Si l'on compare, au sein des demandes dont l'ancienneté est d'un mois ou moins, le profil des candidats dont la demande est restée active à celui des demandeurs auxquels un logement a été attribué, on observe que :

- la part des demandeurs de nationalité Française est plus élevée qu'en moyenne, qu'il s'agisse des demandes actives ou des demandes radiées (tableau 3-19). ;
- le constat est convergent avec le précédent, lorsque l'on considère l'origine supposée des demandeurs : la part des demandeurs d'origine EU est plus importante qu'en moyenne (tableau 3-20) ;
- les demandeurs d'origine supposée AS ou MA ne sont pas affectés/concernés, dans l'ensemble, par ce mode de traitement des candidatures (tableau 3-21) ;
- les demandes portent, davantage qu'en moyenne, sur des logements de petite taille (T1 et T2), pour des personnes seules ou des ménages eux aussi de petite taille (tableau 3-22). Les parts relatives des attributions de ces types de logement, diffèrent peu des moyennes. Ceci vaut également pour les autres types de logement.

Il existe donc une demande spécifique, qui en raison de ses particularités (elle est plutôt portée par des demandeurs de nationalité Française) et/ou de la filière d'entrée dans le processus d'attribution d'un logement, bénéficie de délais d'attente exceptionnellement courts. Des analyses qualitatives sont indispensables pour préciser ces particularités, filières et conditions favorables⁷³ ().

⁷³ Celles tentées conduisant uniquement à leur repérage et caractérisation *a minima*.

Tableau 3-22 : Type de logement recherché (demandes actives et radiées), anciennetés faibles (et autres), Plaine Commune

<i>demandes actives</i>	Chambre	T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
1 mois ou moins	3%	16%	35%	25%	19%	2%	<1%	100%
autres	2%	14%	30%	31%	20%	3%	<1%	100%
ensemble actives	2%	14%	30%	31%	20%	3%	<1%	100%
<i>radiées</i>	Chambre	T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
1 mois ou moins	<1%	14%	31%	31%	18%	5%	<1%	100%
ensemble radiées	2%	15%	32%	32%	17%	3%	<1%	100%

Source : à partir de SNE

3.5.4. A Paris, des demandes ayant entre 2 à 4 ans environ d'ancienneté, pour lesquelles le taux d'attribution est proche de la moyenne

On dénombre environ 36 000 demandes dans cette situation (d'ancienneté en deçà, proche ou au-delà de la moyenne, estimée à 41 mois). Le taux d'attribution est voisin de 6%, comme pour l'ensemble des demandeurs. Les délais d'attente sont, pour le sous-groupe concerné, proches de la moyenne. Il s'agit donc là de situations encore communes pour la capitale.

Tableau 3-23 : Nationalité des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés choisies et autres, Paris

<i>demandes actives</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
de 23 à moins de 52 mois	65%	31%	4%	100%
autres	70%	26%	4%	100%
ensemble actives	69%	27%	4%	100%
<i>radiées</i>	Française	Hors Union Européenne	Union Européenne	total
de 23 à moins de 52 mois	65%	32%	3%	100%
ensemble radiées	76%	21%	3%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-24 : Origine supposée des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés choisies et autres, Paris

<i>demandes actives</i>	EU	NON EU	nd	total
de 23 à moins de 52 mois	40%	48%	12%	100%
autres	43%	46%	12%	100%
ensemble actives	42%	46%	12%	100%

Source : à partir de SNE

Tableau 3-25 : Origine supposée (AS/MA) des demandeurs (demandes actives et radiées), anciennetés choisies et autres, Paris

<i>demandes actives</i>	AS	MA	Nd	total
de 23 à moins de 52 mois	11%	26%	64%	100%
autres	10%	25%	65%	100%
ensemble actives	10%	25%	65%	100%

Source : à partir de SNE

Si l'on compare, au sein des demandes dont l'ancienneté se situe à l'intérieur des limites choisies, le profil des candidats dont la demande est restée active à celui des demandeurs auxquels un logement a été attribué, on observe que :

- la part des demandeurs dont la demande est active et celle des demandeurs auxquels un logement a été attribué est plus élevée qu'en moyenne concernant les demandeurs de nationalité hors UE (tableau 3-24) ;
- corrélativement, la part des demandeurs d'origine supposée hors EU est elle aussi plus élevée qu'en moyenne (tableau 3-23) ; Ces demandeurs devraient patienter encore longtemps (entre 2 et 4 ans à peu près) et ce moment-là leur serait plutôt favorable ;
- selon les indications fournies dans le tableau 3-25, on ne noterait pas, pour cette tranche d'ancienneté et globalement pour les autres, de différence significative de traitement selon qu'ils sont d'origine supposée AS (Afrique subsaharienne) ou MA (Maghreb) : tout se passerait à ce stade là comme en moyenne ;

- la part des demandeurs recherchant un T3 est plus élevée qu'en moyenne (tableau 3-26) ; celle de ceux auxquels a été affecté un T3 l'est également. Ce type de logement est fortement demandé : des tensions dans sa disponibilité dans la ville capitale sont-elles sources de délais d'attente encore longs ?

Notons encore que davantage de T4 sont attribués qu'en moyenne, au bout du délai d'attente considéré. Cette typologie serait-elle également soumise à des tensions particulières de marché ?

Tableau 3-26 : Type de logement recherché (demandes actives et radiées), anciennetés choisies et autres, Paris

<i>demandes actives</i>	Chambre	T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
de 23 à moins de 52 mois	1%	20%	33%	29%	14%	2%	<1%	100%
autres	1%	21%	34%	27%	14%	3%	<1%	100%
ensemble actives	1%	21%	34%	27%	14%	3%	<1%	100%
<i>radiées</i>	Chambre	T1	T2	T3	T4	T5	T6 et plus	total
de 23 à moins de 52 mois	0%	19%	31%	33%	15%	2%	<1%	100%
ensemble radiées	1%	23%	35%	26%	12%	3%	<1%	100%

Source : à partir de SNE

Les explorations conduites laissent transparaître la diversité des processus, face à la variété des profils des candidatures et des contextes locaux. Une même nationalité ou origine supposée peut exposer à un traitement *a priori* plus favorable (à Rennes par exemple), ou à la Camy (lorsque l'on a déjà attendu longtemps), à un traitement moins privilégié (à Plaine Commune par exemple lorsqu'il s'agit de voir sa demande aboutir très rapidement après son dépôt). Trouver des traits de convergence et ou de divergence, fortement marqués et affirmatifs, ne va alors pas de soi.

L'ancienneté moyenne des demandes, tous comme les délais d'attente, sont des marqueurs (de la rencontre d'une candidature avec l'objet recherché), complexes et qui méritent notamment d'être déclinés dans l'espace (une même durée ne revêt pas le même sens dans tous les territoires) et dans le temps (une moyenne agrège des durées souvent fortement variables). Les exploitations détaillées précédentes ont été conduites en cohérence avec cette vision. En se focalisant sur certains segments des anciennetés et/ou des délais d'attente, des spécificités apparaissent, tenant au « contenu social » des demandes (ce qu'elles représentent dans la trajectoire, en particulier résidentielle, des ménages) et à leur mode de traitement. Une vision unique peut alors difficilement s'imposer.

3.6. Des comparaisons entre les situations et profils de demandeurs (demandes actives) et ceux d'emménagés récents

Les fichiers dits gestionnaires mis à disposition pour 2 des terrains d'étude, organisés selon un même mode et gérés par une même entité dans chacun des cas de figure, autorisent des comparaisons entre les demandeurs dont la demande est toujours active et ceux qui, il y a 2 ou 3 ans, ont obtenu un logement. Dans le tableau 3-2 figurent des indications quant à ces bases de données ; le dictionnaire des variables présentes dans chacun d'eux est indiqué en Annexe 5.

Une fois précisés, pour chacun des cas d'étude, les traits principaux des demandeurs, des occupants, diverses évaluations sont réalisées de façon à comparer les profils (en termes socio-économiques, familiaux...) des ménages en question. L'hypothèse peut être faite que les candidats dont les profils sont proches de ceux des emménagés récents ont une forte probabilité de se voir attribuer un logement (leurs caractéristiques sont en adéquation avec l'offre au moment où les candidatures ont donné lieu à acceptation ; elles devraient coïncider avec celles de l'offre à venir). *A contrario*, les comparaisons devraient alors permettre de repérer des spécificités au regard de ces profils, à même de fonder de longues anciennetés des demandes, et délais d'attente.

3.6.1. Les demandeurs et les emménagés récents pour Site 2

Le fichier du Site 2 compte un peu plus de 6 600 demandeurs. La base extraite du SNE (cf. *supra*) faisait quant à elle d'un total de pratiquement 25 200 demandeurs recherchant un logement dans l'une des communes de l'agglomération de Plaine Commune. Les périmètres des 2 sources ne sont pas semblables, ni leur logique de constitution (dans un cas, il s'agit des demandes enregistrées ou transmises au bailleur et dans l'autre, des demandes portant en 1^{er} choix vers une commune de l'agglomération). L'ancienneté moyenne des demandes est d'ailleurs largement différente : elle est proche de 41 mois pour les demandeurs présents dans le fichier du Site 2, et voisine de 31 mois pour les demandeurs figurant dans l'extrait du SNE. Les comparaisons, terme à terme, des contenus et des résultats sont alors difficilement envisageables. Le mode de production des informations s'oppose au chaînage des traitements, et des conclusions.

Quelques traits spécifiques des demandeurs peuvent être mentionnés :

- Le profil des anciennetés n'est pas totalement semblable à celui observé sur la base des données SNE et valant pour la plupart des territoires. On note par exemple (schéma en Annexe 5) une faible présence des demandes les plus récentes, au profit d'une plus forte représentation de demandes plus anciennes (de 30 à 50 mois). Tout se passe comme si certaines demandes trouvaient difficilement, et plus difficilement qu'ailleurs, satisfaction⁷⁴ ;
- Les demandes peuvent être différenciées selon leur origine/provenance, qui n'est pas sans incidence sur leur ancienneté (tableau 3-27).

Les anciennetés des demandes émanant des candidats à la décohabitation sont significativement moindres que la moyenne, celles des candidats des quartiers ANRU sont significativement plus élevées ;

⁷⁴ Ou bien l'état de fait constaté pourrait-il provenir d'un déficit dans les radiations, une fois les logements attribués ?

- L'ancienneté des demandes augmente de façon significative avec le nombre de personnes dans la famille, et avec le type (/la taille) du logement recherché⁷⁵. Ce qui expose les demandeurs à des différentiels dans les délais d'attente pour obtenir un logement.

Tableau 3-27 : Ancienneté des demandes actives selon leur origine/provenance, Site 2

	nbe demandeurs	ancienneté moyenne, en mois
Anru	72	60
Demande externe (SID)	98	48
Demande Directe	2 458	40
Décohabitation	492	29
Mutation	2 990	42
Réservataire	508	52
ensemble	6 618	41

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : fichier gestionnaire

On dispose, par ailleurs, pour chaque demandeur, du nombre de propositions de logement qui lui ont été faites, du nombre de passages de son dossier de candidature en Commission d'Attribution (CAL), et de son nombre éventuel de refus (tableau 3-28).

Tableau 3-28 : Nombre de propositions de logement, de passages en CAL et de refus par le candidat, Site 2

	nbe de propositions	nbe de passages en commission	nbe de refus par le candidat
nbe demandeurs	6 616	6 616	6 616
Minimum	0	0	0
Maximum	13	10	12
Moyenne	0,614	0,420	0,351
coeff disp	1,937	2,053	2,623

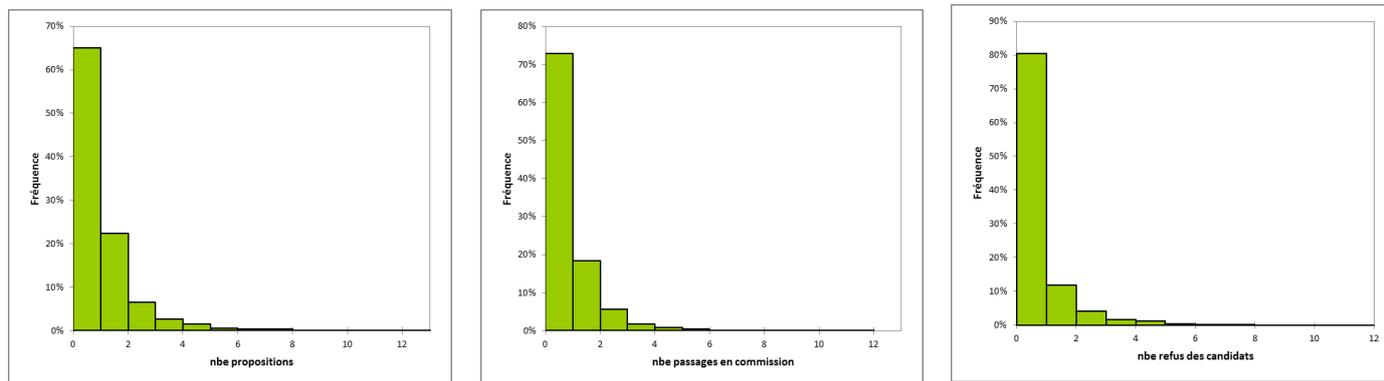
note : les nombres de refus par la CAL sont mentionnés et prennent toujours une valeur nulle

Source : fichier gestionnaire

En moyenne, un demandeur reçoit 0,61 proposition ; un peu moins (0,42) passe en CAL et les refus par les candidats sont encore moins élevés (0,35). Notons cependant que ces valeurs varient fortement selon les demandeurs (minimum et maximum et schémas ci-dessous). Certaines tendances dominent néanmoins : près de 2/3 des demandeurs ont reçu au moins une proposition ; près de 75% des dossiers sont passés au moins une fois en Commission ; 80% des demandeurs ont refusé au moins une proposition.

⁷⁵ L'ancienneté moyenne est par exemple de 33 mois pour un F1, de 38 mois pour un T2 ; elle s'élève à 46 mois pour un F4, à 47 mois pour un F5.

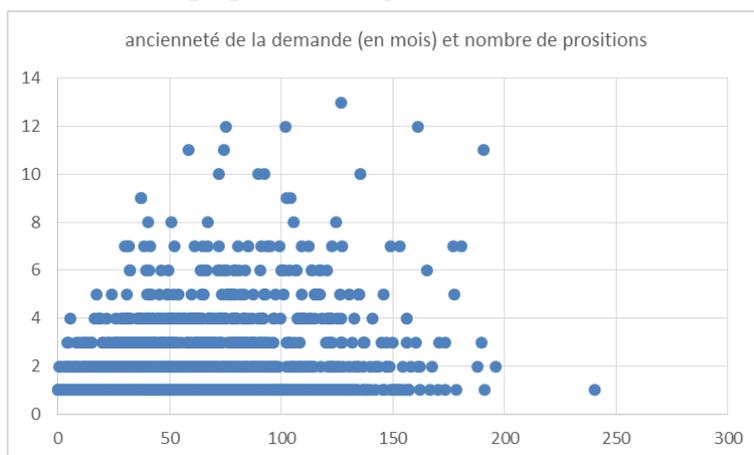
Schémas 3-29 : Distribution des nombres de proposition de logement, des passages en CAL et des refus des candidats



Source : fichier gestionnaire

Si l'on considère les candidats ayant reçu au moins une proposition, on observe que le nombre de ces dernières n'entretient pas de lien avec l'ancienneté de la demande (schéma 3-16). Il est des candidats ayant déposé leur dossier récemment et qui ont déjà reçu une proposition de logement ; d'autres, ayant attendu 5 ans ou plus, n'en ont également reçu qu'une. Il est des candidats ayant attendu 15 ans et plus et n'ayant jamais reçu de proposition. Les demandes font donc l'objet d'issues fortement différenciées.

Schémas 3-30: Nombres de proposition de logement et ancienneté de la demande, Site 2



Source : fichier gestionnaire

En première analyse, notons que le nombre de propositions entretient des liens de dépendance avec la provenance de la demande. Cette dernière ouvre alors vers des différences de traitement des demandeurs, et dans l'aboutissement ou non de leur candidature. Les candidats à la décohabitation, par exemple, reçoivent davantage de propositions que les autres, tout en ayant moins attendu. Les demandes directes, tout en attendant pratiquement comme en moyenne, sont destinataires de nettement moins de propositions.

Tableau 3-31 : Nombre de propositions de logement, de passages en CAL et de refus par le candidat, Site 2

	nbe demandeurs	ancienneté moyenne, en mois	nbe moyen de propositions
Anru	72	60	0,833
Demande externe (SID)	98	48	0,316
Demande Directe	2 458	40	0,405
Décohabitation	492	29	0,778
Mutation	2 990	42	0,672
Réservataire	508	52	1,156
ensemble	6 618	41	0,614

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : fichier gestionnaire

Parallèlement, quelques traits spécifiques des emménagés récents, occupant leur logement depuis 3 ans ou moins peuvent être mentionnés. Comparativement à l'ensemble des occupants du parc au sein du Site 2,

- les nouveaux occupants résident davantage que les anciens dans des ZUS et par ailleurs, davantage dans des petits logements (1 et 2 pièces) ;
- ils sont en moyenne plus jeunes que les occupants anciens ;
- on ne note pas de particularité concernant leur nationalité, par rapport à l'ensemble ; on compte cependant davantage d'occupants d'origine supposée Non EU (que dans l'ensemble des occupants) ;
- en lien avec l'âge des nouveaux occupants, on dénombre, proportionnellement, moins de retraités, et *a contrario*, davantage d'employés en CDD-stage-intérim et de personnes en CDI ou fonctionnaires.

Le type de logements disponibles durant la période considérée, leur localisation, les modes de gestion des candidatures en stock... ont ainsi conduit à un peuplement différent dans ses caractéristiques socio-économiques et familiales des résidents en place.

Plus avant, quels constats peut-on formuler, en comparant les profils des demandeurs et ceux des emménagés récents ?

En se fondant sur les rubriques communes au fichier des demandeurs et à celui des occupants, il est possible de mettre en perspective, pour les 2 populations : leur âge, la CSP (du demandeur ou occupant principal), le nombre de personnes (à reloger ou occupant le logement), le type de logement (recherché ou occupé), la commune souhaitée en 1^{er} ou de résidence, l'origine supposée des demandeurs et occupants (les tableaux détaillés, T1Site 2 à T7Site 2 se trouvent en Annexe 5).

Tableau 3-32 : Situation professionnelle des demandeurs et des emménagés récents, Site 2

CSP	demandeurs		emménagés récents	
	nbe	en %	nbe	en %
Apprenti	20	<1	11	<1
Artisan, commerçant, p. libérale	108	2	34	1
Autre	1 053	16	535	17
CDD, stage, intérim	369	6	199	6
CDI (ou fonctionnaire)	3 603	54	1 971	61
Chômage	909	14	271	8
Etudiant	32	<1	5	<1
Retraité	455	7	161	5
Nd	69	1	50	2
ensemble	6 618	100%	3 237	100%

note : les moyennes des sous-groupes significativement différentes de la moyenne d'ensemble, au seuil statistique de 95%, sont indiquées sur fond grisé

Source : fichier gestionnaire

Il apparaît que demandeurs et emménagés récents diffèrent peu quant à leur répartition en tranches d'âge ; les demandeurs sont un peu plus âgés que les emménagés récents. En lien, on compte parmi les premiers, proportionnellement plus de retraités ; les personnes au chômage sont également plus nombreuses, celles en CDI ou fonctionnaires le sont moins. Retraités et chômeurs auraient-ils moins de chance de voir leur demande de logement aboutir ?

Les personnes seules sont moins représentées parmi les demandeurs que parmi les emménagés récents et à l'inverse, les grandes familles (4 personnes et plus) le sont un peu plus. De ce fait, les demandes s'orientent vers des T4, plus recherchés qu'occupés par les personnes ayant récemment obtenu un logement. La taille de la famille et le type de logement demandé constitueraient-ils alors des freins à l'obtention d'un logement ?

Les demandeurs privilégient la commune-centre en tant que commune de résidence, en 1^{er} choix, et dans une proportion supérieure à celle des personnes s'étant vu attribuer un logement dans cette commune depuis trois ans ou moins. La forte concentration des demandes vers cette ville est-elle un obstacle à leur satisfaction ?

Soulignons encore que les parts relatives des différentes origines supposées (EU/Non EU ; AS/MA) sont très semblables, qu'il s'agisse des demandeurs ou des emménagés récents. Sur le plan statistique et compte tenu du protocole adopté, l'origine supposée n'apparaît pas, dans la gestion des demandes et des occupations de logement au sein du Site 2 et dans les villes concernées, comme un facteur massif et direct de différenciation entre les candidats à un logement social.

Au final, les différences entre les profils examinés sont peu nombreuses et/ou peu marquées. Certains traits interviennent vraisemblablement de façon défavorable pour les demandeurs (quant à l'aboutissement de leur demande) : leur âge et la taille de leur famille, leur situation professionnelle, leur choix de localisation... Ces éléments peuvent jouer de façon cumulative, jusqu'à aboutir à une ancienneté de la demande et à un délai d'attente particulièrement élevés.

Selon les données disponibles dans les fichiers communiqués, le parc social compte environ 15 700 logements ; à peu près 1 000 attributions sont faites chaque année (environ 824 en 2013 ; 865 en 2012 et 1 160 en 2011). Parallèlement, on compte un peu plus de 6 600 demandeurs. La file d'attente est alors longue, au regard des possibilités d'entrée. Le traitement des demandes inclut nécessairement des phases de sélection qui peuvent être cumulativement pénalisantes. Et ce d'autant que les caractéristiques de l'offre de logement se modifient lentement. D'autant encore que certaines

provenances des demandes (telle la décohabitation) peuvent au contraire donner lieu à un traitement distinct, et plus favorable, limitant d'autant les possibilités d'aboutissement des autres demandes.

3.6.2. Les demandeurs et les emménagés récents Site 1

Soulignons tout d'abord l'une des particularités concernant les emménagés récents, tels qu'on les recense et caractérise dans les fichiers disponibles. Elle tient à leur « filière » d'accès au logement ou, autrement dit, au parc du réservataire dans lequel leur logement se situe.

Ainsi, pour près d'1/3, les attributions se font sur le contingent préfectoral (il s'agit alors de demandes reconnues comme prioritaires). Retenons que leur traitement n'est pas toujours urgent ou qu'elles ne trouvent pas toutes rapidement satisfaction : le délai d'attente moyen, pour ces types d'attributions, est significativement plus long qu'en moyenne. Les délais, pour les autres types de parcs et de réservataires, diffèrent de la moyenne, mais pas de façon significative (sur le plan statistique).

Tableau 3-33 : Emménagés récents selon les contingents des réservataires et délai d'attente moyen, Site 1

<i>réservataires</i>	nbe	Médiane	délai d'attente moyen, en mois	coeff disp
Contingent Préfecture	507	16	22	0,89
Contingent Bailleur	350	14	20	0,99
Contingent Mairie	314	13	19	0,93
Contingent employeur	185	12	18	1,08
Contingent Site 1	172	13	21	1,08
Nd	109	15	20	0,75
Contingent Préfecture Fonctionnaire	57	15	19	0,89
Contingent autre	40	12	17	0,71
Conseil Régional Ile de France	13	11	15	0,72
Contingent Conseil Général	7	10	25	1,22
Organisme privé	1	18	18	0,00
ensemble	1 755	14	20	0,95

Source : fichier gestionnaire

Quels constats peut-on formuler, lorsque l'on compare les situations et les profils des demandeurs et des emménagés récents ? De façon analogue à l'exploration précédente⁷⁶, les tableaux détaillés des mises en perspective figurent en Annexe 5.

Pour l'essentiel, il apparaît que les dossiers de candidatures des demandeurs dont la demande est toujours active sont plus anciens que ceux des emménagés récents (tableau 3-31). Dit autrement, le processus de traitement des demandes, le contexte territorial, voire les politiques locales, conduisent à un aboutissement très rapide de certaines demandes très récentes) et à ce qu'une majorité de demandes soient satisfaites après un délai d'attente inférieur à la moyenne (18 mois).

⁷⁶ L'absence d'information sur la nationalité et sur les origines supposées des emménagés récents entrave, sur ce point, les comparaisons.

Tableau 3-34 : Ancienneté des demandes (demandeurs) et délai d'attente (emménagés récents), Site 1

	demandeurs	emménagés récents
nbe	4 934	1 755
1 mois et moins	-	3%
de 2 à moins de 4 mois	-	5%
4 à moins de 18 mois	44%	52%
18 à moins de 32 mois	29%	22%
32 à moins de 53 mois	19%	12%
53 à moins de 84 mois	5%	5%
84 à moins de 125 mois	2%	2%
125 à 175 mois	1%	<1%
ensemble	100%	100%

Source : fichiers gestionnaires

Par ailleurs, la proportion de personnes âgées de 50 ans et plus est plus élevée parmi les demandeurs que parmi les emménagés récents ; ceux-ci comptent davantage de personnes ayant entre 30 et 39 ans. Comme on a pu le constater à d'autres reprises, mais de façon plus sensible dans le cas précis, le processus d'attribution bénéficierait finalement davantage aux demandeurs plus jeunes qu'aux plus âgés.

On observe que les chômeurs, Rmistes et retraités sont plus fortement présents parmi les demandeurs que parmi les emménagés récents. Au sein de ces derniers, à l'inverse, on compte une plus forte part de salariés. La situation en matière d'emploi, et notamment le fait de ne pas en avoir, constituerait-elle un frein dans l'accès au logement social, une source de différenciation dans le processus de traitement des dossiers ?

Les demandeurs recherchent des logements de type T3 (plus qu'il n'en ait attribué) ; les emménagés obtiennent des T2 (davantage qu'il en ait demandé). Les écarts sont là délicats à interpréter. Ils peuvent tenir aux situations socio-familiales des uns et des autres, comme à l'état du parc et à l'offre disponible durant la période considérée.

L'exploration mériterait d'être poursuivie, en examinant un groupe de demandeurs particulier et dont on a perçu des spécificités. Ce pourrait par exemple être celui constitué par les chômeurs et Rmistes, moins représentés parmi les attributaires de logement que parmi les demandeurs. Quelles particularités à ceux qui ont obtenu récemment un logement, comparativement à ceux qui continuent à attendre ? Une variable unique d'analyse ne peut à elle seule, on l'a souligné, suffire à fonder une homogénéité de situations. Il est alors probable que des précisions continueraient à être apportées. La méthode ne serait cependant pas suffisante pour fournir la preuve, sur le plan scientifique, de l'existence ou non de faits majeurs de différenciations et d'inégalités patentées. Le stade actuel n'est qu'une première étape, nécessaire, avant la mise en œuvre de modélisations complexes et probantes.

Les conclusions intermédiaires de l'approche statistique

Le cadre des traitements, en bref

Des explorations ont été conduites à partir des différentes sources disponibles (à l'échelle nationale, l'ENL et les sorties de l'Infocentre du SNE à la maille départementale ; puis pour tout ou partie des sites d'étude, sur la base des données individuelles extraites du SNE ou provenant des fichiers gestionnaires). Par le biais de ces traitements statistiques emboîtés, l'objectif visé était d'affiner le regard porté sur l'ancienneté des demandes et sur le délai d'attente avant d'obtenir un logement social, en intégrant les caractéristiques (socio-économiques, familiales), les conditions de logement des demandeurs ainsi que la nature de leur demande (motif, logement et localisations recherchés).

Le fait de raisonner de façon successive à partir de plusieurs bases de données et en conjuguant les échelles était conçu comme devant conduire à cerner les convergences entre les résultats (attestant de leur robustesse) ou les divergences (engageant vers la formulation de nouvelles hypothèses voire de pistes complémentaires en termes de recherche ou de méthode).

Au terme de ces investigations, on rassemble les résultats essentiels auxquels on est parvenu, et considérés comme assurés à ce stade.

Rappelons tout d'abord quels étaient les objectifs et/ou questionnements fondant les traitements opérés. Chacune des explorations a été menée en dressant un état des lieux des anciennetés des demandes et/ou des délais d'attente : que peut-on dire d'eux, et comment varient-ils ? De façon liée, que nous disent ces variations à propos de différences de traitement des candidatures à un logement ? Notamment, la nationalité ou l'origine supposée des demandeurs sont couramment reconnues comme fondant des inégalités d'accès, voire des discriminations : apparaissent-elles, d'un point de vue statistique, comme des éléments-clés à la base de différences tangibles dans les attentes avant d'accéder à un logement ? Les demandes déposées par des candidats étrangers sont-elles traitées plus tardivement que les autres et parallèlement, leurs candidatures aboutissent-elles moins rapidement que d'autres ? Les éléments de résultats répondent, de façon isolée ou croisée, à ces interrogations.

Une convergence autour de l'importance des différences territoriales

De façon synthétique, dès l'abord de l'ENL, il apparaît clairement que l'accès à un logement social se joue dans une rencontre entre une offre et une demande, marquée par une tension plus ou moins intense selon les lieux. Que l'on examine les anciennetés des demandes ou les délais d'attente, il ressort qu'il existe bien des différenciations fortes dans l'accessibilité à des logements sociaux, entre territoires et au sein même de chacun d'eux. L'une et l'autre de ces durées sont ainsi nettement plus élevées en Ile de France qu'ailleurs, tout en n'étant pas identiques selon les départements. La capitale figure d'ailleurs un point extrême. Il en résulte, en particulier, que les demandeurs recherchant un logement dans la région, de nationalité autre qu'européenne, dont les candidatures sont les plus nombreuses, attendent plus longtemps que les autres. Le trait est d'autant plus marquant que leurs conditions de logement au moment du dépôt de la demande sont mauvaises. Les candidats en question sont donc pénalisés à plusieurs titres, dans leur trajectoire résidentielle.

D'emblée s'impose donc la nécessité d'une vision territorialisée, les tensions sur les marchés pouvant prendre des expressions particulières selon les lieux et de ce fait, contraindre de façon plus ou moins marquée l'itinéraire d'une demande, du moment de son dépôt à son aboutissement, avec l'attribution d'un logement.

Les sorties départementales du SNE ouvrent la possibilité de procéder à des analyses spatialisées, que ce soit pour les demandeurs dont la candidature est active ou pour ceux dont la demande a été radiée suite à une attribution de logement⁷⁷.

Mentionnons tout d'abord que, en dépit de différences dans le mode de constitution de ces sources d'information, les données issues de l'ENL et celles provenant du SNE convergent globalement lorsqu'il s'agit d'apprécier des aspects factuels (nombre de demandeurs, structure par nationalité, délais d'attente...), et surtout, de repérer de premiers traits différenciant les demandeurs et les nouveaux occupants, sur la base de leurs revenus par exemple. Il apparaît que le logement social est finalement sélectif, puisque les revenus (unitaires) des nouveaux occupants, dans la grande majorité des cas, sont supérieurs à ceux des demandeurs. Le rapport entre les premiers et les seconds diffère cependant selon les départements. La sélection ne s'opère pas partout de la même manière. Le rapport est même inverse dans certains départements (dans la Nièvre par exemple⁷⁸).

Des déclinaisons locales

Les analyses site par site confirment l'importance des liens entre type ou taille du logement recherché et importance de l'ancienneté de la demande ou du délai d'attente. Selon les lieux, les relations entre type de logement demandé et durée d'attente se déclinent néanmoins de façon particulière. Au sein de l'agglomération rennaise par exemple, les familles/ménages de petite taille et recherchant des logements de type T1 ou T2 font partie des plus désavantagés : ils attendent davantage qu'en moyenne, et même au bout de cette longue attente, les candidatures connaissent un faible taux d'aboutissement. A l'opposé, durant la période observée, à Plaine Commune, les demandeurs de ces mêmes types de logement ont vu leur demande rapidement satisfaite, et dans des proportions importantes. Comptent alors, pour la satisfaction des demandes, non seulement la tension locale sur le marché du logement social mais aussi les contraintes qui peuvent peser sur différents segments du parc (les logements familiaux de grande surface ici, les tailles plus modestes ailleurs...). Le fait que certains types de logement soient libérés ou construits à un moment donné conduit à considérer des candidatures qui portaient sur les typologies en question et qui, jusque là, par défaut d'offre n'avaient pas pu aboutir. De la sorte, le fait d'avoir attendu longtemps ne signifie pas obligatoirement que la probabilité d'avoir un logement est faible, voire nulle.

Les résultats conduisent donc 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. L'un et l'autre ne valent ni toujours ni partout.

Dit autrement, on peut alors conclure que la composition de la famille, orientant vers des typologies particulières d'habitation, variant entre autres avec l'âge des demandeurs et aussi avec leur nationalité ou origine supposée, expose alors le demandeur à une accessibilité inégale à un logement dans le parc social et ce, à la fois par le biais de la durées d'attente et par celui de la probabilité qu'elle arrive à satisfaction.

Un des traits marquants, mis en relief lors des traitements détaillés (fichiers SNE par site et fichiers gestionnaires), réside dans le fait que les demandes de logement social sont, dans la majorité des cas, des demandes de proximité. Le demandeur habite dans la commune-centre de l'agglomération et c'est là qu'il souhaite résider, en premier lieu. Les tensions de marché qui valent pour certains types de

⁷⁷ Aux dates et pendant les périodes mentionnées (cf. *supra*).

⁷⁸ Ce qui peut être expliqué par des particularités de l'offre et de la demande : une offre limitée (de logements individuels) pour les demandeurs aux revenus les plus élevés, trouvent alors, difficilement satisfaction et une offre abondantes (de logements collectifs dans le parc peu attractif et à faible loyer) pour les ménages aux budgets les plus modestes, voyant alors leur demande aboutir relativement rapidement.

logement se conjuguent alors à celles qui affectent certaines zones urbaines, davantage que d'autres. Le fait de chercher à occuper un logement dans la ville-centre (fortement choisie en 1^{er} lieu mais où le parc est fourni) et celui de rechercher un logement en périphérie (moins prisé mais où les logements sont plus rares) sont susceptibles *in fine* d'exposer les candidats à des durées d'attente semblables. Il apparaît alors que les différences dans les traitements des demandes et dans leur aboutissement se jouent à des échelles fines.

Les traitements unidimensionnels (variable par variable) sont peu conclusifs

A partir des sorties départementales du SNE comme sur la base des données individuelles, des explorations unidimensionnelles ont été conduites pour révéler des liens entre la durée d'attente et chacun des éléments des profils des demandeurs ou des caractéristiques des demandes. L'un de ces facteurs serait-il particulièrement déterminant, et davantage que les autres, livrant ainsi la clé de ce qui peut fonder des inégalités d'accès ou des différences de traitement dans l'accès au logement ?

Les explorations révèlent que la monoparentalité, par exemple, ne suffit pas, à elle seule, à expliquer des différences ; elle intervient, mais conjointement à la taille de la famille. Les analyses montrent encore que le motif de la demande est à lire en lien avec la situation des ménages demandeurs, que celle-ci soit familiale ou professionnelle.

On souhaitait parvenir à quelque résultat robuste. Dans les faits, il n'en est rien ou pas entièrement : les analyses conduisent à des résultats partiels, fluctuants. Mis à part si l'on considère cette variabilité elle-même comme probante. En réalité, les difficultés pour conclure de manière tranchée tiennent au fait que chacune des variables (ou des facteurs) considérées ne prend finalement sens qu'à la lumière des autres.

Ceci étant, les fluctuations constatées conduisent à rejeter l'éventualité d'un déterminisme causal simple, à partir d'un trait socio-économique ou familial, propre au demandeur.

La nationalité et/ou l'origine supposée des demandeurs jouent un rôle, conjointement à d'autres facteurs

Il ressort des analyses, de façon constante, que si la nationalité des demandeurs ou leur origine supposée (telle qu'elle résulte du traitement onomastique auquel il a été procédé) contribuent à des traitements différenciés des candidatures 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. Si des différences de traitement existent en fonction des nationalités, on peut faire l'hypothèse qu'elles sont agies et se manifestent de façon indirecte. Elles ne se laissent pas immédiatement déceler dans une approche encore globale. Dans certains cas, les demandeurs de nationalité non Européenne font par exemple l'objet d'un traitement plus favorable et plus rapide que les autres candidats, vraisemblablement en lien avec les politiques locales de l'habitat⁷⁹. A l'image de ce qui vaut pour chacun des éléments des profils retenus, 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. De la sorte, se dessinent en filigrane 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 constats convergent d'ailleurs, que l'on considère la nationalité ou l'origine supposée du demandeur (déterminée à partir de son nom). Le fait de raisonner sur la seconde plutôt que sur la première conduit à affiner le regard, et c'est là tout l'intérêt de l'approche onomastique. En dépassant

⁷⁹ Au sein de l'agglomération rennaise par exemple.

les catégorisations pré-établies (Union Européenne/non Union Européenne), il apparaît que la part des étrangers, d'Afrique subsaharienne ou du Maghreb diffère selon les lieux et en conséquence, le contenu des demandes. En comparant les profils des demandeurs et celui des emménagés récents, il ressort que la structure par origine supposée de la population nouvellement logée se cale globalement sur celle de la population en place ; ce qui ne fait pas apparaître de différence manifeste de traitement, selon ce critère (Site 2 par exemple).

L'ancienneté des demandes et le délai d'attente comme analyseurs ?

Au final, une même ancienneté de demande ou un délai d'attente analogue peuvent donc résumer (ou signifier) des demandes radicalement différentes, et des profils de demandeurs nettement contrastés. A l'inverse, des typologies multi-dimensionnelles conduites pour les demandeurs d'un site donné (annihilant ainsi une part des tensions de marché) laissent apparaître que des profils relativement semblables ne vont pas nécessairement de pair avec des anciennetés identiques.

De ce fait, le délai d'attente a une portée d'analyse relative en ce qu'il relève de liens variables avec les situations des demandeurs et avec les caractéristiques de leur demande. On peut néanmoins admettre que ce marqueur soit pris en compte dans l'analyse et/ou les réflexions : il est aisé à appréhender, il constitue une mesure objectivée dont chacun peut se saisir... Retenons cependant qu'il marque le terme du processus allant du dépôt de la candidature jusqu'à l'attribution d'un logement. En cela, il ne dit rien de la façon dont ce processus lui-même s'est déroulé.

Ceci étant, rendre compte de différences dans l'accessibilité au logement social et des modalités de traitement des demandes supposerait, y compris du point de vue statistique, que l'on considère terme à terme les éléments de départ du processus (le contenu de la candidature) et ceux qui valent à son arrivée (le type et la localisation du logement attribué). Le délai d'attente ne rend pas compte en particulier de la congruence ou non entre le logement recherché et le logement obtenu. Il n'est donc qu'un analyseur partiel. Il ne dit rien de l'adéquation entre une demande, portée par un ménage, avec la situation finale de logement qui en résulte. Ne figure-t-il pas principalement le produit d'un ajustement, plus ou moins pragmatique, entre une offre contrainte et le traitement dont elle a fait l'objet ?

Le délai d'attente, situé au sein d'un processus et d'un contexte

Au terme des traitements et au vu de leurs résultats, en résumé, il apparaît central de souligner que, 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. L'analyse de l'ancienneté de la demande et du délai d'attente, en tant que produits de processus situés, suppose la compréhension des mécanismes qui composent ces processus, des pratiques qui se succèdent tout au long des itinéraires en question. Les analyses qualitatives sont alors décisives pour expliciter ces ressorts, et dépasser le caractère descriptif des traitements statistiques, au moins tels qu'on a pu les conduire.

Le délai d'attente, comme élément normatif ?

Les analyses effectuées pour les départements ont conduit à souligner la fragilité des moyennes des anciennetés des demandes et des délais d'attente. Y compris pour les sites d'étude, comptant moins de demandeurs que les départements, la dispersion est forte autour du délai d'attente moyen. Selon les lieux et au sein même des agglomérations, les proportions de candidats attendant plus ou moins que la

moyenne varient. La part des demandes d'ancienneté exceptionnellement longue est elle aussi fortement variable. Plus avant, et compte tenu du peu de pertinence des moyennes, quelle valeur alors attribuer à une donnée unique et unidimensionnelle, telle que le délai anormalement long ? Comme tout indicateur, il relève d'une diversité de situations de demandeurs. Ceux-ci ont attendu un même laps de temps, mais pour des raisons souvent fort diverses. Le délai anormalement long, ou toute autre durée moyenne ou médiane, peut-il alors être retenu comme un élément normatif justifiant la mise en place de procédures, elles-mêmes normalisées, de priorité et d'urgence ? De son seul fait et au nom de son instrumentalisation, est-il à même de fonder, la catégorisation de demandeurs, les désignant alors comme prioritaires ?

On peut encore se demander si l'ancienneté ou le délai, moyens ou anormalement longs, sont suffisamment significatifs pour appréhender toutes les situations qui justifieraient de modalités spécifiques (et urgentes ou accélérées) de suivi et ce, même si une égalité, formelle, de traitement devait être rompue ? Les analyses ont fait apparaître des profils singuliers de ménages en difficulté, sociale ou de logement, et qui pourtant attendent longuement. Elles ont également attiré l'attention sur des « publics » particuliers qui pourraient justifier d'une attention spécifique. C'est par exemple le cas des retraités ou des demandeurs âgés. Dans plusieurs cas et sites, ces candidats figurent parmi ceux dont l'ancienneté de la demande et/ou le délai d'attente sont élevés. Ils ne justifient pas de mesures d'urgence puisqu'ils sont logés, sans être (trop) contraints par leurs revenus. Les logements qu'ils occupent ne sont cependant pas toujours adaptés. Le fait de différer le traitement de leur candidature freine leur trajectoire résidentielle et également, la libération de logements pouvant faire l'objet de nombreuses demandes, s'opposant alors de fait à la fluidité au sein du parc. Est-il strictement incontournable, pour apprécier les situations et fonder leur traitement, de se cantonner aux catégorisations normatives et pré-établies ?

Des explorations à poursuivre, sous différents angles

On a souligné (chapitre 1) combien les possibilités d'analyses (statistiques) étaient contraintes par les matériaux empiriques disponibles, eux-mêmes conditionnés par la façon dont ils sont produits et par les objectifs qu'ils servent. Ceci étant, l'ampleur et la portée des éléments de résultats auxquels on est parvenu tiennent également aux techniques d'analyse, principalement exploratoires, telles que mobilisées.

La démarche suivie est perfectible. En particulier, si l'état de la demande, tel qu'il a été dressé, est informatif, il ne l'est que partiellement au regard de la problématique de la recherche. Toutes les candidatures, par le biais de la censure opérée du fait de la prise en considération du fichier à une date donnée, sont placées sur un même pied d'égalité. Toutes n'ont cependant pas la même probabilité d'aboutir vers l'obtention d'un logement. Cette éventualité est même quasi-nulle dans certains cas, si on se fonde sur l'importance constatée des délais d'attente (plusieurs années) valant pour certains ménages. Autant l'analyse en l'état est porteuse de connaissances en décrivant le stock des demandes, autant pour être pleinement démonstrative, doit-elle s'affranchir de la limitation imputable à l'effet de censure. Ceci est tout à fait envisageable grâce à l'utilisation de protocoles adaptés (Bonnal *et al.*, 2013, par exemple).

Par ailleurs, afin de réduire la multidimensionnalité observée (cf. *supra*), des explorations détaillées ont été conduites en prenant pour focale des éléments susceptibles de fonder une homogénéité de situations, de façon à tenir un raisonnement dans des conditions aussi égales par ailleurs que possible. Ainsi a-t-on constitué des catégories d'analyse : une même nationalité ou une même origine supposée déterminerait une homogénéité de situations ; des demandeurs à revenus semblables seraient

relativement comparables, au regard des procédures de sélection des candidatures, quand ce facteur est présenté comme jouant un rôle décisif... Dans le même esprit, des typologies multidimensionnelles (de départements et surtout de demandeurs, à Plaine Commune par exemple) ont été construites. Ces dispositifs conduisent à la production d'états détaillés, nuancés (des candidats constituant des sous-groupes homogènes, la mise en relief d'éléments différenciant des sous-groupes dans un contexte local donné...). Ces états, pour instructifs qu'ils soient, conservent un côté descriptif ; ils ne sont ni probants, ni démonstratifs au sens où l'entendent les statisticiens.

Le parti pris méthodologique est donc à « parfaire », si l'on souhaite dépasser les limitations scientifiques en question.

Au moins deux partis s'offrent alors. L'un consisterait à procéder par typologies, en les sophistiquant, donnant à voir la diversité des configurations et en les explicitant. En demeurer à ce stade peut être tenu comme recevable lorsque les analyses portent sur des faits sociaux et situés. L'autre consisterait à s'orienter vers la confection, puis l'utilisation de modèles économétriques pertinents, servant effectivement à des raisonnements tenus toutes choses égales par ailleurs et à repérer le poids relatif des variables d'analyse (de la nationalité ou de l'origine supposée des demandeurs en particulier). Le choix entre l'une et l'autre de ces deux options suscite des débats parmi les spécialistes (cf. note méthodologique relative aux traitements onomastiques) et plus globalement, sur le terrain des recherches en sciences sociales.

De façon complémentaire, un autre protocole méthodologique pourrait être mis en œuvre. On l'a mentionné, un même délai d'attente ou une même ancienneté de la demande ne revêtent pas une signification analogue selon que, durant ce laps de temps, un ou plusieurs logements ont été proposés au candidat. Et encore selon que ces propositions ont donné lieu à des refus soit du candidat lui-même, soit en Commission d'attribution. Des événements, à l'initiative des parties impliquées, ont infléchi le cours du processus et lui ont conféré une orientation spécifique. Le fait qu'ils se produisent ou non, les issues qui leur sont données, contiennent en germe des moments de choix, ouvrant potentiellement sur des inégalités de traitement, voire sur des discriminations. En cela, importe la trajectoire des demandes et les faits qui l'ont –ou non – marquée. Des informations de ce type n'existent pas dans les fichiers disponibles au niveau national. Elles figurent dans des fichiers locaux, à l'initiative de leurs gestionnaires ou suite à une demande qu'on leur a adressée. Il s'agirait alors de remédier à ce manque d'informations et quand on reconnaît qu'il s'agit là de dimensions centrales pour les analyses (des inégalités de traitement et des discriminations).

Un nouveau dispositif méthodologique pourrait être mis en œuvre. Il consisterait pour un panel (illustratif ou représentatif ?) de candidats à un logement social d'observer le devenir de leur demande, depuis son dépôt jusqu'à l'obtention éventuelle d'un logement, en portant une attention particulière aux moments-clés (enregistrement, propositions...) qui marquent son itinéraire⁸⁰. L'analyse se prêterait, par comparaison et au sein de contextes relativement homogènes du point de vue des tensions des marchés, au repérage de ce qui intervient de façon favorable/défavorable, y compris et surtout lorsqu'il s'agit de l'extranéité des ménages. L'un des avantages résiderait dans l'analyse des mécanismes de sélection, de différenciation, en train de se faire, plutôt que de se fonder sur un état intermédiaire (l'ancienneté des demandes) ou un résultat (le délai d'attente). Elle permettrait par ailleurs d'éviter les biais inhérents aux comparaisons entre demandeurs, attributaires de logement et emménagés récents quand les fichiers mobilisés ne sont pas totalement appareillés pour ce faire.

⁸⁰ Ce protocole constituerait bien une façon de placer les demandeurs au centre de l'analyse, et du processus.

L'inconvénient du protocole proposé réside dans l'observation de longue durée qu'il suppose, mis à part si l'on choisit de reconstruire l'itinéraire des demandes en se fondant sur les récits et les reconstructions qu'en font les ménages. Ceci étant, il présenterait au moins deux types d'avantages. Le premier résiderait dans une triangulation effective et itérative d'éléments de méthodes quantitatives et qualitatives ; cette articulation apparaît comme essentielle, au regard de la problématique abordée, et serait féconde. Le second tient au croisement des regards disciplinaires que ce protocole engagerait ; ce croisement est primordial, et il est à la mesure de la complexité des faits étudiés, en lien avec la multiplicité des dimensions qu'ils engagent.

CHAPITRE 3. LE SYSTEME NATIONAL D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN FRANCE ET SES DECLINAISONS LOCALES : DES PROCESSUS DE SELECTION ET DE TRI

La décision d'attribution d'un logement social est détenue de façon souveraine par la commission d'attribution d'un bailleur et la procédure s'effectue au niveau local. Elle s'inscrit cependant dans un cadre réglementaire national précis et gouverné par des principes directeurs : le droit au logement et la mixité sociale.

L'objet de ce chapitre est de comprendre comment l'accès au logement social s'organise localement dans un cadre juridique et institutionnel contraint ainsi que la manière dont les acteurs locaux s'approprient les principes de droit au logement et de mixité sociale dans la mise en œuvre des attributions.

1. L'attribution d'un logement social en France : une procédure complexe partiellement réglementée

1. 1. L'accès au logement social : acteurs et procédure

La France fait partie des pays européens comptant un parc social assez abondant ayant plutôt une vocation « généraliste », en visant à loger tous les salariés (Lévy-Vroelant, Tutin, 2010). La procédure dite « d'attribution » qui régle l'accès à ces logements est encadrée par la loi (article L441 du code de la construction et de l'habitation). Nous présenterons d'abord les acteurs qui participent à cette procédure, puis nous en exposerons les critères de sélection, tels qu'ils sont définis par le cadre législatif avant d'en énoncer les principales étapes⁸¹.

1.1.1. Les acteurs de l'attribution

La diversité et multiplicité des acteurs qui interviennent dans les processus d'attribution contribuent à la complexité du processus de sélection et à l'éclatement de la décision. Les logements sociaux sont construits et gérés par des organismes autorisés à conventionner avec l'Etat. Il s'agit principalement d'organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), et de sociétés d'économie mixte (SEM), voire d'associations. Parmi les premiers, on distingue les sociétés anonymes sans but lucratif, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et les établissements publics, les offices publics pour l'habitat (OPH⁸²). Tous sont soumis à la même réglementation et leurs activités principales sont la construction ou l'acquisition, puis la gestion de logements conventionnés.

De nombreux acteurs participent à la construction de logements sociaux en France, que ce soit par l'apport de foncier, d'un financement ou d'une garantie financière. Les principaux sont l'Etat, les

⁸¹ Le cadre juridico-institutionnel tel qu'il est présenté ici, est celui qui était en vigueur au moment de la mise en œuvre de cette recherche et des travaux de terrain entre la mi-2013 et la mi-2014. Il n'est donc pas tenu compte des apports de la loi Alur de mars 2014, sur lesquels nous reviendrons en conclusion.

⁸² Les OPH sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Créés à l'initiative d'une collectivité territoriale (commune, département, etc.).

collectivités locales et les Comités Interprofessionnels du Logement⁸³ (CIL). Que ce soit par la loi ou sous forme conventionnelle, ces trois catégories d'acteurs bénéficient de droits de « réservation », qui leur permettent de proposer des candidats à l'attribution d'un logement social.

Selon les montages des opérations, les droits se répartissent selon les proportions suivantes :

- L'Etat dispose d'un contingent de 30% de logements⁸⁴ qui se répartit entre 5% destinés aux fonctionnaires de l'Etat et 25% principalement destinés au logement de publics considérés comme « prioritaires ».
- Lorsqu'une collectivité territoriale (souvent une commune) apporte sa garantie financière aux prêts souscrits par l'organisme auprès de la Caisse des dépôts, celle-ci bénéficie d'un droit de réservation portant sur 20% des logements. Ce contingent peut être supérieur si la collectivité apporte d'autres contributions (en foncier par exemple).
- Les CIL apportent le plus souvent des financements complémentaires aux organismes d'HLM et se voient en contrepartie accorder, par voie conventionnelle, un droit de réservation proportionnel à leur investissement (cela peut aller jusqu'à 50% des logements réalisés).

De façon plus ponctuelle, d'autres acteurs peuvent être détenteurs de droits de réservation en contrepartie de financements complémentaires ou dans le cadre de conventions passées avec les organismes d'HLM (certains ministères, la CAF, des associations, etc.). Lorsque tout le parc n'est pas réservé par une des voies évoquées, le solde, que l'on désigne parfois sous le terme de « contingent organisme », relève en direct de la gestion de l'organisme bailleur qui peut, le cas échéant, renégocier des conventions de réservation. Les droits de réservation de logement donnent droit à désigner des candidatures pour les logements en question.

1.1.2. Les critères de priorité du code de la construction

La seule condition réglementaire requise pour déposer une demande de logement social est la régularité de la situation administrative du demandeur sur le territoire français. Pouvoir y accéder est également soumis à des conditions de ressources : celles-ci doivent être inférieures à des plafonds réglementaires qui dépendent des catégories de logements (indiqués en annexes⁸⁵). A la fin des années 2000, en incluant les Prêts locatifs sociaux (PLS), les plafonds rendaient éligible près de 75% de la population⁸⁶.

De plus, des critères de priorité sont fixés par le législateur. L'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) stipule que lors de l'attribution, sont prioritaires *notamment* :

- les « *personnes en situation de handicap ou [les] familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap* »,
- les « *personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence* »,
- les « *personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition* ».

⁸³ Les CIL sont des associations régies par la loi 1901, dont l'objet est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette participation, souvent dénommée "1% logement" et ses acteurs sont désormais regroupés sous le nom d'Action Logement.

⁸⁴ Le préfet peut déléguer par convention ses droits de réservation au profit du maire ou, avec l'accord de celui-ci, au président de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il est compétent en matière d'habitat.

⁸⁵ Les plafonds de ressources sont publiés chaque année par circulaire. Ils sont déclinés selon la zone géographique où est situé le logement et selon la composition familiale.

- Les « personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ».
- Les « personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un PACS, justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires ».

Le code de la construction et de l'habitation ne précise pas davantage la hiérarchie entre les motifs de priorité. En pratique, c'est donc aux réservataires que revient la mission de désigner les candidatures transmises en commission d'attribution de logement (CAL) et à la commission des bailleurs de sélectionner le demandeur à qui le logement sera attribué.

1.1.3. Un déroulement précisément règlementé

Tel qu'il est dessiné par la loi et la réglementation du logement social, le cheminement d'une demande est censé suivre le parcours suivant :

- | |
|--|
| <p>1. Le dépôt et l'enregistrement de la demande au numéro unique
Le dépôt d'une demande peut se faire auprès d'un bailleur HLM ou d'une SEM, d'une commune, d'un EPCI, d'un collecteur 1% ou d'un service de l'Etat. Ces lieux de dépôt doivent être formellement désignés comme lieux d'enregistrement de la demande de logement social selon des modalités variables⁸⁷.
Le demandeur de logement s'inscrit par le biais d'un formulaire normalisé (CERFA) et se voit délivrer une attestation comportant un "numéro unique" d'enregistrement départemental (ou régional en Ile-de-France). Il fournit ensuite les pièces justificatives dont la liste est arrêtée par le législateur. C'est lors de cette étape qu'est constitué le dossier du demandeur.</p> |
| <p>2. La désignation des candidats par le réservataire du logement
Lors de la mise à disposition d'un logement, le bailleur identifie le réservataire du logement et l'informe de la vacance du logement. C'est le réservataire qui recherche un ou plusieurs candidat(s) et le(s) propose au bailleur.</p> |
| <p>3. L'instruction du dossier et sa vérification par le bailleur
L'instruction du dossier peut être réalisée en amont par le réservataire ou directement par le bailleur en collaboration avec certains partenaires (villes, associations, etc.). Le dossier et les pièces sont contrôlés par le bailleur.</p> |
| <p>4. Le passage en Commission d'Attribution de Logement (CAL)
Le dossier de candidature du demandeur est examiné en commission d'Attribution. Il peut être validé (si consensus il y a entre les membres de la commission), ajourné ou rejeté (en exposant les motifs de refus).</p> |
| <p>5. L'attribution du logement en CAL
La CAL se déroule chez le bailleur (siège ou antenne locale selon son organisation territoriale) et est souveraine pour attribuer un logement.</p> |

Pour autant, chacune de ces étapes n'est pas encadrée avec précision par le législateur.

⁸⁷ Pour plus de précisions, voir le site de l'Agence National d'Information sur le Logement (ANIL, <http://www.anil.org/>).

L'article L 441-1 du CCH relatif aux conditions d'attribution des logements et aux plafonds de ressources encadre deux étapes de la procédure d'attribution : l'enregistrement de la demande et l'attribution du logement en commission.

1.2. Un cadre législatif focalisé sur deux étapes : l'enregistrement des demandes et la commission d'attribution

1.2.1. Le dépôt d'une demande : un préalable théorique à toute attribution

Pour pouvoir bénéficier d'un logement social, une demande doit être déposée et renouvelée chaque année. La mise en place en 1998 du « numéro unique » attribué à chaque demandeur de logement social avait facilité et rendu plus transparentes les procédures d'enregistrement des demandes. Le système comportait cependant des lacunes car un demandeur pouvait détenir plusieurs « numéro unique » selon les départements où il avait déposé sa demande. Ceci était potentiellement générateur d'inégalités et rendait par ailleurs difficile la gestion coordonnée de la demande. La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (MLLE) a modifié le dispositif afin de simplifier et d'uniformiser les démarches sur le territoire national.

Pour déposer sa demande dans un des services enregistreurs, il suffit en théorie de se munir d'une pièce d'identité ou d'un titre de séjour et de compléter le formulaire CERFA⁸⁸.

Depuis 2010, le fichier de la demande est nourri, sur une base déclarative, par les informations contenues dans un formulaire standardisé⁸⁹. La demande est assortie de pièces justificatives dont la liste est arrêtée⁹⁰. A chaque demandeur est attribué un numéro unique d'enregistrement, valant quel que soit le lieu de dépôt.

L'enregistrement d'une demande ainsi que la délivrance du numéro unique sont effectués soit par les services de l'Etat, soit au sein des départements (au niveau régional en Ile-de-France⁹¹) par un service dédié⁹². Depuis 2011, les informations sont centralisées à travers le Système National d'enregistrement (SNE).

Les demandes doivent être déposées auprès de services d'enregistrement, dont l'action est supposée être coordonnée au niveau départemental ou au niveau régional en Ile-de-France. Si les organismes d'HLM et les SEM (Sociétés d'Economie Mixte) sont toujours tenus d'assurer ce service, ces opérateurs ne sont pas les seuls impliqués. Les collectivités locales réservataires et leurs groupements, les employeurs, les collecteurs d'Action Logement et les CCI (Chambres de Commerce et d'Industrie) ont également la possibilité de devenir services d'enregistrement⁹³. Pour cela, les collectivités territoriales doivent émettre une délibération et les collecteurs doivent en faire la demande. S'agissant de l'Etat, les préfets désignent dans chaque département un service (mandataire) chargé des

⁸⁸ L'article R441-1 du Code de la construction et de l'habitation stipule que les destinataires du parc social sont limités aux « personnes physiques de nationalité française et [aux] personnes physiques admises à séjourner régulièrement sur le territoire français » [voir en annexes l'article complet].

⁸⁹ Selon les termes de l'article R. 441-2-2 du Code de la Construction et de l'Habitat. Un arrêté du 28/03/11 fixe le contenu du formulaire en annexe.

⁹⁰ Parfois les services de dépôt peuvent exiger des pièces complémentaires aux demandeurs pour enregistrer leur demande.

⁹¹ Ce numéro unique régional est censé favoriser la régionalisation des attributions de logement social.

⁹² Il en va de même pour le renouvellement de la demande.

⁹³ Depuis la loi ALUR, les collecteurs d'Action Logement sont tenus d'enregistrer les demandes des salariés des entreprises cotisantes.

enregistrements correspondants⁹⁴. De la sorte, les demandes ne sont théoriquement pas censées être dépendantes d'un lieu et d'un type d'acteurs ; elles s'intègrent dans un système porté collectivement, organisé au plan national.

Pourtant, au sein des terrains étudiés, les types de lieux où un demandeur peut déposer sa demande varient: à Paris, à Saint-Denis ou à Rennes, les personnes peuvent se rendre à la mairie mais ce n'est pas le cas à la CAMY où à Nevers.

Au sein de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines, le service logement communautaire est chargé de l'enregistrement des demandes et de leur instruction depuis 2004. Plus aucune commune ne détient de service logement. Quel que soit leur lieu de résidence, les demandeurs peuvent déposer leur formulaire CERFA dans l'une des trois antennes de l'agglomération ou auprès de l'un des bailleurs sociaux présents sur le territoire.

A Rennes, les demandeurs peuvent déposer leur formulaire de demande auprès de l'une ou l'autre des 38 communes de l'agglomération, à l'appui d'un formulaire unique et d'une liste commune des pièces justificatives. Les bailleurs sociaux n'enregistrent pas la demande. Les demandes déposées sont ensuite enregistrées dans un fichier centralisé qui est relié au serveur du SNE pour l'attribution d'un numéro unique.

A l'inverse, dans l'agglomération de Nevers, les demandes peuvent uniquement être déposées auprès des bailleurs. Aucune commune n'a souhaité être lieu d'enregistrement, ni l'agglomération.

L'article L441-2-1 dispose qu'aucune attribution ne peut être prononcée si la demande n'a pas été enregistrée et n'a pas donné lieu à l'émission d'un numéro unique départemental, ou régional en Ile-de-France. La demande doit être en cours de validité, c'est-à-dire renouvelée chaque année⁹⁵.

Dans les faits, certains collecteurs mettent pourtant en œuvre une procédure dérogatoire en désignant des candidats qui ne disposent pas d'un numéro unique⁹⁶.

1.2.2. L'attribution en CAL : une décision partiellement encadrée

La composition de la CAL est encadrée par l'article L 441 et comprend :

- Sept membres ayant voix délibérative :
 - Six membres désignés par le conseil d'administration de l'organisme, dont un représentant des locataires
 - Le maire de la commune où sont situés les logements (ou son représentant)
- Des membres présents à titre consultatif
 - A sa demande, le Préfet du département ou l'un de ses représentants.
 - A Paris, Marseille et Lyon, le maire de l'arrondissement concerné (ou son représentant)
 - Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de Programme Local de l'Habitat (ou son représentant)
 - Un représentant des associations agréées par le Préfet, menant des actions d'insertion ou en faveur du logement des personnes défavorisées.

⁹⁴ L'article R 441-2-1 du Code de la Construction et de l'Habitation énonce quelles sont les personnes morales compétentes pour enregistrer les demandes de logement social.

⁹⁵ Depuis décembre 2013, l'usager peut renouveler sa demande en ligne. Le dépôt en ligne sera possible à partir de juillet 2015 et d'ici la fin de cette même année, le dépôt de pièces justificatives correspondantes sera également ouvert. D'ici à 2016, le télé-service offrira également la possibilité de suivre l'état d'avancement de sa demande. Depuis janvier 2015, le dépôt de nouvelles demandes peut également être fait en ligne (sur le site www.demande-logement-social.gouv.fr).

⁹⁶ C'est ce que nous avons pu constater lors de notre enquête de terrain, à travers les discours recueillis et les observations.

C'est une commission d'attribution – CAL – (créée dans chaque organisme d'habitation à loyer modéré) qui est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif social en France. C'est la seule instance dotée de cette compétence.

Les dossiers des candidats positionnés sur chaque logement sont étudiés par les membres de la CAL et les décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. Un procès-verbal est établi à l'issue de chaque commission. Les demandeurs dont le dossier a été présenté en commission reçoivent parfois une lettre les informant du choix effectué par la commission à l'examen de leur candidature pour un logement précis.

Outre la composition de la CAL, d'autres éléments sont encadrés par la loi : le nombre de candidats à présenter pour un logement ainsi que la justification de refus d'une candidature positionnée sur un logement social.

Depuis la publication du décret du 28 novembre 2007, toute commission d'attribution doit examiner au moins trois demandes pour un même logement à attribuer, exception faite des candidatures de personnes désignées par le Préfet dans le cadre du droit au logement opposable (DALO) où une seule demande peut être présentée en CAL⁹⁷.

Pour autant, les pratiques divergent selon les sites étudiés. A Rennes par exemple, le système mis en place conduit à présenter en CAL les candidats retenus un par un.

« Le système de hiérarchisation et de priorisation de la demande, il se passe du côté du réservataire, y compris bailleur, sur ces demandes de mutation, et non pas du côté de la CAL. Nous, bailleurs, on ne hiérarchise pas entre 3 candidats qu'on nous propose. Le système est fait de telle sorte que l'on nous propose les candidats les uns après les autres. Le système de cotation et de scoring fait qu'il y a un ordonnancement, et fait que les 3 candidats sont choisis par la commune en amont de la CAL, même si elle nous les propose un par un. La CAL ne voit jamais 3 candidats. »

Bailleur

A Nevers, chez les deux bailleurs rencontrés, seuls les logements neufs donnent lieu à trois propositions par logement à attribuer. Pour le reste, compte tenu de la faiblesse de la demande, un seul dossier passe en CAL.

A la CAMY, les pratiques divergent ou diffèrent selon les antennes du service communautaire du logement. Alors que l'une des antennes présente systématiquement trois candidatures en commission d'attribution, une autre en propose une seule. La justification avancée est de ne pas créer de déception pour les demandeurs dont les dossiers ont été refusés.

1.2.3. La mise en relation entre offre et demande et la sélection des demandeurs par le réservataire : un angle mort de la réglementation.

Pour chaque logement libéré, le bailleur se tourne vers le détenteur du droit de réservation. Chaque réservataire désigne des candidats suivant sa propre logique, qui s'explique en partie par la manière dont s'est élaboré le système du logement social en France.

Le contingent des services de l'Etat, en dehors des 5% de logements réservés aux fonctionnaires, est destiné à l'accueil des publics prioritaires, les plus mal logés et dits « défavorisés ».

⁹⁷ Aux termes de l'article 2 du décret du 22 avril 2010 relatif au droit au logement opposable.

La pratique prédominante des communes est de privilégier les habitants de leur territoire ou les candidats qui ont un lien avec ce territoire, comme l'ont montré plusieurs recherches⁹⁸. Qu'elle dispose ou non d'un contingent propre, la ville occupe toujours un statut particulier dans la procédure d'attribution. Le maire ou son représentant est membre de droit des commissions d'attribution portant sur des logements situés sur le territoire de sa commune et son vote représente un poids prépondérant. La commune dispose ainsi d'un « droit de regard » sur toutes les attributions effectuées sur son territoire.

Répondre à la demande pour un réservataire d'Action Logement signifie avant tout répondre à la demande de l'entreprise cliente⁹⁹. Si le collecteur prend en compte obligations et critères légaux, son activité s'inscrit avant tout à une logique commerciale. L'enjeu pour un collecteur est de fidéliser l'entreprise, ce qui n'est pas sans incidence dans le processus de sélection des demandeurs.

Les bailleurs ont, quant à eux, des orientations diversifiées qui renvoient principalement à des logiques de gestionnaires de logements. Leurs pratiques peuvent différer selon leur statut (office rattaché à une collectivité ou ESH), leurs relations avec la commune, etc. Certains peuvent par exemple privilégier les demandes émises par leurs locataires (demandes de décohabitation, de mutation) et ainsi favoriser des parcours résidentiel.

Selon les configurations locales et les éventuelles délégations de contingent, la désignation des demandeurs est plus ou moins répartie entre les différents acteurs.

La Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines possède un système particulièrement intégré au niveau de l'agglomération. En plus du contingent communautaire, la CAMY est en effet délégataire des contingents communaux et du volet « personnes défavorisées » du contingent préfectoral. La CAMY dispose ainsi de plus de la moitié des réservations sur l'ensemble du territoire (entre 50 et 55%), ce qui lui confère un pouvoir important dans le processus de sélection des candidats et d'attribution des logements..

A Rennes, les organismes d'HLM ont aussi délégué leurs contingents à la Ville de Rennes, puis à Rennes Métropole. Seuls les contingents des logements 1% sont gérés directement par les collecteurs d'Action Logement.

Sur le territoire parisien, le système d'attribution des logements sociaux se caractérise par une multiplicité de réservataires, particulièrement importante :

90% du contingent détenu par la Ville de Paris se trouve concentré au sein des quatre bailleurs qui lui sont liés (Paris Habitat, la RIVP, la SGIM et la SIEMP). Le poids de la Ville dans la gouvernance de ces bailleurs est très important (elle détient, par exemple, 65% de la RIVP et 75% à la SGIM).

Le contingent de la Préfecture est quant à lui très concentré chez un seul bailleur, Paris Habitat, qui représente 57% de ses droits de réservation.

Les contingents des CIL sont répartis de manière beaucoup plus homogène chez l'ensemble des bailleurs. Mais ils peuvent représenter une part importante du parc de certains d'entre eux (un quart des droits de réservation pour I3F, lui-même filiale d'un CIL).

Le contingent propre de Paris Habitat est abondant (16 000 logements à Paris).

⁹⁸ Catherine Bourgeois parlait à cet égard de « clôture » des frontières communales (Bourgeois, 1996)

⁹⁹ C'est ce qui ressort du discours des différents interlocuteurs rencontrés comme nous le verrons plus loin.

Des contingents importants appartenant à des grandes administrations (ministères, préfecture de police, Assistance Publique des Hôpitaux de Paris ou région Ile-De-France) ou entreprises telles que la RATP, la SNCF, etc.

La multiplicité des réservataires tend à segmenter et à autonomiser des pratiques et des mécanismes de sélection. La sélection des candidats à l'échelle des mairies d'arrondissement introduit une autre segmentation spécifique au territoire de Paris. En effet, chacune d'entre elles dispose de son propre contingent et désigne chaque année des candidats pour environ 1 200 logements, soit un tiers du total des désignations du contingent global de la Ville de Paris.

A Saint-Denis, on retrouve plutôt une désignation par réservataire.

Enfin, à Nevers, les attributions sont faites par les commissions des bailleurs sociaux, qui sélectionnent les candidats dans le fichier partagé de la demande, le plus souvent sans passer par les réservataires traditionnels : le contingent préfectoral est délégué aux bailleurs sur la base d'une convention de gestion qui garantit que 25% des attributions se font, en flux, à des ménages relevant des accords collectifs, du DALO, des sorties d'hébergement et à ceux dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLA-I. La Préfecture garde la main sur le contingent des fonctionnaires de l'Etat (5%), mais l'utilise très peu. Il n'y a pas de contingent communal sur le stock de logements sociaux, malgré les garanties d'emprunt que les villes apportent aux opérations. En revanche, dans les opérations neuves, elles disposent d'un droit de réservation de 20%. Le bailleur Logivie, de par son actionnariat (l'actionnaire de référence est le CIL LOGEHAB), réserve 50% de ses logements à Action logement. Dans ce cas, les demandes ne sont pas intégrées au fichier partagé.

Ce rapide passage en revue de la gestion des attributions dans les cinq sites étudiés montre la multiplicité des modalités d'organisation au niveau local.

Entre le dépôt d'une demande de logement et la désignation d'un candidat par un réservataire, plusieurs étapes sont à l'œuvre : l'instruction du dossier et le processus de sélection.

La loi énonce les critères à prendre en compte pour l'attribution des logements : il doit être tenu compte « *notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs* » (Article L 441-1).

Pour autant, la considération de ces critères ne résout pas la question de la mise en relation entre l'offre et la demande. Un très grand nombre de ménages peuvent correspondre à un même logement et la loi ne dit rien sur les processus de sélection. Dans la dernière partie, nous étudierons comment se déroule concrètement cette mise en relation, en nous penchant sur les pratiques des chargés d'attribution.

1.3. Les politiques et filières d'attribution et leurs effets excluants

Avant même d'enclencher la procédure de sélection, tous les demandeurs ne sont pas traités de la même façon par les réservataires, chacun prenant en considération la demande, correspondant à ses orientations¹⁰⁰.

Ainsi les réservataires rencontrés adoptent le plus souvent un positionnement relatif aux autres.

La responsable du service habitat d'une municipalité explique cette distribution des demandes et nous raconte comment le traitement des demandes de logement par la Ville vient s'inscrire « en creux » par rapport à la position des autres réservataires :

« Donc voilà, quand quelqu'un travaille dans une entreprise de plus vingt salariés qui cotise au 1%, on leur demande d'abord de se renseigner pour savoir qu'ils peuvent avoir accès aux logements 1%. Si c'est le cas, on va intervenir auprès du collecteur auprès duquel ils sont inscrits pour demander que le relogement soit pris en charge par le collecteur. Si c'est quelqu'un qui remplit les critères du DALO, on les encourage à remplir un dossier DALO. S'ils sont labellisés, pareil, on intervient auprès de la préfecture pour signaler la labellisation et qu'il soit pris en charge par la préfecture. S'ils ne sont pas labellisés, à ce moment-là, effectivement, ils peuvent entrer dans nos critères. Il y a également les gens qui sont chez un bailleur social, qui demandent une mutation. Les bailleurs prennent en charge, souvent, leurs demandes de mutation, généralement. (...) C'est une première approche, pour essayer de voir si... la prise en charge du relogement ne peut pas être faite par un des partenaires. Lorsque la preuve est apportée que ce n'est pas possible, que quelqu'un n'entre dans aucune de ces catégories, à ce moment-là, on commence, effectivement, à étudier le dossier... »

Ville

Le service logement de l'intercommunalité qui gère plusieurs contingents, procède de la même façon :

« Maintenant, bon, en fonction du contingent, si c'est un mairie, c'est clair qu'on va choisir quelqu'un qui est de la commune. Le Maire voudra quelqu'un de la commune. [...] Si c'est un contingent mairie, on fera une requête informatique des gens qui habitent à X et qui souhaitent X. [...] S'il est à X, contingent préf, là, on va prendre la liste du plus ancien au plus récent, quelle que soit la commune. Si le premier et plus ancien habite Y, et bah on lui fera la proposition. Voilà. »

Communauté d'agglomération

Cette orientation de fait est dans certains cas formalisée par les acteurs institutionnels. Dans une des communes étudiées, une commission « d'agrément des demandes » se réunit une fois par mois pour examiner les demandes déposées ou renouvelées le mois précédent. La commission est composée d'élus et des représentants du service de l'habitat de la commune. Un courrier communiquant la décision de la commission est par la suite adressé aux ménages demandeurs. Ceux qui ne sont pas agréés sont orientés vers un réservataire plus adéquat. S'il est affirmé que le dossier est transmis par le service de la ville au réservataire en question, il semble que dans les faits, ce ne soit pas toujours le cas.

Chez le bailleur observé, une délibération du conseil d'administration notifie que les critères « prennent en compte les objectifs de chaque réservataire qui disposent d'un droit exclusif de proposition dans des délais déterminés sur leur contingent respectif. Dans le cadre réglementaire et en tenant compte de ses contraintes propres, chaque réservataire doit pouvoir contribuer d'une part à

¹⁰⁰ Ce filtre de sélection est exacerbé par le recours à des fichiers de gestion de la demande propre à chaque réservataire comme nous le verrons en troisième partie. L'importance de ce « filtre » était déjà souligné par Hubert Dubedout dans son rapport en 1983 : « Les réservations interviennent pour une part souvent majoritaires dans les attributions ; elles en constituent en général une donnée parfaitement obscure et non publique » Dubedout H., 1983, *Ensemble, refaire la ville*. Rapport du président de la commission nationale pour le développement des quartiers, La documentation française, p. 57).

la mixité sociale des quartiers et d'autre part à la réalisation des objectifs exprimés par la Communauté d'agglomération et par le bailleur :

- *La Préfecture en privilégiant notamment
les sorties d'hébergement ou d'habitat précaire,
les ménages ayant trouvé ou retrouvé un emploi,
les ménages ayant des ressources modestes,
les ménages éligibles au DALO ou labellisés « accords collectifs ».*
- *Les villes pour les primo demandeurs qui sollicitent énormément les Maires et les Maires Adjointes chargés du logement et pour contribuer notamment à la résorption de l'habitat insalubre.*
- *Les collecteurs pour l'ensemble des salariés.*
- *Enfin l'office, qui, à travers son contingent propre n'a pas la capacité de régler toutes les situations, doit assurer une réponse équilibrée à nos orientations. Dans ce cadre il doit permettre le parcours résidentiel de ses locataires et l'attribution d'un premier logement aux décohabitations du parc.*

La spécificité de chaque réservataire est renforcée par la gestion de leur fichier alimenté par le public reçu, chaque réservataire ayant un fichier distinct. »

Dans cette même délibération, les membres de la commission d'attribution ont défini deux types de critères :

- *ceux qui serviront aux services pour travailler sur le contingent propre et traiter prioritairement certains dossiers ;*
- *ceux qui, valables quel que soit le contingent, seront pris en compte en commission d'attribution et aideront à la prise de décision.*

Or les critères évoqués ci-dessus ne sont pas les mêmes, reflétant l'appréhension variable des candidatures selon la filière de désignation. La délibération précise que « *le contingent propre doit favoriser la mobilité résidentielle de ses locataires et les décohabitations du parc* » et que « *ces demandes sont donc priorisées par rapport aux primo demandeurs* ».

A l'échelle d'un territoire, les orientations de chaque réservataire n'étant que rarement diffusées et publiées par l'ensemble des acteurs, cette façon pragmatique de procéder exclut potentiellement des demandeurs qui se seraient inscrits « au mauvais endroit » par méconnaissance de ces procédés. Ce manque de transparence n'est pas sans effet sur le périmètre des demandeurs effectivement pris en compte.

Le demandeur doit ainsi procéder à un décryptage afin de savoir où déposer sa demande s'il souhaite qu'elle ait le plus de chance d'aboutir. La personne qui envisage de s'inscrire comme demandeur de logement social dispose d'un large panel de lieux d'enregistrement. Or celui-ci est fondamental et détermine fortement la prise en compte et l'instruction du dossier.

Derrière le lieu d'enregistrement se pose la question du réservataire et des communes souhaitées. Si la personne relève du contingent auprès duquel elle a enregistré sa demande et si elle souhaite être logée dans cette commune ou dans une commune du périmètre d'intervention du réservataire, le cas échéant, la demande sera bien prise en compte. Si la personne dépose sa demande auprès du réservataire dont

elle ne relève pas ou dans une commune au sein de laquelle elle ne souhaite pas se voir proposer un logement, sa demande sera certes enregistrée mais ne sera pas traitée par ce service instructeur¹⁰¹.

Se pose dès lors la question de la « remontée » ou de la trajectoire de cette demande auprès du réservataire et des communes concernés et *in fine* de sa prise en compte. Elle alimentera la base SNE mais aura peu de chance d'être visible et traitée dans un délai restreint.

« Si les candidats ne souhaitent pas être logés sur la commune, ils ne sortiront pas. Cela dit, ils ont un numéro unique régional et peuvent être sortis par quelqu'un d'autre. Et on les informe au moment où ils déposent la demande qu'on ne traitera pas leur demande s'ils ne demandent pas notre commune. [...] C'est que nous, on est guichet d'enregistrement pour le numéro unique donc, en gros, on reçoit 100% des demandeurs et on a que 20% des réservations. Donc... faut l'expliquer, ça, aux gens. Effectivement, s'ils ne sont pas de Mortagne, s'ils ne demandent pas Mortagne, on va l'enregistrer leur demande, mais nous, on ne peut rien faire pour eux s'ils ne demandent pas Mortagne quoi. [...] En pratico-pratique, on explique aux gens dans la petite plaquette qu'il faut qu'ils aillent déposer leur dossier là où ils veulent être relogés, mais sachant que, très souvent... les villes, y compris quand elles sont guichet d'enregistrement pour le numéro unique, ne reçoivent que les gens qui habitent sur leurs communes. [...] Et donc les gens qui arrivent à Mortagne pour faire enregistrer leur demande, ils ne sont pas d'ici. [...] Parce que les autres ne jouent pas le jeu. Cette famille, son dossier ne sera jamais sorti. Très clairement, son dossier ne sera jamais sorti, c'est clair. »

Ville

Tous les demandeurs, quel que soit le lieu de l'enregistrement, sont en effet enregistrés dans la base du SNE. Or cette base n'est jamais celle directement mobilisée pour rechercher les candidats. Chaque réservataire dispose en effet de son propre fichier, recensant les candidatures déposées auprès de son service. Les enjeux liés au lieu du dépôt de la demande de logement sont importants et conditionnent largement la considération et le traitement de la candidature. Pour autant, sur le site internet des services publics, dans la rubrique « où déposer sa demande de logement social » il est uniquement indiqué que :

« Le formulaire doit être déposé dans un service qui enregistre les demandes :

- *soit auprès d'un bailleur social,*
- *soit auprès de la mairie,*
- *soit auprès du comité interprofessionnel du logement (CIL) d'Action Logement si vous êtes salarié d'une entreprise cotisante au 1% logement. Pour le savoir, il convient de se renseigner auprès de son employeur.»¹⁰²*

Seuls les salariés dont l'entreprise cotise au 1% logement sont orientés vers les CIL (où ils sont dépendants de leur entreprise). Les autres demandeurs ne disposent d'aucun élément leur permettant d'affiner leur choix de se tourner vers tel ou tel réservataire ou vers telle ou telle commune.

Le risque inhérent d'exclusion de certains demandeurs rend primordial, dans la configuration actuelle des filières de désignation, l'enjeu de l'information dispensée aux demandeurs ou candidats ainsi que leur orientation comme nous le développerons plus loin.

¹⁰¹ De plus, les délais d'enregistrement peuvent être affectés : chez l'un des bailleurs étudiés où la mutation est une orientation stratégique, les premières demandes de logement ne sont pas enregistrées en priorité.

¹⁰² Source : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F10007.xhtml#OuSAd> consulté le 05/12/2014.

1.4. La filière d'Action Logement : une logique commerciale qui prévaut et une prise en compte de la demande tributaire des priorités de l'employeur¹⁰³

Les collecteurs d'Action logement jouent un rôle important dans le processus d'attribution de logements. Ils constituent une filière d'accès au logement social pour les salariés des entreprises soumises au 1% et peuvent représenter jusqu'à un logement sur deux attribué dans certains immeubles ou ensembles.

Le dossier administratif qui doit être adressé au collecteur pour un enregistrement de la demande doit comporter une attestation de l'entreprise. Cette dernière conditionne la prise en compte de la demande à une sorte de validation par l'employeur.

« On demande au salarié de s'inscrire en ligne dans nos systèmes d'informations et ensuite, une fois que la demande a été validée par l'entreprise, nous, c'est la contrainte qu'on impose, c'est l'accord de l'entreprise pour recevoir la demande. »

collecteur Action logement

Chez un autre collecteur, la façon de procéder est similaire.

« Il y a des collecteurs où il y a un enregistrement en ligne. Nous on ne l'a pas encore mis en place mais elle est dans les tuyaux. Aujourd'hui c'est l'entreprise qui nous sollicite, enfin non c'est l'entreprise qui nous donnera son accord. C'est le demandeur qui va remplir sa demande de CERFA et qui avec l'accord de l'entreprise va nous l'adresser. Et c'est T. enfin les équipes locatives qui vont enregistrer les demandeurs dans la base et attribuer un numéro en fonction de l'étape. »

collecteur Action Logement

Dans les entreprises de plus de 300 salariés, une commission logement doit se réunir et étudier les demandes de logement en définissant des priorités. Si le fonctionnement de la commission logement relève du comité d'entreprise, il semblerait que le choix final de positionnement des candidats appartienne plutôt à la direction.

« Alors, généralement, la commission logement, elle propose et c'est la direction qui décide... c'est un peu comme ça que ça se passe. »

collecteur Action logement

Pour les entreprises de plus petite taille, les modalités de sélection sont moins encadrées et dépendent des circuits internes propres à chaque entreprise.

« Pour les moins de 300 salariés, il n'y a pas de règles parce qu'il n'y a pas de commissions logement donc là, c'est un peu en fonction de ce qu'il se passe dans l'entreprise. Soit il y a une assistante sociale mais ça peut être une assistante sociale inter-entreprises, soit il n'y a pas d'assistante sociale mais il y a un responsable RH qui s'occupe des demandes et qui essaye de mettre un petit peu de priorités dans tout ça (...) Donc on a des textes qui encadrent tout ça mais dans la réalité du terrain, nous, on voit souvent arriver des dossiers prioritaires parce que la personne, c'est elle qui a obtenu de l'assistante sociale une priorité mais... On a parfois envie de dire à l'assistante sociale : « vous savez, je ne suis pas sûre que ce soit le plus prioritaire. » Mais pour l'assistante sociale, c'est le plus prioritaire. On doit tenir compte de la priorité de l'entreprise. »

collecteur Action logement

¹⁰³ Dans le cadre de la recherche, deux collecteurs ont pu être rencontrés. Ils ont été choisis car ils sont ceux qui détiennent le plus grand nombre de logements réservés au titre d'Action Logement sur les deux terrains investis lors de la phase qualitative. L'un de ces deux collecteurs est celui qui réalise le plus grand nombre de relogement (au titre d'Action Logement) en Ile-de-France.

« Les entreprises nous donnent des priorités qui émanent de CE et d'une politique interne. Dans le même sens que certaines vont refuser certaines candidatures, d'autres vont refuser de nous transmettre certaines demandes parce qu'elles ont moins d'un an d'ancienneté. Quand la demande nous arrive c'est que l'entreprise a validé ses priorités en fonction du CE. »

Responsable des services locatifs Direction départementale d'un collecteur Action Logement

L'activité des collecteurs répond donc avant tout à une logique commerciale

« On a un devoir commercial vis-à-vis des entreprises adhérentes. C'est-à-dire qu'on a un engagement vis-à-vis de nos entreprises adhérentes à reloger les salariés de ces entreprises adhérentes. C'est une démarche client-fournisseur. Notre entreprise cliente, si elle n'est pas contente de son fournisseur Action Logement, elle en change (...). Donc dans les critères de rapprochement, bien évidemment, l'entreprise rentre en ligne de compte, bien évidemment. »

collecteur Action logement

L'enjeu pour un collecteur est donc de fidéliser l'entreprise cliente, ce qui n'est pas sans incidence dans le processus de sélection des demandeurs comme l'explique la responsable du service logement d'un collecteur :

« Donc fidéliser l'entreprise c'est, lorsqu'on lui a relogé 100 salariés en 2012, c'est de lui dire, en gros, « en 2013, on va faire pareil. » Voilà, c'est d'essayer au maximum de reporter nos résultats d'une année sur l'autre. »

collecteur Action logement

Cela a également une incidence sur leur façon de procéder au positionnement des candidats.

« On évite d'envoyer ce que l'on appelle les multi-propositions c'est-à-dire d'envoyer un logement à 10 ou 15 personnes. Parce que les entreprises ne le souhaitent pas et on n'oublie pas que notre client c'est l'entreprise et d'autre part ça va générer des conflits, des déceptions et des frustrations. [...] On envoie la proposition, voilà monsieur untel correspond à ce logement, on le lui propose. Après c'est vrai... il arrive que l'entreprise refuse pour diverses raisons quand la personne est en arrêt maladie... et là on refait un bon de visite pour un autre salarié. »

collecteur Action Logement

Au prisme de ces exigences diverses, l'ancienneté de la demande selon le collecteur n'est pas toujours un critère déterminant :

E. : - D'accord. Du coup, l'ancienneté de la demande de logement n'entre pas, à ce stade... ?

I. : - Dans l'entreprise, ça peut rentrer en compte. Si, si. Il y a des entreprises qui sont très attentives à l'ancienneté de la demande de logement et l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Oui, oui.

E. : - D'accord. Qui sont quand même deux choses tout à fait différentes.

I. : - Tout à fait différentes, tout à fait différentes, tout à fait, oui. »

collecteur Action logement

« Après les propositions elles sont faites sur un certains nombres de critères dont l'ancienneté de la demande. Si on a un logement pour qui on a deux trois candidats qui correspondent on va bien sûr privilégier le salarié qui est enregistré depuis plus longtemps. Ou alors la priorité des priorités c'est bien sûr les DALO. Après on a aussi des critères d'urgence, les personnes à la rue, les femmes battues... »

collecteur Action logement

Des investigations complémentaires mériteraient d'être menées pour mieux comprendre les modalités et les logiques de hiérarchisation des demandes des salariés.

1.5. Le poids du pouvoir local : un élément à part entière du système

1.5.1. La participation des élus à la procédure d'attribution

L'implication des élus dans le système des attributions se vérifie dans tous les sites étudiés, quelle que soit l'organisation locale.

A Rennes par exemple, le système d'accès au logement social repose sur une gouvernance intercommunale et un fort portage politique de Rennes Métropole. Les communes conservent malgré tout un pouvoir important en matière d'attribution à deux étapes importantes de la sélection des candidats.

- Au moment de l'enregistrement de la demande et de l'instruction des dossiers : si la méthode de classement de la demande est partagée par l'ensemble des partenaires (communes et bailleurs de l'agglomération), elle intègre également des critères propres à chaque commune dans la pondération globale (voir grille de cotation ci-dessous).
- Au moment de la sélection du candidat dont le profil correspond au logement libéré. Ce sont bien les communes qui ont le pouvoir de sélectionner les candidats proposés en CAL.

A Nevers, même si elles garantissent les emprunts souscrits par les bailleurs, les communes n'ont pas de Service logement et ne font pas usage de leur droit de réservation. En revanche, les élus sont présents dans les commissions. L'adjoint au logement de la ville de Nevers joue à ce titre un rôle important.

« L'adjoint au Maire représente la Ville dans les commissions d'attribution. Au niveau des attributions, on passe toujours par lui. Quand on a un courrier qui arrive sur la question des attributions, on lui transmet. Et je pense qu'il reçoit beaucoup de courrier directement au cabinet ou au secrétariat des élus. Nous, on ne voit pas ces courriers. De temps en temps, je vois passer des réponses qui ont transité par notre direction, mais je n'en maîtrise pas les éléments, c'est directement passé par l' élu. »

Ville

Les élus des autres municipalités de la communauté d'agglomération neversoise peuvent également participer directement aux commissions d'attribution.

« Certains maires viennent régulièrement, d'autres ne viennent que quand ils ont un dossier à défendre, mais dans ces cas-là, généralement, les choses se gèrent aussi en amont avec les services. Pour la Ville de Nevers, l' élu vient à toutes les commissions. La Ville est à la fois au conseil d'administration et à la CAL. La présidente de la CAL est également élue de la ville et conseillère générale. Varenne-Vauzelle a une personne qui vient aussi aux commissions de façon systématique, ce n'est pas une élue. Mais à la Maire de Nevers, il n'y a pas de référent dans les services. »

Bailleur

« Même en l'absence de contingent formel, les mairies sont sollicitées en première ligne lorsque des logements sont libérés, en empruntant parfois des voies informelles. »

« Lorsqu'un logement se libère ou est vacant, nous envoyons systématiquement l'information à tous les maires des communes concernées. Donc, s'ils ont des demandes, ils peuvent nous les envoyer. Car quelquefois des gens ont fait des demandes en mairie ou l' élu connaît et nous envoie quelqu'un. »

« Ensuite, il y a le site internet sur lequel on peut déposer sa demande, cibler une commune et repérer le patrimoine disponible et déposer une demande en ligne. »

Bailleur

A Paris, le Maire de la ville ainsi que les maires d'arrondissement concernés sont représentés à toutes les CAL.

A la CAMY, le système d'attribution étant largement pris en charge par la communauté d'agglomération (lieu d'enregistrement et de désignation) et le contingent municipal délégué à la CAMY, on peut se demander quel rôle revient aux élus communaux. Dans les faits, les maires sont généralement présents dans les commissions d'attribution et pour chaque proposition de logement, la CAMY informe l' élu de la commune où se situe le logement.

D'après les services communautaires, les représentants des communes qui ont intégré récemment la CAMY sont satisfaits de ce système et y voient un intérêt pour loger leur population.

« Cela permet aussi de satisfaire leur demande. Si je prends l'exemple des communes rurales dépourvues de logements sociaux. Les habitants viennent voir le maire, les jeunes cherchent des logements... Il n'y a pas de logements sociaux sur son territoire mais il y en a chez le voisin. En rentrant dans un dispositif communautaire, nous, on peut y répondre au niveau de l'agglomération, puisqu'on dispose du contingent préfectoral et du contingent communautaire. Nous pouvons assurer le logement des demandeurs des communes rurales à l'échelle communautaire. Donc les élus de ces communes ont un avantage énorme à rentrer dans le dispositif. »

Au début de la mise en place de la délégation du contingent municipal, les services communautaires reconnaissent avoir dû faire preuve de pédagogie auprès des maires pour leur « vendre » le dispositif intercommunal.

« C'est extrêmement sensible le logement. C'est un outil pour les maires... Ce qui fait que nous devons être très pédagogues. C'est un travail de longue haleine que nous avons engagé lorsque sur nous avons mis en place le dispositif, nous avons dû convaincre les maires qu'ils avaient intérêt à intégrer le dispositif. »

Service logement, communauté d'agglomération

L'adhésion des représentants des communes au système repose sur la promesse de perpétuer la préférence pour les habitants de leurs communes respectives, sur les contingents communaux.

« Quand on reçoit un logement sur une commune X. Si on est en contingent mairie, la priorité, c'est quand même de loger quelqu'un de la commune. Et si on est hors contingent mairie, on travaille toujours en partenariat avec les communes de toute manière. Le but de la réussite de notre système c'est qu'on travaille en partenariat avec les communes, tout le temps. »

Service logement, communauté d'agglomération

Ces analyses sont au diapason des conclusions des travaux de Fabien Desage qui a mis en évidence la « municipalisation de l'intercommunalité » (Desage, 2005 ; 2012).

La pratique consistant à privilégier les demandeurs issus de la commune où le logement est localisé ne soulève apparemment pas de difficultés.

« En priorité, on positionne quelqu'un de la commune. Ça, c'est tout à fait normal. Surtout pour les petites communes rurales qui ont fait l'effort de construire du logement locatif social. Elles ont des demandeurs qui sont en attente... Et même si c'est nous qui avons la compétence, l'administré, lui, il va voir son maire... pour avoir un logement sur le programme récemment livré. Donc c'est normal que pour ces petites communes rurales nous priorisons les ressortissants communaux. C'est normal. »

Service logement, communauté d'agglomération

Si la décision de politiques de peuplement, la production d'orientations et de consignes afférentes, entrent pleinement dans les prérogatives des élus, leur intervention dans le processus d'attribution des logements sociaux pose davantage de questions. Selon les terrains, elle est à géométrie variable et oscille entre accueil des demandeurs, partenariat avec le service attribution et placement direct de candidats.

La coopération avec le service des attributions peut par exemple s'alimenter par les situations relevées par les élus, qu'elles leur aient été mentionnées par un intermédiaire, par courrier ou bien encore à l'issue d'un échange direct avec le ménage demandeur – notamment dans le cadre « d'audiences » (sur lesquelles nous reviendrons).

1.5.2. Une conséquence directe sur les désignations : la valorisation de l'ancrage

Au filtre des filières d'attribution et de leurs logiques propres s'ajoutent les orientations politiques des réservataires qui dépassent le ciblage de certaines catégories de populations.

La question de la prise en compte des attaches au territoire fait largement consensus dans le processus d'attribution et guide les pratiques de sélection. Tous réservataires confondus, 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 et de répondre aux enjeux de filière pour les communes et intercommunalité réservataires de logements sociaux.

Ainsi, selon que le demandeur a ou non un lien avec le territoire¹⁰⁴, le suivi de son dossier emprunte des voies différentes comme l'explique la responsable du service logement d'une municipalité.

« Il y a une qualification dans le dossier. Le dossier dépend du contingent de la ville ou pas. Dans les notes, on note... dans notre mémo... et puis on qualifie le dossier comme étant un dossier relevant du contingent de la ville. Donc on a ceux qui relèvent du contingent de la ville et ceux qui ne relèvent pas du contingent de la ville ».

Ville

Dans l'intercommunalité étudiée, le droit de désignation du contingent communal est détenu par le service communautaire. Pour autant sont systématiquement positionnés des ressortissants de la commune sur les logements libérés au titre du contingent communal¹⁰⁵.

« Sur le contingent de la commune on met systématiquement quelqu'un de la commune et si il n'y a personne de la commune qui peut aller sur ce logement, on prend contact avec le maire et on discute directement pour positionner quelqu'un en étant toujours attentif à la mixité dans la proposition par rapport au lieu, à l'opération [...] Je favorise évidemment essentiellement les ressortissants de la commune. Déjà parce qu'il y a matière, on a quand même beaucoup de demandeurs de logements sur la commune, donc c'est pas innocent que sur le contingent mairie, je propose essentiellement des ressortissants de la commune. Après, si je veux ouvrir, je vais ouvrir sur le contingent préfecture ou sur le contingent communautaire mais pas sur le contingent communal. »

Service logement, communauté d'agglomération

Sur ce site, il est fait état de la confiance que les maires accordent au service logement et leur acceptation des sélections opérées. Cette confiance s'explique d'abord par le fait que les services communautaires tiennent compte pour les logements relevant du contingent communal de l'ancrage des candidats, ensuite qu'ils travaillent en toute transparence avec les maires sur la base d'échanges fréquents durant lesquels la municipalité a l'occasion d'attirer l'attention sur certains dossiers, voire de co-décider des positionnements.

« Les communes ne sont pas dépossédées et nous travaillons en étroite collaboration. Par exemple, pour la Ville-centre, on va élaborer une fiche navette à destination de Monsieur le maire où on va

¹⁰⁴ Nous avons ainsi relevé toute une palette d'appréhension du lien au territoire : résidentiel, professionnel, social, présent ou passé.

¹⁰⁵ Les pratiques à l'œuvre divergent lorsqu'il est question du contingent préfectoral. Sur ce dernier, les chargés d'attribution auraient en effet d'avantage la possibilité d'élargir la palette des candidatures positionnées.

positionner nos trois candidats, avec toutes leurs informations. Il arrive que Monsieur le maire ne retienne pas nos propositions, parce qu'il a d'autres priorités...»

Service logement, communauté d'agglomération

«En fin de compte, ici, on a toujours travaillé en transparence. Ça c'est très important. De... faire participer le maire au maximum, de toutes les communes, de leur donner quand même, malgré tout, le pouvoir d'attribuer quand même des logements à certains administrés, dans la mesure du raisonnable (...). Les maires interviennent régulièrement, mais toujours, en échangeant, en discutant, en demandant notre avis.»

Service logement, communauté d'agglomération

Ainsi, dans le cadre de la livraison de logements neufs, des réunions de pré-commissions d'attribution ou « d'harmonisation » peuvent être organisées. Elles rassemblent divers acteurs impliqués dans la procédure afin qu'ils se fixent des objectifs en termes de peuplement et des règles pour positionner les candidats. Dans le cadre de ces opérations, quel que soit le contingent concerné, les logiques d'ancrage communal guident la procédure de sélection.

« I. : On a livré un nouveau programme, donc moi je trouve tout à fait naturel d'associer l'élu, il y a pas de soucis. Donc j'ai fait un travail de titan, on avait 42 logements, donc j'ai cherché à peu près 5 candidats par logement, j'ai fait un tableau, j'ai mis des fiches avec le profil de chaque candidat, etc. On a fait une commission d'harmonisation avec l'élu.

E. : Donc là, c'était pour le contingent mairie ?

I. : Non, j'ai été très honnête, j'ai fait la résidence entière. J'ai dit : « voilà ce que je propose. » Alors préalablement quand même je les ai sollicités puisqu'on était sur un nouveau programme. Je leur ai demandé s'ils avaient des candidatures auxquelles ils tenaient, c'est normal. [...] Mais bon, on est sur la commune... Il est normal d'associer... Donc voilà. On est venu en commission d'harmonisation et puis, après dans les candidatures qu'on a retenues, je leur avais fait une liste très précise. Tout ça, c'était bien ficelé. [...] Donc on est partis, on est partis... le tableau il était arrêté... »

Service logement, communauté d'agglomération

L'analyse qualitative des fiches logements neufs attribués sur l'une des communes péri-urbaines de la communauté d'agglomération qui s'est engagée dans un effort de production de logement social montre que ce sont effectivement les ressortissants de la commune qui sont privilégiés lors du positionnement des candidatures, quel que soit le contingent dont il est question¹⁰⁶. Ces ménages sont, pour certains, locataires du parc social, propriétaires occupants (mais confrontés à des difficultés financières ou à une rupture conjugale), etc.

Cette préférence communale conforte ce qui a déjà été mis en lumière par différents auteurs et notamment, par Fabien Desage (2013), dans des intercommunalités. Ce dernier montre que « *la construction de logements sociaux dans des communes prisées est loin de signifier que ces logements seront accessibles aux familles issues d'autres communes dans une logique de gestion intercommunale du peuplement. C'est même tout l'inverse qui se produit. La réaffirmation de la souveraineté municipale sur les attributions favorise, sans surprise, une préférence communale* » (Desage, 2013 p.36).

Or, tous les demandeurs ne sont évidemment pas égaux face à cette condition d'attache au territoire. Sur l'un des terrains enquêtés, il est précisé dans la charte d'attribution que « *tout ménage ne présentant pas de difficulté en termes d'insertion dans son environnement résidentiel et répondant aux*

¹⁰⁶ En 2011, la commune comptait 5 614 habitants en 2011 et 2154 logements dont 94,4% en résidences principales. On recensait 80% ménages propriétaires et la part de foyers imposables sur l'ensemble des foyers fiscaux en 2011 s'élevait à plus de 65 %. En 2001, la commune dénombrait 2% de logements sociaux. En 2014, au moment de l'entretien avec le maire, la part de logements sociaux s'élevait à 13 %

conditions de ressources, a accès au parc social de l'agglomération ». Dans le cas où le ménage présenterait des fragilités économique et/ou sociale et « *afin de garantir [leurs] conditions d'insertion [...] les éléments constitutifs tels que l'attache locale devront être pris en compte pour favoriser l'accès au logement* ». L'ancrage est considéré avec bien plus d'acuité lorsqu'il s'agit de ménages susceptibles de présenter un risque de paupérisation pour le parc social et le territoire et lorsqu'une telle mobilité résidentielle est considérée comme potentiellement déstabilisante pour les candidats (renvoyant expressément à l'objectif de mixité sociale que se fixe l'intercommunalité).

« I. : S'il y a sur une commune où j'ai que deux personnes qui veulent un T2 parce que les autres veulent aller à l'extérieur, je vais lui [au maire] mettre deux candidats de la commune et deux autres candidats extérieurs à la commune. Donc il fait son choix.

E. : Mais les deux autres auront des attaches avec la commune ou pas obligatoirement ?

I. : Souvent, ils ont des attaches professionnelles ou familiales. Mais des fois, il n'y a pas du tout d'attaches. Si c'est une bonne situation... voilà. Par contre, on ne va pas mettre quelqu'un qui est en difficulté. On ne va pas amener quelqu'un qui est en difficulté de l'extérieur sur une autre commune. Car qui dit quelqu'un en difficulté, dit quelqu'un qui est en CCAS donc après il y a le budget... enfin, il faut faire attention au budget des petites communes, enfin c'est important ça aussi. Après sur un contingent du préfet c'est différent. Là, ça peut arriver parce que c'est les contingents préfectoraux « mal-logés, » mais sur un contingent mairie on essaie quand même de faire...attention.»

Service logement, communauté d'agglomération

La question des attaches au territoire se pose surtout pour les candidatures les plus modestes. Si ces dernières ne disposent pas de liens résidentiel, familial ou professionnel, elles ont peu de chance de se voir proposer un logement. Les « candidatures de cadres » sont à l'inverse très recherchées au sein de ce territoire. L'ancrage local n'est dès lors plus convoqué comme un critère de sélection.

Dans les autres sites considérés, l'ancrage est également valorisé. A Rennes, la préférence communale est intégrée à la grille de cotation. Les communes ont en effet la possibilité de donner un poids maximum (+ 10 points) au critère de « lien avec la commune ».

A la Ville de Saint-Denis, le fichier au sein duquel la municipalité va puiser des dossiers de candidature se divise entre :

- les demandes dites « ville » : les personnes qui résident ou travaillent à Saint-Denis depuis au moins 5 ans ou qui y sont nées.
- les demandes dites « ville spécifique » : les ménages cumulant les critères « ville » et des conditions de logement temporaire, type résidence sociale, qui leur donnent un caractère prioritaire.

Ainsi, quelle que soit la recherche de candidats, l'ancrage dans le territoire est systématiquement pris en compte.

Au sein du bailleur étudié, les attributions privilégient à la fois les demandes de mutations et les candidatures locales. Ainsi, parmi les attributions faites en 2012 (898 attributions, c'est-à-dire contrats signés¹⁰⁷), il apparaît que 91% des ménages logés vivaient déjà dans le territoire où est implanté l'office en 2012 et que seulement 86 ménages n'avaient aucun lien avec le territoire. Il s'agissait alors majoritairement de candidatures issues des contingents préfectoraux et d'Action Logement. Force est de constater par ailleurs la faible mobilité « inter-ville » : 90% de Mortagnais sont logés à Mortagne, 97% de Poutardiens à la Poutard et 70% de Rillonnais à Rillons. Pour les livraisons de programmes neufs, la logique est la même. Sur le programme X (32 logements), 42% de demandes de mutations et décohabitations ont été satisfaites et 100% des attributaires ont un lien avec le territoire, dont 50% de « locaux ». Sur le programme Y (70 logements), 36% de demandes de mutations et décohabitations

¹⁰⁷ Hors livraisons neuves en 2012 (soit 160 logements).

ont été satisfaites et 79% des attributaires ont un lien avec la ville. Enfin sur le programme Z (58 logements), 41% de demandes de mutations et décohabitations satisfaites et 100% des attributaires ont un lien avec la ville.

Le principe de l'ancrage local, fortement valorisé et structurant des logiques d'attribution, entre en tension avec d'autres exigences : celle de droit au logement et celle de mixité sociale.

Avant même d'énoncer les critères à prendre en compte dans l'attribution de logement, l'article L441 du CCH indique que « *l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux (...) doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.* » Ces premières lignes sont tout à fait explicites quant aux considérations principales devant présider à toute attribution. Pour autant, leur contenu reste flou et propice à des interprétations diverses.

Ainsi est-il nécessaire de revenir tout d'abord sur la manière dont se sont élaborées ces catégories de l'action publique ainsi que sur les contours des publics ciblés par le législateur puis de se pencher sur la manière dont les acteurs locaux s'approprient ces principes énoncés comme directeurs par le législateur.

2. Le droit au logement : déclinaison locale d'un principe gouvernant l'accès au logement social

Si le droit au logement est aujourd'hui présenté comme un principe constitutionnel, son introduction dans le cadre juridique français a été tardive et sa concrétisation progressive. A partir du début des années 1990, plusieurs lois et dispositifs ont été mis en œuvre pour faciliter l'accès au logement à ceux qui en sont exclus. C'est ainsi que, se sont progressivement dessinées des catégories de publics prioritaires.

2.1. Favoriser l'accès au logement social des personnes défavorisées : de l'affirmation du droit à son opposabilité

2.1.1 L'élaboration progressive d'une politique du logement en faveur des « personnes défavorisées »

La loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite Loi Quilliot, est la première, depuis la loi de 1^{er} septembre 1948, à réglementer les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation. Elle affirme que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». Il est souligné que « *l'exercice de ce droit implique la liberté de choix, pour toute personne, de son mode d'habitation et de sa localisation* » et ce « *grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* »¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Titre I principes généraux de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

La loi Quilliot est abrogée en 1986 par la loi Méhaignerie¹⁰⁹ et avec elle donc, le droit à l'habitat. Celui-ci est réaffirmé trois ans plus tard dans la loi n° 89-462 du 06 juillet 1989¹¹⁰ sous le terme de « droit au logement ». Comme la loi Quilliot en 1982, cette loi régleme les rapports locatifs, les droits et devoirs des locataires et des propriétaires et contribue ainsi à l'instauration d'un cadre juridique au droit *du* logement¹¹¹. Pour autant ce droit ne suffit pas à garantir l'accès et le maintien de tous dans le logement décent de droit commun. L'instauration du droit *au* logement s'attache à pallier cette lacune en garantissant à tous les individus qui se trouvent en difficulté, des aides pour y accéder ou s'y maintenir. C'est la loi Besson du 31 mai 1990¹¹², qui crée des outils concrets à cette fin.

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence¹¹³, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »¹¹⁴

Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées¹¹⁵ (PDALPD) sont la pierre angulaire des dispositifs mis en place par la loi Besson. Ils doivent organiser les mesures permettant aux personnes visées par l'article 1^{er} d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir. Après diagnostic, ce plan doit définir au niveau départemental les catégories de personnes qui pourront en bénéficier. Il est néanmoins précisé dans le texte de loi que « *ce plan doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune* »¹¹⁶.

La loi Besson consacre les termes de personnes « défavorisées » et de personnes ou famille « en difficulté ». Le caractère indéterminé de ces notions permet de regrouper un ensemble de personnes indifférencié, dont le point commun est d'éprouver des difficultés pour se maintenir dans un logement ou y accéder. Pour Elisabeth Maurel et Francie Daran (1995), la loi Besson ne vise pas à proposer une définition juridique mais « sociologisante » des personnes en difficultés de logement qui prendrait en compte l'ensemble des situations vécues par les familles ou les individus. Volontairement non normative et non catégorielle, cette définition vise, selon les auteures, l'exhaustivité et rend impossible toute hiérarchisation. Cette manière de procéder met cependant en cause l'opérationnalité de la loi (Maurel, Daran, 1995). Elle transfère vers les acteurs locaux la responsabilité de définir de façon opérationnelle les publics ciblés qui bénéficieront de ces dispositifs. Les acteurs locaux sont alors eux-mêmes renvoyés à leurs propres représentations, logiques d'action et cultures professionnelles (Ballain, Maurel, 2002). En outre, en fragmentant et en juxtaposant les populations ciblées, les pouvoirs publics visent à apporter des réponses individuelles. Ils se détachent de réponses globales qui porteraient sur les processus à l'œuvre (avec pour effet de responsabiliser les personnes ciblées quant aux difficultés qu'elles rencontrent¹¹⁷).

¹⁰⁹ Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

¹¹⁰ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

¹¹¹ Sur la distinction du droit du logement, droit au logement voir notamment le rapport public du Conseil d'Etat (2009) intitulé *Droit au logement, droit du logement*.

¹¹² Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

¹¹³ A aucun moment il n'est précisé ce qu'est une famille ou personnes « éprouvant des difficultés particulières » ni ce que recouvre « l'inadaptation [des ressources du ménage] ou de ses conditions d'existence ».

¹¹⁴ Article 1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

¹¹⁵ Instituait par la même occasion le terme de « personnes défavorisées ».

¹¹⁶ Article 4 loi Besson.

¹¹⁷ Sur ce point voir les travaux d'Isabelle Astier (2007), Robert Castel (2009) et Nicolas Duvoux (2009).

A la suite de la loi Besson, la réglementation continue à évoluer dans le sens d'une plus grande reconnaissance et effectivité de ce droit¹¹⁸.

L'arsenal juridique structurant le droit au logement poursuit sa construction avec la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Elle s'inscrit dans le prolongement de la loi Besson en s'attachant à rendre le droit au logement effectif par la promotion d'outils concrets qui touchent, cette fois, directement la procédure d'attribution des logements sociaux.

Afin de favoriser l'accès au logement aux personnes en difficulté – « *en tenant compte de la mixité des villes et des quartiers*¹¹⁹ » – cette loi réforme la procédure d'attribution en créant notamment le numéro unique départemental. Elle institue par ailleurs les accords collectifs départementaux qui définissent pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attributions de logements sociaux aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le PDALPD¹²⁰. La loi crée également des commissions de médiation chargées d'examiner les demandes dont les délais d'attente sont « *anormalement longs* » définis localement dans ces accords collectifs ou, à défaut, par arrêté préfectoral.

Préfigurant le ressort du recours DALO, c'est donc au regard du temps entre le dépôt de demande et l'attribution effective d'un logement qu'est notamment examinée l'urgence. Ce sont les commissions de médiation créées par cette loi qui ont pour mission d'examiner ces demandes et d'interpeler les acteurs présents sur le territoire afin de leur proposer une solution.

2.1.2. L'opposabilité du droit au logement

Face aux limites rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement¹²¹, les réflexions se poursuivent notamment autour d'un droit au logement qui serait opposable (Driant, 2009 ; Houard, 2012). Au début des années 2000, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées préconise d'impulser un nouvel élan dans la lutte contre l'exclusion. Il engage une réflexion sur la mise en œuvre d'un droit au logement opposable (HCLPD, 2002) et se veut force de propositions pour son application en France (HCLPD, 2003 ; 2005). La mobilisation des Enfants de Don Quichotte en décembre 2006 accélère la mise à l'agenda politique du droit au logement opposable et la loi est finalement promulguée le 5 mars 2007¹²².

Cette loi annonce un changement de logique. Elle crée en effet un recours juridictionnel et désigne l'Etat comme étant l'autorité responsable, débitrice d'une obligation de résultat. Depuis cette date, les

¹¹⁸ En janvier 1995, le conseil constitutionnel précise, à l'occasion du vote de la loi relative à la diversité de l'habitat, que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » (Décision n°94-359 DC du 198 janvier 1995). Dans un arrêt du 15 septembre 1995, le juge judiciaire en décidant l'expulsion de familles rue du Dragon à Paris, considère que « *si le droit au logement est considéré comme un droit fondamental et un objectif à valeur constitutionnelle, le devoir de solidarité qu'il entraîne ne peut peser que sur l'Etat et les collectivités territoriales responsables, qu'il ne peut être imposé, sauf circonstances exceptionnelles et dans le cadre des lois en vigueur, à de simples particuliers* ».

¹¹⁹ Article 33 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹²⁰ Article 56 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹²¹ Voir sur ce point les travaux de René Ballain, Francine Benguigui et Elisabeth Maurel (Ballain, Benguigui, 1995, 2004 ; Ballain, 1998 ; Ballain, Maurel, 2002).

¹²² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

personnes qui ont fait une demande de logement social et qui ne s'en sont pas vu proposer disposent, pour faire valoir leur droit, de deux recours, l'un amiable et l'autre contentieux¹²³.

Pour effectuer cette requête, les individus doivent être appréhendés comme n'étant pas « *en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir* ».

Selon l'article 7 de la loi du 5 mars 2007, six catégories de personnes « de bonne foi » sont distinguées par le législateur pour être reconnues comme « *prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence* »:

- les personnes dépourvues de logement;
- les personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion sans relogement ;
- les personnes hébergées, depuis six mois, ou logées, depuis dix-huit mois, dans un établissement ou un logement de transition ;
- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- les personnes présentant un handicap ou ayant à leur charge une personne handicapée ou au moins un enfant mineur qui occupent un logement non décent ou des locaux manifestement sur-occupés ;
- les personnes dont la demande de logement social a été annuellement renouvelée et qui n'ont reçu aucune proposition adaptée en réponse à la demande après un délai anormalement long.

La voie amiable entre immédiatement en vigueur et est opérationnelle dès lors que les commissions de médiation, prévues par la loi, sont constituées localement¹²⁴. Ce sont elles qui, après examen des dossiers, reconnaissent ou non le caractère « prioritaire et urgent » de la demande et transmettent au préfet du département la liste des personnes concernées. Au Préfet ensuite de désigner un ménage à un bailleur pour qu'il leur fasse des propositions « adaptées à leurs besoins » dans un délai restreint. C'est le contingent de réservations de l'Etat qui est mobilisé à cette fin¹²⁵.

La voie contentieuse¹²⁶ est ouverte aux personnes qui ne se sont pas vu proposer de logement ou d'hébergement dans le délai imparti dans leur département. Elle permet d'obtenir une décision de justice qui ordonne à l'Etat de procéder à leur logement. Cette injonction peut d'ailleurs s'assortir d'une astreinte financière (cette astreinte n'est pas obligatoire mais fixée à la discrétion du juge).

La désignation des candidats et l'attribution des logements dans le cadre du droit au logement opposable répond à l'urgence et à la priorité de la situation du candidat mais doit également tenir compte de la mixité sociale. A son article 7, la Loi DALO impose en effet au représentant de l'État de

¹²³ Il en va de même pour les personnes qui ont fait une demande d'hébergement et qui n'ont pas reçu de propositions. Elles disposent désormais d'une voie de recours pour saisir l'Etat en vue d'obtenir une place d'hébergement. Il s'agit du droit à l'hébergement opposable DAHO.

¹²⁴ Ces commissions avaient été créées par la loi de lutte contre les exclusions mais ne s'étaient pas généralisées. Depuis la loi DALO, elles sont mises en place sur chaque département et sont toutes en état de fonctionner à partir du 1^{er} janvier 2008. Elles sont constituées de 12 membres répartis en quatre collèges représentant l'Etat, les collectivités territoriales, les bailleurs et gestionnaires de structures d'hébergement et les associations. La commission de médiation est présidée par une personnalité qualifiée qui dispose d'une voix prépondérante.

¹²⁵ Depuis 2009, le contingent d'Action Logement est également mobilisé à hauteur de 25% pour les personnes dont la demande a été reconnue prioritaire et urgente par les commissions de médiation DALO.

¹²⁶ Les temporalités de cette procédure sont distinctes de l'amiable et sont appliquées en deux temps. Dès le 1^{er} décembre 2008, les cinq premières catégories de personnes prioritaires peuvent la mobiliser, celles concernées par les délais anormalement longs doivent patienter jusqu'au 01 janvier 2012.

procéder au relogement « *après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale par l'accord collectif intercommunal ou départemental* ».

2.2. L'affirmation du droit au logement et de la vocation généraliste du parc social : quelles applications sur le terrain ?

Avec l'affirmation du droit au logement se sont mises en place localement, à côté de la voie du droit commun, des voies d'accès au logement social cherchant à répondre aux besoins considérés comme les plus urgents et prioritaires. Nos observations mettent en relief la diversité des formes que peuvent prendre ces voies.

Le traitement de la demande de logement des publics ciblés par les dispositifs législatifs (labellisés « DALO » ou « accords co »), peut emprunter des voies différentes ; les candidatures sont susceptibles d'être orientées vers des solutions diverses. Dans un premier temps, nous étudierons ici les cas des agglomérations de Rennes et de la CAMY où les systèmes de gestion de la demande et d'attribution des logements sont les plus intégrés. Nous nous intéresserons ensuite plus particulièrement à la manière dont sont appréhendés les demandeurs DALO par les acteurs à travers l'investigation approfondie menée sur deux terrains caractérisés par la tension de leurs marchés du logement. Enfin, nous nous pencherons sur les enseignements que nous livre l'exploitation des statistiques sur les profils les plus représentés parmi ces candidatures d'urgence.

2.2.1. Le traitement des demandeurs labellisés : les cas de Rennes Métropole et de la CAMY

A Rennes la filière des demandeurs labellisés est uniquement gérée par l'agglomération et n'est pas territorialisée par commune. C'est au demandeur, s'il considère que le délai pour obtenir un logement social – qui lui a été annoncé en fonction de la cotation de sa situation socio-économique et des caractéristiques de sa demande – ne correspond pas à l'urgence de sa situation, de solliciter Rennes Métropole. Il doit demander l'aide d'un travailleur social ou d'une association, afin d'intégrer la filière de relogement prioritaire. A partir du rapport social transmis, la Commission Locale de l'Habitat¹²⁷ (CLH) valide ou non le caractère prioritaire de la demande selon les critères définis par la loi DALO et par le PDALPD. Si la demande est considérée comme prioritaire, l'accès à un logement est géré par la CLH via la mobilisation d'une offre spécifique et avec l'éventuelle mise en place de mesures d'accompagnement. En revanche, si la demande n'est pas jugée prioritaire, elle est renvoyée vers le cheminement classique d'une demande de logement social.

L'offre spécifique en question est constituée :

- de l'hébergement, des hôtels sociaux, des résidences sociales,
- des dispositifs d'accompagnement (FSL),
- des logements temporaires gérés par l'Agence immobilière à vocation sociale locale (AIVS), créée en 1995 à Rennes. Outil professionnel sur le marché immobilier, cette Agence a pour mission de capter et de gérer du parc privé au bénéfice de populations défavorisées, en apportant aux bailleurs privés des garanties locatives. L'Agence a également pour vocation de gérer le parc des communes et celui de Rennes Métropole. Elle met ses logements à disposition de la Commission Locale de l'Habitat (environ 500 logements en stock avec un

¹²⁷ La Commission Locale de l'Habitat se déroule deux fois par mois et est animée par le service Habitat de Rennes Métropole

taux de rotation annuel de 50%) qui les attribue et y loge ses bénéficiaires, le temps nécessaire à l'obtention d'un logement social.,

- du parc social réservé de la métropole (Rennes Métropole n'est en fait pas réservataire au sens propre mais a un droit de désignation sur le parc social) et notamment vers les PLAI-adaptés¹²⁸.

Les acteurs rennais considèrent comme central le fait que les demandes jugées socialement prioritaires bénéficient d'une offre dédiée. Si ces demandes ne trouvaient des solutions que dans le parc social classique, cette filière d'accès au logement social prioritaire ne serait en fait qu'un « coupe-file » du système de droit commun (et annulerait par la même, selon ces mêmes acteurs, l'utilité du *scoring*)¹²⁹.

Les solutions de logement proposées sont généralement des dispositions d'urgence, avec un statut transitoire. Le système est alors chaîné pour permettre ensuite aux demandeurs de réintégrer la filière de droit commun. Pendant 9 mois, leur demande est bloquée (ils vont vivre dans le logement ou l'hébergement qui leur a été attribué). Mais on leur attribue ensuite des points, dans le système de *scoring*, au titre de l'urgence de leur situation de logement.

Les acteurs rennais estiment que ce procédé permet aussi de faire « sas » en amont de la filière de droit commun.

« C'est une demande extrêmement volatile. Pour beaucoup, aujourd'hui, ils sont demandeurs d'un type de logement. Demain ils ne seront plus demandeurs de ce logement-ci. Ça nous permet de prendre le temps de bien comprendre quelle va être la proposition de logement qu'on va pouvoir leur faire. »

Communauté d'agglomération

« Il y a aussi un certain nombre de demandeurs qui ne sont pas attribuables dans le parc social, soit pour des raisons réglementaires, soit pour des raisons de comportement, soit parce qu'ils viennent juste de se faire expulser du parc social. »

Bailleur

Le bon fonctionnement du système nécessite une rotation importante sur cette offre dédiée.

Une telle filière de relogement social prioritaire intervient en amont de la procédure DALO. Ceci explique en grande partie le faible nombre de recours DALO (ou analogue) dans un marché de l'habitat pourtant tendu. Les propositions de logement pour cette filière sont présentées comme « autant de recours évités auprès de la Commission de médiation », qui en l'occurrence n'a été saisie que de deux demandes en 2012 pour le territoire de Rennes Métropole.

Selon nos interlocuteurs, l'existence conjointe de ces deux filières tendrait à garantir « l'équité de l'accès au logement social pour l'utilisateur de droit commun et l'utilisateur en urgence sociale ».

A la CAMY, il existe également une filière particulière pour les demandeurs considérés comme fragiles selon différents critères. Cette filière se scinde en deux voies et se matérialise sous la forme de deux commissions mensuelles aux périmètres d'intervention distincts : la commission de coordination

¹²⁸ Une distinction est faite entre les PLAI – adaptés (logements financés comme logement d'intégration pour des personnes qui ne sont pas en capacité de loger dans le collectif, qui bénéficient d'un accompagnement social, etc. et le PLAI-DALO dit PLAI-O qui sont les 30% de logements à loyers niveau PLAI, à plafond de ressource niveau PLAI mais qui visent à loger des ménages qui ont seulement des difficultés économiques.

¹²⁹ Au départ du système dans les années 1980, cela fonctionnait ainsi. Mais la Ville de Rennes Métropole s'est alors retrouvée à ne faire des attributions que de demande sociale très urgente et ceux qui attendaient leur tour ne le voyait jamais arriver. A la suite de la loi Besson (1990), l'idée a germé de créer un système parallèle de relogement social prioritaire avec une offre dédiée (notamment pour éviter cet effet coupe-file). C'est également à cette période qu'a été mise en place l'intermédiation locative, la création de l'AIVS, etc.

intercommunale (CCI) et la commission logement social (CLS) ou *pedalog*. Les candidatures considérées comme fragiles économiquement et socialement par les intervenants sociaux du territoire (de secteur, de structure d'hébergement, etc.) sont examinées par la CLS. Cette commission réunit une fois par mois divers intervenants sociaux du territoire afin de déterminer l'orientation à proposer au ménage : un logement de droit commun ou bien une structure d'hébergement ou de logement provisoire (le cas échéant dans quelles conditions il peut accéder à un logement : avec des garanties financières ou des mesures d'accompagnement social plus ou moins soutenues). L'objet est « *d'évaluer en partenariat* » et de faire une préconisation pour loger les ménages très modestes dans le parc social sans les mettre en difficulté. Les personnes dont la demande est considérée par la CLS comme relevant du logement de droit commun voient leur dossier transmis en CCI. Cette commission réunit quant à elle les différents réservataires de logement, les bailleurs sociaux présents sur le territoire, le service logement communautaire, les représentants de l'Etat traitant des problèmes liés au logement, ceux du Conseil général et les organismes ou associations intervenant dans le champ du logement social. Elle considère également les candidatures transmises par les chargés d'attribution du service intercommunautaire lorsque les ressources des demandeurs sont inférieures à certains seuils. Cette commission a comme objectif de statuer sur les labellisations Accords Collectifs¹³⁰ et d'examiner « *l'opportunité ou non d'une attribution dans le Mantois* »¹³¹.

Dans le cadre de la filière de droit commun, on part d'un logement libéré pour rechercher un candidat qui lui correspond. Dans le cadre de la commission de coordination intercommunale, on part d'un candidat pour rechercher un logement ou une place d'hébergement en capacité de l'accueillir.

Les ménages labellisés peuvent faire l'objet d'une orientation particulière en matière de localisation du logement attribué. A titre d'exemple, les personnes dont la situation a été reconnue comme relevant des accords collectifs ne peuvent pas être relogées dans certains quartiers en ZUS. Ainsi, la charte intercommunale du logement de la CAMY indique en 2002 que : « *Pour cette catégorie de ménages tous les logements situés en ZUS sont exclus de l'accord. [...] Toutefois, certains peuvent nécessiter une attribution dans le parc en ZUS, pour des raisons d'adéquation du logement à la structure du ménage, de rapprochement familial, etc. Ces attributions pourront exceptionnellement être validées par la commission de suivi de l'accord collectif après avis favorable des partenaires (commune d'accueil, travailleur social référent) et sur demande ou avec l'accord du ménage.* »

Dans l'un des autres sites, on retrouve cette même logique à l'œuvre. C'est une charte qui empêche que des ménages labellisés accords-collectifs soient désignés sur ou orientés vers des segments considérés comme sensibles par le bailleur.

« Il y a effectivement des règles en matière d'attribution chez certains bailleurs. Clairement le bailleur X a une charte d'attribution qui indique un certain nombre de zones qu'elle qualifie de sensibles dans lesquelles certains ménages ne sont pas les bienvenus. Du coup, pour éviter un rejet en CAL et puis parce que l'on partage tous un objectif que ces parcs de logements sociaux vivent et vivent convenablement, on fait des désignations qui sont cohérentes avec les objectifs de la Charte. Donc par

¹³⁰ Deux catégories de ménages sont distinguées dans l'accord collectif : les ménages dits C2a et dits C2b. Les ménages C2a : ce sont les ménages présentant des difficultés financières et n'étant pas logés au sein du parc social. En fonction du nombre de personnes composant le ménage, un plafond de ressources est à respecter. Les ressources prises en compte n'incluent pas les prestations versées par la CAF. Sont concernés également les ménages sortant de structure d'hébergement d'urgence. Pour ces derniers les plafonds des ressources ne sont pas pris en compte pour la labellisation en C2a. Les ménages C2b : ces ménages cumulent des difficultés financières et sociales lourdes. Leur relogement nécessite alors la mise en place d'une garantie financière conjuguée à un dispositif d'accompagnement social (bail glissant, suivi social spécifique, ASLL). Dans des cas bien spécifiques des ménages peuvent relever de l'accord collectif même si leurs ressources sont supérieures aux plafonds définis : - besoin urgent de relogement lié à une fin de bail, sur occupation dans le parc privé ; ménages dans des logements déclarés insalubres, sous le coup d'un arrêté de péril ; ménage SDF ; sur ou sous occupation dans le parc social. » (Charte intercommunale du logement du Mantois, 2003)

¹³¹ Charte intercommunale, p.17.

exemple les ménages labellisés Accord co ne peuvent pas être désignés sur ces parcs sensibles donc ça veut dire qu'il faut les reloger sur d'autres parcs, donc les désignations tiennent compte de ces critères-là. »

Ville

Dans leur application sur le terrain, les accords collectifs donnent lieu à un mode particulier de sélection des ménages, par « labellisation ». La procédure implique une présentation des dossiers par un travailleur social, puis l'examen des situations par une commission pluraliste, composée de représentants des différents partenaires de l'accord et d'associations œuvrant en faveur de l'insertion par le logement, qui labélise le demandeur et le rend ainsi prioritaire pour une attribution. La décision finale s'appuie donc sur une évaluation réalisée par les services sociaux, relative à l'impact que les conditions de logement ont sur la santé, l'insertion professionnelle, le handicap et/ou le développement des enfants, selon les différents critères fixés par l'accord collectif.

2.2.2. L'accès au logement des demandeurs DALO : des approches minimalistes et territorialisées

Intéressons-nous à présent plus particulièrement aux conditions d'accès aux demandeurs labellisés DALO sur les deux sites investis de façon approfondie.

Au sein du territoire de l'intercommunalité retenue, le droit au logement n'est que peu affirmé. L'enjeu de la mixité sociale, appliqué dans le sens de limiter l'accès des plus défavorisés à certains segments du parc social, semble primer sur celui de l'accès au logement pour tous. Le droit au logement devant en effet être appliqué à l'aune du principe de mixité sociale, dans le respect des « équilibres de peuplement ».

Sur ce territoire, les attributions au titre du DALO représentent 7% du total en 2013. Ce faible pourcentage s'explique à la fois par le faible nombre de demandeurs DALO au sein du territoire intercommunal et par la politique mise en œuvre par la communauté d'agglomération au nom de la mixité sociale.

La CAMY est délégataire du contingent préfectoral mais aucun objectif n'a été formellement contractualisé en matière de relogements au titre du DALO (lors de la renégociation des termes de la délégation en 2014, il est question de fixer l'objectif de 30%, ce que l'intercommunalité refuse et négocie au risque « d'assigner au territoire le relogement de tous les DALO du département »).

« E. : Mais sur le contingent préfectoral, vous ne faites que du relogement DALO ?

I. : Ah non heureusement. Il faut diversifier les ménages sur les contingents sinon le contingent pref. Il va être spécialisé dans les DALO. Non et ce n'est même pas possible. On ne peut pas. »

Service logement, communauté d'agglomération

En 2013, pour ce qui est des accords collectifs, sur les 138 situations présentées devant la commission chargée de valider les candidatures, 136 ont reçu un avis favorable et 103 se sont vu attribuer un logement cette même année¹³². La moitié d'entre elles a bénéficié d'une attribution sur le contingent préfectoral.

¹³² Pour les caractéristiques des ménages relogés au titre des accords collectifs, on note que 65% d'entre eux ont des enfants, 54% des personnes sont en emploi en CDI mais parmi elles, 81% exercent un emploi à temps partiel. Les ressources moyennes des ménages s'élèvent à 1 060 euros.

Si des attributions de logement ont bien lieu au titre du DALO ou des accords collectifs sur le territoire intercommunal, aucun objectif chiffré en matière de droit au logement n'est fixé localement. Lorsqu'est évoquée la question des accords collectifs, le directeur adjoint du service logement pointe l'attention portée à la territorialisation des objectifs que les bailleurs sociaux doivent atteindre. L'enjeu n'étant pas de savoir s'ils les atteignent ou non, mais bien où.

« Il y avait une déclinaison locale à un moment donné par bailleur en fait et nous justement on faisait attention parce qu'on ne voulait pas que tous les bailleurs atteignent leurs objectifs sur le territoire. [...] On était très vigilant. »

Service logement, communauté d'agglomération

Dans cette logique, le choix est fait de loger en priorité, parmi les ménages « en difficulté », ceux qui disposent d'attaches¹³³ sur le territoire.

« On était dans un contexte de marché où le territoire était un territoire de relégation. Donc les décideurs se sont dit il faut mettre en œuvre une politique de peuplement pour réguler le parc social pour créer une mixité, un équilibre. On va reloger les ménages en difficulté mais on va d'abord reloger les ménages en difficulté du territoire. »

Service logement, communauté d'agglomération

Aux dires des acteurs rencontrés, ce principe est entré dans les habitudes de sélection et d'attribution des logements sociaux. Le directeur adjoint du service logement affirme ainsi qu'« *il est très rare que des ménages très en difficulté qui sont extérieurs au territoire soient proposés. Les ménages qui sont proposés et qui sont en difficultés ce sont les ménages du territoire parce que le territoire a beaucoup de ménages à reloger. [...] Les services de l'Etat ont compris la problématique du territoire et ont accepté cette politique-là* ».

Ce même acteur nous précise néanmoins que les critères tendent à évoluer et que certains ménages, bien qu'ils ne disposent pas d'attaches professionnelles ou familiales, sont tout de même relogés au sein du territoire. L'accompagnement social dont ils bénéficient compense alors leur absence de réseau et leur permet « de s'insérer sur le territoire ». Pour autant, il est précisé que le service logement reste vigilant à ce que le relogement de ménages défavorisés extérieurs au territoire « *reste minoritaire* ».

En plus d'apparaître comme une orientation secondaire ou indexée à la mixité sociale, la mise en œuvre du droit au logement n'est pas présentée comme un problème au sein du territoire intercommunal.

La faiblesse du nombre de recours DALO (trois dans le fichier interne et 80 sur le serveur régional) s'explique, selon les acteurs locaux, par l'existence d'instances partenariales permettant de repérer les

¹³³ « L'attache avec le territoire est reconnue dès lors que l'une des trois attaches définies ci-dessous est vérifiée :

- l'attache professionnelle : a une attache professionnelle avec le territoire tout ménage dont la personne de référence et/ou son conjoint exerce son activité professionnelle dans l'une des neuf communes du bassin d'habitat ; cette activité professionnelle est matérialisée par un contrat à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée dont la période restant à courir est supérieure ou égale à six mois ou un travail en intérim régulier couvrant une période supérieure ou égale à douze mois.

- l'attache familiale : a une attache familiale locale un ménage dont un ascendant, descendant voir collatéral habite dans l'une des neuf communes du bassin d'habitat pour lesquels cette proximité est de nature à faciliter la vie quotidienne et l'insertion sociale dans le quartier.

- l'attache résidentielle prolongée et continue : est considérée comme ayant une résidence continue dans le territoire tout ménage locataire d'un logement dans le parc social depuis une période supérieure ou égale à douze mois ou tout ménage pouvant justifier une présence continue d'au moins trois ans dans l'une des neuf communes du bassin d'habitat. Pourront notamment être considérés comme justificatifs les avis d'imposition locale, les quittances de loyers, les factures EDF ou Télécom ou, à la rigueur les attestations de scolarisation des enfants dans les établissements scolaires du bassin » (Charte intercommunale du logement 2003 p. 20).

situations urgentes ou fragiles et de proposer rapidement des solutions, tarissant ainsi à la source les recours DALO.

« Donc, comme on disait, il y a des dossiers qui sont orientés vers les commissions DALO mais, des fois, les situations, on les traite avant qu'ils aient... parce qu'avant qu'ils passent en commission déjà ça prend du temps, donc on relogé souvent les situations avant qu'ils aient une validation DALO. Ça par contre, la préfecture, elle est au courant. Elle se rend compte que, comme on a un traitement, un fonctionnement avec des outils qui existent depuis longtemps, donc c'est sûr qu'on a un fonctionnement un peu particulier, donc c'est sûr qu'on a des situations qui ont été relogées qui auraient pu relever sans problèmes de DALO, donc voilà. Ça c'est pris en compte quand même sur le territoire. »

Service logement, communauté d'agglomération

Le DALO est donc présenté comme un moyen d'interpeller le service sur les situations de certains ménages qui auraient échappé aux chargés d'attribution et responsables du service et, à terme, de les reloger.

« Quoiqu'on puisse dire sur le DALO, certains l'ont fustigé mais si l'objectif n'est pas atteint, le DALO a permis de reloger énormément de personnes qui n'auraient pas été relogées s'il n'y avait pas eu le DALO. Il y a des dossiers que l'on n'aurait pas regardé nous si on ne nous les avait pas signalé notamment avec le tableau de bord. J'en suis convaincu, certains n'auraient pas été relogés, ou pas relogés là s'il n'avait pas été remonté. »

Service logement, communauté d'agglomération

Une commission est en effet pensée pour examiner les candidatures des demandeurs considérés comme plus fragiles. Leur demande y est considérée afin de déterminer « l'opportunité » d'une attribution dans le territoire communautaire. L'enjeu central de cette commission est certes d'assurer la prise en compte dans le parc social de cette demande mais surtout de d'éviter la spécialisation du parc social dans l'accueil des plus modestes.

A cette fin, la commission examine les ancrages des ménages les plus modestes et de ceux considérés comme « les plus fragiles ». C'est au prisme de leurs attaches et de leur capacité à s'insérer dans le territoire que les candidatures sont examinées.

« L'idée quand même, qui est sous-tendue quand même c'est toujours de dire « il faut qu'on réponde d'abord aux besoins de notre population qui est, quand même, une population... avec un taux de seuil de pauvreté et précarité importantes, plutôt que d'aller recevoir des publics d'autres départements qui ne jouent pas le jeu en matière de logement, voilà. » [...] Donc l'idée c'est de dire « nous, on va avoir une attention particulière, vraiment, pour les gens qui ont soit une origine, ou ça fait plus de trois ans qu'ils sont sur le territoire, qui ont de la famille sur le territoire ou qui travaillent sur le territoire. Quel est le sens de recevoir des gens qui ont tous leurs réseaux dans les départements à l'opposé de l'Île-de-France et qui travaillent de l'autre côté de Paris ? Il n'y a pas beaucoup de sens pour l'intégration et voilà. »

CHRS

Cet examen est présenté comme étant « dans l'intérêt du demandeur, lorsque ce dernier présente une fragilité économique et/ou sociale, l'attache avec le territoire est impérative dans la mesure où elle contribue à faciliter l'insertion du ménage » (conférence intercommunale 2003 p.19).

« Il faut comprendre les attaches comme un moyen d'intégration. La liste des critères c'est pour permettre justement ... de prime abord ça paraît discriminant mais les attaches il faut l'entendre comme une notion pouvant favoriser l'insertion. [...] Donc ce sont ces critères sur lesquels s'appuie la commission pour donner un avis favorable ou défavorable. C'est vraiment la notion d'insertion pour les ménages en difficulté qui est la notion clé. C'est dans ce sens qu'il faut l'entendre. »

Service logement, communauté d'agglomération

Les personnes relogées en 2013 au titre des accords collectifs sont très majoritairement originaires du territoire intercommunal. Lorsqu'elles en sont extérieures, elles proviennent du département.

Dans le second terrain investi de façon plus approfondie, on relève des similitudes dans l'appréciation des candidatures labellisées DALO. Le droit au logement est certes affirmé par la délibération du Conseil d'Administration relatif aux critères d'attribution mais les candidatures DALO acceptées en commission d'attribution sont uniquement celles des demandeurs adressées par la Préfecture ou par un collecteur d'Action Logement. En effet, parmi les 53 ménages relogés au titre du DALO par l'office en 2012, 70% des ménages l'étaient sur le contingent préfectoral et 30% sur le contingent Action Logement. Sur son contingent propre (et en application de sa politique d'attribution), le bailleur ne propose aucun demandeur DALO.

Il est également à noter que les attributions réalisées sont en deçà des objectifs formulés par l'Etat : les ménages relogés au titre du DALO en 2012 représentaient 5,90 % des attributions alors que l'objectif fixé par la convention d'utilité sociale (CUS) est de 15 %. Pour ce qui est des accords collectifs départementaux, ils étaient 12 ménages labellisés relogés par l'office en 2012 alors que le PDALPD fixe un objectif de 55. Avec le DALO, la labellisation « accord co » semble avoir perdu en lisibilité pour les acteurs locaux.

L'office sensibilise ses partenaires pour faire en sorte que les demandeurs DALO positionnés par la Préfecture ou Action Logement aient des attaches avec le territoire. Parmi les demandeurs DALO relogés en 2012, 75% d'entre eux habitaient déjà le territoire de Plaine Commune, majoritairement dans le parc privé.

2.2.3. SYPLO : les profils les plus représentés parmi ces candidatures d'urgence.

- Les informations mobilisées dans SYPLO et leur traitement

Cette recherche a donné lieu à une exploitation du fichier SYPLO anonymisé, rendant compte de la demande des publics reconnus comme prioritaires au 31/03/2013 en Ile-de-France. Les demandes des fonctionnaires, représentant un segment spécifique, ont été éliminées. Le fichier compte 32 000 demandeurs. Ceux-ci sont décrits au moyen de différentes rubriques, dont celles correspondant aux informations contenues dans le formulaire Cerfa. Il comporte également des données propres aux spécificités des publics (motifs de recours DALO, organismes orienteurs, sorties ou non d'hébergement...) ainsi que des éléments portant sur le suivi des dossiers (nombres de refus, caractéristiques de l'attribution...) ¹³⁴.

Des exploitations statistiques ont été réalisées, pour une partie des champs présents dans le fichier, permettant de caractériser *a minima* la demande des publics prioritaires en Ile de France, et de situer cette demande par rapport à l'ensemble saisi par le SNE.

- L'ancienneté des demandes reconnues comme prioritaires en Ile de France

Tableau 1 – ancienneté des demandes prioritaires en Ile-de-France, 2013

	en mois
moyenne	55
médiane	44

Source : à partir de SYPLO, 2013

¹³⁴ Cf. Annexe pour le dictionnaire des (97) variables.

Pour les 32 000 demandeurs comptabilisés dans SYPLO (soit à peu près 6 % des 545 906 demandeurs franciliens enregistrés dans le SNE au 31/12/12), l'ancienneté moyenne des demandes s'élevait à 55 mois. Elle est très supérieure à celle évaluée via l'Infocentre (cf. Annexe) selon lequel, au terme de la première vague d'exploration, l'ancienneté moyenne des demandes s'échelonnait selon les départements entre 20 mois (en Seine et Marne) et 42 mois (à Paris). L'ancienneté des demandes, pour les demandeurs reconnus comme prioritaires, serait en moyenne plus élevée que pour l'ensemble. Pour 50 % des prioritaires, l'enregistrement de la demande a en outre été effectué depuis au moins 44 mois : une partie de ce public est donc exposée à des délais d'attente importants.

Notons encore que parmi les demandeurs, pratiquement un tiers (12 000) résident à Paris et souhaitent disposer d'un logement dans cette même ville. Les résultats issus de SYPLO – et notamment l'ancienneté des demandes – portent la marque des particularités du contexte (cf. *supra*), du décalage particulièrement net entre l'offre et la demande de logement social dans la capitale.

- Les revenus des demandeurs prioritaires en Ile de France

Tableau 2 : revenu mensuel moyen des ménages demandeurs en Ile-de-France, 2012

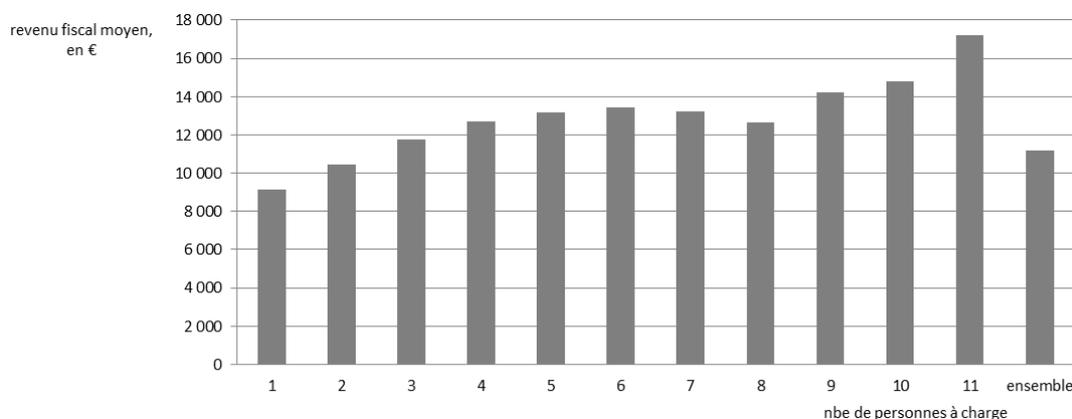
	demandes en cours SNE	demandes SYPLO
revenu mensuel moyen, en €	1 794	1 390

Source : à partir de Infocentre, 2013-2014 et SYPLO, 2013

Note : moyenne hors revenus nuls ou non renseignés pour SYPLO

Le revenu mensuel moyen des demandeurs prioritaires est très variable selon la composition familiale. Si les revenus jouent un rôle dans le processus d'attribution d'un logement, les possibilités d'accès des familles varient alors selon leur taille. Le revenu des demandeurs, estimé à partir de SYPLO, est nettement inférieur, en moyenne, à celui des demandeurs enregistrés dans le SNE. Ce trait constituerait une des spécificités des demandeurs reconnus comme prioritaires, allant vraisemblablement de pair avec les difficultés à trouver un logement social.

Graphique 1 : revenu fiscal moyen des demandeurs prioritaires en Ile-de-France, 2012 et nombre de personnes à charge, 2013



Source : à partir de SYPLO, 2013
note : moyennes hors revenus nuls ou non renseignés

- La nationalité des demandeurs prioritaires en Ile de France

Tableau 3 – structure de la demande selon la nationalité des demandeurs, 2012 et 2013, en %

	demandes en cours SNE - national (2013- 2014)	demandes en cours SNE - Ile de France (2013-2014)	demandes SYPLO - Ile-de-France (2013)
Française	84%	69%	51%
Union Européenne	4%	4%	4%
Hors Union Européenne	12%	27%	45%
ensemble	100%	100%	100%

Source : à partir de Infocentre, 2013-2014 et SYPLO, 2013

Le profil moyen de l'ensemble des demandeurs franciliens selon leur nationalité diffère du profil moyen évalué pour l'ensemble national. La part des demandeurs de nationalité Hors Union Européenne est plus élevée, celle des demandeurs de nationalité Française est moindre. La demande francilienne est effectivement spécifique.

Elle l'est encore plus lorsque l'on considère les demandeurs prioritaires franciliens. Les demandeurs de nationalité étrangère (Union Européenne et Hors Union Européenne) sont pratiquement aussi nombreux que les demandeurs de nationalité Française (alors qu'ils sont nettement moins représentés dans la demande d'ensemble). Le fait de ne pas posséder la nationalité Française pourrait apparaître comme orientant les demandeurs vers des processus particuliers d'attribution (les filières prioritaires), comme si leur demande ne pouvait trouver satisfaction dans les régimes habituels (ou de droit commun).

Le dispositif SYPLO comporte des limites en termes de connaissance

Les données contenues dans le fichier extrait de SYPLO contribuent à dresser un portrait de demandes spécifiques et très localisées, à mettre en regard avec des profils d'ensemble.

Tout comme le SNE, le système ne comporte cependant pas d'éléments sur la trajectoire des demandeurs, et peu sur celle des demandes. Il ne permet pas d'éclairer sur ces plans les difficultés et les différenciations éventuelles.

Les informations concernant les demandes ayant donné lieu à une attribution sont conservées pendant une durée limitée et sont difficilement accessibles. Le profil des attributaires ne peut être mis en perspective avec celui des demandeurs. L'outil, conformément à ses objectifs, sert des fins de gestion, davantage que des visées de connaissance et/ou d'analyse. S'il permet d'accéder à l'ancienneté des demandes, il ne permet pas réellement d'appréhender les délais d'attente et leurs variations.

3. La mixité sociale

Le questionnement sur l'égalité de traitement des demandes de logement social n'est pas déconnecté des réflexions menées ces dernières années à propos de l'application de l'objectif de mixité sociale dans les politiques urbaines (politiques de l'habitat, politiques de rénovation urbaine, etc.).

Les processus d'attribution sont au cœur des « politiques de peuplement », ces dernières étant analysées comme une « catégorie insaisissable des politiques urbaines »³. Et si la volonté de contrôler ou d'agir sur l'occupation des logements ou d'influencer les mobilités résidentielles n'est pas nouvelle, « le peuplement » est bien identifié comme un enjeu stratégique pour les villes (Sala Pala, Morel-Journel, 2012). Les politiques de peuplement peuvent être définies comme « actions concertées visant à obtenir une répartition de la population sur un territoire donné telle qu'elle préserve certains équilibres sociaux au niveau d'un quartier, d'une commune ou d'un espace plus large » (Tanter, Toubon, 1999, p.60).

Pour autant, le cadre législatif national ne dit pas grand-chose de l'articulation entre la « mise en œuvre de la mixité sociale » et les pratiques d'attribution des logements sociaux, laissant en grande partie cela aux politiques locales. On peut ainsi avoir deux jurisprudences contradictoires, comme celle prise récemment à Saint-Etienne¹³⁵ et celle émise à Aix-en-Provence où la décision du juge a légitimé l'invocation de la mixité sociale comme argument valable pour hiérarchiser l'accès des demandeurs à une partie du parc en fonction de critères individuels¹³⁶.

Dans cette partie, nous reviendrons d'abord sur le principe de mixité sociale entendu comme brassage des groupes sociaux différents, sur sa consolidation dans le droit et sur ce que recouvre cette notion. Dans un second temps, nous analyserons la manière dont les acteurs locaux s'approprient ce principe et les catégories « cibles » de demandeurs qui se dégagent des discours recueillis dans les cinq sites analysés. Nous entendons par catégories cibles celles que les acteurs en charge des attributions veulent « attirer » ou « éviter » au nom de la mise en œuvre du principe de mixité sociale.

¹³⁵ Condamnation d'un organisme d'HLM pratiquant des attributions discriminantes sur des critères ethniques au nom de la « mixité sociale » et de la recherche d'un « équilibre de peuplement ».

¹³⁶ Une commission d'attribution d'un organisme d'HLM a émis un avis défavorable à la suite de l'examen d'une candidature présentée par le préfet dans le cadre de son contingent préfectoral en fondant sa décision sur le principe de « mixité sociale ». Le motif précisément invoqué par la commission était le suivant : l'organisme bailleur sursoit à l'installation de familles qui ne sauraient trouver les conditions requises pour une insertion réussie dans un quartier cumulant de graves difficultés sur le plan de la sécurité et des tensions sociales permanentes au sein de la population. La Cour d'appel a admis cette motivation considérant que « la commission avait le pouvoir de choisir le bénéficiaire qui remplit le mieux les conditions prévues par la loi ». Cette politique peut alors conduire un organisme à laisser un logement vacant jusqu'à ce qu'un candidat au profil plus conforme aux objectifs de rééquilibrage se présente.

3.1. Mettre en œuvre la « mixité sociale » : le second mot d'ordre des politiques du logement

Si la « mixité sociale » est devenue une catégorie majeure de l'action publique à partir de la première moitié des années 1990 (Tissot, 2005), l'objectif de « diversification sociale »¹³⁷ dans certains quartiers est formulé dès les années 1980 comme l'ont montré et débattu les travaux sur ces questions (Epstein & Kirszbaum, 2003, Houard, 2009). Nous reviendrons sur la genèse de ce principe avant tout pour porter une attention particulière à la typologie des publics ciblés par les politiques de diversification sociale et à son évolution au fil des lois et des dispositifs.

3.1.1. Des publics explicitement visés par la politique de « diversification sociale » dans les années 80

Dès 1983, le rapport Dubedout énonce un objectif de « diversification sociale » qui implique « une adaptation des politiques d'attribution et de réservation des logements sociaux ». Dans ce rapport, les immigrés sont les premiers cités, les acteurs chargés de l'attribution devant « limiter les flux d'immigrés sur le quartier ou la commune » et ce, dans un objectif de meilleure cohabitation des habitants. En contrepartie, la ville et les gestionnaires devraient s'engager à « attribuer des logements aux jeunes de la seconde génération habitant déjà la commune » et à améliorer les conditions de logement des familles présentes sur le quartier grâce à l'attribution de plus grands logements, ou à des mutations internes au patrimoine ». Dès la parution ou la publication de ce rapport, la tension entre l'objectif de diversification et la nécessité de loger les « populations en difficulté » est soulignée, les populations en question étant regroupées dans les catégories suivantes : immigrés, femmes seules, jeunes, familles au chômage, etc.

C'est à l'agglomération qu'est renvoyée la responsabilité des stratégies de peuplement et l'accueil des « catégories spécifiques », la solidarité à l'égard des « divers groupes sociaux » devant être ainsi garantie. L'idée de quotas de population est explicitement écartée au bénéfice d'un système d'incitation financière pénalisant les organismes d'HLM « peu ouverts à l'accueil des catégories les moins favorisées ». L'échelle d'appréhension du peuplement est définie dans le rapport : un immeuble, voire une montée d'escalier.

En 1986, un décret énonce la « nécessaire diversité de la composition sociale »¹³⁸ qui doit présider à l'établissement du règlement départemental d'attribution des logements sociaux¹³⁹ et aux désignations préfectorales de personnes prioritaires¹⁴⁰ (Deschamps, 2005).

En 1990, la loi Besson introduit la notion de « populations défavorisées » dans les critères d'attribution des logements sociaux en faisant à nouveau référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale ». Dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDA) et pour certaines zones géographiques réputées « tendues », elle prévoit la prise en compte de cette catégorie de personnes dans le cadre des protocoles d'occupation du parc

¹³⁷ Dubedout H., 1983, *Ensemble, refaire la ville*. Rapport du président de la commission nationale pour le développement des quartiers, La documentation française, p. 52. Le rapport énonce également cet objectif sous les termes de « modification de la composition sociale des quartiers » et de « rééquilibrage social » (p. 52).

¹³⁸ Art. R 441-6 du code de la construction de l'habitation dans sa rédaction issue du décret n°86-670 du 19 mars 1986 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'attribution des logements gérés par les organismes d'habitation à loyer modéré, Journal officiel, 20 mars 1986, p. 4804 cité par Deschamps E., 2001, « Les politiques urbaines du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue Française des affaires sociales*, 2001/3 n°3, pp.81-97, p. 82.

¹³⁹ Décret n°86-670 du 19 mars 1986 ; art. R. 441-6 CCH abrogé.

¹⁴⁰ Loi Besson du 31 mai 1990, art. 15-III ; art L.441-2 CCH abrogé.

social (POPS). S'il est précisé qu'une priorité doit être accordée aux personnes sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou encore logées dans des taudis, dans des habitations insalubres, précaires ou de fortune et aux personnes qui cumulent les difficultés, les instances locales déterminant les objectifs à atteindre doivent prendre en compte la « mixité des villes et des quartiers » (Deschamps, 2001). Les plans ne se traduisent pas par des mesures précises imposées aux bailleurs sociaux.

3.1.2 Une cible de plus en plus floue

Un an plus tard, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 31 juillet 1991 fait de la lutte contre la ségrégation un objectif premier de l'action publique à l'échelle des agglomérations. Les travaux qui ont retracé le droit de la mixité sociale¹⁴¹, considèrent cette loi comme celle qui « a donné le coup d'envoi officiel au droit de la mixité sociale » (Deschamps, 1998 ; 2005 ; Lelévrier, 2008). Le texte pose les piliers de l'intervention de la puissance publique en faveur de la diversité sociale en engageant des actions dans des domaines d'application qui se sont perpétués jusqu'à aujourd'hui (Deschamps, 2005 p.48). L'attribution des logements sociaux fait partie de ces domaines¹⁴². Dès l'article 1 de la loi, il est précisé que cette politique doit permettre « d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ».

En 1996, le Pacte de relance pour la ville fait référence de manière plus explicite au terme même de mixité et propose de nouveaux outils en vue de favoriser la mixité sociale dans l'habitat et dans les Zones Urbaines Sensibles. Il impose l'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) pour toutes les communes comprenant une ou plusieurs Zones Urbaines Sensibles. Ces programmes ont pour objet une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. La démarche s'appuie sur le postulat que la diversité sociale peut se fabriquer par le mélange des statuts d'occupation des logements à l'échelle communale.

En 1998, la loi relative aux exclusions poursuit l'affirmation du principe de mixité sociale. Elle modifie le Règlement Départemental des Attributions (RDA) et remplace les POPS par les accords collectifs qui définissent pour chaque organisme logeur un engagement quantifié d'attribution visé par le Plan Départemental d'Attribution (PDA). Pour autant, il est à nouveau précisé que cet engagement « doit respecter la mixité sociale, et tenir compte des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes par secteur géographique » (Deschamps, 2001, p. 91).

En 2000, la loi portant sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains (dite SRU, décembre 2000) fixe comme principe directeur, la nécessaire répartition équilibrée des logements sociaux sur le territoire, pour l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les communes comprises dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants sont appelées à réaliser des logements sociaux lorsque leur proportion est inférieure à 20% des résidences principales.

¹⁴¹ Sa thèse en droit public a porté sur la ségrégation urbaine. Un ouvrage en est issu : Deschamps E., 1998, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, LGDJ).

¹⁴² Au titre VI, la loi stipule notamment que :

- le maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont implantés des logements à usage locatif est entendu, à sa demande, par le conseil d'administration des organismes d'habitations à loyer modéré. Il est informé tous les trois mois des attributions de logements effectuées par ces organismes.

- il participe aux délibérations de la commission d'attribution des logements.

La composition de la commission d'attribution de logements est définie telle qu'elle siège encore à ce jour.

L'objectif de mixité sociale constitue également l'un des fondements du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) initié par le ministère à la ville en 2003¹⁴³.

La loi d'Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006 reprend elle aussi le principe selon lequel les attributions de logements sociaux doivent s'effectuer dans le respect du principe de mixité sociale.

Si tous les textes évoqués affirment la mixité sociale comme principe directeur, aucun d'entre eux ne donne de définition précise ou d'outils permettant de la mesurer et de la mettre en œuvre¹⁴⁴. Le caractère vague de l'adjectif qualificatif « social » accolé au terme mixité interroge sur la nature des critères à prendre en compte. Les populations doivent-elles être diversifiées en termes de revenus, en fonction de l'âge, de la composition familiale, de la situation professionnelle, de l'origine ethnique. A aucun moment, le législateur ne tranche sur cette question, ce flou laissant aux acteurs locaux une large liberté d'interprétation et d'application du concept de mixité. La question de la mise en pratique du principe se pose alors, dans la mesure même où sa définition et les conditions de son application sont largement laissées à l'initiative locale (Lelévrier, 2008). Cette notion est floue, ambiguë, ce qui se révèle être un avantage heuristique certain « *lui donnant la plasticité qui lui permet de s'adapter à différents enjeux, selon la nature et la configuration des espaces urbains dans lesquels elle est mobilisée, selon également qui l'emploie* » (Jaillet, 2014, p.165). A ce titre, elle fait l'objet de critiques au sens où elle apparaît comme « catégorie d'amalgame et de brouillage » pour reprendre les termes de Sylvie Tissot : « catégorie faiblement objectivée, elle peut, à ce titre, organiser sur le mode secret de l'arrangement plutôt que sur un mode complètement rationalisé, la gestion conflictuelle des attributions » (Tissot, 2005, p. 56).

Le mot d'ordre de mixité sociale est critiqué par une partie des chercheurs à la fois pour son inefficacité à infléchir les compositions sociales des quartiers urbains (Lelévrier, 2006 ; Masclat, 2005), pour ce qu'elle peut occulter et pour ses effets pervers de réduction de l'accès au logement social des populations immigrées (Tanter, Toubon, 1999). Ainsi, la LOV aurait plutôt servi de « légitimation des mots d'ordre de dispersion des plus pauvres sur l'ensemble des territoires et de la vision de la situation en termes d' « équilibre des populations de partage des charges » (Masclat, 2005 p. 12). Et la mixité aurait « d'abord une fonction idéologique visant à occulter la réalité des enjeux sociaux et légitimer des processus discriminatoires dans le domaine du logement », comme cela a été le cas dans les communes industrielles de la banlieue parisienne à partir des années 1950 qui ont lutté contre la concentration des immigrés (Masclat, 2005). Elle conduirait avant tout à euphémiser la mixité ethnique (Sintomer, 2001 ; Kirszbaum, 2004), certains chercheurs faisant ainsi un lien entre mixité sociale et « discriminations informelles » (Tissot, 2005 ; Sala Pala, 2005) dans le prolongement du rapport du GELD.

¹⁴³ Cf. l'article 6 du chapitre II de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues ».

¹⁴⁴ Pour plus de détails voir la Revue Esprit (mars-avril 2004) et Lelévrier (2006).

3.2. Les traductions locales des injonctions nationales en matière de mixité sociale et de droit au logement

« Les critères d’attribution permettent ainsi d’affirmer la mission sociale de notre organisme en mettant en œuvre le droit au logement pour tous, tout en respectant la mixité sociale » : cet extrait, issu d’une délibération adoptée par le Conseil d’Administration d’un des offices étudiés, illustre la reprise – systématique - au niveau local des deux catégories.

Se pose la question de la manière dont ces injonctions sont traduites en acte par les acteurs locaux et dont les catégories sont mobilisées dans les territoires à la fois dans les textes guidant les attributions mais aussi dans les discours des décideurs et des cadres. Nous avons souligné le flou des contours de ces catégories et combien leur application est sujette à tensions, du fait de la non hiérarchisation des principes. Reste à savoir comment les acteurs locaux se saisissent de et traitent techniquement ce qui n’a pas été clairement défini et tranché politiquement (Dubois, 2010).

Favoriser la mixité sociale est un argument récurrent mobilisé par les acteurs locaux à propos des attributions de logements sociaux. L’objectif de mixité est rattaché à l’enjeu de « l’équilibre de peuplement » qui doit être mis en œuvre pour lutter contre la « concentration » de publics fragiles et les « ghettos »¹⁴⁵. Examinons d’abord les textes cadres locaux qui mettent en avant le principe de mixité sociale. Nous verrons ensuite, à partir des propos recueillis comment cet objectif est réapproprié par les responsables des services chargés des attributions. Enfin, nous décrirons les catégories de ménages auxquelles il est concrètement et spécifiquement porté attention pour mettre en œuvre la mixité sociale. Elles se définissent selon trois caractéristiques principales : sociale, familiale et ethnique.

3.2.1. Mettre en œuvre la « mixité sociale » : une responsabilité intégrée par les responsables des attributions

Dans les cinq territoires considérés, l’objectif de mixité sociale est repris et affiché dans les documents stratégiques tels que les Programmes Locaux de l’Habitat (PLH).

Dans le diagnostic du PLH de la CAMY de 2013, l’enjeu de rééquilibrage du peuplement qui avait été mis en avant dans le précédent PLH est qualifié de « majeur ».

A Rennes, le PLH (2005-2012) évoque une « mixité sociale et générationnelle en danger » et le « risque d’une spécialisation irréversible des territoires »(PLH, p. 24). L’objectif de mixité sociale est mentionné dans les principes de la politique d’attribution.

Dans l’agglomération de Plaine Commune, dès 2005, le PLH instaure comme principe de « favoriser une plus grande « diversité sociale ». De plus, une délibération du conseil d’administration précise que l’office HLM entend « marquer au travers sa politique d’attribution (...) sa volonté de contribuer au maintien de l’équilibre social et de la cohésion des quartiers dont il assume la gestion ».

¹⁴⁵ D’autres outils de politique de l’habitat sont évoqués par les acteurs pour la mise en œuvre de la mixité sociale (production soutenue, diversification de l’offre neuve, mais aussi travail sur l’attractivité des immeubles existants, politique d’entretien du patrimoine soutenu, valorisation des atouts du patrimoine vieillissant ou ségrégué, etc.) mais nous nous concentrons dans cette partie sur les attributions.

Dans le PLH parisien, les attributions sont également mises en rapport avec l'objectif de mixité sociale.

Lors des entretiens effectués, cette préoccupation est largement reprise par les cadres des services d'attribution de logements.

Dans l'un des sites, les responsables des antennes semblent avoir intégré le fait que leur rôle est de « s'occuper de l'équilibre de peuplement ». Le contingent communautaire et le contingent préfectoral délégué sont clairement saisis comme des outils de promotion du droit au logement (loger des personnes en difficulté) et de la mixité sociale (là où elles ne sont pas forcément attendues).

« On a aussi vocation à s'occuper de l'équilibre de peuplement des quartiers. Là je sors d'une commission d'attribution sur un quartier sensible qui vient d'être réhabilité. On sait qu'il faut arrêter...euh... un certain peuplement sur ce quartier-là... parce que sinon on va mettre à mal tout ce qui s'est passé au niveau de la réhabilitation. Donc ça aussi, l'occupation du quartier, c'est important. » (...)

« Grâce à l'observatoire on sait exactement quelle est la nature de l'occupation sociale de nos quartiers. On a des études très précises. On sait que certains quartiers sont en train de se paupériser parce qu'il y a beaucoup de familles monoparentales... donc tout ça on en tient compte dans nos attributions... »

Service logement, communauté d'agglomération

La mixité sociale représente encore plus un enjeu pour les acteurs locaux dans les sites en rénovation urbaine, comme en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessous :

« Après le travail de réparation de nos quartiers, on essaie de préserver, on essaie de ne pas concentrer les ménages en difficulté sur les quartiers d'habitat social. »

Service logement, communauté d'agglomération

La responsable d'une des antennes logement de cette même intercommunalité reprend cette même logique :

« Il faut qu'on agisse en ce sens sinon on va perdre tout le bénéfice de l'ANRU. On va faire capoter tout ce qui a été fait sur ce quartier qui est vraiment très honorable...Pour faire évoluer les quartiers, il faut qu'on puisse maîtriser le peuplement. Mais il faut qu'on fasse attention. C'est très compliqué à mettre en place. »

Service logement, communauté d'agglomération

3.2.3. Les catégories de la mixité sociale dans l'action locale

La recherche d'un « équilibre » entre les profils de ménages est censée garantir le « bon fonctionnement » d'une résidence ou d'un quartier, ainsi que la « bonne intégration » des populations. Mais de quels ingrédients cet « équilibre » recherché est-il concrètement composé ? On en trouve des indices dans les textes et discours à propos des ménages qu'il ne faut pas « concentrer » et ceux qu'il faut « attirer ».

Dans les textes, la mixité sociale est définie avant tout à travers le niveau de ressources et la catégorie socio-professionnelle. En revanche, dans les discours, sont surtout catégorisées la composition familiale, la taille des familles et l'origine ethnique.

Dans le PLH de la CAMY, la mixité sociale est définie par « une progression des cadres, mais aussi par la capacité du territoire à conserver ses catégories moyennes qui constituent le « cœur » de son peuplement » (PLH 2008 p.60). Ces objectifs étaient déjà formulés en 2003, puisque la conférence

intercommunale du logement précisait déjà que la diversité sociale de l'agglomération devait être rétablie en « retenant les classes moyennes et en captant une partie de la demande des cadres franciliens ». Dans le PLH de 2013, ce sont également les « professions intermédiaires » qui sont signalées comme les publics à attirer sur le territoire.

On observe un ciblage du même ordre dans le PLH parisien où il est précisé que Paris ne doit pas devenir « la ville des plus aisés et des plus aidés » et qu'il s'agit de contribuer à la mixité sociale en réservant les attributions de logements sociaux intermédiaires aux classes moyennes (PLH 2008 p.78).

A Rennes, si l'un de nos interlocuteurs nous indique « qu'il n'y a pas de critères de mixité dans l'absolu », certaines catégories précises émergent pourtant dans la suite de son discours pour fonder son analyse d'immeubles qui « fonctionnent » ou pas.

« Si par exemple on sait que dans un immeuble on sait qu'il y a un certain nombre de jeunes livrés à eux-mêmes et qui commencent à mettre le souk dans l'immeuble... et si on a la demande d'une femme seule qui travaille de nuit et qui a des gamins qui sont à peu près du même âge que ceux qui mettent le bazar...voilà, on va éventuellement travailler cette question-là, pour dire... voilà, c'est peut-être pas une très bonne idée... ni pour le fonctionnement de l'immeuble, ni pour les personnes qu'on est amené à loger. Parce que nous on considère que loger, c'est pas juste fournir un toit, mais aussi qu'ils soient bien dans leur logement. »

Bailleur

Les catégories évoquées ne prennent pas seulement en compte les revenus et CSP mais la composition familiale (familles monoparentales), le fait de travailler ou d'être au chômage ainsi que des jugements sur les comportements possibles des différents ménages ainsi catégorisés. L'extrait d'entretien qui suit met en lumière les trois manières principales de caractériser des ménages dès qu'il est question de mixité sociale. On retrouve à nouveau la question des ressources, mais cette fois en distinguant les personnes percevant un revenu d'assistance et à laquelle s'ajoutent l'ethnicité et la taille des ménages.

« Pour donner un exemple, il y a des cages d'escaliers où si vous mettez que des gens qui sont au RSA, ça va poser problème, si vous mettez que des Maghrébins, ça va poser problème, si vous mettez que des blancs et qu'il n'y a pas de mixité à côté, ça va poser problème. Il faut qu'il y ait une mixité dans l'ethnie, dans les ressources, dans la composition familiale... Donc il y a des cages escalier qui sont problématiques puisqu'il y a dans ces cages trop d'enfants ou trop de familles nombreuses, donc il faut rééquilibrer. »

Service logement, communauté d'agglomération

Les catégories sont définies par les acteurs à l'aune de caractéristiques sociales, d'attributs ethniques et de composition familiale. Comme nous allons le voir plus en détail, les ménages sans emploi, les ménages perçus comme étrangers ainsi que les familles nombreuses font partie des catégories dont les acteurs locaux veulent éviter la « concentration ».

Les demandes de familles nombreuses -catégorie qui recoupe souvent un critère « ethnique »- sont examinées avec beaucoup d'attention par les services d'attribution. Elles font partie des familles que l'on va éviter de concentrer dans certaines cages d'escalier composées de grands logements comme chez l'un des bailleurs étudiés, qui veut ainsi ne pas avoir un « nombre trop élevé d'enfants » signifiant pour lui des troubles de gestion.

« Sur des cages d'escalier où il n'y a que des T4 et T5, ça fait beaucoup d'enfants, ça fait beaucoup de passages, ça fait beaucoup de dégradations des parties communes, c'est surtout là-dessus. Après, les immeubles, on ne peut pas les changer. Si on a une cage d'escalier avec des grands logements, il va y avoir forcément des grandes familles. »

Bailleur

La pratique de la sous-occupation, pourtant peu légale, peut alors constituer un moyen de prévenir cette concentration et les conséquences qui lui sont imputées.

« On est attentif aussi, dans le cadre de nos agences, à la vie des cages d'escalier de certains sites. Donc c'est vrai qu'on essaye d'écouter aussi la proximité sur, de plus en plus d'ailleurs, sur... bah sur les attributions organisées sur nos logements. Et c'est vrai qu'on peut travailler sur des situations de sous-occupation c'est-à-dire par exemple, un couple avec un enfant, on peut lui attribuer un T4 sur certains sites qui sont déjà... pour lesquels il y a déjà quand même pas mal de grandes familles donc ça permet un petit peu de moduler, un petit peu, le peuplement de ces sites-là. »

Bailleur

La mixité sociale des textes et orientations des politiques de logement glisse vers une mixité ethnique dès qu'il s'agit d'explicitier des pratiques de sélection et d'attribution, confirmant ce que d'autres chercheurs ont pu montrer. La logique est alors d'éviter les regroupements de groupes ethniques par cages d'escalier ou immeubles, que ces regroupements soient le fruit de l'histoire du peuplement local ou qu'ils relèvent d'agrégats affinitaires. Les bailleurs produisent alors des catégorisations ethniques au travers de stratégies de « non concentration » ou de « rééquilibrage ».

A Nevers, l'un des bailleurs exprime l'attention portée à la concentration de certaines populations venant de pays étrangers dans certains segments de son patrimoine. Mais cette fois, il fait référence à des pratiques d'agrégation volontaire qui conduiraient à ces concentrations.

« Il y a des populations étrangères qui demandent à être concentrées, qui souhaitent être regroupées. On a beaucoup de gens de l'Est, du Maghreb et d'Afrique noire (on n'en avait pas il y a quelques années, c'est très récent). On voit clairement se dessiner le paysage à l'échelle du territoire et de la ville. Les demandes s'orientent plus sur un quartier selon telle ethnie ou telle origine et c'est compliqué après de faire de la mixité. »

Bailleur

Un peu plus loin dans l'entretien, sont visées explicitement certaines populations à travers des catégorisations ethniques faisant référence à des regroupements de pays d'Afrique du Nord (« population maghrébine »), puis à des consonances de prénoms (« Mohamed ») et enfin à la couleur de la peau à propos de la visibilité des « personnes noires » dans l'espace public. Le bailleur montre ainsi assez clairement comment se construisent ces catégorisations ethniques, basées sur une sorte d'expérience locale qui lui permet y compris de savoir a priori comment des groupes ethniques différents vont s'entendre ou pas. Il fait également ressortir les tensions entre d'un côté des regroupements ethniques par agrégation, souhaités par les populations et basées sur des liens affinitaires, et de l'autre, un principe de mixité qui en permanence se traduirait par une volonté de dispersion et de limitation de ce type de regroupements.

« On a connu ça, on ne veut pas recommencer une deuxième Ville Avray. Parce qu'à Ville Avray, je pense que c'était une erreur de politique d'attribution. C'était l'image « population maghrébine ». Et c'est vrai que c'est humain, ils voulaient ce quartier, on les a laissé faire et du coup, l'image en a souffert. Les gens voulaient quitter Ville Avray pendant les années 70 et 80. C'était devenu l'étiquette du quartier et les maghrébins, eux, ne demandaient que ce quartier. On est souvent accusés de discrimination ou de racisme contre les populations françaises, des gens nous disent « pour avoir un logement chez vous, il faut s'appeler Mohamed ». Et après, on a démoli, on essaie de changer cette image (...).

Après on a connu une deuxième vague avec les Turcs, les Kurdes et les Géorgiens. Ils demandaient aussi une forte concentration. On a eu aussi, récemment, les personnes noires (Sénégal etc.) qui vont plutôt à Gargettes ou à Rive de Gier. Ils sont très présents dans l'espace public, on les voit bien et c'est apparu comme une nouveauté à Nevers depuis quatre à cinq ans (...). Face à leur demande très localisée, on leur dit « non », on ne va pas les mettre à Gargettes, on ne va pas les mettre à Ville Avray, parce que la cohabitation avec les maghrébins n'est pas facile. Alors on va les mettre au Bord de Loire et là, on a déjà pas mal de noirs, ça commence aussi à se voir. Et à Bord de Loire, on a aussi des gens de l'Est. A Bord de Loire, on a une cage d'escalier qui est en train de se remplir avec une seule famille

(les frères, les cousins, etc.), on veut éviter ça, on ne veut pas lâcher, mais les gens refusent à chaque fois. Ce n'est pas qu'on ne veut pas les loger, mais il ne faut pas qu'on les mette là. On essaie de les répartir pour faire une mixité. »

Bailleur

A Rennes, lorsque la question de l'origine ethnique est posée, les acteurs rencontrés évoquent une seule communauté : les Turcs. Il semble qu'il y ait une politique assumée de dispersion du peuplement turc, tant par la communauté d'agglomération que par les bailleurs. L'injonction à la mixité sociale sert clairement de justification à une forme de discrimination (au sens de tentative de restriction de l'accès d'une communauté spécifique à certains espaces). On retrouve la même volonté qu'à Nevers de contrecarrer systématiquement les logiques de regroupement par agrégation. De fait, la catégorisation ethnique a des effets.

« Il y a eu et il y a toujours une propension au regroupement d'une communauté – qui est la communauté turque – sur un quartier. Une propension que la Ville a cherché à freiner, de façon tout à fait ouverte et portée y compris par l'élue en charge des discriminations. Mais qui se heurte de toute façon au fichier de la demande, puisque ce sont des données qui ne sont pas dans le fichier. Mais oui, on observe le phénomène. »

Bailleur

A la CAMY, ce sont les ménages supposés originaires d'Afrique noire qui sont explicitement la cible d'une attention particulière en matière d'attribution.

« Il faut faire attention. Il y a des quartiers qui sont marqués socialement. Le quartier des P. au Val Fourré est par exemple à dominante noire africaine. Le réflexe naturel... enfin, quand un logement se libère sur ce quartier, il est très rare qu'on ne le propose pas à quelqu'un issu de cette communauté... C'est le réflexe de certains partenaires. »

Service logement, communauté d'agglomération

Les premiers éléments de discours recueillis dans les cinq sites confortent des analyses menées antérieurement par d'autres chercheurs. Les catégorisations à l'œuvre dans les discours sur les pratiques de peuplement montrent un glissement de critères tels que la composition familiale –visant principalement les « familles nombreuses » et les « familles monoparentales » et le pays d'origine, vers des groupes ethniques construits sur la couleur de la peau ou des liens communautaires et variant localement.

Parallèlement, c'est par l'attribution à des ménages considérés comme stables, en emploi et qui ont peu d'enfants que les résidences nouvelles sont supposées être « rehaussées ». Les classes moyennes et les cadres sont présentés comme des catégories de ménages susceptibles de rétablir l'équilibre social sur un territoire marqué par une forte segmentation de son parc et par la paupérisation progressive de ses occupants. Concrètement, cela peut aboutir à l'attribution de logements à des personnes dont les ressources sont supérieures aux plafonds fixés.

CHAPITRE 4. L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRATIQUES

A l'évidence, si un logement est bien formellement attribué à un candidat par la commission d'attribution (CAL), la sélection a été opérée bien en amont, et la décision parfois déjà prise de manière informelle. La démarche qualitative que nous avons menée montre avant tout le rôle-clé joué par les agents d'attribution dans les étapes antérieures à la CAL et dans le processus de décision.

De nombreux travaux se sont penchés sur l'importance du rôle des « *street level bureaucrats* » dans la conduite de l'action publique (Dubois, 1996, Warin, 1993, Weller, 1997, Sala-Pala, 2006). Pour reprendre les termes de Michael Lipsky, ces agents donnent corps aux politiques publiques, notamment du fait de l'existence du pouvoir discrétionnaire¹⁴⁶ qu'ils détiennent vis-à-vis de l'utilisateur. L'analyse des pratiques des agents d'attributions permet ainsi d'éclairer la « compréhension plus globale du processus d'attribution et de ses effets concrets » (Bourgeois M., 2013).

« *Chevilles ouvrières* » des attributions de logements sociaux, ces agents doivent composer avec un ensemble de contraintes techniques et matérielles et 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.

Ainsi, derrière le terme « attribution », nous n'entendons pas seulement le fait d'acter collégialement 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 CAL¹⁴⁷.

Dans ce chapitre, nous commencerons par décrire et replacer précisément les activités des deux services attribution¹⁴⁸ que nous avons étudiés, dans la chaîne des acteurs locaux participant à l'attribution. Dans une deuxième partie, nous analyserons le système de contraintes techniques et politiques dans lequel s'effectue la mise en relation entre offre et demande par les agents d'attribution¹⁴⁹. Nous examinerons ensuite l'importance de l'appréciation qualitative des dossiers des demandeurs au regard d'un logement précis dans la procédure d'attribution. Nous montrerons de quelle manière les agents qui positionnent un demandeur sur un logement vacant, « font avec » des individus et des situations renseignées par de nombreux contacts informels. Enfin, nous nous demanderons comment l'ancienneté d'une demande entre en ligne de compte.

¹⁴⁶ Selon Vincent Dubois, « le pouvoir discrétionnaire désigne en droit le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal. En se fondant notamment sur la sociologie webérienne du droit qui pose que les activités sont orientées en fonction de règles juridiques plus que systématiquement déterminées par elles (Weber, 1995, p. 11-23) in Dubois V., 2012, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France in Eymeri-Douzans (J.-M.) et Bouckaert (G.), dir., 2013, La France et ses administrations. Un état des savoirs, Bruxelles, Bruylant-De Boeck.

¹⁴⁷ Cf. schématisation de la procédure ci-après.

¹⁴⁸ L'un des deux services étudiés ne porte pas cette dénomination (il fait partie d'un service habitat) mais par symétrie, nous le nommerons ainsi dans la suite du propos.

¹⁴⁹ Selon les sites, les termes indigènes utilisés sont : agents d'accueil (de façon majoritaire dans l'un des terrain) et agents d'attribution ou gestionnaire (dans l'autre). Nous avons choisi de dénommer ces personnes de façon homogène comme des « agents d'attribution ».

1. Deux services d'attribution dans leurs contextes locaux

Le premier terrain est une communauté d'agglomération caractérisée par la forte présence du parc locatif social (les 13 000 logements sociaux représentent 34 % du parc total)¹⁵⁰. Son implantation n'est toutefois pas équilibrée sur l'ensemble du territoire communautaire. Il est concentré sur les trois communes principales qui rassemblent 94% de l'offre totale de logements sociaux (PLH, 2008)¹⁵¹. En effet, le taux de logement social dans ces communes dépasse les 40%. Les organismes d'HLM qui interviennent sur le territoire sont nombreux (un OPH communautaire, un OPH communal et 14 ESH).

L'office étudié gère près de 17 000 de logements sociaux. Le parc est majoritairement composé d'immeubles construits à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ainsi que d'une part non négligeable d'immeubles de la fin des années 1980. L'organisme est réservataire d'environ 40% des logements qu'il gère. Le territoire est socialement marqué par son histoire ouvrière et les migrations qui l'ont jalonnée.

Tableau 1 : Caractéristiques des terrains 1 et 2

	TERRAIN 1	DPT 1	TERRAIN 2	DEPT 2
Nombre de ménages	42 223	555 058	154 599	585 034
Part de propriétaires	56,6	59,7	26,3	40,6
Part de locataires	41,7	37,8	71,5	57,1
Dont locataires d'un logement HLM loué vide	24,4	18,8	40,6	32,4
Logé gratuitement	1,7	2,5	2,2	2,3
Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2011, en euros*	23 761	37428	16512	20 918
Foyers fiscaux imposables en % de l'ensemble des foyers fiscaux en 2011*	57,3	71,5	41,2	51,5
Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2011 (en euros)	18 315	25 606	11 761	15 234
Taux de chômage des 15-64 ans	13,7	9,2	21,8	17,7
Part des employés et ouvriers	31,9	22,7	39,9	35,9

Source : Insee, RP2011, exploitation principale (* DGFIP, Impôt sur le revenu des personnes physiques)

1.1. Un périmètre et une organisation des attributions distincts

1.1.1. Le service d'une communauté d'agglomération

Le service communautaire du logement est territorialisé sur trois sites d'accueil. L'un est situé dans l'hôtel de la communauté d'agglomération, le deuxième au sein de la mairie annexe d'un quartier de la commune la plus dotée en logements sociaux et le troisième dans une commune plus rurale. Ces trois antennes fonctionnent sous la forme d'un guichet unique. Il y a un responsable à la tête de chaque site d'accueil (l'un des responsables gère deux sites). Le schéma ci-dessous montre l'éclatement de la gestion des attributions à la fois par type d'acteurs et par site.

¹⁵⁰ Source : agence d'urbanisme de la CA, 2013. Avant le PNRU, en 2003, on comptait 13 100 logements sociaux soit une proportion de 39% par rapport à l'ensemble du parc.

¹⁵¹ Durant les Trente Glorieuses, le territoire communautaire a connu un essor industriel. Cela a entraîné un important effort de construction notamment de logements sociaux afin de loger la main d'œuvre (citadins, ruraux ayant quitté leur campagne, et jeunes travailleurs immigrés). Cette construction a particulièrement bénéficié à trois communes qui constituent aujourd'hui le cœur de la communauté d'agglomération.

Schéma 2 : Schématisation des acteurs de l'attribution au niveau de l'office

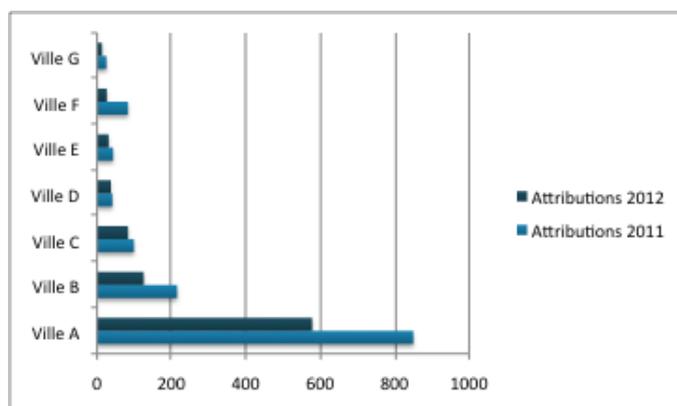
DRIHL Rencontre : chef et adjoint bureau accès logt				Communes (7 où patrimoine de l'office est imp) Rencontre : service logement et/ou élu habitat des deux communes où attributions les plus nombreuses (+75%)
Action Logement - CIL Rencontre : directrice du placement locatif du plus important réservataire			CAL**	Office HLM Président* et vice-président* (président de la CA) Direction générale Département des politiques locatives et sociales Direction des politiques locativ
				Service attribution service contentieux service accompgt social
Autres bailleurs sur le territoire Rencontre : responsable des attributions d'une ESH				Responsable* 6 chargées d'attribution* 2 assistantes*
				Accueil siège** Gestion locative (agences territorialisées)
				* Acteurs rencontrés dont 10 entretiens approfondis (voir détail p.)
				** Observation menée (voir détail p.)

Source : entretiens et documents recueillis sur site

Auteurs : Analyses équipe Lab'Urba

En 2012, 898 attributions (contrats signés hors livraisons neuves) ont été effectuées¹⁵³. La répartition des attributions par ville reflète la répartition du patrimoine de l'office comme en témoigne le graphique ci-dessous :

Graphique 1 : Répartition des attributions par ville

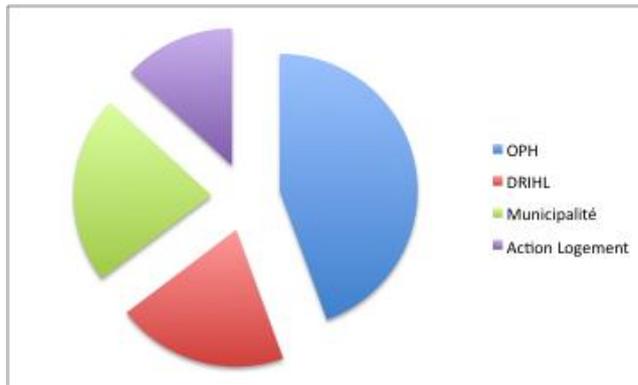


Source : "Demande sociale et attributions de logements, Bilan 2012, CDG du 3 avril 2013

62% des appartements libérés en 2012 étaient réservés par différents contingents. Autrement dit, l'office ne gère directement qu'une minorité des attributions. Les attributions se sont effectuées selon la répartition suivante :

¹⁵³ En 2011, 1356 avaient été effectuées (dont livraisons neuves).

Graphique 2 : Répartition des logements attribués en 2012 par contingent



Source : "Demande sociale et attributions de logements, Bilan 2012, CDG du 3 avril 2013

1.2. Les tâches au quotidien

L'activité des agents d'attribution est bien loin de se limiter à la mise en relation entre offre et demande. De l'accueil et l'information des demandeurs à l'instruction d'un dossier pour le passage en commission d'attribution de logement, les tâches sont nombreuses et très diversifiées. Elles comprennent :

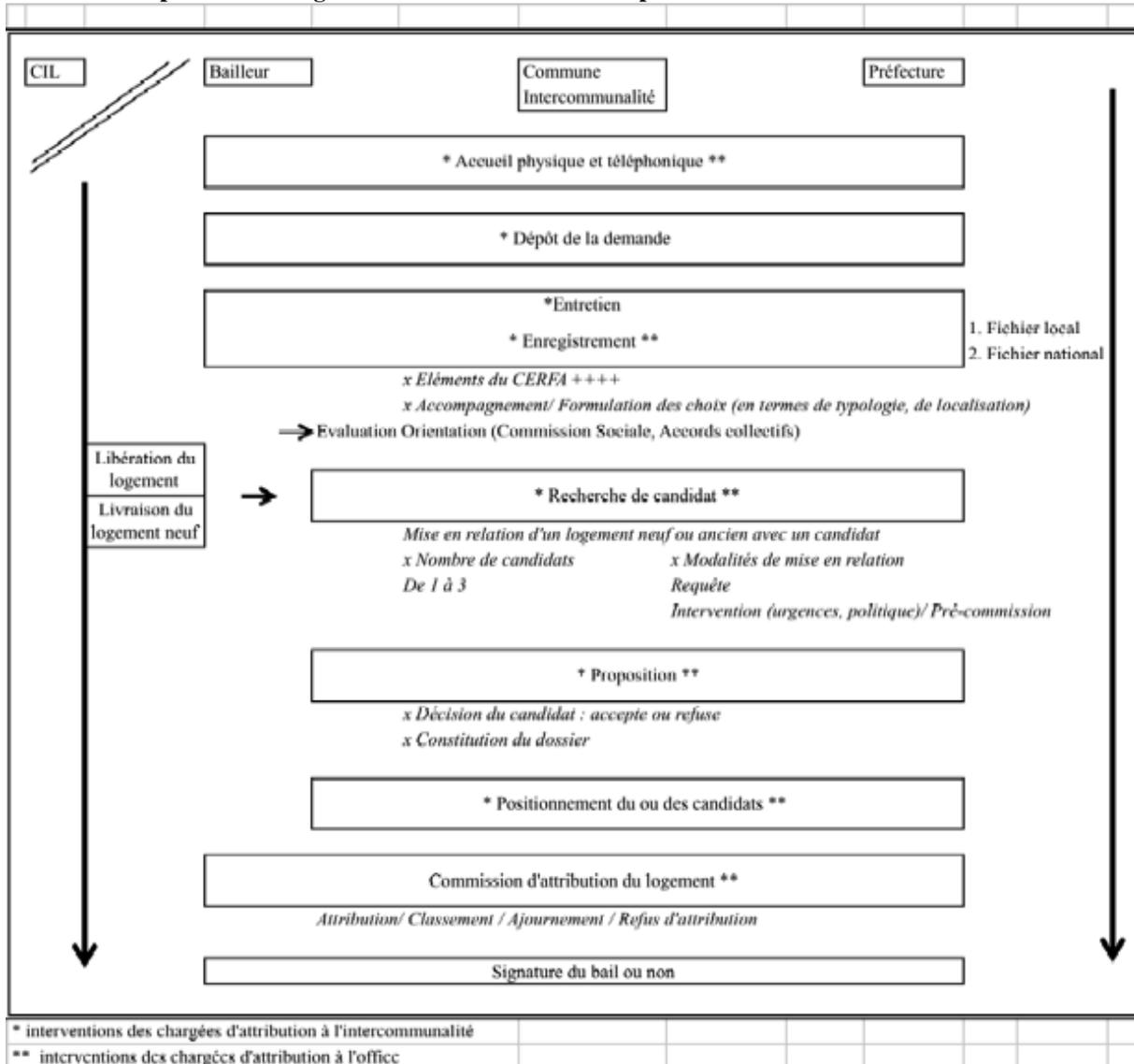
- L'accueil physique et téléphonique des demandeurs,
- L'enregistrement de la demande de logement,
- L'information des réservataires à la vacance d'un logement,
- La recherche de candidats,
- L'instruction des dossiers positionnés sur un logement,
- La préparation des commissions d'attribution,
- La participation aux CAL,
- L'information des réservataires et des demandeurs des décisions prises en CAL.

L'activité des agents d'attribution s'organise autour de deux tâches principales : la mise en relation entre offre et demande pour le contingent dont leur institution a la charge et l'accueil des demandeurs. Ces deux volets ont tous deux une importance cruciale dans le traitement des demandeurs et rend leur métier complexe.

Pour autant, ces tâches ne sont pas assurées par tous les services, ni toujours de la même manière. Par exemple, les agents d'attribution de la communauté d'agglomération procèdent à l'enregistrement des demandes au cours d'un entretien avec les demandeurs. Ce n'est pas le cas des agents d'attribution de l'office qui réalisent cette tâche seulement à partir du formulaire CERFA et des pièces déposées à l'accueil.

Par ailleurs, les agents d'attribution n'interviennent pas toujours aux mêmes étapes de la procédure (schéma n°3). Ceux de l'office participent à chaque commission d'attribution en présentant chaque dossier aux membres de la CAL, ce qui n'est pas le cas à la communauté d'agglomération.

Schéma 3 : Implication des agents d'attribution au fil de la procédure selon les sites



Source : entretiens et documents recueillis sur site

Auteurs : Analyses Lab'Urba

Au sein de chaque service, leur activité varie selon les différentes filières d'accès et la gouvernance locale.

A l'office, si le logement libéré ne fait pas partie du contingent propre, les agents d'attribution notifient sa libération au réservataire et suivent la réception et l'instruction des dossiers des candidats. Si le logement libéré fait partie du contingent propre ou délégué, elles recherchent des candidats parmi les demandeurs et instruisent les dossiers jusqu'à la présentation en CAL. A la communauté d'agglomération, les agents d'attribution ont une intervention plus directe sur l'ensemble de la demande puisqu'elles s'occupent de la sélection pour les contingents communal, communautaire et préfectoral.

1.3. Un métier peu valorisé malgré de nombreuses responsabilités

1.3.1. Les agents d'attribution : une formation interne basée sur « l'expérience »

Sur les deux sites la fonction d'agent d'attribution présente au moins deux spécificités communes. D'une part, elle est exercée presque exclusivement par des femmes. D'autre part, ces femmes ont une ancienneté qui va de pair avec une formation interne et principalement basée sur l'expérience dans le logement ou dans le travail social..

L'office comprend six agents d'attribution. La moitié d'entre elles a une ancienneté d'au moins dix ans et jusqu'à plus de vingt ans au sein du service logement de l'organisme. La plus ancienne du service, âgée aujourd'hui d'une cinquantaine d'années, a été recrutée par la municipalité alors qu'elle avait dix-huit ans à l'issue d'une mission de quelques mois. Elle travaille au sein du service logement depuis une quinzaine d'années. La seconde agent d'attribution qui a le plus d'ancienneté est arrivée en 1996 après avoir travaillé dans le commerce. Les autres membres de l'équipe l'ont rejointe beaucoup plus récemment, depuis moins de trois ans. Parmi elles, deux ont eu une précédente expérience professionnelle dans une fonction liée à l'attribution (au sein d'une ESH pour l'une d'entre elles et chez un collecteur d'Action logement pour la seconde). L'évolution des attentes de la hiérarchie quant au poste d'agent d'attribution est perceptible dans les recrutements effectués où une expérience dans ce type d'activité est valorisée¹⁵⁴.

Dans le service attribution de la communauté d'agglomération, qui compte également sept agents d'attribution, la plupart ont au minimum trois ans d'ancienneté au sein du service et jusqu'à quinze ans pour l'une d'entre elles, au sein de l'institution. C'est suite à une formation d'urbanisme que cette dernière a travaillé comme chargée de conseil technique logement dans une association d'insertion avant de rejoindre la communauté d'agglomération. Elle est dorénavant chargée du volet « accompagnement social » des demandeurs de logement. Quant au reste de l'équipe, deux d'entre elles seulement ont une expérience antérieure liée de près ou de loin à leur activité actuelle. L'une travaillait au sein du service urbanisme d'une mairie avant de rejoindre le service logement de la communauté d'agglomération il y a plus de sept ans. La seconde a commencé sa carrière comme agent d'accueil standardiste au sein d'un office HLM avant d'accéder au poste d'agent d'attribution dans ce même office, sept ans plus tard. L'agent d'attribution la plus récente est arrivée huit mois avant le début de la recherche après avoir occupé la fonction d'assistante commerciale.

La formation à l'entrée en poste est très succincte au sein des deux services. Elle se fait globalement « sur le tas », après une phase de formation avec une collègue dans l'un des sites. Quand des supports écrits (portant principalement sur des aspects techniques, les méthodes pour effectuer des requêtes par exemple) existent, les personnes appartenant au service n'en ont pas toutes connaissance. Si des réunions avec le responsable sont organisées régulièrement, elles n'ont, d'après nos observations, pas pour objet la régulation des pratiques.

A l'office, des rencontres ont été récemment mises en place dans les agences gestionnaires des logements. Elles se déroulent tous les deux mois dans chaque agence avec la ou les agents d'attribution du patrimoine concerné, le responsable du service, les gardiens, les responsables de la

¹⁵⁴ La personne recrutée à la fin de l'enquête de terrain était agent d'attribution dans son poste précédent. C'est le premier homme à intégrer l'équipe des agents d'attribution.

gestion locative et le directeur d'agence. Ces rendez-vous ont pour objet d'échanger sur les logements libérés qui sont à attribuer.

1.3.2. Une relation directe avec les demandeurs

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'accueil¹⁵⁵. 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 (Dubois, 1996). Cette position implique de s'ajuster à la demande, toujours personnelle du demandeur et de mettre en œuvre des compétences communicationnelles spécifiques : savoir écouter, comprendre les situations, dispenser de l'information, se faire comprendre. L'accueil, qu'il soit téléphonique ou direct, fait peser de lourdes exigences sur ces agents publics (Weller, 1997).

Les sollicitations de la part des demandeurs sont fréquentes : les personnes veulent s'assurer que leur demande a bien été enregistrée quand le délai leur semble long, souhaitent savoir où en est leur dossier, indiquer un changement de situation ou rappeler leur urgence. Les échanges avec les agents sont aussi, pour certains demandeurs, l'occasion de faire le récit de leurs conditions de vie. En conséquence, les agents peuvent être exposés à la détresse des personnes, à leur incompréhension et parfois à leur agressivité. Ainsi, les agents n'ont pas seulement pour rôle de renseigner et de contribuer au bon traitement administratif du dossier. Ils doivent, sans y être forcément préparés, faire face aux attentes de personnes qui ont parfois besoin d'être rassurées sur le suivi de leur dossier, et sur leur choix.,.

En plus de la tâche spécifique et délicate de mise en relation entre offre et demandes, qui fait des agents d'attribution des acteurs à part entière de la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Ces derniers doivent développer une multiplicité de compétences relatives à l'information et l'orientation. Pour autant, ces femmes occupent une position subalterne dans la hiérarchie des postes de l'organisation comme l'indique le schéma n°2 présentant l'organisation au sein de l'office. Dans la communauté d'agglomération, elles sont désignées comme « agents d'accueil », dénomination qui relativise l'ampleur de leurs tâches et de leurs responsabilités. Philippe Warin a bien montré quels types de régulations exercent les agents des organismes de logements sociaux : « *Les agents protègent les orientations et les intérêts inavoués des organismes gestionnaires. Loin d'être uniquement les exécutants apathiques d'une politique, ils commandent sa mise en œuvre dans la mesure où, seuls au contact direct du public, ils décident de la combinaison nécessaire entre règles de gestion et implicites en fonction de ce que sont à leurs yeux les locataires* ». (Warin, 1993, p. 81).

1.4. Les circuits de la mise en relation entre l'offre et la demande

La mise en relation d'un logement vacant avec un ou plusieurs demandeurs peut emprunter plusieurs voies¹⁵⁶. Ces dernières ne sont pas étanches ; elles peuvent s'entremêler ou se court-circuiter, donnant

¹⁵⁵ A l'office, une part des échanges a lieu avec des ménages qui sont déjà logés dans le parc et demandent une mutation, qu'ils soient locataires en titre ou décohabitants. Le locataire est déjà « client » de l'office, ce qui change la relation.

¹⁵⁶ Pour certains acteurs comme les collectivités locales ou les bailleurs, des contraintes d'ordre « opérationnel » peuvent façonner un autre circuit. En effet, la mise en œuvre de projets (dans le cadre de la rénovation urbaine ou de politiques de lutte contre l'habitat indigne) peut impliquer des contraintes de relogement qui vont avoir une incidence directe sur le processus d'attribution de logement. Dans l'une des municipalités étudiées, le service habitat compte un agent dont la mission consiste à s'occuper exclusivement des relogements spécifiques qui comprennent « *relogements opérationnels* » et

lieu à des circuits multiples et pas toujours formalisés (voir schéma n°3), que l'on peut 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.

A travers la mise en œuvre de requêtes informatives, 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. Des filtres de natures diverses peuvent également être utilisés pour permettre la sélection des dossiers correspondant le mieux aux orientations du réservataire. 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 filtres peuvent répondre à une orientation plus stratégique. A titre d'exemple, l'office étudié souhaite favoriser le parcours résidentiel de ses locataires et se donne les moyens d'organiser les mutations au sein de son parc. Pour cibler ces demandeurs, les agents d'attribution doivent donc activer un filtre spécifique. Chez ce même bailleur, d'autres filtres ont été créés afin de faire émerger certaines demandes « à régler rapidement » : « l'urgence grand logement » sélectionne des ménages en sous-occupation, qui pourraient libérer un grand logement ; l'« urgence financière » trie des demandeurs qui ont des difficultés à s'acquitter de leur loyer actuel et qu'un déménagement dans un logement plus petit ou/et moins cher pourrait aider.

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, et ce même au sein d'un même service. Or, l'ordre dans lequel les filtres sont (ou ne sont pas) mobilisés a un impact sur la liste de candidats sortie par le logiciel. Par exemple, à l'office selon qu'un code spécifique est activé ou non, la liste des dossiers des demandeurs n'est pas la même¹⁵⁷.

En revanche, chaque candidature retenue par les agents d'attribution doit être validée par leur responsable. Les témoignages recueillis montrent que ces cadres ne se livrent pas à une analyse approfondie des dossiers proposés mais vérifient que certains indicateurs, principalement de solvabilité, sont respectés (taux d'effort, reste à vivre) et introduisent également quelques critères liés au peuplement¹⁵⁸. Ils laissent néanmoins une marge de manœuvre importante aux agents d'attribution en se fondant sur « leur connaissance » des situations..

"Les filles recherchent trois candidatures qu'elles me soumettent, que je valide ou que je valide pas. Des fois, je vais en écarter une... Mais bon, il y a des agents qui ont 20 ans de métier ici, donc elles ont des fois une connaissance encore plus fine que moi parce qu'elles connaissent l'histoire etc. Mais je vais contrôler, non pas

sorties d'hébergement. Ils nécessitent un « traitement particulier à la fois en termes de timings et en termes de relations avec les partenaires ».

¹⁵⁷ A l'office, les codes suivants peuvent être activés « urgence grands logements », urgence financière, urgence sur-occupation », urgence sanitaire. L'observation de plusieurs requêtes réalisées avec différents codes pour un même logement nous a permis de constater que les dossiers extraits par le logiciel n'étaient pas les mêmes.

¹⁵⁸ Il peut notamment s'agir de proposer des candidatures qui permettent une « sous-occupation » du logement pour « décharger » certaines cages d'escalier.

pour faire du contrôle bête et méchant, mais pour m'assurer qu'il y a quand même une logique patrimoniale de candidats etc., qu'on ne met pas n'importe quoi n'importe quand. "

Madame Blanchet, responsable du service logement, communauté d'agglomération

2. Un fort système de contraintes qui réduit les marges de manœuvre et oriente l'action

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 de sélection des demandeurs dans l'accès au logement social.

Les logiciels dont disposent les agents d'attribution recensent plusieurs entrées : une entrée logement et une entrée ménages-candidats. Lorsqu'une vacance est enregistrée, une requête est lancée afin de faire émerger les candidatures qui correspondent aux caractéristiques du logement. Celle-ci 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. Trois critères de l'offre apparaissent déterminants au moment de l'attribution : la typologie du logement et sa superficie, son niveau de loyer (mis en regard avec les exigences, variables selon les bailleurs, en termes de reste à vivre et de taux d'effort notamment), enfin, 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.

2.1. Un contexte de pénurie de logements adaptés aux demandeurs

Au-delà du système et des outils en place pour assurer la mise en relation de l'offre et de la demande, l'offre en tant que telle agit comme un filtre à part entière dans le processus de sélection. Il s'agit à la fois de la quantité de logements disponibles (construits et libérés chaque année) et de ses caractéristiques (niveau de loyer, typologie, localisation, occupation et gestion).

L'insuffisance quantitative de l'offre de logements est constatée dans les deux terrains (comme dans dans l'ensemble des territoires où le marché du logement est tendu et particulièrement en Ile-de-France). D'une part, comme indiqué précédemment, la mobilité et la vacance sont très faibles. D'autre part, les agents d'attribution se retrouvent très souvent confrontés au décalage entre le niveau des loyers de l'offre neuve produite ces dernières années et le niveau de ressources des ménages demandeurs d'un logement. C'est le cas en particulier de la production de logements sociaux dits intermédiaires de type PLS dont les niveaux de loyer se situent nettement au-dessus de ceux du logement social ordinaire. Or, ces PLS représentent 1/3 des logements sociaux produits en 2014.

"11. : Mais on tombe parfois sur des logements qui nous posent problème. Les PLS par exemple sont très chers... Les gens qui rentrent dans nos critères, en fait, ils ne rentrent pas dans les PLS. Donc petit à petit on débaille, on fait une croix sur un certain nombre de choses pour arriver juste à trouver quelqu'un qui a des sous pour pouvoir le payer.

12. : Sauf qu'on a jamais pu en trouver. »

Responsable du service logement et élu, Ville

Cet élément est repris par d'autres réservataires comme un collecteur d'Action Logement :

« Une fois qu'on a posé ces priorités, il y a aussi la loi assez implacable de l'offre et de la demande c'est-à-dire qu'on a une offre qui, parfois, ne peut pas du tout satisfaire des prioritaires (...) La majorité des logements que

nous proposons, pas la majorité j'exagère, non, la filiale qui nous propose le plus de logements est le GIF et c'est une société de droit privé avec des logements intermédiaires. Donc on est sur des niveaux de loyers qui ne peuvent pas correspondre à des demandes prioritaires. Donc on reloge des personnes qui pourraient être qualifiées de... de demandes de confort. Il se trouve qu'on a la demande, on a une offre qui peut pas satisfaire une autre demande que celle-ci, on va pas... on va pas dire aux personnes : « attendez, attendez votre tour » c'est ridicule puisqu'on a l'offre qui peut les satisfaire. Donc on est aussi une activité qui dépend de l'offre et de la demande et on a une offre importante intermédiaire et donc plus chère. »

Responsable du service logement, collecteur Action Logement

Ainsi, les caractéristiques de l'offre agissent comme un filtre important dans le processus de sélection et déterminent le profil du candidat recherché (en termes de ressources, de composition familiale, de localisation souhaitée). Dans le contexte francilien, elles ont tendance à favoriser l'attribution de logements aux populations qui ont des revenus adaptés à l'offre existante, donc pas forcément ceux qui ont les plus longs délais d'attente, ni les besoins les plus urgents.

2.2. La composition familiale au regard d'une typologie et d'une surface de logement : premier facteur de tri

Comme en témoignent les deux extraits d'entretien qui suivent, le critère renseigné en premier de façon systématique correspond à la typologie du logement vacant.

I.: Alors, par exemple, j'ai un T3, je vais demander à ma requête « cherche-moi des candidats qui demandent un T3. » Ça va être la première requête, la première information que je vais demander. Après, sur le T3, comme je vous ai dit tout à l'heure, si c'est des tout petits logements, de 40 m², bon, je vais demander... y compris un couple sans enfants. Je vais mettre composition familiale. Après, suivant le contingent sur lequel je me trouve, je vais sélectionner les ressources. Après, je peux sélectionner aussi, si on est sur un rez-de-chaussée, je vais demander un « mobilité réduite », un handicap. Voilà. Et suivant ce que je donne comme information, il va me jeter le nombre de candidats. Plus on affine la requête, moins il y a de candidats ».

Madame Blanchet, responsable du service logement, communauté d'agglomération

« Bah c'est le logement qui nous parle. Nous, c'est le logement qui nous parle sachant qu'un F2, on peut mettre une personne ou un couple. »

Madame Gaudry, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Les extraits d'entretiens montrent que c'est la correspondance entre typologie du logement et typologie demandée qui va guider la première étape de la sélection la typologie. Ainsi, la manière dont sont renseignées les demandes de logement et la connaissance 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.

Lors d'une requête pour un logement de type F4, apparaît un dossier dont le ménage est composé d'une femme et d'un enfant. « *Mal renseigné* », ce dossier n'apparaîtra donc pas pour les typologies de logement auxquelles il pourrait prétendre (a priori, F2/F3).

Carnet de terrain, 17 février 2014, observation Madame Crioux

En fonction de la composition familiale et la taille du logement (typologie et surface), il peut également y avoir des ajustements. L'extrait du journal de terrain ci-dessous en témoigne.

Le vice-président reçoit Monsieur qui vit avec ses trois enfants dans un logement de type F2. En 2009, il a déposé une demande de logement de type F4 et sa demande devient d'autant plus urgente que le couple attend un quatrième enfant. Le vice-président explique la problématique la difficulté particulière des grands logements :

environ 200 logements de type F4/F5 se libèrent par an, et du fait de la logique des contingents, seulement 60 à 70 font l'objet de désignations par l'office. Au vu des faibles ressources du ménage, il craint que de limiter la demande aux F4 réduisent les chances de satisfaction et propose à Monsieur de cocher F3 et F4 dans sa demande de logement.

Carnet de terrain, 7 avril 2014, observation d'une audience

C'est la même stratégie qui est conseillée par l'un des agents d'attribution lors d'un échange téléphonique.

Madame G. appelle madame Crioux pour lui annoncer que son deuxième enfant est né. Elle est actuellement locataire d'un logement de type F2 qu'elle occupe avec son conjoint et leur premier enfant. L'agent lui demande de lui adresser l'acte de naissance et demande : « *Du coup, on continue de demander un F3 ou un F4 ? C'est une fille ou un garçon ?* ». L'échange se poursuit et Madame Crioux demande à nouveau : « *F3 ou F4 ou les deux ? ... Mieux vaut viser les deux car sinon dans 20 ans on y est encore !* ».

Carnet de terrain, 17 février 2014, observation Madame Crioux

2.3. La solvabilité: des critères qui varient et s'ajustent en amont aux pratiques diversifiées des bailleurs

Les agents tiennent compte des critères classiques d'adéquation entre les ressources du ménage et les plafonds de loyer et de solvabilité appréciée principalement à travers les taux d'effort et les « restes à vivre », autrement dit les capacités de paiement du loyer. Mais les observations menées montrent comment d'autres critères plus informels et variables visent à limiter le plus possible les risques d'impayés et à s'ajuster aux exigences variables des bailleurs.

Pour autant la solvabilité des ménages ne fait l'objet d'un calcul systématique qu'au moment du premier examen des dossiers sortis par une requête. C'est donc une première appréciation « à l'intuition » qui est effectuée comme en témoigne l'extrait d'entretien qui suit :

« Quand on cherche des candidats, il faut savoir que nous, par exemple, le critère de ressources est quand même très important. Le truc, c'est qu'on fait des calculs pour savoir si on peut proposer cette personne sur le logement en prenant en compte l'APL. Oui, mais l'APL est calculée en fonction d'un loyer. On ne calcule pas l'APL pour chacun des 6000 demandeurs avant de faire la requête sur les ressources. Et on peut pas savoir à l'avance combien ils vont toucher, et donc si ça va le faire. Donc on y va un peu... en tâtonnant, à l'aveugle. Alors après, c'est l'expérience qui fait qu'on sait... sur tel type de loyer, sur tel type de logement, on met tel type de famille (...) ce que je veux dire, c'est que de toute façon il y a des critères qui sont impossibles à cibler tels que ceux-là parce que sur un logement, ça va passer, sur le second, ça ne va pas passer. Il n'y a pas une APL absolue qui peut être calculée pour un ménage parce que l'APL dépend du montant du loyer. »

Responsable habitat, Ville

Nos observations montrent comment les ressources font l'objet d'une enquête fine, de manière à prévenir tout « risque ».

Madame Halloum analyse la situation financière d'une dame qu'elle envisage de positionner sur un logement. Dans les documents transmis, apparaît une retenue de la CAF. Pour ne pas risquer d'impair, elle se renseigne auprès des Conseillères en Economie Sociale et Familiale pour savoir quel est le motif de cette retenue ainsi que son échéance.

Carnet de terrain, 11 février 2014, observation Madame Halloum

Quelques jours plus tard, lors d'une recherche de candidats avec Madame Crioux, cette dernière réalise des simulations en fonction des enfants qui pourraient arrêter leurs études ou quitter le domicile familial et ainsi ne plus être considérés comme « à charge » par la Caisse d'Allocations Familiales. L'examen du dossier prend ainsi en compte non seulement la situation au moment du positionnement du candidat mais également sa potentielle évolution dans le temps.

Dans le cas des locataires déjà en place souhaitant accéder à un autre logement, le compte locataire est systématiquement vérifié ainsi que la régularité des paiements. Il n'est pas question de faire une proposition à un « mauvais payeur, sauf lorsque la mutation peut contribuer à réduire les charges locatives pour le demandeur (dans le cadre de la libération d'un grand logement par exemple).

Par ailleurs, les agents d'attribution prennent en compte les exigences des bailleurs en matière de taux d'effort et de reste-à-vivre. Les différentes façons de procéder des bailleurs peuvent avantager ou désavantager certains candidats et impliquent une attention particulière de la part des réservataires dans l'orientation qu'ils opèrent.

« Ils ont des barèmes complètement différents de nous. Ils ont des méthodes de calcul qui sont complètement différentes. Parce que par exemple, le bailleur Z, il utilise les... unités de consommation, ce qui nous paraît un peu plus juste hein. Et vous avez le reste des bailleurs qui vont diviser par le nombre de personnes quoi. Voilà. »

Madame Blanchet, responsable du service logement, communauté d'agglomération

Dans une logique d'efficacité de leur travail et souhaitant avant tout faire aboutir la demande de logements, les agents d'attribution, en anticipant les comportements des différents bailleurs, vont jusqu'à ne pas présenter un candidat, qui à leurs yeux n'aurait aucune chance d'être retenu.

« On commence à bien les connaître les bailleurs, de connaître les exigences de chacun et leur réceptivité à certaines situations. X, par exemple, on travaille super bien avec eux. On sait que des situations un peu compliquées ont plus de chances de passer chez X plutôt que chez Y. [...] On sait très bien, régulièrement, si vous étiez dans le service, vous entendriez dire : « bah non, lui, là, chez machin, ça passera pas. » On sait. Donc on est obligé aussi de s'adapter à ça. C'est pas la majorité, alors il y en a qui sont plus sociaux que d'autres. C'est du logement social mais qui est plus ou moins social suivant les bailleurs. »

Madame Naude, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Les agents sont conscients du fait que cette anticipation *a priori* d'un possible rejet de la part d'un bailleur conduit à une forme de blocage dont ils sont d'ailleurs parfois accusés directement et d'un effet d'éventuelle « injustice ». Mais les arguments avancés renvoient à nouveau à l'efficacité de leur travail.

II. : - Ce qui n'est pas très juste c'est que nous, on fait notre sélection et donc on sait qu'il y a des dossiers qui n'iront jamais, effectivement, devant un bailleur. Mais, du coup, nous, on apparaît comme faisant barrage. Quelque part, c'est pas... voilà. Ce n'est pas tout à fait juste. C'est pas qu'on fait barrage c'est qu'on sait que ça ne passera pas donc c'est pas la peine de le préparer le dossier, de nous, bosser dessus, de faire bosser derrière le bailleur, la CAL. En même temps, les gens, ils nous disent que c'est nous qui bloquons leur dossier. Ils n'ont pas tort techniquement, c'est vrai puisqu'on n'envoie pas.

Responsable du service logement et élu, Ville

Ainsi, les seuils de taux d'effort et de reste à vivre qui sont des indicateurs décisifs dans l'attribution sont différents d'un acteur à l'autre. Le problème posé par cette diversité des pratiques et critères a d'ailleurs été relevé par la concertation nationale et souligné dans l'avis du Défenseur des droits à propos de la cotation parisienne. Prises en compte en amont par les agents d'attribution, ces variations participent au processus de tri et d'orientation de la demande vers certains segments du parc social plutôt que d'autres.

2.4. La localisation : des souhaits des demandeurs à la réputation des quartiers

La localisation du logement (que ce soit son adresse ou son étage) constitue un des critères les plus importants dans l'analyse des dossiers. Les agents d'attribution tiennent compte d'abord des souhaits de localisation exprimés par les candidats. Mais elles ajustent leur sélection à la fois à la réputation des quartiers et à ce qu'elles interprètent comme des « équilibres de peuplement ».

2.4.1. Des pratiques spécifiques pour les quartiers en Zone Urbaine Sensible

Tout d'abord, lorsque le logement est localisé dans un quartier en Zone Urbaine Sensible ou dans un secteur à « mauvaise réputation », les agents vont avoir tendance à proposer davantage de candidats pour être sûrs de pouvoir louer les logements. Autrement dit, ils anticipent les refus et ajustent leurs pratiques à la fois à leur connaissance de la géographie sociale des différents segments et secteurs du parc, et à leur expérience des attributions dans un lieu donné.

Dans l'un des quartiers en ZUS de la communauté d'agglomération, il arrive qu'une dizaine de candidats soient positionnés avant que l'un d'entre eux accepte la proposition ou que la candidature soit acceptée en commission d'attribution. Le premier tableau représente les différentes candidatures positionnées sur un logement remis à disposition du service d'attribution de la communauté d'agglomération par le bailleur. Il s'agit d'un T2 de 58m² dont le loyer charges comprises s'élève à 535,34 euros. Ce ne sont pas moins de 10 candidatures qui ont été positionnées.

Notons qu'il s'agit principalement d'hommes seuls ou avec enfant ou bien de couples sans enfant qui sont principalement hébergés chez des tiers ou en structure sociale et minoritairement locataires du parc social. Une minorité est à la retraite tandis que la majorité occupe un CDI ou un CDD, leurs ressources n'excèdent pas 1 700 euros. Leur demande de logement remonte pour certains à 2011, la plus récente est datée de 2013. Tous ces candidats résident dans la commune au sein de laquelle le logement a été libéré. Tous ont émis comme premier choix d'être logés sur la commune. Sur ces dix candidatures, quatre ménages ont refusé (au motif de l'environnement notamment), trois ont vu leur dossier refusé en CAL et deux ont n'ont pas donné suite à la proposition.

Le deuxième tableau répertorie les candidatures proposées pour un logement réservé au titre du contingent préfectoral. Il s'agit d'un T3 de 54m² dont le loyer s'élève à 436.66 euros. Ce sont là encore dix candidatures qu'il a fallu positionner avant que l'une aboutisse à une attribution. Les ménages positionnés sont des couples avec ou sans enfant (quatre n'ont pas d'enfant, trois ont des enfants) ou bien des femmes seules avec enfant(s) (trois). Ces ménages sont autant des locataires (du parc social ou privé) que des ménages sans logement ou hébergés chez un tiers. La majorité d'entre eux est sans emploi (au chômage, retraité ou femme au foyer), une minorité de personnes occupent un emploi (c'est de ce cas pour quatre des personnes de référence). Leur demande de logement social remonte pour certains à 2008. La plus récente date de 2013. Tous – à l'exception d'un ménage – ont demandé en premier choix à être logés sur la commune en question et tous y résident déjà. Sur les dix candidatures, trois ont refusé le logement (pour cause de rdc ou en lien avec le quartier), trois n'ont pas donné suite et deux ont vu leur dossier refusé pour cause de dettes de loyer ou d'inadéquation de leurs ressources.

LOGEMENT		DOSSIER CANDIDAT		Attribution Février																		
gestion	Contingent initial conventionnement APL	Prefecture non																				
	Bailleur	OSICA																				
description	Date préavis	14/06/2012	Dossier 1		Dossier 2		Dossier 3		Dossier 4		Dossier 5		Dossier 6		Dossier 7		Dossier 8		Dossier 9		Dossier 10	
	Date libération	14/06/2012	couple sans		couple sans		personne seule avec femme		couple avec enfants		couple sans		couple sans		couple avec		personne seule avec Femme		personne seule avec femme		couple avec	
Typologie	T3		composition familiale		nombre d'adultes		nombre d'enfants majeurs		nombre d'enfants mineurs													
Superficie	54		date dépôt de logement social		recours dalo		non		non		non		non		non		non		non		non	
Superficie habitable	300,76		date dépôt de logement social		recours dalo		non		non		non		non		non		non		non		non	
Loyer HC	436,66		date		non		non		non		non		non		non		non		non		non	
Loyer TTC	Commune 1		recours accord co		non		non		non		non		non		non		non		non		non	
Commune	Commune 1		date		non		non		non		non		non		non		non		non		non	
ZUS / Hors ZUS	0		Chef mén. Conjoint		Chef mén. conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint		Chef mén. Conjoint	
Etage	nr		montant des ressources liées à l'emploi		334		1674		439		1100		925		1327		834		1294		906	
Ascenseur	nr		montant des ressources liées à l'emploi		334		1674		439		1100		925		1327		834		1294		906	
Garage ou balcon ou ?	coll		type de contrat		Retraite		Invalidité		Retraite		Retraite		CDI		Chômage		Femme au foyer		retraite		retraite	
Mode de chauffage	coll		montant des ress. liées aux alloc		682								1037,46									
Présence d'un gardien	nr		type d'allocation		Pension d'invalidité								RSA + allocations familiales		RSA + allocation jeune enfant		Rsa+ Allocation jeune enfant		RSA+ allocations familiales + allocation jeune enfant		Allocations familiale + allocation jeune enfant	
			autre ressource		pension alimentaire																	
			nationalité		Française Française		Hors UE Hors UE		Française		Hors UE Hors UE		Française Française		française française		française française		Française		Française Française	
			type de plafond		PLAI PLUS		PLAI		PLUS		PLUS		PLAI		PLAI		PLAI		PLAI		PLAI	
			commune de résidence d'origine		Commune 1 Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1	
			situation résidentielle actuelle (parc privé / parc social / hébergement institutionnel / hgt chez un tiers / squat / à l'hôtel /		Locataire HLM		Locataire HLM		Hébergée chez un tiers		Locataire HLM		Locataire HLM		Hébergement chez un tiers		Locataire parc privé		logement		Hébergé chez tiers	
			logement trop grand		Raison de santé		Sans logement		Logement trop petit		Logement trop grand		Logement trop grand		Sans logement		Logement trop petit		sans logement		sans logement	
			Motif demande de mutation		Raison de santé		Logement trop cher		Logement trop grand		Autre motif (dettes de											
			communes souhaitées		Commune 5 Commune 3		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1		Commune 1	
			Communes non souhaitées ou quartier		Commune 2		Commune 2		Commune 6		Commune 2		Commune 2		Commune 7		Commune 10				Commune 2	
			attaches		2		2		1		1		1		1		1		non		1	
			opérateur intermédiaire précédentes propositions ?		oui		non		non		non		oui refusé en CAL		non		non		non		non	
			si oui, nombre de refus		3 + 1 choix de candidat																oui 1 refus + 2 refus CAL	
			Motif		pb de quartier										Proposition annulée (incohérence des documents		Pas de suite		NR		NR	
			Date de visite		non		sans suite		sans suite		NR		NR								NR	
			Réponse candidat		refuse car						accepte		Refus rdo						Accepte		Refuse	
			Date de CAL :								25/02/2014								NR		11/02/2014	
			Avis de la CAL								Refus Dette de loyer								Refusé en CAL		Accepte	
			Classement																inadéquation			
			Préconisations de mesures d'A.S.																			

Selon les situations, et face à la difficulté de trouver un candidat qui accepte la proposition dans certains secteurs, les agents d'attribution peuvent également développer une autre stratégie. Il s'agit de placer un dossier qui ne sera peut-être pas classé en premier par la commission d'attribution (notamment parce que la demande est récente) mais dont le refus en CAL pourra par la suite constituer un plus. :

« Je me dis même si c'est quelque chose de plus récent, tu peux te permettre d'en placer une parmi trois propositions dans le sens où déjà, plus tard, ça leur fera déjà une proposition qu'ils ont soit acceptée soit refusée mais bon, quand tu regardes ultérieurement, si, par exemple, elle a déjà eu trois propositions et qu'elle a accepté les trois et qu'à chaque fois elle a été rejetée, ils vont faire : « ah bah cette fois-ci, on va quand même tenter de la faire, quoi. » Donc du coup, au final, bah c'est cette personne-là qui a le logement donc ça peut toujours apporter une chance, en fait, c'est plus bénéfique que, bon, voilà, on laisse pas le dossier aux oubliettes et voilà. Bon, après il y a toujours la date qui est prise en compte, hein, mais bon c'est déjà pas mal si elle a une proposition. Par la suite, ça les fait patienter un peu aussi de leur côté, ils vont se dire : « j'ai quand même eu une proposition donc on va attendre encore un peu. » Donc voilà, c'est un peu comment je procède. J'aime bien mettre de temps en temps des dossiers un peu plus récents surtout que moi, sur mes secteurs, étant donné que c'est des quartiers assez... Voilà (rires), il n'y a pas beaucoup de personnes qui en veulent, donc du coup, je peux me permettre de mettre des dossiers un peu plus récents qui accepteraient probablement le logement parce que bon, là encore, des refus sur ces quartiers-là, on en a pas mal donc du coup. »

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

2.4.2. Les souhaits des demandeurs

L'adresse du logement vacant apparaît également comme un critère et, dès cette étape, les éléments renseignés par le demandeur en termes de souhait de quartier pèsent sur ses chances de voir son dossier extrait ou non par les agents d'attribution.

« Dans ma requête, je vais préciser où se trouve le logement. Donc ça va, de facto, exclure ceux qui ne veulent que le centre-ville par exemple, si je suis sur un logement du quartier X. »

Madame Blanchet, responsable du service logement, communauté d'agglomération

Pour certains quartiers considérés comme peu attractifs, il arrive que les agents d'attribution ne sélectionnent que les candidats qui ont demandé ce quartier en particulier et non l'ensemble des demandeurs de la ville, excluant de fait une partie des dossiers. Cette pratique avantage ceux qui ont fait un choix préalable de localisation et en particulier si ce choix porte sur un quartier perçu comme peu attractif.

« E. : - Toi tu mets l'ensemble des demandeurs de la ville à chaque fois ?

I. : - Pas à chaque fois. Dans le cas de l'îlot G et M je mets rarement le code « toute la ville », que le candidat souhaite toute la ville, puisque j'estime que c'est un environnement que peu de monde veut, donc si je ne trouve pas, effectivement, je mettrai le code « toute la ville » mais je veux d'abord faire ceux qui ont ciblé. Il y a de très vieilles demandes qui ont ciblé un quartier en particulier donc il n'y a pas besoin de faire le code « toute la ville ». Après effectivement tu peux le faire quand même pour voir ce qui va ressortir, il y a des demandes plus anciennes qui ressortent, tu peux toujours les positionner, de toutes façons, tu as trois candidats à mettre. Tu peux mettre par exemple une qui a mis le code « toute la ville » face à deux qui ont mis un quartier en particulier. »

Madame Toulleau, agent d'attribution, office

Cela pointe du doigt l'enjeu du choix des villes ou des quartiers par les demandeurs et l'inégale information dont ils disposent pour le faire. L'interaction qui suit montre justement l'importance d'enregistrer sa demande au « bon » endroit et la méconnaissance des demandeurs sur ce point. Les entretiens téléphoniques que les agents peuvent avoir en amont avec les demandeurs peuvent être déterminants pour la suite. Les deux observations qui suivent illustrent deux tactiques mises en œuvre par les agents pour gérer les localisations des demandes, la première consistant à renvoyer la demande sur les communes demandées siutées hors du département, en sachant très bien que les municipalités

traiteront en priorité les demandes émanant de leurs habitants, la seconde à inciter le locataire à modifier son choix pour voir la demande aboutir.

La personne qui appelle a déposé sa demande en octobre 2013 et souhaite avoir des nouvelles de l'avancement du dossier. Dans ses choix de localisation, elle a désigné deux villes situées dans un autre département que celui où l'office est implanté. L'agent d'attribution lui explique :

- « ... Donc nous ne nous occuperons pas de votre dossier (...) je vais vous envoyer le numéro unique ».

Elle lui demande alors si elle a déposé un dossier auprès du 1 % patronal, ce qui n'est apparemment pas possible pour Madame. L'agent oriente alors son interlocutrice vers les municipalités souhaitées. Après avoir raccroché, elle m'explique : « *je lui racontais du vent* ». Force est de constater que dans les faits, la seule possibilité pour la personne de voir sa demande aboutir serait de passer par le 1 %.

Carnet de terrain, 18 février 2014, observation Madame Crioux

Une personne locataire appelle pour demander si sa demande a bien été enregistrée. L'agent d'attribution consulte le dossier et rappelle les municipalités choisies par la demandeur (toutes se situent dans un autre département que celui où l'office a du patrimoine). Madame Mouyris précise : « *Il faut que vous sachiez qu'on n'a pas du tout de patrimoine là-bas* ». La dame ajoute alors la ville de Mortagne, où l'office détient la plus grande part de son patrimoine.

Carnet de terrain, 12 février 2014, observation Madame Mouyris

La réponse au choix de localisation du demandeur va également dépendre de la structure locale de l'offre dans le secteur souhaité, plus ou moins adaptée à la typologie du logement demandé. Ainsi, demander un logement d'une certaine typologie dans un quartier où il y n'en a pas ou presque influence mécaniquement le traitement de la demande de logement. A l'office, un certain nombre d'éléments de description du patrimoine est disponible en ligne mais ne figurent ni les typologies de logements, ni les taux de rotation qui affectent pourtant de façon directe le traitement d'une demande et le temps d'attente. Là encore, l'entretien entre l'agent et le demandeur peut rendre accessible une information qui ne l'est pas et ajuster la demande à l'offre comme en témoignent les deux situations observées entre un agent d'attribution et des demandeurs qui appellent pour avoir des nouvelles de leur dossier.

Madame a déposé une demande de mutation en février 2011 et occupe en février 2014 un F2, avec son conjoint et leur enfant. Elle attend un deuxième enfant.

L'agent d'attribution explique : « Si vous n'avez rien, c'est qu'il n'y a rien ». Elle accède au dossier et commente : « Vous ne voulez que des programmes neufs. Qui dit neuf, dit que les gens sont bien contents et ne quittent pas... Il y a d'autres possibilités, (elle détaille les noms de villes) mais que des grandes cités ». Elle demande : « Vous avez un 1 % patronal ? ça vous aurait ouvert des portes (...) Vous allez patienter un bout de temps ». Elle explique que dans les autres villes, il n'y a pas plus de logements neufs disponibles car des personnes y ont été relogées suite aux démolitions.

« Soit vous restez dans vos choix, vous en avez le droit et ce sera long, soit vous élargissez vos choix. Moi je vous pose les problèmes, après réfléchissez, parlez en avec votre époux. Y a d'autres cités parfois plus tranquilles sur la ville (...) J'entends ce que vous dites Madame G. mais voici la réalité, vous êtes à Mortagne ! ».

Etudiant en détail le dossier, elle en souligne les bons points : l'ancienneté et les capacités financières du ménage. « *On ne sait jamais, il peut y avoir des opportunités* ». Avant de raccrocher, l'agent d'attribution demande les derniers justificatifs pour compléter le dossier. « *Pendant que je vous tiens, envoyez moi votre dernier avis d'imposition ainsi que vos trois derniers bulletins de salaire* ».

Carnet de terrain, 17 février 2014, observation Madame Crioux

Autre situation qui va encore une fois amener la personne à élargir ses demandes, facilitant ensuite l'accès à un logement.

Ce monsieur a déposé sa première demande de mutation en 2011 et est en situation de sur-occupation. Il souhaite savoir si le renouvellement de sa demande a bien été reçu. L'agent d'attribution a ouvert le dossier pour vérifier que le renouvellement a bien été pris en compte et consulte les choix formulés par le demandeur :

- « Vous ne voulez que centre-ville ou alentours. S'il n'y en pas, est-ce qu'on regarde ailleurs ? » Monsieur accepte.

- « Où voulez-vous qu'on regarde ailleurs ? »

Madame Crioux termine l'appel en rassurant Monsieur : « On fait au max... On va regarder... Y a pas de souci... C'est mon travail... ».

Carnet de terrain, 17 février 2014, observation Madame Crioux

Ces ajustements hors du circuit formel ont également lieu dans le cadre des audiences au cours desquelles les élus reçoivent des demandeurs. La logique est la même ; inciter à élargir les choix à des secteurs sur lesquels il y a une offre comme nous avons pu le constater au cours de nos observations d'audience.

Le vice-président reçoit un Monsieur locataire d'un studio, demandeur depuis 2008 d'un logement de type F4 pour pouvoir procéder au regroupement familial de sa compagne et de leur enfant. Le premier conseil qui lui est donné est de revoir la typologie du logement demandé pour un F3. Il passe ensuite en revue les quartiers sélectionnés par Monsieur qui exprime son inquiétude par rapport au quartier dans lequel habitera son fils « *très brillant* ». Il explique qu'il veut « *faire attention* » parce que « *les parents éduquent, la rue éduque, l'école éduque* ». Le vice-président lui propose d'élargir ses choix au quartier des Jonquilles : « *Par rapport à vos choix, les Jonquilles, c'est plutôt calme* ». Son assistante renchérit « *Depuis qu'il y a eu la rénovation urbaine, les Jonquilles ça va beaucoup mieux* ».

Monsieur accepte de l'ajouter à ses choix ainsi qu'un autre quartier qui lui est suggéré. Il ne connaît vraisemblablement pas particulièrement mais s'en remet aux conseils de ses interlocuteurs.

Carnet de terrain, 7 avril 2014, observation d'une audience

Les entretiens téléphoniques, les audiences mais également les courriers adressés suite à ces interactions ou en réponse à des demandes écrites sont autant de moments-clés dans la réorientation des choix de localisation des demandeurs. A chaque fois, la logique est la même. Il s'agit d'encourager les demandeurs à élargir les choix pour permettre aux services de « *dégager une perspective positive* » le plus rapidement possible, autrement dit rendre plus « *efficace* » le traitement des demandes et le « *remplissage* » des logements. Ces tactiques peuvent avoir un effet positif sur l'aboutissement des demandes et la réduction du délai d'attente. En revanche, l'absence de transparence sur ces éléments et leur accès à travers une démarche active - voir très active - du demandeur, rend les situations des demandeurs très inégales. Ces entretiens informels en amont de la commission réajustent fortement les « *souhaits* » des demandeurs.

2.4.3. « *Équilibrer le peuplement* » : une interprétation des stratégies des bailleurs et des communes

Les agents d'attribution n'attribuent pas seulement en fonction des caractéristiques de l'offre et de la demande, des exigences de solvabilité posées par les différents bailleurs et des souhaits des demandeurs. Elles tiennent compte également des orientations stratégiques de peuplement des différents bailleurs et communes ou plutôt de la manière dont ces agents interprètent ces orientations, qui ne sont pas forcément écrites. Les agents vont à nouveau s'appuyer pour cela sur leurs connaissances des situations locales et les échanges informels qu'ils ont avec les différents partenaires de l'attribution. D'une part, ils vont ainsi ajuster leurs pratiques à ce qui est présenté comme des « *consignes* » de bailleurs. D'autre part, nos observations et entretiens font ressortir à nouveau des préoccupations autour de la concentration ethnique de certains bâtiments et quartiers, la population « *d'Afrique noire* » étant une catégorisation cible de ce « *peuplement* » construite alors comme une « *communauté* »

« *C'est une tour dans laquelle on a beaucoup de mal à faire des propositions, c'est une tour qui fonctionne pas toujours très bien, il y a eu notamment une époque où c'était très compliqué, beaucoup de deal au rez-de-chaussée, c'est pas ça. Mais bon, très compliqué. Et nous, il nous a été clairement demandé, parce que, du coup, la tour commençait à être occupée très largement par la population, par des blacks. Je prends des raccourcis, la population est d'Afrique Noire. [...] Et donc, à un moment, le bailleur a tiré la sonnette d'alarme en disant : « oh là, là, il y a une population africaine de plus en plus nombreuse. Les locataires qui n'appartenaient pas à cette communauté commençaient à le faire remonter aux bailleurs, enfin bon, avec le risque que ça devienne un ghetto black, quoi. » Donc on nous avait demandé de ralentir. »*

La mixité sociale est clairement réinterprétée ici en mixité ethnique. Il n'y a pas refus de candidature mais non-présentation de candidatures dans certains secteurs, ce qui, de fait, conduit à un traitement inégalitaire de la demande selon l'origine du demandeur, en l'occurrence ici à travers les catégorisations ethniques de « blacks » et « population d'Afrique noire ». Difficile parfois de justifier auprès des réservataires et des demandeurs, les raisons de la non-présentation de certains candidats sur des logements pourtant libres... Interpellée par l'un de ses partenaires au sujet du relogement d'un homme hébergé, cet agent d'attribution le rassure sur le fait qu'elle n'a pas oublié ce dossier et qu'elle avait même pensé à lui proposer un logement dans cette tour :

« J'y avais bien pensé parce qu'en plus c'est des logements qui sont pas chers, c'est du tout compris donc c'est très bien pour les gens sortants de structures. Et il me dit « parce que y a rien à la tour Y ? ». Je lui dis : « mais c'est pas ça, mais je dis bon, le problème c'est que... on a un peu des consignes ». Puis on discute et tout ça. Et en fait, ils ont enregistré ma conversation. Donc je dis, nous, on a des consignes du bailleur de veiller au peuplement. Et je dis : « bah oui. » Je me suis dit : « bah écoute, faut qu'on ralentisse un peu sur les propositions faites aux blacks parce qu'il y en a énormément donc... en termes de peuplement, ça pose problème au bailleur. »

Madame Naude, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Elle précise alors que « cela a failli aller loin », qu'elle a été accusée de prononcer des « discours discriminatoires, de racistes ». Elle s'est défendue en expliquant :

« moi je vous fais part des consignes, je travaille dans la transparence, après, effectivement, c'est pas des choses agréables à entendre, si vous croyez que moi, ça me plaît d'entendre ça, je dis maintenant, moi je vous fais part de la réalité. Qu'elle ne vous convienne pas, c'est une chose mais vous n'avez pas à me tomber dessus. »

Madame Naude, agent d'attribution, communauté d'agglomération

On perçoit la position de tiers que ces agents d'attribution occupent et leur tentative de concilier les exigences et « consignes » des différentes parties prenantes de l'attribution et surtout des bailleurs. Leurs pratiques et leur propos mettent en exergue les catégories à l'œuvre dans ces « équilibres de peuplement ». Ressort ainsi d'abord la catégorie du « quartier difficile » qui renvoie pour partie aux Zones Urbaines Sensibles ou du moins à certains sous-secteurs de ces « quartiers » ;

« I. : Donc on essaye. Pour vous donner un exemple, sur un quartier entre guillemets « difficile », sous prétexte que ce quartier est quand même difficile, on va pas mettre que des gens qui sont pris à la gorge et qui ont pas le choix que de prendre ce logement-là. Sinon, bim ! C'est nous qui créons le problème. Donc on essaye de... Bon, après, on a énormément de mal, hein, parce que sur un quartier entre guillemets « difficile », les gens n'ont pas forcément envie d'y aller, quoi. Mais on essaye, on travaille comme ça ».

Madame Gaudry, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Au travers des discours recueillis apparaissent également 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.

« I. : On remettra pas une personne fragile économiquement dans une résidence où ça l'est déjà. Voilà. [...] Par contre... C'est dur à dire. Mais là il faudrait trouver quelqu'un qui, effectivement, soit stable, pour rehausser. [...] -Et après au fur et à mesure, bon les anciens s'en vont, donc ceux qui posaient des difficultés et on remet encore quelqu'un de stable. Donc du coup on rééquilibre. Là, c'est ce qui se passe dans telle résidence. (...) On a pris des gens qui travaillaient, pas trop d'enfants dans des grands logements, hein même si c'était... Là, on a pris, parce que bon, les grands logements, en général, on met deux enfants quoi. Là, on a pris que un. Donc du coup, ça fait moins de bruit, moins de troubles de voisinages. »

Madame Rossard, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Dans les discours sur le peuplement apparaissent ainsi des seuils qui là encore vont servir à justifier le « rééquilibrage » par l'apport de familles différentes, les familles monoparentales faisant partie des catégories « à ne pas trop concentrer ».

« Si nous constatons qu'il y a plus de 60% de familles monoparentales dans une cage d'escalier, il nous semble important de renverser la tendance et de rééquilibrer un petit peu et de ne plus mettre dans cet escalier là des femmes seules avec enfants mais de mettre dans cet escalier là si je puis dire des couples avec enfants. On est dans la recherche de l'équilibre mais vraiment ! ça n'a pas de sens d'avoir une cage d'escalier où il n'y a que des personnes aux minimas sociaux ou qu'avec des femmes isolées. Non moi ce que je vous dis, c'est que ça me semble plus pertinent que l'on mélange dans la même cage d'escalier les populations. [...] Moi je reste convaincu tout simplement que la cohabitation, la concentration d'un type de public peut générer des difficultés. »

Monsieur Soukouna, directeur adjoint du service habitat, communauté d'agglomération

A ces quartiers « difficiles » sont associées des « personnes fragiles économiquement », vivant des « minimas sociaux », des « familles monoparentales » opposées à des « stables » « qui travaillent », mais qui sont aussi définis par des compositions familiales, « moins de deux enfants ». 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 ». Se dessine surtout une stratégie centrée avant tout sur la déconcentration des quartiers les plus « difficiles » sans que soit pour autant énoncée une stratégie de relogement des populations d'Afrique noire, monoparentales, ayant plus de deux enfants et pas de ressources stables dans des fractions plus valorisées du parc social.

Selon les interlocuteurs, cette notion « d'équilibre » va s'appliquer à l'échelle de la cage d'escalier, de la résidence ou du quartier.

De fait, les agents d'attribution ont un rôle important dans la connaissance et la prise en compte des stratégies de peuplement. Mais l'observation de leurs pratiques et l'analyse de leurs discours montrent bien la part d'interprétation des consignes qui leur sont données. L'énonciation de directives aux agents d'attribution paraît peu formalisée comme en témoignent les propos d'une agent d'attribution :

« Pour l'instant, ça se discute beaucoup au niveau de la direction, comme quoi, voilà, ils veulent qu'on travaille le peuplement en fonction des cités mais pour l'instant, on n'a pas réellement encore de directives. (...) C'est plus des orientations qu'on nous a dites verbalement, il n'y a rien d'écrit et c'est un travail qui est en train de se faire au niveau de la direction, mais qui pour l'instant voilà... mis à part l'histoire des gamins, de mettre plus en sous occupation, mis à part ça, on n'a pas d'autres... »

Madame Laviot, agent d'attribution, office

Ce flou leur laisse une importante marge de liberté pour interpréter et appliquer ces principes et consignes, comme d'autres travaux ont pu le montrer (Warin, 1993 ; Lelévrier, 2014)¹⁵⁹. Elles vont alors surtout fonder leur jugement sur les échanges informels mais aussi sur leurs expériences et connaissances du terrain, des pratiques des bailleurs et des patrimoines pour positionner les candidats qu'elles considèrent les plus à même d'être retenus pour le dit logement dans la dite résidence.

« On travaille plutôt bien avec les bailleurs. Bon, ils nous disent, hein, « attention sur ce quartier, cette cage d'escalier-là, faudrait éviter tel profil parce que ça fonctionne pas trop bien ou... » Après, le peuplement dans ce sens-là, ok parce que c'est... c'est du pragmatisme, c'est à l'instant T, c'est un échange avec le bailleur. »

Madame Naude, agent d'attribution, communauté d'agglomération

« I. : Aujourd'hui, on n'a pas trop d'outils mais après on a des connaissances et des échanges. Donc on essaye de faire attention. C'est là où c'est important de connaître son patrimoine. C'est vrai, je veux dire, quelqu'un qui ne connaît pas le patrimoine, qui connaît pas le vécu de la commune par rapport à certaines choses, bon bah c'est difficile. [...] On en parle parfois en commission d'attribution. Le bailleur dit : « attention, là-dessus on en a eu des remontées ». Nous, par le fait qu'on ait des demandes, si dans une opération, on commence à avoir 15

¹⁵⁹ C'était déjà l'analyse que faisait Warin à propos des recommandations de la loi Besson incitant à tenir compte de « la composition sociale de chaque quartier » : « ... l'ambiguïté réside aussi dans le traitement des dossiers au cas par cas. Le flou de la loi implique nécessairement des non-dits et des normes inavouées dans son application » (Warin P., *op. cit.*, p.76).

demandes de logements parce que les gens veulent quitter suite à la... Donc ça, tout ça, on le voit quoi. On le voit et puis on... je vous dis, si vous avez un vécu sur le logement, moi je sais quelles résidences peuvent poser problèmes, où il faut faire attention quoi. On ne peut pas faire n'importe quoi. »

Monsieur Teytout, responsable du service logement, office

« Quand on gère son secteur, au niveau du patrimoine et des candidats, c'est plus facile (...) Tu connais ceux qui vivent bien, ceux qui ne vivent pas bien, là où il y a des soucis, etc. Après tu peux jongler. »

Madame Laviot, agent d'attribution, office

La sélection effective des candidats « positionnés » peut aussi résulter d'échanges plus ou moins formalisés portant cette fois sur des cas précis. L'exemple relaté ci-dessous illustre à nouveau le poids du critère de la taille des ménages dans la notion « d'équilibre de peuplement ».

Au moment où un point sur les logements vacants est effectué avec le responsable de service ou quand le positionnement de candidat sur un logement est vérifié, des consignes plus précises peuvent être énoncées comme en témoigne l'extrait d'entretien qui suit :

I. : - C'était à L. où une fois, j'avais positionné une famille sur un F4, je crois, et je voulais mettre trois enfants et lui, il m'a recalée automatiquement, il m'a dit : « non, là, vous mettez un couple plus deux en fait. » Quand je fais le point avec lui, des fois il me le précise en fait.

E. : - D'accord, sur ton tableau des vacants en fait ?

I. : - Heu ouais, enfin en gros, on travaille sur ça, je lui dis : « bah j'ai tout ça comme logements disponibles » donc on retravaille enfin on parle de chaque logement, etc. Et en fait, au bout d'un moment, il me dit : « faudrait peut-être mettre un couple plus deux enfants et non pas un couple plus trois enfants par exemple. »

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

C'est aussi l'objet des réunions organisées en agence avec les professionnels de terrain. Le but de ces rencontres tel qu'il est énoncé par directeur d'agence est « *d'harmoniser le bien-vivre et les conditions de vie des personnes, de positionner les bonnes familles au bon endroit, de ne pas mettre de grandes familles dans des cages déjà surpeuplées, de faire remonter le terrain* »¹⁶⁰. Comme le précise le responsable de secteur, « *pourquoi ne pas tenir compte de la réputation du site, de l'avis des gardiens pour améliorer les conditions de vie dans les sites ?* »¹⁶¹.

Lors de cette réunion le responsable des attributions commence par faire un point sur le nombre des logements vacants et sur les chiffres de relocation. Au vu des indicateurs, il estime qu'« *on peut prendre le temps de bien attribuer* ». L'ensemble des logements, qu'il fasse ou non partie du contingent propre est passé en revue. C'est tout à la fois le moment de faire le point sur le fonctionnement de la cage d'escalier que sur les positionnements réalisés (par l'agent d'attribution ou le réservataire), envisagés ou souhaitables.

A propos de certaines résidences, l'attention à porter aux désignations du service attribution est particulièrement réclamée. Dans l'un des bâtiments décrit comme le « *Chicago du coin* », un des deux responsables de secteur prévient : « *il y a un gros boulot à faire au niveau de l'attribution. Il faut vraiment qu'on fasse gaffe* ». Plus tard au cours de la réunion, à propos d'un autre bâtiment, c'est le même avertissement qui fuse : « *il faut être très vigilant autour du 12 Primevère (...) il y a beaucoup de squats dans l'escalier* ».

C'est sur une « *tour infernale* » d'un autre « *quartier chaud* » que le débat porte ensuite. C'est la préfecture qui a désigné la candidature d'une femme seule avec enfant. L'âge de l'enfant est demandé. Elle a onze ans. Pour l'un des participants, c'est sûr « *dans deux ans, la fille est dans les escaliers* » mais dans l'autre bâtiment où un logement vacant de même typologie est disponible, « *une famille monoparentale aurait été compliquée* ». Dans ce cadre, les connaissances interpersonnelles jouent beaucoup. En témoigne la réaction d'un gardien à propos du positionnement d'un ménage envisagé sur un logement vacant : « *Cette famille là je connais le jeune et il va nous ramener plein de monde* ». Le directeur renchérit (« *je n'en veux pas* ») et réclame une enquête plus poussée avant que la proposition de logement soit confirmée.

Carnet de terrain, 12 février 2014, observation d'une réunion en agence

¹⁶⁰ Les extraits sont issus du carnet de terrain, 12 février 2014, observation d'une réunion en agence.

¹⁶¹ Carnet de terrain, 12 février 2014, observation d'une réunion en agence.

En dehors de ces réunions, les agents d'attribution peuvent se rapprocher des agents de proximité pour les sonder sur un positionnement. Suite à une requête pour trouver un candidat pour un F4, Madame Crioux étudie les dossiers qui ont été extraits par le logiciel. Parmi ceux-ci, une famille composée de deux adultes et trois enfants occupant actuellement un F3 qui a déposé sa demande en juin 2013, soit 7 mois auparavant. Elle adresse une demande de précisions aux responsables de la gestion locative et aux responsables de secteur, expliquant « *je veux l'avis de quelqu'un qu'ils connaissent déjà* ». Les critères selon lesquels ces professionnels peuvent évaluer les ménages nous sont suggérés par l'observation d'une réunion des agents d'attribution avec les agents de proximité :

Pour le directeur d'agence, « on a le droit à un parcours résidentiel parce qu'on entretient et respecte son logement, parce qu'on paie son loyer et qu'on ne cause pas de troubles de jouissances ». La gestionnaire locative, particulièrement au fait des impayés, renchérit : « à l'heure d'aujourd'hui, il y a des échanges alors qu'ils ne méritent pas ». La mutation est considérée comme une valorisation d'un comportement de « bon locataire ».

Carnet de terrain, 12 février 2014, observation d'une réunion en agence

Parallèlement à l'étude des dossiers, elle adresse un mail au directeur de l'agence où est situé le logement pour qu'il lui signale d'éventuels locataires qui souhaiteraient accéder à ce type de logement.

Pour un autre logement, Madame Crioux effectue la même démarche et se rapproche de l'agence pour avoir des précisions.

« J'ai le dossier de Mr., enfant de Mme/Mr ...locataire sur Iris, n° dossier. Mr désire un logement sur Iris, j'ai actuellement un F2 sur la cité, est-ce que le candidat potentiel peut-être retenu sur ce logement ? Pas de souci particulier pour ce candidat ? ». Le retour ne tarde pas : « selon les gardiens, gamin sérieux, pas de problème sur le site avec lui ».

Carnet de terrain, 15 février 2014, observation Madame Crioux

Les modalités d'échanges entre le service attribution et les agences de proximité et service sont plus formalisées dès lors que la demande de mutation est déposée en agence. Une fiche de liaison accompagne alors la demande. Elle comporte un certain nombre d'informations « *permettant une meilleure instruction du dossier* ». Celles-ci recourent les thématiques suivantes, par ordre : dettes, problèmes de voisinage, problèmes de sinistres, problèmes d'occupation des parties communes, problèmes d'hébergement.

Parmi les critères en termes d'équilibre de peuplement, le nombre d'enfants dans les cages d'escalier apparaît comme un élément particulièrement contrôlé comme en témoignent les échanges suivants recueillis au cours de l'observation d'une réunion :

La question du nombre d'enfants dans une cage d'escalier apparaît au fil de la réunion comme un critère important. Dès le premier logement étudié (type F4), ce critère émerge : « *il n'y a pas plein d'enfants dans cette cage, c'est mélangé ; le champ est ouvert pour l'attribution* ».

A propos d'un autre logement se situant dans un secteur du patrimoine (une « *résidence qui vit bien* »), les consignes portent aussi sur l'attention à porter au nombre d'enfants. A cause des petits ascenseurs, « *les grandes familles au dernier étage sont à éviter* ». Le directeur d'agence encourage plutôt le positionnement de couples avec deux enfants dans les F4 car « *ça vit bien pour le moment* ». Quelques minutes plus tard, il explique plus précisément : « *si on surcharge, ça va se dégrader très vite et ça va être très coûteux pour l'agence* ».

L'agent d'attribution présente ensuite les dossiers positionnés sur un F4 dans une résidence où la consigne est explicitement de favoriser la sous-occupation. Malgré l'opinion réservée du responsable, elle a proposé le dossier d'une famille composée d'un couple avec trois enfants, actuellement locataires d'un F2, en sur-occupation. L'avis est alors demandé au coordonnateur des gardiens s'il les « *connaît* », ce qui n'est pas le cas. Le responsable exprime ses réticences sans ambages : « *Ce qui me gêne, c'est que c'est un couple jeune et qu'il va peut être y avoir d'autres enfants* »¹⁶².

¹⁶² Au final, le dossier de la famille avec trois enfants sera positionné en CAL avec deux autres dossiers. Un des candidats refusera après visite du logement. La décision en CAL portera donc sur deux dossiers à ancienneté similaire. Les deux ménages sont déjà locataires de l'organisme mais vivent dans des conditions différentes : à 5 dans un F2 d'une part et à 3

L'ensemble des contraintes qui pèsent sur les attributions fait ressortir d'une part l'importance déterminante de la structure des parcs de logements et de leur occupation dans les logiques d'attribution. Mais cette adéquation entre demande et offre s'avère assez flexible et ajustable selon les bailleurs, conduisant à des différences de seuil mais également à positionner des ménages sans enfant sur des logements de trois pièces. De plus, ces fortes contraintes n'empêchent pas les agents d'attribution d'ajuster leur action à ce qu'elles connaissent par expérience et par échange informel, des stratégies de bailleurs. Elles anticipent ainsi des comportements et jugements à venir, à la fois sur leur acceptabilité variable des seuils de taux d'effort et sur la notion d'équilibre de peuplement. En l'occurrence, ce travail d'anticipation, s'il relève du pragmatisme et d'un souci de « recevabilité » de la demande, n'en produit pas moins des interprétations, classements et catégorisations sociales et ethniques qui ont des effets sur la sélection des demandeurs. La phase de « positionnement » des candidats sur des logements est donc bien une phase essentielle dans la sélection des demandeurs, une étape dans laquelle les agents d'attribution sont des acteurs-clés. Étant données les stratégies orientées surtout vers une réduction de la concentration sociale et ethnique dans les quartiers « difficiles » et les ZUS, alors même que cette fraction reste la plus accessible aux ménages à revenus modestes et aux familles immigrées, qu'en est-il de l'égalité de traitement de la demande et des pratiques de discrimination indirecte ?

3. Faire avec des situations et des individus

Mettre en relation une proposition de logement avec un dossier de demandeur passe par une approche personnalisée du dossier et l'appréciation qualitative et détaillée apparaît comme une condition pour mettre en relation offre et demande. 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. Ce savoir s'élabore au fil du temps. Plus la situation est cernée par l'agent d'attribution, plus l'agent pense que la proposition a des chances d'aboutir et qu'il n'aura pas « travaillé pour rien ».

« Et tu as vu, ça prend beaucoup de temps la recherche de candidats. Ça ne se fait pas en deux secondes. Le but, ce n'est pas positionner un dossier pour positionner un dossier. Moi, quand je recherche, c'est pour essayer de positionner un candidat qui, pour moi, est susceptible d'accepter le logement. Si c'est pour mettre un, enfin je veux dire, un candidat « tiens je prends celui-là pour faire une proposition et je suis débarrassée », ça ne sert à rien. Dans le sens où il va refuser et trois semaines après, c'est rebelote, il faut que je me remette dessus. Donc c'est pour ça que je préfère prendre du temps, essayer de bien juger, bien voir si chaque chose peut rentrer dans la case et être plus ou moins sûre qu'au moins j'aurais de l'acceptation. »

Madame Laviot, agent d'attribution, office

3.1. Une connaissance fine des situations et des personnes

Les entretiens comme l'observation montrent la connaissance fine des ménages et de leur situation par les agents d'attribution. Cette connaissance s'élabore au fur et à mesure de l'expérience, selon trois modalités principales : lors des entretiens avec les demandeurs, au fil de « la vie de la demande » et

dans un F3 d'autre part. C'est finalement à ce dernier, reçu par l'un des élus lors d'une audience, à qui sera attribué le logement, du fait de la prise en compte des consignes de l'agence.

lors des échanges plus ou moins formalisés avec les demandeurs, ou avec d'autres services. L'interconnaissance a un poids non négligeable.

« Quand on gère son secteur, au niveau du patrimoine et des candidats, c'est plus facile. Parce que tu connais, Tu ne connais pas tous les candidats, mais à force, tu les as au téléphone, tu commences un petit peu à savoir et à connaître ce qu'ils souhaitent ».

Madame Laviot, agent d'attribution, office

3.1.1. La réalisation des entretiens lors du dépôt de la demande

A la communauté d'agglomération, le dépôt de la demande s'accompagne systématiquement d'un entretien où le dossier est examiné par l'agent d'attribution. C'est alors que le recueil d'éléments factuels et subjectifs (relatifs à la présentation de soi notamment) fournit selon les dires d'un responsable d'un service logement « des indices supplémentaires sur la situation » du demandeur qui permettent d'affiner la connaissance du dossier et de repérer d'éventuelles difficultés. Dans le cas suivant cela concerne le parcours résidentiel.

« I. : Bon déjà, on pose des questions aussi autour de la famille. Donc on peut pressentir certaines choses, déjà, dans la façon dont la personne va nous répondre [...]. Après, au niveau du parcours résidentiel, c'est souvent aussi très instructif, hein. Quelqu'un qui bouge tout le temps, bon. Ça amène des questions sur depuis quand il est là, s'il est là depuis peu, où est-ce qu'il était avant ? Quelques fois, on remonte assez loin. Bon, après, les gens, s'ils ne veulent pas répondre, ils ne répondent pas mais comme on pose la question. Et après, nous, des gens qui étaient dans le parc social qui se retrouvent hébergés, on se pose la question. Vous voyez... « Ah bon, vous étiez dans le parc social ? Vous êtes partis ? Ça s'est bien passé ? Qu'est-ce qui vous amène dans notre ville ? ». [...] Mais c'est vrai que le moment de l'enregistrement de la demande est un moment crucial. Ça c'est important parce que même après, voilà, pour le traitement de la demande par la suite, plus le dossier est complet, plus ça nous permet aussi d'avancer et de travailler plus facilement »

Madame Monier, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Cela peut également concerner l'examen fin de la situation par rapport à l'emploi.

« E. : Pendant ce rendez-vous, vous, donc, renseignez tous les éléments du CERFA et les pièces justificatives... »

I. : Alors, le CERFA, effectivement, il y a plusieurs onglets. A chaque onglet, bon, l'état civil c'est clair, il nous dit « je suis divorcé, il n'y a pas eu de jugement » etc., là, on note l'information. Quand on arrive au travail, quelqu'un qui est en CDI depuis 10 ans, on ne pose pas de questions. Quelqu'un qui vient d'être en CDI, il y a 6 mois, 8 mois, un an, on demande jusqu'à 3 ans en arrière, pour voir un peu son parcours, parce qu'il y a aussi les spécificités, quelqu'un qui est en CDI depuis 10 ans, je vous dis le problème il n'y en a pas.»

Madame Rossard, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Ce sont également des éléments plus subjectifs, issus d'interprétations, d'intuitions (alimentés par l'expérience des agents d'attribution) qui sont censés déterminer les « fragilités » des candidats au logement. Entrent alors en ligne de compte les papiers mais également de la présentation de soi et de la façon dont les dossiers sont constitués, les critères étant de plus en plus de l'ordre d'un jugement de valeur qui peut varier d'un agent à l'autre.

« E. : Et du coup, qu'est-ce qui... peut être repéré comme fragilité, difficulté... ? »

I. : Alors la façon dont les gens vont se présenter. Alors déjà, au niveau linguistique. La façon dont on voit comment ils se repèrent dans leurs papiers. Quand on leur pose des questions un peu plus précises parce que les papiers ne nous donnent pas forcément la réponse, sur leurs ressources. On sait quand les gens sont un peu perdus donc on commence par demander s'ils ont une assistante sociale. Bon, ça c'est un petit signe aussi. C'est, c'est vraiment du ressenti mais c'est aussi des indications dans le comportement de la personne. C'est très différent une personne qui est perdue parce qu'elle a du mal à se repérer dans ses documents, parce qu'elle a des problèmes de... d'illettrisme, ou quelqu'un parce qu'il sait lire mais bon... Elle percuté pas, elle ne comprend pas bien les choses et puis quelqu'un où c'est le bordel, il n'y a pas de soucis. Il se repère mais bon, il a pas préparé son dossier avant de venir donc il fait le tri sur le bureau, ça c'est un peu pénible, (rires).[...] Mais après, on sent bien la façon dont répondent les gens, hein. Quand il y a un loup ou... Après, voilà, je dirais qu'il y a des signes qui seraient peut-être de l'ordre du non-dit, dans l'expression verbale, mais aussi dans l'expression physique. Quelques fois, je sais pas, je le sens pas. C'est souvent qu'on ne se trompe pas. Mais

voilà, après, c'est une question de pratique aussi et de la façon dont chacun ressent... Les unes et les autres, on va pas forcément ressentir la même chose suivant chaque famille.»

Madame Naude, agent d'attribution, communauté d'agglomération

3.1.2. Les relances et l'ancienneté de la demande

La connaissance plus approfondie de certains dossiers s'explique également par la fréquence à laquelle ils remontent lors des requêtes ou par leur ancienneté. Devant une liste de dossiers extraits de la base de données par le logiciel, les agents d'attribution savent que certains dossiers sont bloqués pour des causes administratives, que d'autres souhaitent un logement aux caractéristiques précises, que tel ménage est dans l'urgence, etc. Ce qui leur permet d'égrainer *a priori* sans grande difficulté la liste des candidats qui apparaît à l'issue de la requête.

Cette liste tu la vois beaucoup. Moi, du coup, j'avance enfin je l'ai fait 150 000 fois pour des F3 ou des F4, je l'ai fait 150 000 fois cette liste, je crois bien...

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

« I. : Je connais les demandeurs, c'est des noms que j'ai tellement vus en haut de la pile que je connais le dossier, en fait. [...] Donc moi, il y a des dossiers, je les ai tellement épluchés qu'en fait, je dis à la responsable : « j'ai l'impression, des fois, que c'est des membres de ma famille. »

Madame Djikine, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Cet agent d'attribution illustre son propos en effectuant une requête « urgence + T3 » et sans avoir besoin d'entrer dans le détail de chaque dossier informatique relate les obstacles à retenir tel ou tel candidat pour le moment. Les délais d'attente liés au refus d'un logement sont assez mal perçus par les agents comme d'ailleurs toute demande interprétée comme une exigence.

« E. : Du coup, là, il y a 80 dossiers, c'est ça, pour... ?

I. : En urgence, pour un T3. [...] Celui-là, c'est un DALO. On l'a positionné, couple, monsieur handicapé, il a été validé DALO donc... je l'ai positionné en candidature unique parce que c'est DALO sur F4, un faux-F4, 60 m². Lui, j'ai eu plusieurs refus enfin ils ont refusé beaucoup de logements. Je pense qu'ils ne sont pas pressés. Il y en a... 5 [...] Donc cette dame-là, je l'ai reçue. « écoutez, vous vous permettez quand même de refuser », en étant hébergée, hein. Madame, elle est chez son père et monsieur est chez ses parents aussi. Donc ils se permettent de refuser alors quatre, cinq logements, donc ils ne sont pas pressés, je présume. Pour moi, c'est pas... je leur referai pas de propositions parce qu'il y a des gens qui sont dans la même situation et qui attendent. Ce qu'il faut savoir c'est que les propositions, c'est pas non plus des mauvaises propositions.

Cette dame-là, elle est seule, a été seule pendant un bon moment avec quatre enfants du même père, ils sont revenus, elle a ajouté... Non, donc elle a ajouté monsieur il n'y a pas très très longtemps puis elle l'a enlevé et... Là, elle cherche, elle a eu plusieurs propositions pareil, qu'elle a refusées donc moi (soupon) [...]

Cette dame-là, elle est retraitée depuis un bon moment sauf qu'elle exige un F3 parce qu'elle a ses petits-enfants qu'elle souhaite recevoir. Elle est passée en commission plusieurs fois et elle a été refusée parce que le bailleur va prioriser l'occupation totale du logement. [...] Donc voilà, après, c'est des cas qu'on... enfin des gens qu'on reçoit régulièrement donc on les connaît enfin voilà. »

Madame Djikine, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Dans un autre registre, il est fréquent que les agents d'attribution reconnaissent la personne au téléphone en entendant la voix et avant même la communication de leur nom ou de leur numéro de dossier. La régularité des appels des mêmes demandeurs est confirmée par plusieurs échanges téléphoniques auxquels nous avons assisté lors de différentes scènes d'observation dans le service attribution :

Mademoiselle a déposé sept mois auparavant un dossier pour décohabiter. Madame Toulleau commente : « elle appelle une fois par mois ».

Carnet de terrain 13 février 2014, observation Madame Toulleau

Madame Toulleau reconnaît tout de suite de quel dossier il s'agit. Elle explique qu'il faut du temps. « *Vous m'avez appelée il y a trop peu de temps pour qu'on ait trouvé une solution entre temps* ».

Carnet de terrain du 14 février 2014, observation Madame Toulleau

Ces appels pour avoir des nouvelles du dossier agissent d'une certaine manière comme « pense-bête » et rappellent au bon souvenir des agents d'attribution telle ou telle candidature, dont elles sont sûres de l'actualité.

Au sein de l'office, il arrive également que les gardiens interpellent les agents d'attribution à propos du souhait de mutation de locataires. L'extrait suivant montre comment le jugement d'un gardien engageant à nouveau des critères informels et subjectifs tels que celui d'un « comportement de bon locataire », basé sur l'interconnaissance va jouer dans le traitement prioritaire d'une demande.

E. : quand tu dis : « c'est le gardien qui m'a fait passer l'info », c'était lors d'une réunion en agence ?

I. : - Oui, il peut t'interpeller, dire : « oui, bah cette personne-là, je le connais bien, voilà, c'est quelqu'un vraiment il pose pas de soucis etc. en plus, il paye régulièrement nanana. » Donc du coup, à ce moment-là, tu peux jeter un coup d'œil et voir s'il y a quelque chose qui peut correspondre parce que c'est toujours bien d'avoir des petites pistes puisque bon, tu sais bien qu'on a une liste d'attente. Après, tu peux toujours regarder le dossier, s'il est récent, s'il n'est pas récent mais bon après, tu as trois candidatures donc tu peux te permettre de placer un candidat quand même... Toi tu sais que c'est plutôt un bon locataire donc à ce moment-là...

E. : - D'accord. Et du coup, ça veut dire que, par exemple, le monsieur enfin le gardien te dit le nom et toi, quand tu rentres dans les locaux de l'office, tu vas jeter un coup d'œil à la base de données, tu sors une fiche et tu le mets à part pour pouvoir...

I. : - Oui, tu sais, ma petite pochette de candidats à placer, en fait, je mets toutes mes fiches y compris celles quand, voilà, on m'indique que telle personne serait bien à placer ou soit par téléphone je les ai eu et j'ai vu leur dossier, j'ai vu qu'il était assez ancien, pourtant ils payent régulièrement leur loyer etc. donc à ce moment-là...

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

3.2. Gérer l'urgence et le délai d'attente : des listes et fiches informelles

Lorsqu'un acte de vacance est enregistré et que s'enclenche la recherche de demandeurs dont le dossier pourrait correspondre au logement, les agents d'attribution ne se contentent pas de se tourner vers leur logiciel de gestion de la demande.

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. Cette liste peut prendre diverses formes et être alimentée de façon variée. Propre à chaque agent d'attribution, elle peut correspondre à des demandes qui sont remontées ou transmises par le responsable de service ou par des intervenants sociaux du territoire. Elle répertorie aussi des dossiers qui ont particulièrement attiré leur attention soit parce qu'ils considèrent leur situation comme urgente, soit parce qu'ils connaissent particulièrement bien ces situations en raison des sollicitations fréquentes des ménages et que le traitement de ces demandes leur paraît devoir être privilégié. Ce « vivier de demandeurs » se distingue d'autres circuits plus formalisés et régulés.

Ces piles sont propres à chaque agent d'attribution et sont constituées de dossiers repérés suite à un entretien ou à un échange téléphonique avec le ménage. La manière dont s'élaborent et sont alimentées ces listes n'est pas stabilisée et varie selon les agents d'attribution.

« I. : Après, moi, j'ai aussi mes petites demandes de gens qui appellent et quand je vois que c'est une demande qui date de 2007 pour un F3/F4 et que les gens sont dans un F1 avec trois enfants ou des choses comme ça, je m'imprime la fiche et je me dis « effectivement, il faut penser. » Du coup, quand j'ai un logement qui correspond pile poil à ça... Après je n'imprime jamais des situations qui sont classiques, c'est-à-dire des demandes où ils demandent un logement pour demander un échange, où il n'y a pas d'urgence. [...] Ce sont des situations que j'estime qu'il faut régler soit parce qu'elle est de 2004, donc là c'est clair qu'il faut la régler, il y a un moment il

faut faire quelque chose, ou il y a une sur occupation manifeste et du coup ce serait bien quand même de s'en occuper. En plus, ça, ce ne sont pas forcément des choses qui vont sortir quand on va faire une recherche classique car ils ne vont pas être forcément dans les plus anciens. Enfin, ils vont ressortir mais ils seront en bas de la liste donc ce n'est pas ceux que tu vas voir en priorité. Et quand tu as des trois candidats, tu ne vas pas t'amuser à aller jusqu'en bas de la liste : il y a 6000 demandeurs... Ce sont des trucs qu'on peut avoir sous le coude. Tu te dis, bah même s'ils n'apparaissent pas dans le haut de la liste parce qu'ils n'ont pas l'ancienneté, ils ont quand même une super sur-occupation ou des petites choses comme ça. »

Madame Toulleau, agent d'attribution, office

Pour certains agents de l'attribution, les dossiers qui n'ont pas été acceptés en commission mais qui sont considérés comme des bons dossiers peuvent rejoindre cette liste.

E. : - Ce qui veut dire que, par exemple, quand cette personne a été refusée en CAL puisqu'un dossier a été préféré par la CAL, celui-là, tu vas le mettre aussi dans tes « à placer », par exemple ?

I. : - Heu en fait, tu sais, quand on fait notre retour de CAL, tu vois t'as mis que c'était un bon dossier donc tu te dis bah au cas où s'il y a un autre F4 qui se présente, le dossier, il est plutôt ancien, ils ont des bonnes ressources, bah tu te dis pourquoi pas le garder de côté comme ça... tu le replaces automatiquement.

E. : - Oui, oui. Du coup, tu le mets dans cette pochette-là parce que...

I. : - Soit « à placer » soit si j'ai déjà quelque chose, un F4 qui correspond, bah je le mets dedans directement aussi. Comme ça, ça me permet d'aller... Surtout pour les Floréal, ça me permet d'aller plus vite, quoi, donc.

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

Ces viviers privilégiés peuvent être alimentés par des demandeurs qui sollicitent directement les agents d'attribution comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous :

Quand je suis arrivée, j'ai commencé à me faire un petit tableau avec toutes les personnes qui recherchent un T5 qui m'appelaient, elle est notée. Les T4, elle est notée, les T3, les T2, voilà. J'ai fait... je l'ai d'ailleurs dans le bureau si tu veux, j'ai fait ma liste de candidats que j'avais au téléphone, qui m'appelaient. Donc déjà, j'ai un peu référencé les personnes.

Madame Lequeux, agent d'attribution, office

Ou encore par des situations considérées comme urgentes ainsi que l'explique la même agent d'attribution un peu plus loin dans l'entretien.

E. : - Et tu commences bien par une liste avant une autre ou tu vas regarder et l'un et l'autre ?

I. : - Je regarde déjà ma petite liste, à moi. Généralement, c'est déjà mes casse-pieds qui m'appellent très souvent (rires) bien souvent, et puis après voilà, si dans ce que j'ai, ça correspond pas ou c'est trop... c'est pas des dossiers qui sont très récents, enfin, ouais, qui sont trop anciens plutôt, voilà, là je vais dans le fichier où j'essaye de retrouver des personnes un peu... avec des dossiers très anciens mais qui m'auraient pas appelée en 6 mois quoi, pour pas les mettre de côté.

E. : - Et du coup, ce petit tableau, c'est à la fois tes casse-pieds et des personnes qui te sollicitent beaucoup, qui t'appellent pour te demander où ça en est ou qui viennent faire le siège de l'office à l'accueil, par exemple ?

I. : - C'est ça, oui.

E. : - Et ça peut être aussi, quand tu parles à un moment donné de tes chouchous, est-ce que ça peut être aussi ces gens-là qui viennent dans ce tableau ou pas ?

I. : - Bah quand je dis que c'est mes chouchous, c'est parce que c'est des gens qui vont être en difficultés et que je sais qu'il faut que je les reloge parce qu'ils sont en difficultés. Je dis « mes chouchous » parce que c'est des gens qui sont agréables, qui vont... Même s'ils m'appellent souvent, qui me, entre guillemets, m'agressent pas au téléphone, donc voilà. Là Monsieur R., il vient tous les 2/3 jours. (...)

E. : - D'accord. Donc en fait, dans ce tableau, tu as un peu ces deux cas de figures ?

I. : - Oui, j'ai de tout. Après, j'y mets les gens que l'agence va me dire aussi : « ouais, tel locataire, faut trouver une solution parce que c'est plus possible, machin et tout. » Donc j'ai aussi, je suis beaucoup sollicitée aussi par l'agence.

Madame Lequeux, agent d'attribution, office

Le recours à ces listes ou la mise en œuvre de requêtes s'effectue en fonction du type de logement, des situations individuelles, de l'analyse de l'agent et ce, sans protocole prédéfini.

Les agents vont favoriser l'accès au logement de certains ménages sur trois critères : leurs difficultés, l'ancienneté de leur demande et leur comportement dans la relation agent-locataire (agression ou pas...). Ils gèrent davantage des situations que des demandes.

Les situations peuvent aussi faire l'objet de signalement au sein du service, entre les agents de l'attribution ou par le biais d'autres interlocuteurs.

Suite à un échange téléphonique avec un demandeur, Madame Lequeux adresse un mail à ses collègues : « Je viens d'avoir ce Monsieur (numéro de dossier en intitulé du mail) en ligne, sa situation est très urgente, il s'est fait tabassé en août 2013 par 15 jeunes de la cité, il veut quitter son logement le plus vite possible. Alors si vous avez un petit F2 qui traîne... »

Carnet de terrain, 16 avril 2014, observation Madame Lequeux

La sensibilité à l'égard de situations particulières entre également en ligne de compte. Lorsque Madame Halloum, agent d'attribution, positionne Madame Bakary sur un logement de type F5, elle exprime sa satisfaction. Madame Bakary et son conjoint occupent actuellement un F3 avec leurs quatre enfants. Leur demande de mutation pour un logement plus grand date de 2006. Suite à un échange téléphonique Madame, l'agent d'attribution confiait : « Je pourrai partir en retraite quand je l'aurais relogée ».

La prise en considération de la notion d'« urgence » s'effectue à différents échelons, de différentes manières et recouvre différentes réalités selon les réservataires et au sein même de leurs services. L'acceptation de l'urgence apparaît comme étant très relative : les femmes battues, les gens à la rue, les gens qui connaissent une séparation ...

« Bah après, il y a, alors il y a des choses qui sont... particulières, c'est-à-dire qu'en termes d'urgence c'est, en fait, c'est les priorités de la ville. Donc sont identifiées toutes les priorités que je vous ai données. Donc il y a les familles qui ont des demandes anciennes, il y a les handicapés, les jeunes, les vieux, tout ça ... Après, on a une catégorie, une urgence où on va mettre d'autres cas qui vont, suite à une analyse ou même au dossier, paraître urgent. Les fins de bail ou les personnes qu'on a pu identifier, des personnes qu'on a pu identifier, nous, en entretien, au téléphone, ou en rendez-vous, ou un cas qui peut nous être soumis par une conseillère logement, hein, lorsqu'elle détecte un cas qui entre là-dedans, elle en parle à mon adjoint et on voit ensemble comment... si on repère le dossier ou pas. Il y a des échanges. »

Responsable du service logement, Ville

« Les grandes urgences, c'est un sinistre. Là, j'ai une famille, leur appartement dans le privé a brûlé, je reloge. Donc les sinistres, les femmes battues, si tant est qu'elles ont entrepris des démarches, pour qu'elles portent plainte, il ne s'agit pas de dire seulement « je suis battue » quoi. Les séparations, c'est pareil. J'ai une dame, elle n'a pas une demande très très ancienne. Je crois que la demande date du mois d'août, la séparation se passe très très mal, c'est pourtant une famille socialement sans problème, ils travaillent tous les deux, le monsieur est gendarme, il lui demande de partir avec les deux gosses. On va lui trouver un petit logement. Puis bon, il y a les urgences qui me sont signalées par... des gens à la rue.»

Madame Blanchet, Responsable du service logement, communauté d'agglomération

Dans l'interprétation des situations d'urgence, la sensibilité de chacun et chacune intervient comme en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessous avec une agent d'attribution.

« Quelqu'un qui habite dans le 94, qui vient d'être muté dans une ville du département, on va pas la laisser faire la route pendant un an. C'est clair que même si elle a déposé sa demande il y a 6 mois, on ne va pas lui faire faire le plaisir du transport. En plus, si elle est prof, elle s'occupe d'enfants, enfin voilà, on n'est pas insensible, hein. Oui, c'est l'ancienneté de la demande mais bon, quelqu'un qui est dans un T3, qui a son nouveau-né qui vient d'arriver, il veut un T4, bon, la femme, là, en question, elle est prof, elle a trois enfants, on va lui proposer le T4. Parce que pendant un an c'est à elle de faire la route, elle va... [...] c'est pas qu'on privilégie un par

rapport à l'autre. Celui qui vient d'avoir son nouveau-né, un nouveau-né peut vivre, je veux dire, un nouveau-né peut rester dans sa chambre pendant 6 mois, 8 mois, voilà. On lui trouvera une solution dans 6/8 mois. Voilà. Mais la prof pourra peut-être pas tenir avec ses trois enfants à faire le trajet tous les jours ».

Madame Rossard, agent d'attribution, communauté d'agglomération

Finalement, au moment de la recherche de candidat, les agents d'attribution se tournent soit vers le fichier central soit vers leur vivier personnel, sans qu'une règle soit systématiquement appliquée.

Parfois, l'appréhension des candidatures mises de côté peut varier selon les typologies de logement, amenant à privilégier plutôt les grands logements.

« Non, bien souvent, je fais les deux, hein. Parce que je sais que, si tu veux, dans ceux qui m'ont appelée, la plupart, c'est des dossiers récents. Donc je sais que, voilà, de mon vivier propre, je ne peux pas non plus... surtout sur les grands logements. Autant sur les F3, les F2, si tu veux, je peux mettre des dossiers plus récents parce que ça tourne énormément. Donc forcément, je vais pas avoir des dossiers aussi anciens que pour ceux qui demandent un T4 ou un T5 donc généralement, je regarde au niveau de mes T5 et de mes T4 et je me dis « ouais mais là c'est trop récent, c'est pas possible. » Ou alors faut vraiment que la situation soit dans une urgence extrême. »

Madame Lequeux, agent d'attribution, office

Le choix de se tourner vers le fichier centralisant les demandes ou vers les viviers personnels traduit deux logiques distinctes mais pas nécessairement formulées en ces termes. Dans le premier cas c'est une logique plus égalitaire qui sous tend la démarche et requête qui s'en suit tandis que dans le second il s'agit principalement d'une logique guidée par l'efficacité et le souci de privilégier les situations considérées comme devant être traitées en priorité.

La réponse standard qui peut être faite à des demandeurs qui appellent : « vous n'avez pas besoin d'appeler, votre dossier est en cours de traitement » est à la fois vraie et fausse puisque des démarches complémentaires (appels, courriers, etc.) peuvent contribuer à une prise en charge accélérée du dossier.

3.3. L'implication des élus dans la procédure de désignation

Les demandes de logement constituent un sujet de préoccupation majeur pour les personnes et est donc un objet récurrent des demandes d'audience auprès des élus.

« Vous savez, dans les villes, il y a une proximité avec les populations et bon, un élu normal, sur dix audiences, il en a neuf, c'est du logement, c'est un problème de logement, hein, aujourd'hui. [...] Le reste c'est de l'emploi ou de la place en crèche. »

Elu

Les audiences peuvent être plus ou moins formalisées et les suites données de nature diverse : signalement de situations aux services, médiation, captation de logements pour positionner des personnes reçues.

Dans l'un des terrains, il est fréquent que les maires ou élus, à l'issue de leurs permanences, fassent remonter au service des attributions un dossier urgent ou demandent à ce qu'une attention particulière leur soit accordée. Lorsque cela est justifié au regard de l'agent, la demande est prise en compte en urgence ; dans les autres cas de figure le service alerte le maire sur le caractère non prioritaire ou sur les fragilités, difficultés que présente le dossier.

« I. : Le maire peut nous envoyer des demandes, nous interpellier et nous signaler. Notre rôle c'est d'examiner la demande et de dire attention elle est récente, attention il y a des difficultés... mais la plupart des maires entendent. »

«I. : Ici [au service logement communautaire] elles ont un logiciel qui émet les priorités. Quand un logement est attribuable c'est elles qui proposent en fonction des priorités. Je ne me permets pas d'intervenir, parce que je pense qu'il faut respecter la place de chacun. Moi je leur fais remonter les urgences, enfin ce qui m'apparaît comme une urgence, elles la rentrent dans le tableau. Mais les urgences peuvent pas toujours passer avant le monsieur qui attend depuis trois ans et ce mix elles le font. ... Et ça aux demandeurs je leur tiens le même discours. Je vais regarder leur dossier, je vais avoir une attention particulière je vais le suivre mais je ne garantis pas qu'ils vont avoir un logement. »

Mme B. Elue au logement, commune de la communauté d'agglomération

La sollicitation d'élus n'est pour autant pas automatiquement suivie d'un traitement prioritaire. En effet, lorsque la situation n'est pas jugée plus urgente qu'une autre, c'est vers un suivi classique qu'est orientée la demande avec là encore une appréciation personnelle par l'agent de la situation :

« Il y a certains dossiers qui, pour moi, soit parce qu'on les a reçus en audience, soit parce que les personnes ont exagéré, soit parce qu'il n'y a pas de raison, vraiment aucune raison, qu'elle passe devant un autre, je rebascule directement au gestionnaire, je le mets pas de côté mais on rebascule au gestionnaire. »

Mme B. Elue au logement, commune de la communauté d'agglomération

Au sein de l'office, des audiences sont également effectuées par plusieurs élus. Elles peuvent être l'occasion d'une part de dispenser aux demandeurs une information leur permettant de mieux se repérer dans le système d'accès au logement et d'éclairer leurs choix et d'autre part de mieux comprendre une situation bloquée. La logique est alors de mieux prendre en compte la demande et de faire en sorte qu'un logement leur soit proposé dans les plus brefs délais.

Elles peuvent parfois servir d'espace de médiation par rapport au service et comporter un aspect pédagogique. Dans certaines situations, les agents d'attribution s'en servent comme « soupape » comme l'explique Madame Crioux lors d'une discussion.

« Ceux qui me parlent mal, je finis par leur conseiller d'écrire au vice-président pour une demande d'audience. Il faut renvoyer aux personnes leurs responsabilités (...) le but n'est pas qu'ils soient relogés mais qu'ils soient recadrés. Il veulent de toutes façon un autre interlocuteur ».

Carnet de terrain, 18 février 2014, observation Madame Crioux

Les suites données aux audiences à l'office sont de différentes natures. Certaines demandes de personnes reçues sont directement suivies par les assistantes particulières qui repèrent les logements libérés qui pourraient convenir à certaines candidatures et les signalent aux agents d'attribution.

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.

A ce jour, cinq logements sont bloqués surtout dans le centre-ville. Certains sont bloqués depuis fin octobre, début novembre. Il s'agit de logements situés dans certains secteurs où il n'y a pas eu de libération depuis un an et ½.

Carnet de terrain, 12 février 2014, observation Madame Toulleau,

Le témoignage qui suit confirme la multiplicité des pratiques qui donnent lieu à une réception variable de la part des services et à différents « arrangements » qui là encore peuvent modifier le circuit, l'accélérer ou le freiner.

« Effectivement, si (le responsable du service) arrive en disant : « tiens, tu mets ce dossier-là », bah tu le mets. Le souci c'est ça. Je ne te le cache pas, c'est fait plus sur certains secteurs que sur d'autres.

E. : - C'est-à-dire ?

I. : - C'est plus sur Mortagne¹⁶³ que sur le reste. Ce genre d'intervention ou tu mets ça et basta, c'est plus sur Mortagne que sur le reste.

E. : Ça arrive sur le reste ou pas ?

I. : - Rarement. Ça arrive quand même mais très rarement. Après, ça ne sera pas du « tiens tu mets ça », ça sera plus des interventions de telle ou telle commune ou de la préfecture qui dit qu'ils ont une situation un petit peu compliquée ou ci, ou ça : est-ce que vous pouvez positionner ce dossier-là ? Ou est-ce que vous avez un logement de type F3 à tel endroit pour mettre cette famille-là ? Ce ne sera pas une obligation, on va dire. Ce sera plus un arrangement...une demande...voilà... interservices pour essayer de régler une situation. Donc ce n'est pas la même chose. Sur Mortagne, il y aura un peu plus de ça.

Madame Laviot, agent d'attribution, office

La question de la transparence des audiences (modalités de sélection des dossiers, contenu et incidence) et de leur lien avec les services administratifs chargés de la procédure d'attribution mérite d'être posée de façon plus explicite et systématique pour minimiser les risques de clientélisme.

Sur ce point encore, l'information n'est pas également distribuée. L'extrait d'entretien qui suit résume bien l'hétérogénéité des indications qui peuvent être transmises aux demandeurs selon des modalités peu formalisées.

« Je regarde beaucoup l'ancienneté et si vraiment c'est un cas urgent et qu'il y a pas d'issue à ce niveau-là et que les gens veulent pas comprendre bah à ce moment-là, je les renvoie, je dis, je leur dis : « vous écrivez un courrier en expliquant votre situation à E..(le vice président) et puis voilà. » En fait, c'est vraiment des situations vraiment délicates. Après, si c'est des situations on va dire... ouais normales, bah à ce moment-là, je regarde l'ancienneté. Si c'est assez ancien, bah je dis : « relancez de temps en temps » et si c'est assez récent, genre elle a déposé en 2013 : « bah votre dossier suit son cours, vous inquiétez pas. Et dès qu'on aura quelque chose à vous proposer, vous recevrez votre proposition par courrier. Mais pour le moment, votre dossier suit son cours et il y a pas grand-chose, il y a pas grand-chose pour nous. » Voilà. C'est le speech habituel, quoi. Mais après, si vraiment c'est des dossiers anciens où là, tu vois qu'il y a quand même beaucoup d'attente depuis un certain temps, donc tu dis : « bah relancez quand même parce qu'historique de pas, qu'on l'oublie pas en fait », tu vois, donc... Donc c'est pour ça, je dis : « bah vous pouvez relancer de temps en temps, pas toutes les semaines, hein (rires), bien évidemment »

Madame Mouyris, agent d'attribution, office

3.4. Et l'ancienneté dans tout ça ?

Lorsqu'une requête est effectuée à partir des fichiers gestionnaires (propres au réservataire ou SNE), la liste qui se présente aux agents d'attribution est d'abord organisée selon les délais d'enregistrement et l'ancienneté de la demande.

Pour certains agents d'attribution le critère qui prime est expressément celui de l'ancienneté.

B. : - Le premier critère c'est l'ancienneté, bien sûr. Et après, en fonction, en fonction du logement, la composition familiale, les ressources, etc...] les premiers éléments pour sélectionner, c'est la taille du logement, la localisation et à partir de là, et l'ancienneté, on travaille par ancienneté. »

Madame Gaudry, agent d'attribution, communauté d'agglomération

L'appréciation de l'urgence d'une situation peut aussi être convertie en points supplémentaires dans un système de cotation comme c'est le cas au bureau du logement d'une DRIHL de l'un des terrains investis.

¹⁶³ Ville où l'office est majoritairement implanté et où sont élus les personnes donnant audience.

Le suivi des logements effectuée dans le terrain 1 permet de confronter les différentes candidatures positionnées sur un même logement et éclaire le poids respectif des deux critères susceptibles de guider procédure de sélection : à savoir l'ancienneté de la demande et le caractère urgent de celle-ci.

Le premier exemple renvoie au positionnement de trois candidats pour un T1 sur le contingent communal. Trois personnes seules ont été positionnées, les deux premières propositions ont été annulées en cours de procédure tandis que la troisième se voit attribuer le logement. Ce premier exemple montre que ce sont *a priori* les considérations relatives à l'urgence des candidatures qui justifient le choix de les sélectionner (les deux premiers ménages étant hébergés chez un tiers et le troisième hébergé en résidence sociale). Or la hiérarchisation entre ces candidatures pose question. A situation comparable (en termes de composition familiale de situation d'exclusion du logement c'est la candidature la plus récente qui a été positionnée (sa demande datait en effet d'aout 2013 tandis que celle du deuxième candidat datait elle d'avril 2013). Ces délais nous interrogent mais nous amènent également à soulever le fait que l'hébergement chez un tiers est considéré comme étant plus urgent que le fait de résider dans une résidence sociale ou dans un foyer (et cela alors même que la demande de logement est antérieure aux deux premières candidatures). Si l'urgence semble ici primer, il est difficile de comprendre pourquoi l'ancienneté n'entre pas également en considération.

Le deuxième exemple présenté illustre une hiérarchisation des candidatures qui donne clairement la primauté à l'ancienneté de la demande. Il s'agit d'un logement de deux pièces libéré sur le contingent communal. Les deux candidats positionnés sont des hommes seuls en CDI, de nationalité française qui résident dans la commune au sein de laquelle le logement est situé. Le premier a déposé sa demande en décembre 2012 au motif de décohabiter de chez ces parents tandis que le second a effectué sa demande en octobre 2013 au motif qu'il est hébergé chez un tiers et dépossédé de logement. Si les conditions de logement qu'ils occupent ne sont pas en tout point comparable c'est bien l'ancienneté de leur demande qui prime et justifie le positionnement en première et seconde position. Finalement le logement est attribué, le premier n'ayant pas donné de suite à la proposition qui lui a été faite.

Face à des situations plus ou moins comparables, on note que l'ancienneté, l'urgence ou l'optimisation du positionnement priment. Cette diversité des pratiques est difficilement objectivables et rend bien compte de la diversité des considérations qui entrent en ligne de compte lors du positionnement.

LOGEMENT			Attribution Janvier						
Gestion	Contingent initial	Mairie	DOSSIER CANDIDAT	Contingent :					
	conventionnement APL	non		Dossier 1		Dossier 2		Dossier 3	
	Bailleur	OPIEVOY		femme		homme		femme	
	Date préavis			personne seule		personne seule		personne seule	
	Date libération	08/11/2013		1		1		1	
Description	Typologie	T1	nombre d'adultes						
	Superficie		nombre d'enfants majeurs						
	Superficie habitable	31	nombre d'enfants mineurs						
	Loyer HC	240,41	date dépôt de logement social		23/08/2013		03/04/2013		
	Loyer TTC	286,22	recours d'alo		non		non		
	Commune	Commune 5	date						
	ZUS / Hors ZUS	hors zus	recours accord co		non		non		
	financement		date						
	PRU ou non		Chef mén.		Conjoint		Chef mén.		
	Si oui date		Conjoint				Conjoint		
	Si oui PLUS CD		montant des ressources liées à l'emploi				951		
	Etage	0	type de contrat				CUI et CDI		
	Ascenseur	?	montant des ress. liées aux alloc		en attente		955		
	Garage	parking ext	type d'allocation		allocation chômage		Pension invalidité		
	Mode de chauffage	individuel	autre ressource						
	gardien	oui	nationalité		Française		Française		
	Autre		type de plafond		PLAI		PLAI		
			commune de résidence d'origine		Commune 1		Commune X		
			situation résidentielle actuelle		Hébergement chez un tiers		Hébergement chez un tiers		
					sans logement		Hébergement chez un tiers		
			Motif demande de mutation				Handicap		
					Commune 1		Commune 5		
					Commune 5		Commune 3		
			communes souhaitées		Commune 3		Commune 2		
			Communes non souhaitées ou quartier						
			attaches		2		2		
			accompagnement social pour l'accès au logement				3		
		rapport social (nombre d'entretiens)		suivi social					
		précédentes propositions ?		non		non			
		si oui, nombre de refus							
		Motif							
		Date de visite				24/12/2013			
		Réponse candidat				accepte			
		Date de CAL :				NR			
		Avis de la CAL				attribution			
		Classement		proposition annulée du fait		proposition annulée monsieur est			
		Préconisations de mesures d'A.S.		absence documents attestant		parti de chez sa sœur et refuse			
		Aides accès ou garanties ?		chômage		tutelle			
						Locapass			

LOGEMENT				Attribution Janvier									
Gestion	Contingent initial	Mairie			Contingent :								
	conventionnement APL ;	non	DOSSIER CANDIDAT		Dossier 1		Dossier 2		Dossier 3				
	Baillleur	SOVAL	sexe		Homme		Homme						
	Date préavis		composition familiale		personne seule		personne seule						
Date libération	06/01/2013		nombre d'adultes		1		1						
Description	Typologie	T2		nombre d'enfants majeurs									
	Superficie	100		nombre d'enfants mineurs									
	Superficie habitable	60	date dépôt de logement social		01/12/2012		11/10/2013						
	Loyer HC	374,38	recours dalo		non		Non						
	Loyer TTC	441,63		date									
	Commune	Commune 3	recours accord co		non		non						
	ZUS / Hors ZUS	hors zus		date									
	Type de financement				Chef mén.		Conjoint		Chef mén.		Conjoint		
					Chef mén.		Conjoint		Chef mén.		t		
	PRU ou non		montant des ressources liées à l'emploi		1750		1333						
	Si oui date		type de contrat		CDI		CDI						
	Si oui PLUS CD		montant des ress. liées aux alloc										
	Etage	1	type d'allocation										
	Ascenseur	?	autre ressource	pension alimentaire									
	Garage ou balcon ou ?		nationalité		Française		Française						
	Mode de chauffage	individuel	type de plafond		PLAI		PLUS						
	Présence d'un gardien	nr	commune de résidence d'origine		Commune 3		Commune 3						
	Autre		situation résidentielle actuelle		Chez parent		Hébergé chez un tiers						
					Décohabitation		sans logement						
			Motif demande de mutation										
					Commune 3		Commune 3						
					Commune 1		Commune 5						
			communes souhaitées		Commune 5		Commune 2						
			Communes non souhaitées ou quartier										
			attaches		2		3						
		accompagnement social pour l'accès au logement											
		rapport social (nombre d'entretiens)											
		opérateur intermédiaire											
		précédentes propositions ?		Oui		non							
		si oui, nombre de refus		2 dont une impossibilité de visiter									
		Motif		NR									
		Date de visite candidat		Sans réponse		07/01/2014							
		Date de CAL :				accepte							
		Avis de la CAL				NR							
		Classement				Attribution							
		Préconisations de mesures d'A.S.											

4. Après la sélection, l'attribution

Les observations effectuées lors des commissions d'attributions de logement sanctionnent ce qui a été analysé en amont. Nous l'avons dit, la CAL, étape ultime, s'avère davantage une cellule de validation de choix de candidats qui se font avant en amont *via* d'autres étapes plus cruciales pour le demandeur et le traitement de la demande. L'immersion dans le service attribution a précisément permis de mieux appréhender la préparation dont font l'objet les décisions prises au sein de cette instance et l'enjeu (relatif) des arbitrages de la commission d'attribution. En effet, ces derniers dépendent des dossiers présentés et donc sélectionnés antérieurement. Dans cette partie, nous reviendrons sur les caractéristiques des candidatures désignées par les différents réservataires et éclairerons les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour faire *in fine* aboutir les dossiers des demandeurs qu'ils privilégient.

Lors des quatre commissions observées au sein de l'office, les attributions de 76 logements ont été étudiées. Pour chaque logement, sont exposées les caractéristiques principales des dossiers positionnés avant que chacun ne s'exprime. Pour les dossiers labellisés Dalo ou les ménages sortant de structure, le rapport social est également lu par l'agent d'attribution présent à la CAL.

Les logiques de désignation des réservataires au regard du nombre de candidats et de l'ancrage local des demandeurs se sont vérifiées comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n°2 : Caractéristiques des candidatures désignées par la Drihl et les collecteurs Action Logement

	Drihl	Collecteurs Action Logement
Nombre de logements à attribuer	19	10
Nombre de candidats désignés	20	15
Nombre de candidats ayant un lien avec le territoire (habitation, emploi)	15	10

Source : Données synthétisées à partir des procès-verbaux des commissions et des fiches synthétiques de présentation des candidatures.

L'autre élément significatif qui a pu être relevé est la très grande différence dans les délais d'attente entre les demandeurs présentés par les collecteurs d'Action Logement et les autres. En effet la moyenne d'attente de ces dossiers entre leur dépôt et leur passage en est de 14,50 mois alors que la moyenne de l'ensemble des dossiers s'élève à 41. La valeur moyenne dissimule des écarts importants puisque parmi les 15 candidatures présentées, 9 ont déposé leur demande depuis moins de 6 mois dont 4 moins d'un mois avant. Il est d'ailleurs fréquent que les demandeurs ne soient même pas enregistrés au SNE au moment du passage en commission ainsi que nous l'explique l'une des agents d'attribution. « La plupart des dossiers collecteurs nous parviennent sans numéro unique. On le déclenche pour le passage en CAL ».

Carnet de terrain, 19 février 2014, observation Madame Laviot

Pour faire aboutir des candidatures privilégiées par le réservataire, plusieurs stratégies peuvent être à l'œuvre.

La première est de présenter un seul candidat et non plusieurs¹⁶⁴. Si l'on se penche sur les désignations uniques effectuées par la municipalité ou l'office, force est de constater que ces désignations, minoritaires, ne sont pas anodines : salariés de la Ville ou de l'office, dossier suivi par le cabinet du président, etc...

Tableau n° 3 : Caractéristiques des candidatures désignées par la municipalité et l'office

	Contingent Ville	Contingent Office
Nombre de logements attribués	21	24
Nombre de logements sur lesquels plusieurs candidats sont proposés (entre deux et trois)	18	18
Nombre de logements où désignations uniques	3	6*

Source : Données synthétisées à partir des procès-verbaux des commissions et des fiches synthétiques de présentation des candidatures.

* 1 logement se distingue par sa difficulté de relocation (4 refus et 2 désistements)

Le fait de ne présenter qu'une candidature pour un logement fait l'objet de réactions de la part des participants à la commission d'attribution :

Le vice-président explique que « *c'est une urgence d'une salariée* » ce à quoi un membre réplique qu'« *il vaut mieux se séparer quand on est salarié ici* ». Le vice-président assume cette position et plaide pour une transparence de ce type de situations. Pour autant, ce même participant exprime ses réserves : « *ce qui pose question, c'est que vous ne faites qu'une proposition. Vous ne nous soumettez pas les dossiers. Vous nous imposez cette candidate* ».

Carnet de terrain, observation de la commission n°3

Certaines désignations « de complaisance » font aussi l'objet de réactions. C'est le cas de la désignation unique d'un couple avec enfant qui occupe un F3 et dont le dossier est proposé pour l'attribution d'un F4.

Une des membres de la commission, surprise, interroge : « *pourquoi on lui donne un F4 ?* » Le responsable du service justifie ce choix « *on loue un logement avec une pièce supplémentaire car il est artiste* ». Une autre participante s'étonne d'ailleurs qu'il ait déjà été positionné pour un F4.

Carnet de terrain, observation de la commission n°3

L'immersion au sein du service attribution a permis de constater que ce dossier était précisément suivi par le cabinet du président.

Lorsque plusieurs candidatures sont positionnées et pour parer à des difficultés en commission, il peut également être fait de « fausses propositions¹⁶⁵ » à des dossiers qui n'ont, dans les faits, aucune chance d'être sélectionnés en premier rang. Lors de l'observation des activités des agents d'attribution, il a été fait référence à plusieurs reprises à cette pratique.

« Monsieur Lasserre a demandé un 2^{ème} candidat, faux, fictif et on est sûr que le 2^{ème} ne l'aura pas car ce sera un primo-arrivant ».

Carnet de terrain, 11 février 2014, observation Madame Halloum

Madame Mouyris m'explique la consigne qui lui a été donnée par son responsable : « *Il faut faire passer Madame G. Il faut des dossiers bateau à côté* ».

Carnet de terrain, 14 avril 2014, observation Madame Mouyris

¹⁶⁴ Nous mettons de côté les dossiers dalo et ceux présentés par les collecteurs d'Action Logement.

¹⁶⁵ Nous reprenons ici un terme indigène.

CONCLUSION GENERALE

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.

Une approche quantitative à plusieurs échelles

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, de réflexions laissant elles-mêmes émerger des pistes complémentaires d'exploration.

Quelle que soit la source mobilisée, il ressort nettement que l'accès à un logement social se joue dans une rencontre entre une offre et une demande, marquée par une tension plus ou moins intense selon les lieux. Dans l'ensemble, la durée d'attente est d'autant plus élevée que les tensions sont fortes. Du fait de cet effet marquant des marchés locaux, pouvant peser ici et là différemment sur certains segments du parc et sur certaines localisations, une analyse compréhensive demande à être territorialisée, y compris à une échelle fine.

En dépit de différences dans le mode de constitution des sources d'information analysées, les résultats convergent globalement lorsqu'il s'agit d'apprécier des aspects factuels portant sur les demandes et sur les attributions et surtout, de repérer de premiers traits différenciant les demandeurs et les nouveaux occupants, de dresser leur portrait à grands traits.

Le fait de considérer des données spatialisées conduit à affiner les traitements et à reconsidérer des tendances valant de façon générale. Les résultats amènent en particulier à déconstruire deux postulats courants. Le premier selon lequel la durée d'attente varierait positivement et systématiquement avec la taille du logement recherché. Le second au nom duquel la probabilité de se voir attribuer un logement serait nécessairement d'autant plus faible que la durée d'attente a été plus longue. L'un et l'autre ne valent ni toujours ni partout.

Des explorations ont été menées pour révéler des liens entre la durée d'attente avant d'obtenir un logement et chacun des éléments des profils socio-économiques ou familiaux des demandeurs, puis chaque trait caractéristique de leur demande. Les résultats n'ont pas une réelle valeur probante. Ceci tient au fait que l'un des éléments retenus ne prend finalement sens qu'à la lumière des autres. Ce qui conduit à rejeter l'éventualité d'un déterminisme causal simple : on ne repère pas un trait socio-économique ou familial, propre au candidat, qui justifierait un traitement particulier de sa candidature.

Ceci vaut particulièrement pour l'extranéité des demandeurs. Celle-ci ne joue pas de façon massive, absolue et univoque au point de générer des écarts sensibles dans les anciennetés des demandes et dans les délais d'attente. De ce point de vue, des différences, des inégalités voire des discriminations, ne se laissent pas immédiatement déceler dans une approche encore globale, y compris lorsqu'elle est territorialisée.

Finalement, 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.

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.

En tant que terme d'un processus d'attribution, un même délai renvoie à des demandes de nature différente, à des profils contrastés de candidats. Il ne dit rien du processus lui-même, au cours duquel ont pu se jouer des différences de traitement. Il ne sert pas une comparaison terme à terme de la demande et de son aboutissement, sous la forme d'un logement attribué. Peut-il alors être tenu pour un « bon » analyseur ?

A toutes les échelles, les dispersions autour des moyennes établies pour les délais d'attentes sont fortes, ce qui illustre leur fragilité. Une valeur statistique unique, qu'elle soit moyenne ou médiane, peut-elle alors être retenue comme un élément normatif justifiant la mise en place de procédures, elles-mêmes normalisées, de priorité et d'urgence ?

La démarche adoptée apporte un certain nombre d'enseignements ; elle est néanmoins perfectible, ne serait-ce que pour dépasser son caractère exploratoire. L'état de la demande, tel qu'il a été dressé, demande en particulier à être conduit en s'affranchissant de la limitation imputable à l'effet de censure, ce qui est envisageable grâce à l'utilisation de protocoles adaptés.

Une réflexion demanderait par ailleurs à être conduite de façon à effectuer des traitements appropriés au regard de la multi-dimensionnalité des faits observés. Une combinaison de typologies descriptives et de modélisations économétriques pourrait être tout à fait adaptée. Elle devrait pleinement intégrer les potentialités offertes par les traitements onomastiques et tirer pleinement parti de leurs résultats. De façon préférentielle, au regard de la problématique abordée, une voie féconde résiderait dans une triangulation effective et itérative d'éléments de méthodes quantitatives et qualitatives.

Une approche qualitative à plusieurs échelles

Pour appréhender l'égalité d'accès au logement social, nous avons mené en parallèle de l'analyse statistique une enquête qualitative à deux échelles. Dans un premier temps, nous avons examiné les systèmes d'accès au logement social dans cinq contextes locaux distincts (ville ou communautés d'agglomération) puis investi de façon approfondie deux services attribution.

L'enquête qualitative menée à ces différentes échelles a d'abord permis de mieux appréhender les sources statistiques ainsi que la manière dont elles sont constituées et alimentées. Toutes les bases de données mobilisées sont construites pour répondre aux attentes de leurs détenteurs et leur contenu est à examiner d'une part à l'aune de leurs objectifs et de la manière dont elles sont élaborées, et d'autre part, au regard de leur appropriation par les agents chargés concrètement de les compléter et les gérer.

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'observation et les entretiens avec les acteurs de l'attribution dans deux sites ont permis d'entrer dans la boîte noire de la mise en relation entre offre et demande. Cette approche qualitative au plus près des acteurs a permis de mesurer d'une part les incidences concrètes de l'architecture du système d'accès au logement sur le devenir d'une demande et, d'autre part, d'éclairer les étapes de sélection en amont de la commission d'attribution.

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. Par ailleurs, chaque réservataire sélectionne les candidatures à partir d'un fichier interne de gestion qui comprend des informations plus détaillées que celles figurant dans le SNE, ce qui permet aux agents de l'attribution de mieux cerner les situations des demandeurs. 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.

Par ailleurs, l'analyse détaillée des pratiques des services d'attribution dans les deux sites montre qu'une partie des différences de traitement entre les demandeurs relève des modalités d'organisation et des orientations de chaque acteur local.

Les modes de rapprochement entre l'offre et la demande dépendent aussi des acteurs locaux du logement social et donnent lieu à une grande diversité de pratiques. La mise en relation d'un logement vacant avec un ou plusieurs demandeurs peut emprunter plusieurs voies. Ces dernières ne sont pas étanches ; elles peuvent s'entremêler ou se court-circuiter, donnant lieu à des circuits multiples et pas toujours formalisés que l'on peut 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-delà de la potentielle inégalité de traitement que peut recouvrir cette diversité de processus de tri, c'est l'opacité qui pèse sur les modalités d'organisation et de sélection à l'œuvre au sein de ces différentes voies qui pose question en matière de discrimination.

Tous terrains confondus, certains filtres 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 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'inégalités 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 résultats de l'analyse statistique.

Les agents d'attribution, qui jouent un rôle central dans l'accueil des demandeurs et le traitement de leur demande, doivent ainsi composer avec un ensemble de contraintes techniques ou matérielles et 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 qui jouent comme autant d'effets de chaîne.

C'est aussi dans l'espace des pratiques des agents d'attribution plus ou moins régulées - et de façon plus ou moins formalisée - par leur hiérarchie, que s'interprètent les objectifs nationaux très généraux que sont la mixité sociale et le droit au logement.

Dans leur pratique, les agents d'attribution ajustent leur action en fonction de ce qu'ils connaissent par expérience et par échange informel des stratégies de bailleurs. Ils anticipent ainsi des comportements et jugements à venir, à la fois sur l'acceptabilité variable des seuils de taux d'effort et sur la notion d'équilibre de peuplement. En l'occurrence, ce travail d'anticipation et d'autocensure, s'il relève d'un souci de « recevabilité » de la demande, n'en produit pas moins des interprétations, classements et catégorisations sociales et ethniques qui ont des effets sur la sélection des demandeurs.

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.

La mixité sociale des textes et orientations des politiques de logement glisse vers une mixité ethnique dès qu'il s'agit d'explicitier des pratiques de sélection et d'attribution, confirmant ce que d'autres chercheurs ont pu montrer. La logique est alors d'éviter les regroupements de grandes familles ou de groupes ethniques par cages d'escalier ou immeubles, qu'ils soient le fruit de l'histoire du peuplement local ou qu'ils relèvent d'agrégats affinitaires. Les bailleurs produisent alors des catégorisations ethniques au travers de stratégies de « non concentration » ou de « rééquilibrage ».

Finalement, tous systèmes confondus, des catégories se distinguent et font l'objet d'un traitement différencié, voire discriminant. Dès lors que certains critères (l'origine, la situation de famille, l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation ou une race, le patronyme) sont prohibés par la loi, on peut parler de discriminations même si leur « fabrication » est diffuse à différents niveaux.

Le dernier facteur qui entre en ligne de compte concrètement dans le processus de sélection relève d'une certaine forme de pragmatisme et d'efficacité du point de vue de l'activité des agents de l'attribution. Pour donner le maximum de chances de voir un positionnement aboutir, les agents ont tout intérêt à sélectionner des dossiers de demandeurs dont ils ont bien cerné la situation. Mettre en relation une proposition de logement avec un dossier de demandeur passe par une approche personnalisée du dossier, l'appréciation qualitative et détaillée apparaissant comme une condition *sine qua non*. Cette connaissance s'élabore de façon variée : par la réalisation d'entretiens, par l'examen des dossiers au fil des requêtes mais aussi au travers des échanges plus ou moins formalisés avec les demandeurs et dans ce système, l'interconnaissance a une importance certaine.

Si l'on prend aussi en compte les attributions effectuées suite à la sensibilisation d'un élu à un dossier, on voit apparaître une forme de gestion parallèle des attributions donnant avantage aux demandeurs sachant frapper à la bonne porte... La « bonne porte », c'est à la fois le bon lieu d'enregistrement et la bonne filière relativement à son profil et à sa demande, mais aussi l'interpellation (ou les interpellations successives) du bon interlocuteur.

La cotation de la demande, qui par l'attribution de points selon les caractéristiques et la situation des ménages, a pour prétention de garantir la transparence de la procédure de sélection, mériterait d'être observée de façon détaillée là où elle est pratiquée depuis plusieurs années et là où elle est en cours d'adoption. Questionner finement les pratiques à l'œuvre depuis l'élaboration de cette grille (avec la définition de critères, leur pondération, leur priorité) jusqu'à sa mobilisation dans le processus d'attribution permettrait d'interroger l'objectivité supposée de la démarche (telle qu'elle est défendue) et ses effets en termes d'égalité de traitement et de non discriminations.

Un autre pan d'analyse laissé de côté par la recherche et qui présenterait un grand intérêt est l'expérience des demandeurs de logement social au regard des pratiques de sélection et d'attribution. Quelle expérience ont-ils du traitement de leur demande ? quelles connaissances les personnes ont-elles des modalités d'accès au logement social et des démarches à effectuer ? quels arbitrages effectuent-elles, quelles éventuelles négociations dans la durée ?

Préconisations

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.

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 la ministre du Logement le 15 avril 2015, et sont donc censées être en cours de mise en place¹⁶⁶.

On distinguera cinq volets de préconisations, le premier nous paraissant le plus important.

Premier volet : Agir sur l'offre et les orientations au niveau national

- Calibrer la programmation de logements produits en termes de financements et de typologies selon les besoins recensés localement ;
- Rendre effective l'obligation des collectivités locales à atteindre 25% de logements sociaux ;
- Privilégier l'action sur l'offre de logements et son accessibilité dans les différents territoires plus pertinente pour favoriser une plus grande égalité de traitement que ne le sont les « politiques de peuplement » en référence à la mixité sociale, difficiles à mettre en œuvre et pouvant produire des effets inverses de ceux attendus.

¹⁶⁶ Pour autant, lors de l'enquête de terrain effectuée entre janvier 2013 et juin 2014, les effets n'étaient pas encore visibles.

Deuxième volet : Améliorer la fiabilité et le partage des données¹⁶⁷

L'enjeu de ce premier volet est d'améliorer la production, la diffusion et l'efficacité de connaissances d'une part et de pouvoir mieux évaluer l'effectivité des processus d'attribution au regard des objectifs recherchés d'autre part. Il s'agit de :

- Harmoniser les contenus des fichiers utilisés par les uns et les autres (centrés sur les variables utiles, à des fins d'information et de gestion, formant un tronc commun quitte à ce que chacun le complète selon ses besoins) ;
- Poursuivre l'apurement et le toilettage des bases de données actuelles ;
- Poursuivre les échanges entre les acteurs concernés de façon à prendre en compte les usages des différents acteurs, et parvenir à une mutualisation effective des informations et à la mise en interrelations des fichiers, au service de l'efficacité des processus d'attribution (pour les gestionnaires, et demandeurs).

Troisième volet : Partager la règle, harmoniser les pratiques et la transparence au niveau des multiples acteurs locaux

2.1. A l'échelle d'un territoire : plusieurs mesures permettraient de faciliter la transparence du système local en rendant publiques les orientations en matière de sélection et d'attribution.

- Création d'instances – de type conférences intercommunales du logement – au sein desquelles l'ensemble des partenaires réunis (collectivités locales, bailleurs, autres réservataires présents sur le territoire) expliciteraient orientations et pratiques en matière de sélection et d'attribution afin qu'elles soient connues de tous et qu'elles puissent être rendues visibles et compréhensibles pour les demandeurs. Ces instances auraient également pour objectif de considérer les demandes des candidats qui ne trouvent pas de réponse et de ceux qui attendent depuis un temps anormalement long (quel qu'en soit le motif) afin de leur proposer une solution adaptée à leur situation. Au sein de ces instances, les acteurs locaux pourraient harmoniser ou s'accorder sur des pratiques en termes de calculs de taux d'effort/ reste à vivre ou sur les positions adoptées lors des refus de la part des demandeurs, sur les motifs d'ajournement et de refus de la part d'une CAL ;
- Organisation de la concertation entre les acteurs impliqués dans le processus d'attribution à l'échelle d'un territoire afin d'aboutir à l'élaboration d'un cadre partagé ou de règles harmonisées sur les aspects suivants : l'organisation du dépôt et de l'enregistrement des demandes, la mutualisation des fichiers de demandes dans un fichier commun, les critères de priorité, les règles de traitement de la demande pour sélectionner les demandes présentées en CAL, le traitement des demandes urgentes et spécifiques, etc... La définition de ces règles partagées aux différentes phases de la procédure par les acteurs impliqués dans le processus d'attribution à l'échelle d'un territoire assureraient une plus grande égalité de traitement des demandes.

Par ailleurs, cette étape de clarification et d'harmonisation des différentes postures et pratiques des acteurs locaux de l'attribution apparaît nécessaire pour améliorer l'information transmise aux demandeurs (cf. troisième volet).

¹⁶⁷ Cette démarche a été initiée depuis les débuts de cette recherche.

2.2. Au niveau des commissions d'attribution de logement :

Bien que cette instance ne soit pas le lieu principal dans lequel se joue la sélection, certaines mesures pourraient améliorer la régulation des étapes antérieures et ainsi contribuer à une plus grande égalité de traitement des demandeurs :

- Imposer trois candidats par réservataires de manière systématique ;
- Veiller à ce que les candidats arrivés en position 2 et 3 se voient proposer d'autres logements dans des temps raisonnables (notamment dans l'optique d'éviter les « fausses candidatures »).

Quatrième volet : Améliorer l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs

- Se doter d'outils d'informations sur les délais moyens d'attente par site et par typologie de logement et les rendre publics ;
- Rendre les critères de sélection et de priorité selon les différents réservataires et bailleurs explicites (notamment pour que le demandeur puisse s'en saisir au besoin pour faire valoir son droit) ;
- Assurer au demandeur le droit à l'information sur le traitement et le suivi de sa demande ;
- Former et valoriser les agents de l'accueil et de l'attribution lors de la prise de poste et tout au long de leur vie professionnelle.

Cinquième volet : Enquêter et lutter contre sur les discriminations

Lors de la recherche, nous avons constaté que pour l'ensemble des acteurs, les contraintes dans le processus de mise en relation de l'offre et de la demande apparaissent si importantes que l'égalité de traitement devient une préoccupation secondaire. Pour que l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations soient des objectifs plus centraux, les pistes suivantes pourraient être explorées .:

- Inscrire la prévention des discriminations comme objectif dans les documents définissant les orientations stratégiques de la politique locale de l'habitat, notamment le PLH ;
- Développer des actions de formation et de régulation des pratiques en direction de l'ensemble des acteurs impliqués dans la procédure depuis l'enregistrement de la demande jusqu'à l'attribution ;
- Intégrer cette thématique à la mission de contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS);
- Ouvrir des voies de recours pour les demandeurs ;
- Envisager la mise en place d'outils pour apprécier les discriminations ethniques.

BIBLIOGRAPHIE

1 - LOGEMENT SOCIAL, ATTRIBUTIONS

Ouvrages

Ballain R., Benguigui F. (dir.), 1995, *Loger les personnes défavorisées une politique publique sous le regard des chercheurs*, PUCA, La documentation Française, Paris, 438 p.

Ballain R. (coord.), 1998, *Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, La documentation Française, Paris.

Ballain R., Maurel E., 2002, *Le logement très social*, Éditions de l'Aube, Paris.

Ballain R., Benguigui F., 2004, *Mettre en œuvre le droit au logement, L'accès au logement : des évolutions en débat 1*, Paris, PUCA La documentation Française.

Bourgeois, C., 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

Briant P., Donzeau N., Marpsat M., Pirus C., Rougerie C., 2010, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement État des lieux et évaluation comparée des sources*, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, (179 p.)

Castel R., 2009, *La montée des incertitudes ? Travail Protections Statut de l'individu*, Seuil, Paris.

Desage F., 2005, sous la direction de F. Sawicki, 2005, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Doctorat de science politique soutenu le 10 octobre 2005, Lille 2.

Desage F., Morel-Journel C., Sala-Pala V. (dir.), 2014, *Le peuplement comme politiques*, Rennes, PUR.

Driant J.-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, La documentation française, Paris, 183 p.

Flamand, J.-P., 1989, *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social en France*, La Découverte.

FORS Recherche Sociale, 2009, *Les attributions de logements sociaux, L'efficacité sociale d'un système en question*, Recherche Sociale n°189, Paris, 88 p.

Firdion J.-M., Marpsat M., 2000, *La rue et le foyer : une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Paris, PUF INED, 413 p.

Houard, N., 2009, *Droit au logement et mixité sociale*, Paris, l'Harmattan.

Maurel E., Daran F., 1995, « Mise en oeuvre du droit au logement et segmentation des publics : questions posées sur le traitement de l'exclusion » in BALLAIN R., BENGUIGUI F. (dir.), *Loger les personnes défavorisées Une politique publique sous le regard des chercheurs*, PUCA, La documentation Française, pp. 133-146.

Levy-Vroelant C., Tutin C., 2010, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle. La révision générale*, Presses Universitaires de Rennes, 247p.

Scanlon, K., Whitehead C., Fernandez A. (eds), 2014, *Social housing in Europe*, Willey Blackwell.

Zittoun, P., 2001, *La politique du logement, 1981-1995, Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan.

Articles

Behar D. , Donzelot J., Dubet F., Genestier P. , Jaillet M.-C., Lelévrier C., Oberti M., 2004, Table ronde « La mixité urbaine est-elle une politique ? » in *Esprit*, mars-avril 2004, pp.121-142.

Bernard N., 2006, « Le secteur du logement à l'épreuve de la réglementation anti-discrimination », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°1926, 2006/21, pp. 5-45.

Bernard N., 2007, « Femmes, précarité et mal-logement : un lien fatal à dénouer », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°1970, 2007/25, pp. 5-36 (31 p.)

Bertrand M., Mullainathan S., 2004, Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination, June 20.

Bonnal L., Boumahdi R., Favard P., 2012, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », Presses de Sciences Po, *Revue économique*, 2012/4 - Vol. 63, pages 721-741,

Bonnet François et al., 2011, « À la recherche du locataire " idéal " : du droit aux pratiques en région parisienne », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 216-227

Bono P.-H., Trannoy A., 2011, « Logement social : les quotas sont-ils utiles ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 247-257.

Bourgeois M., 2011, « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM », *Working papers* du Programme Villes & territoires, 2011-8, Paris, Sciences Po.

Bourgeois M., 2013, "Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM", *Sociologie du travail* 55, pp. 56-73.

Chamboredon J.-C., Lemaire M., 1970, « Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue Française de Sociologie*

Chappe V.-A., 2011, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? » La création de la HALDE comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005), *Politix*, 2011/2 n° 94, p. 107-130,

Daadouch C., 2007, « Les lois de l'hospitalité, La préférence communale », *Vacarme*, 38, pp. 36-39.

Desage F., 2012, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, Economie et Société*, 14 (31 p.)

Desage F., 2013, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la 'préférence communale' », *savoir/agir* n°24, juin, pp. 35-40

Desage F., Gueranger D., 2014, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, 2014/1 n°77, pp.145-156.

Deschamps E., 2005, « Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale dans le champs du logement », in *Informations sociales* 2005/5 n°125, pp.48-61, p. 48.

- Deschamps E., 2001, « Les politiques urbaines du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue Française des affaires sociales*, 2001/3 n°3, pp.81-97.
- Dhume F., 2011, « La recherche française et la discrimination ethnico-raciale dans l'orientation scolaire : un problème de point de vue », *Journal du droit des jeunes*, n°308, p. 28-32
- Dhume F., Dukic S., Chauvel S, Perrot P., 2011, *Orientation scolaire et discrimination. De l'(in)égalité de traitement selon « l'origine »*, Paris, La documentation Française.
- Dourlens C., Vidal-Naquet P., 1984, « Attribution des logements HLM et gestion territoriale des différences », *Espaces et sociétés*, n°45, pp. 119-126.
- Driant J.-C., Lelévrier C., 2006, « Le logement social, mixité et solidarité territoriale », *Emeutes urbaines et protestations*, in Lagrange H., et Oberti M., Les presses de Sciences po, pp. 177-193.
- Epstein R., Kirszbaum T., 2003, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, avril, Paris, La documentation Française.
- Jaillet M.-C., 2001, « Comment se loger, quand on est pauvre, dans une agglomération attractive et en croissance ? », *Quel habitat pour les ménages à faible revenus. Les quatrièmes entretiens de la Caisse des dépôts sur l'habitat social*, Paris, La documentation française.
- Gobillon L. et Selod H., 2007, « The effect of segregation and spatial mismatch on unemployment: evidence from France » LEA Working Paper 0702.
- Kirszbaum, T., 2014, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n°111, novembre, Seuil, pp. 101-118.
- Kirszbaum T., 2009, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat » *Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux Etats-Unis et en France*, *Raisons politiques*, 2009/3 n° 35, p. 49-65.
- Laferrère Anne, 2011, « Comment attribuer les HLM ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 231-243.
- Lefeuvre M.-P., 2005, « Choix résidentiels et refus de mixité sociale ? », in *Urbanisme* janvier-février 2005 n°340, pp.50-52.
- Lelévrier C., 2003, « Regroupements résidentiels d'immigrés en Ile-de-France : filières d'accès et trajectoires des ménages dans trois quartiers dévalorisés », in *Relations interethniques dans l'habitat et dans la ville*, sous la dir. de Boumaza N., L'Harmattan, 2003, pp. 161-177 (16 p.)
- Lelévrier C., 2005, « Pratiques de logeurs, de la mixité aux processus de regroupement », Actes du séminaire PUCA 2004-2005 sur la mixité, sous la dir. de M.-C. Jaillet.
- Lelévrier C., 2005, « Politique de la ville et regroupements d'immigrés », *les politiques de la ville, raison présente*, n°151, septembre 2005, pp. 41-54 (13 p.)
- Lelévrier C., 2005, « Mixité : de l'idéal social aux incertitudes des politiques urbaines », *Urbanisme*, janvier.
- Lelévrier C., 2014, « La rénovation urbaine, un re-peuplement des grands ensembles ? », Desage F., Morel-Journe C. Sala-Pala V. (dir.), *Le peuplement comme politiques*, PUR, Rennes, pp.175-194
- Lévy J.-P., 1984, « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs », *Espaces et sociétés*, n°45, pp. 141-154.
- Levy J.-P., Bacque M.-H., 2002 , « Les logements sociaux et leur peuplement : le sens d'un

paradoxe », in Segaud M. , Brun J. , Driant J. -C. , *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin.

Palomares, E., 2005, « L'ethnicisation des politiques locales et sociales », *ContreTemps* n°13, dossier Cité(s) en crise. Ségrégation et résistances dans les quartiers populaires, pp. 93-202

Pan Ke Shon J-L., 2011, « La ségrégation des immigrés en France, état des lieux » in *Populations et société* n°477, avril Ined.

Pan Ke Shon J-L., 2009, «Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles » in *Revue française de sociologie*, 50 (3), pp. 451-487.

Préteceille E., 2009, « La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n°3, pp. 489-519.

Sala Pala V., 2005, « Le racisme institutionnel dans la politique du logement social », *Sciences de la société*, n° 65, p. 87-102.

Sala Pala V., 2006, « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne », *Politiques et management public*, vol. 24 n° 3.

Sala Pala V., Morel Journal C., 2012, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles* 10.

Simon P., 1998, « Mobilité résidentielle et milieu de vie des immigrés », in Grafmeyer Y., Dansereau F., *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, PUL, (525 p).

Simon P., 2003, « Le logement social en France et la gestion des « populations à risques » in *Hommes et Migrations* n°1246, pp. 76-91.

Sintomer Y., 2001, « Mixité sociale et lutte pour l'égalité », *Mouvements* 2001/3 (no 15-16), p. 218-220.

Tanter A., Toubon J.-C., 1999, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 33, pp. 59-86.

Tissot S., 2005, « Le racisme institutionnel dans la politique du logement social » in *Sciences de la société, Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, n°65, pp. 87-102.

Tissot S., Poupeau F., 2005, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4 no 159, p. 4-9.

Tissot S., 2005, « Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales* n°159, p.54-69..

Tissot S., 2010, *Une discrimination en douce A propos des inégalités dans l'accès au logement social*, in *Plein droit* n° 68, avril 2006 « (Dé)loger les étrangers.

Toubon, J-C. (1998), « Violences urbaines. L'attribution des logements sociaux », *Migrations et société*, 10, 60, novembre-décembre, p. 65-82.

Vieillard-Baron, H. 1998, « Les attributions de logement sociaux : des contraintes techniques au bricolage local », *La ville éclatée, quartiers et peuplement*, sous la dir. N.Haumont et J.P Lévy, Paris, L'harmattan, pp. 175-192.

Weill Pierre-Edouard, 2012, « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire », *Sociologies pratiques*, 2012/1 n° 24, p. 93-105.

APUR, 2014, L'accès au logement social à Paris.

Carrère V., Daadouch C., Girola C., Steiner A., 2000, *Les limites de l'hospitalité communale : discours et réglementations. L'exemple de Nanterre*, rapport rendu dans le cadre du séminaire Ville et hospitalité du Plan Urbanisme, Construction et Architecture.

Centre d'analyse stratégique, 2011, « Le logement social pour qui ? », La note d'analyse, n°230, juillet 2011.

CES ANRU, 2013, Politiques de peuplement et logement social, Premiers effets de la rénovation urbaine, La documentation française.

Dupuy, S. (avec la coll. De N.Giacobe), 1988, *Le jardin secret des attributions*, MELATT/medina.

Fors Recherche Sociale, 2009, *Les attributions de logements sociaux, L'efficacité sociale d'un système en question*, Recherche Sociale n°189.

Fors et Crédoc, 2012, Etude sur les refus de proposition d'attribution par les demandeurs de logement social, Etude pour l'USH.

Dubedout H., 1983, *Ensemble, refaire la ville*. Rapport du président de la commission nationale pour le développement des quartiers, La documentation française.

Halde, 2011, Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité, janvier.

HCI, 2007, *Le logement des personnes immigrées*, Avis, Décembre 2007.

Comité de suivi DALO, 2007, « Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable », 1^{er} rapport.

Comité de suivi DALO, 2008, « Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire », 2^{ème} rapport.

Comité de suivi DALO, 2009, « L'an II du DALO : Priorité à la bataille de l'offre », 3^e rapport.

Comité de suivi DALO, 2010, « L'Etat ne peut pas rester hors la loi », 4^{ème} rapport.

Comité de suivi DALO, 2011, « Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! », 5^{ème} rapport.

Comité de suivi DALO, 2012, « Droit au logement : rappel à la loi », 6^e rapport.

Conseil d'Etat, 2009, Droit au logement, droit du logement, Rapport public – volume 2, La documentation française, (459 p.)

Conseil National de l'Habitat, 2005, Rapport du groupe de travail : « discriminations dans l'accès au logement », mars, (44 p.)

Cour des comptes, 2009, *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, 237 pages.

Halde, 2005, Rapport annuel.

Halde, 2011, Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité, janvier, (161 p.)

Haut Comité au Logement des personnes défavorisées, 2005, Face à la crise : une obligation de résultat, 11^{ème} rapport.

Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées, 2008, Dérouler les implications du droit au logement opposable, 13^{ème} rapport.

HCI (Haut Comité à l'Intégration), 2008, Etudes et intégration - Avis sur le logement des personnes immigrées. Rapport statistique annuel, La documentation française, mai, (214 p.)

Massin I., Prevot M., Laporte P., 2010, *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, Conseil Général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 007070-01, (86 p.)

Prud'homme N., 2004, *Accès au logement, Droits et réalités*, Avis et rapport du Conseil Economique et Social, Les éditions des journaux officiels, Paris, (196 p.)

Simon P., Chafi M., Kirszbaum T., 2001, *Les Discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, France, 2001.

Simon P., 2004, Etude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux Etats-Unis, Canada, Australie, Grande-Bretagne et Pays-Bas, Projet Medis (Mesure des discriminations), Droits fondamentaux et antidiscrimination, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

Thomas-Hilaire D., 2008, « La lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité : comment mesurer les avancées réalisées », étude conduite par BPI pour la Commission européenne – DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, disponible en ligne, janvier (55 p.)

Union Sociale pour l'Habitat (USH), Groupe de travail sur l'égal accès au logement social, Etat des réflexions (6 p).

Union Sociale pour l'Habitat, 2011, « Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires », Les Cahiers, Les collections d'Actualités habitat, n° 138

Union Sociale pour l'Habitat Champagne-Ardenne, ARCA, 2013, La demande unique en Champagne-Ardenne, Comité technique du 21/05/13.

Union Sociale pour l'Habitat d'Ile de France, AORIF, 2013, « Rapport d'activité 2012 », Panorama, n° 17, juin 2013.

2. DISCRIMINATIONS (LOGEMENT, TERRITOIRE)

Ouvrages

Beauchemin C., Hamel C., Simon P. (coord.), 2010, *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France, Premiers résultats*, octobre 2010, Ined, Insee.

Benbassa, E., 2010, *Dictionnaire des racismes, de l'exclusion et des discriminations*, Paris, Larousse.

Borillo, D. (dir.), 2007, *Halde : actions, limites et enjeux*, La Documentation Française.

Borillo, D. (dir.), 2003, *Lutter contre les discriminations*, Paris, La découverte.

Castel R., 2007, *La discrimination négative*, La République des idées, Seuil.

- De Rudder, V. Poiret, C. Vourc'h, F. 2000, *L'inégalité raciste. L'université républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF.
- Dubet, F. et al., 2013, *Pourquoi moi ? L'expérience des discriminations*, Paris, Seuil.
- Doytcheva, M., 2007, *Une discrimination positive à la française ?*, Paris, La Découverte.
- Fassin, D. Fassin, E., 2006, *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La découverte.
- Gotman, A (dir.), 2004, *Villes et hospitalité, les municipalités et leurs « étrangers »*, ed. MSH.
- Keslasy, E., 2004, *De la discrimination positive*, Paris, Bréal.
- Masclet Olivier, 2012, *Sociologie de la diversité et des discriminations*, Armand Colin, coll. 128, Paris.
- Sala-Pala, V. 2013, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, PUR.
- Tribalat, M.(dir.), 1996, *De l'immigration à l'assimilation. Enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, La Découverte.
- Schnapper, D., 2007, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Folio, Gallimard, Paris.
- Tissot, S., 2007, *l'Etat et ses quartiers*, Paris, Seuil.
- Wuhl, S., 2007, *Discrimination positive et justice sociale*, Paris, PUF.

Articles

- Arrow, k.J, 1973, « The theory of discrimination », in O.Ashenfelter & A.Rees (eds.), *Discrimination in labour markets*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Barnes, L& Ashtiony, W.S. 2004, « The Diversity Approach to Achieving Equality : Potential and Pitfalls », *Industrial Law Review*, vol.32, n°4, p. 274-296.
- Bereni, L. Chappe, V-A, 2011, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2, 94, 7-34.
- Bernard Nicolas, 2006, « Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006/21 no 1926, p. 5-45.
- Body-Gendrot Sophie. Philippe Poutignat, Jocelyne Streiff-Fenart, Théories de l'ethnicité.. In: *Revue européenne des migrations internationales*. Vol. 12 N°1. Espagne, Portugal, Grèce, pays d'immigration. pp. 221-222
- Bonnal, L., Boumahdi, R., Favard, P., 2013, « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? » *Economie et statistique*, n°464-465-466, 15-33.
- Brinbaum, Y. Safi, M. Simon, P., 2012, « Les discriminations en France : entre perception et expérience », *Documents de travail INED*, 183.
- Bunel, M et al., 2013, « Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi. Les résultats d'un testing ». *Les documents de l'ONZUS*, Editions du CIV.

- Calvès, G., 2001, « Pour une analyse (vraiment critique) de la discrimination positive », *le Débat*, n°117, novembre-décembre, p. 163-174.
- Calvès, G., 2005, « Qu'est-ce que la discrimination positive ? », *Alternatives économiques*, n°232, p.40-42.
- Chappe, V-A., 2011, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? La création de la Halde comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *Politix*, 2, 94, 107-130.
- Chevallier, J., 2011, « Le défenseur des droits : unité ou diversité ? » *Revue française d'administration publique*, 139, 433-445.
- Couppié, T. et al., 2010, « Lieu de résidence et discrimination salariale : le cas des jeunes habitants dans une zone urbaine sensible », *Economie et statistique*, 431-432, 47-70.
- Delattre, E. léandri, N. Meurs, D. Rathelot, R., 2013, « Trois approches de la discrimination : évaluations directes, expérimentation, discrimination ressenties », *Economie et statistique*, n°464-465-466, 7-13.
- Edo, A. Jacquemet, N., 2013, « Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes ? » *Economie et statistique*, n°464-465-466, 155-172.
- Doytcheva, M., 2009, « Réinterprétations et usages sélectifs de la diversité dans les politiques des entreprises », *Raisons politiques*, 3, 35, 107-123.
- Edo, A. Jacquemet, N., 2013, « Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre : défiance indifférenciée ou ciblée sur certains groupes ? » *Economie et statistique*, n°464-465-466, 155-172.
- Fassin, D., 2002, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol.52, n°4, p. 403-423, août, Paris.
- Fassin D. et Simon P., 2008, « Un objet sans nom. L'introduction des discriminations raciales dans la statistique française », *L'Homme*, 2008/3 n° 187-188, p. 271-294.
- Felouzis, G., 2008, « L'usage des catégories ethniques en sociologie », *Revue Française de Sociologie*, 1, vol.49, p.127-132.
- Felouzis, G., 2003, « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue Française de Sociologie*, 2, vol.44, p.417-447.
- Fitoussi J.-P., Laurent E., Wasmer E., 2012, « Pour la diversité : contrecarrer les discriminations et la ségrégation urbaine », in e-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE, (7 p.)
- Fitoussi J.-P., Laurent E., Wasmer E., 2012, « Discriminations et ségrégation : le visible et l'invisible », in e-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE, (8 p.)
- Héran, F., 2006, « Toutes choses inégales d'ailleurs : six études sur les discriminations, Formation emploi, *Revue Française des Sciences Sociales*, 94, 5-10.
- IAU, 2011, « Les minorités visibles les plus exposées aux discriminations, *note rapide*, 545, mai.
- Jobard, F. Nevanen, S., 2007, « La couleur du jugement. Discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infractions à agents de la force publique (1965-2005), *Revue Française de sociologie*, 48, 243-272.
- Kirszbaum, T., 2004, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, 111, novembre, 101-118.

- Leridon H., 1998, "The "Ethnic" Variable as a Statistical Category", *Population*, 3, 1998) In: *Population*, 11e année, n°1, 1999 pp. 189-192.
- Le Pourhiet, A-M., 1998, « Discrimination positive ou injustices ? », *Revue française de droit administratif*, mai-juin, p.519-525.
- Lochak, D., 1987, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, n°11, p. 778-790.
- Masclet O., 2001, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine. Gennevilliers, 1950-1972 », *Genèses*, n°45, pp. 150-163.
- Masclet O., 2005, « Du 'bastion' au 'ghetto'. Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, pp. 10-25.
- Noel O., 1999, « Intermédiaires sociaux et entreprises : des coproducteurs de discrimination ? », *Hommes et Migrations*, n°12/9, pp. 5-17.
- Mélin-Soucramanien, F. (1997), « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *Revue française de droit administratif*, vol.13, n°5, p. 906 ???
- Rathelot, R. (2010), « Origine et quartier », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, 27-55.
- Rennes J., 2011, « Illégitimer des distinctions en droit » Stratégies politiques et enjeux épistémologiques, *Politix*, 2011/2 n° 94, p. 35-57,
- Safi, M. Simon P., 2013, « Les discriminations ethniques et raciales dans l'enquête Trajectoires et Origines : représentations, expériences subjectives et situations vécues », , n°464-465-466, 155-172.
- Simon P. et Zappi S., 2003, « La lutte contre les discriminations : la fin de l'assimilation à la française ? », *Mouvements*, 2003/3 n°27-28, p. 171-176.
- Simon P., 2005, « L'ordre discriminatoire dévoilé. Statistiques, reconnaissance et transformation sociale », *Multitudes*, 2005/4 n° 23, p. 21-29.
- Simon P., Clément M., 2006, « Comment décrire la diversité des origines en France. Une enquête exploratoire sur les perceptions des salariés et des étudiants », *Population et Sociétés*, n°425, juillet-août (4 p.)
- Simon, P., 2008, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race », *Revue Française de sociologie*, 1, vol.49, p. 153-162.
- Simon, P., 2006, « Etre discriminé sans le savoir », in Beaud, S., Confavreux, J., Lindgaard, J (dir.), *La France invisible*, La Découverte, 77-79.
- Simon, P., 2004, Introduction au dossier : « La construction des discriminations », *Sociétés contemporaines*, 53, 5-10.
- Stavo-Debauge J., 2003, « Les vices d'une inconséquence conduisant à l'impuissance de la politique française de lutte contre les discriminations ». 1^{ère} Partie : Tu ne catégoriseras point ! », *Carnets de Bord*, 6, (18 p.)
- Stavo-Debauge J., 2004, « Les vices d'une inconséquence conduisant à l'impuissance de la politique française de lutte contre les discriminations. 2^{ème} Partie : Apprêter un chemin au droit et confectionner des catégories pour l'action publique », *Carnets de bord*, 7, (23 p.)
- Stavo-Debauge J., 2011, « En quête d'une introuvable action antidiscriminatoire. Une sociologie de ce qui fait défaut », *Politix*, 2011/2 n° 94, p. 81-105.

Tissot S., 2005, « Une discrimination informelle ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales* n°159, p.54-69..

Revues

Politiques de lutte contre les discriminations, *Informations sociales*, n°148, juillet-août 2008, CNAF, Paris.

La construction des discriminations, *Sociétés contemporaines*, 53, 2004.

Rapports

Belorgey, J-M., 1999, Lutter contre les discriminations, rapport à Madame la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Bervoets W., Loopmans M., 2010, *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la mixité sociale*, Etude commanditée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.

Cediez E. , Foroni F. *Un diagnostic partagé sur les discriminations liées à l'origine et au sexe. Résultat d'une recherche-action au sein du groupe CASINO*, Lyon : ISM-CORUM, 2005, 100 p.

Conseil National de l'Habitat, 2005, Rapport du groupe de travail : « discriminations dans l'accès au logement », mars, (44 p.)

Conseil d'Etat, (1997), *Sur le principe d'égalité*, Rapport public, La documentation Française.

Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'égalité, 2006, Rapport annuel 2005.

Haut Conseil à l'intégration, 1992, *La connaissance de l'immigration et de l'intégration*, La Documentation Française.

Haut Conseil à l'intégration, 1995, *Liens culturels et intégration*, La Documentation Française.

Halde, 2011, Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité, (161 p.)

Haut Conseil à l'Intégration, 1998, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, rapport au Premier Ministre, La Documentation Française.

Haut Conseil à l'intégration, 2003, *Le contrat et l'intégration*, La Documentation Française.

Sabeg, Y. Méhaignerie, L., 2004, *Les oubliés de l'égalité des chances. Participation, pluralité, assimilation...ou repli ?*, Institut Montaigne.

Simon, P., Chafi M., Kirszbaum T., 2001, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, note du GELD », n° 3, Paris, GIP GELD-114.

Simon P., 2004, Etude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux Etats-Unis, Canada, Australie, Grande-Bretagne et Pays-Bas, Projet Medis (Mesure des discriminations), Droits fondamentaux et antidiscrimination, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

Thomas-Hilaire D., 2008, « La lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité : comment mesurer les avancées réalisées », étude conduite par BPI pour la Commission européenne – DG

Emploi, affaires sociales et égalité des chances, disponible en ligne.

Versini, D., 2004, *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

3. SERVICE PUBLIC ET POUVOIR DISCRETIONNAIRE

Ouvrages

Astier I., 2007, *Les nouvelles règles du social*, PUF Lien social, Paris.

Boltanski L Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés*, PUF, Paris.

Article

Astier I., 2000, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, 44/45, pp. 143-155.

Corcuff P., 1996, « Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion. Les interactions au guichet de deux Caisses d'allocations familiales », *Recherches et prévisions*, n°45, pp. 27-35.

Dubois V., 1996, « Une institution redéfinie par ses usage(r)s ? Sur quelques pratiques du guichet dans les CAF », *Recherches et prévisions*, n°45, septembre, pp. 5-13.

Dubois V., 2005, « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », *Les débats du travail social*, La découverte, pp. 205-218.

Dubois V., 2003, « Le rapport des assistés aux organismes sociaux : domination, tactiques et logiques identitaires », in *Pyramides 7*, pp. 33-43.

Dubois V., 2012, « Le rôle des *street-level bureaucrats* dans la conduite de l'action publique en France in Eymeri-Douzans (J.-M.) et Bouckaert (G.), dir., 2013, *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck.

Spire A., 2007, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°169, pp. 4-21.

Warin P., 1993, « Les relations de service comme régulations », in *Revue Française de Sociologie XXXIV*, pp. 69-95.

Weill Pierre-Edouard, 2012, « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire », *Sociologies pratiques*, 2012/1 n° 24, p. 93-105.

Weller J.-M., 1997, « Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone », in *Réseaux*, volume 15, n°82-83, pp. 129-148.

Weller J.-M., 2000, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », in *Droit et société*, 44/45, pp. 91-109.

Weller J.-M., 2010, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », in *Informations sociales* n°158, pp. 12-18.

4. TRAVAUX RELATIFS A LA CONSONANCE DU NOM

Coppet O., Gayet A., Gotman A., 2011, *Etude sur l'accès des lauréats du concours d'attaché à la fonction publique territoriale selon leur origine supposée à partir de l'examen des listes d'aptitudes*, rapport réalisé par l'AID (Analyse Informatique des Données) pour la HALDE.

Cédiey E., Foroni F., *Un diagnostic partagé sur les discriminations liées à l'origine et au sexe. Résultat d'une recherche-action au sein du groupe Casino Lyon*, ISM-Corum, rapport multigraphié, 2005.

COMEDD (Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations), 2010, *Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, rapport multigraphié.

Fassin D., 2015, *L'ombre du Monde. Une anthropologie de la condition carcérale*, Seuil.

Felouzis G., 2003, La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences, *Revue française de sociologie*, volume 44, pp. 413-447.

Jobard F., Lévy R., 2009, *Police et minorités visibles. Les contrôles d'identité à Paris*, Open society Institute.

Heran J., 2006, « Comment tirer un échantillon d'enfants d'immigrés pour le volet français de l'enquête TIES ? Note sur le recours à la méthode anthroponymique.

Jobard F. et Névanen S., 2007, « La couleur du jugement. Discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infractions à agents de la force publique (1965-2005), *Revue française de sociologie*, 48 (2), pp. 242-272.

Le Goaziou V., Mucchielli L., Névanen S., 2009, *Les faits de violence et leurs auteurs mineurs traités par la justice dans la juridiction de Versailles (1993-2005)*, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de Recherche « Droit et Justice », Rapport multigraphié, janvier 2009.

Le Goaziou V., Mucchielli L., 2009, *La violence des jeunes en question*, Edition Champ social.

5. DOCUMENTS COLLECTIVITES LOCALES (EXPERIENCES, ETUDES, GUIDES)

- Expérimentations

Réforme des pratiques d'attribution et prévention des discriminations dans le logement, Présentation de l'expérimentation menée à la SACVL : Évaluation et refonte des procédures d'attribution de logement afin de garantir l'égalité de traitement, Séminaire du mardi 18 juin 2013 – Lyon.

- Etudes

Ville de Saint-Denis, 2012, L'accès au logement social à Saint-Denis, Secteur des études locales, Etude réalisée par le cabinet GERS, Juillet.

- Autres documents

AVDL (Association Villeurbanaise pour le Droit au Logement), 2012, Lutte contre les discriminations et logement, veille documentaire et informations n°27, décembre.