



HAL
open science

Sorting and selecting populations in social housing: a comparative ethnography of three French cities

Marine Bourgeois

► **To cite this version:**

Marine Bourgeois. Sorting and selecting populations in social housing: a comparative ethnography of three French cities. Sciences de l'Homme et Société. Sciences Po Paris, 2017. Français. NNT : . tel-02284488

HAL Id: tel-02284488

<https://hal.science/tel-02284488>

Submitted on 11 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

**Programme doctoral de science politique, mention sociologie politique et
action publique**

Centre d'études européennes (UMR 8239)

**Doctorat en science politique, spécialisation sociologie politique et action
publique**

Tris et sélections des populations dans le logement social

Une ethnographie comparée de trois villes françaises

Marine Bourgeois

Thèse dirigée par Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS

soutenue le 24 avril 2017

Jury :

M. Pierre-Yves Baudot, Professeur des universités en science politique,
université de Picardie-Jules Verne

M. Olivier Borraz, Directeur de recherche CNRS, Centre de sociologie des
organisations

M. Renaud Epstein, Maître de conférences en science politique, Sciences Po
Saint-Germain-en-Laye

M. Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS, Centre d'études
européennes de Sciences Po (directeur de thèse)

Mme Valérie Sala Pala, Professeure des universités en science politique,
université Jean Monnet Saint-Etienne (rapporteuse)

M. Alexis Spire, Directeur de recherche CNRS, Institut de recherche
interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (rapporteur)



Photographie 0.1. Inscription sur le sol à Ivry-sur-Seine.
(Prise par l'auteure, juillet 2013).



Photographie 0.2. Rangement des dossiers de locataires d'un organisme HLM de Miville.
(Prise par l'auteure, octobre 2012).

RÉSUMÉ DE LA THÈSE

À partir du cas des attributions de logements sociaux, cette thèse s'intéresse aux questions de tri et de sélection dans l'action publique. Elle analyse la manière dont sont choisis les futurs locataires HLM et dont se construisent les discriminations dans l'accès au logement social. Elle éclaire l'émergence de critères d'attribution contraires au droit et explique leur récurrence au niveau local. L'enquête s'appuie sur une ethnographie comparée de trois agglomérations françaises et six organismes HLM. Elle repose sur des observations directes, des entretiens auprès de professionnels du logement social, des analyses documentaires et statistiques. Ses résultats soulignent d'abord la faiblesse du pouvoir normatif de l'État et discutent l'hypothèse d'une ruse de la mise en œuvre. En examinant les conditions d'élaboration des règles au niveau méso, la thèse identifie ensuite plusieurs régimes de tri des ménages en fonction des caractéristiques du contexte local et des modalités d'association entre élus, bailleurs et acteurs économiques. L'étude des pratiques professionnelles précise, enfin, les paramètres qui influencent les modalités de catégorisation des usagers au guichet. Elle montre que l'attribution des logements n'est discrétionnaire et discriminatoire que dans certaines configurations spécifiques, en fonction des marges de manœuvre dont dispose le bailleur, de l'état du patrimoine social et des comportements des *street-level bureaucrats*. Les régularités constatées dans la mise en œuvre sont finalement expliquées par le poids des contraintes institutionnelles et la culture professionnelle des agents de terrain.

Mots clés : *action publique – attribution des logements sociaux – discrimination – catégorisation – ethnographie – comparaison*

Summary

Through the example of social housing allocations, this dissertation examines the issues surrounding sorting and selection within public policy. It analyses how new social housing tenants are chosen and how discriminations play within the access to social housing. It highlights the rise of illegal allocation criteria and explains their recurrence at the local level. The study builds upon a comparative ethnography within three French conurbations and six social housing authorities. It gathers direct observations, interviews with social housing practitioners, as well as documents and statistical analyses. Its results firstly show the weakness of the normative power of the State and discuss the hypothesis of an implementation trick. Focusing on the establishment conditions of rules, at the meso level, the dissertation then identifies multiples regimes of households sorting, depending on the characteristics of the local context and of the collaborations between elected officials, housing authorities and economic actors. Studying precisely professional practices finally allows to precise the parameters that influence sorting processes of welfare agencies' window users. It decomposes how housing allocation is discretionary and discriminatory only in some specific configurations, depending on the room of manoeuvres of the housing authority, the state of the social housing stock and the behaviours of street-level bureaucrats. The witnessed regularities in the implementation of public policy are finally explained by the significance of the institutional constraints and of the professional culture of civil servants.

REMERCIEMENTS

Cette thèse est le résultat de cinq années et demi de recherche, passées dans deux institutions universitaires, cinq villes différentes et autant d'appartements. J'ai pu compter sur le soutien d'un grand nombre de personnes que je tiens particulièrement à remercier.

Mes premiers remerciements sont adressés à celles et ceux qui doivent rester anonymes, mais qui constituent le cœur de ce travail. Merci à tous les agents HLM de Grandeville, Miville et Petiteville pour m'avoir ouvert les portes de leur bureau, fait partager des morceaux de leur quotidien et donné accès à des tranches de vie. J'espère avoir rendu compte du mieux possible de leur travail et des tensions qui le traversent. Merci également aux directeurs d'organisme qui ont approuvé mes demandes de « stage » et rendu possible cette recherche. Merci à toutes les personnes rencontrées qui ont accepté de répondre à mes questions.

Je remercie Patrick Le Galès, mon directeur de thèse, pour son écoute attentive, ses remarques et ses critiques toujours constructives, ses relectures et ses encouragements, son enthousiasme inspirant. Il a dirigé, conseillé, suggéré, sans jamais imposer (pas même les pictogrammes). Merci de m'avoir accordé la liberté de faire mes propres choix, de m'avoir fait et donné confiance.

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté de lire et de discuter ce manuscrit.

Le Centre d'études européennes m'a permis de réaliser cette thèse dans de bonnes conditions, tant matérielles que scientifiques. Je remercie l'ensemble de ses membres pour l'intérêt manifesté à l'égard de mon travail. Merci en particulier à Laurie Boussaguet, Virginie Guiraudon, Sophie Jacquot, Pierre Muller, Bruno Palier et Tommaso Vitale qui ont discuté des parties de cette thèse. Merci à Philippe Bezès, Florence Faucher, Florence Haegel et Pierre Lascoumes pour leur soutien chaleureux.

Je remercie les membres de l'École urbaine de Sciences Po et du programme de recherche *Cities are Back in Town* pour leur dynamisme et leurs conseils. Je pense à François Bonnet, Brigitte Fouilland, Charlotte Halpern, Marco Oberti, Gilles Pinson et Edmond Préteceille.

Merci à Renaud Epstein, qui a été mon enseignant au sein du master Stratégies territoriales et urbaines, puis mon directeur de mémoire. Je lui suis profondément reconnaissante de m'avoir encouragée dans cette aventure, et suis émue qu'il fasse partie de son dénouement.

J'ai une pensée amicale pour toute l'équipe administrative du CEE, dont l'énergie est inestimable. Un grand merci à Linda Amrani, Sylvia Duerich Morandi, Katia Rio et Samia Saadi.

Les doctorants du CEE forment une belle équipe. Je remercie chacun d'eux, anciens et nouveaux, pour les échanges et les moments partagés, en séminaire ou dans la salle des doctorants. Merci à Abdelkarim, Adrien, Alejandro, Amélie, Angela, Anja, Antoine J., Asmaa, Camille B., Christine, Clément C., Côme, Élodie, Émeline, Florence, Filip, Florent, Francesca, Gabriela, Hélène, Lisa, Louise, Mélissa, Matteo, Matthieu, Mélodie, Mickaël, Mirjam, Nora, Nùria, Olga, Pauline, Sara, Ségolène, Simon, Sofia, Thomas, Tiago et Vlad.

J'ai une pensée particulière pour Antoine C., Léa, Manon, Nicolas et Tom, avec qui j'ai débuté ma thèse. Ce travail doit beaucoup à nos discussions et à leur amitié. Merci de m'avoir aidée à franchir la ligne d'arrivée. Je remercie également mes « co-bureaux », Blandine et Clément B., ainsi que Camille A., pour la bonne humeur qu'ils m'ont insufflée ces derniers mois.

Je remercie le laboratoire PACTE pour son accueil chaleureux pendant mes deux années d'ATER à l'IEP de Grenoble. Merci à Adel, Antoine, Cal, Claire, Clara, Eva-Maria, Fabien, Gizemnur, Guillaume,

Josua, Kévin, Marie-Charlotte, Marieke et Raoul, avec qui j'ai beaucoup discuté et qui m'ont hébergée plus que de raison.

Ce travail a bénéficié de nombreuses discussions. Je tiens à remercier toutes celles et ceux qui, par leurs questions et leurs suggestions, ont contribué à son élaboration : Houda Asal, Lorenzo Barrault, Pierre-Yves Baudot, Eléonor Breton, Fatiha Belmessous, Coline Cardi, Vincent-Arnaud Chappe, Mathilde Darley, Anne-Cécile Douillet, Patrice Duran, Eleonora Elguezabal, Jérémie Gauthier, Anne Lambert, Léa Lima, Gwenaëlle Perrier, Sarah Mazouz, Anne Revillard, Valérie Sala Pala, Alexis Spire, Hélène Steinmetz, Charlotte Vorms et Pierre-Edouard Weill.

Je réserve un lot de remerciements à Claire Dupuy pour ses lectures attentives et rigoureuses, son énergie et son optimisme qui rendent la recherche si exaltante.

Merci à Blandine, Camille A., Caroline, Clément, David, Ève, Léo, Mai-Liên et Mélissa pour leurs relectures finales.

Je remercie les étudiants de Grenoble, Paris et Saint-Germain-en-Laye qui ont accompagné cette thèse. Ils ont rendu ces années riches et passionnantes.

Au moment de rendre ce travail, je pense également à certains de mes enseignants qui ont profondément marqué mon rapport à la connaissance : un grand merci à Pascal Combemale et Philippe Riutort pour m'avoir transmis le goût de la sociologie.

Il me reste à remercier mes proches, tous ceux qui ont suivi cette aventure depuis ses débuts jusqu'à l'écriture des dernières lignes. Ils sont trop nombreux pour être cités nommément, mais sont présents à chaque page de ce manuscrit, derrière les pseudonymes de mes enquêtés.

Merci à mes amis de lycée, de prépa, de master et d'ailleurs pour tous les à-côtés indispensables de la thèse.

Merci à Daphné, Ève et Mai-Liên pour leur amitié et leur confiance. Merci pour les playlists échangées (spéciale dédicace à Beyoncé, Meghan Trainor et Rihanna) et les dîners entre copines qui ont tant égayé mon quotidien. Je leur dois beaucoup.

Merci à mon équipe de tennis qui m'a permis de rebondir quand je commençais à m'essouffler.

Merci à ma sœur, Béryl, dont la présence et les encouragements sont si précieux. Merci de m'avoir fait découvrir Petiteville, et tant d'autres choses. Merci à Sammy pour ses revues de presse, ses messages de soutien et son intérêt porté aux sciences « molles ». Merci à Mermoz dont les agissements sont toujours aussi divertissants.

Enfin, merci à mes parents qui ont toujours cru en moi et continuent de le faire chaque jour.

Merci pour tout.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé de la thèse	5
Remerciements	7
Table des matières	9
Liste des tableaux	13
Liste des encadrés.....	14
Liste des documents	15
Liste des figures.....	16
Liste des graphiques	16
Liste des photographies.....	17
Liste des principaux sigles	18

Introduction générale. Une sociologie des modes de tri et de sélection dans l'action

publique 21

A - Les enjeux sociaux et politiques de la régulation de l'accès au logement	31
1) Dis-moi où tu habites... et je te dirai qui tu es !.....	31
2) Une politique publique au croisement de la question urbaine et de la question sociale.....	33
3) Une politique publique sous pression.....	40
B - Des processus d'attribution aux effets de l'action publique : bilan et discussion critique de la littérature sur le logement social	46
1) Systèmes d'acteurs locaux et rapports de pouvoir	46
2) Inégalités et discriminations sous couvert de mixité sociale.....	49
3) Au-delà de la littérature sur les attributions de logements sociaux	54
C - Une sociologie de la mise en œuvre des politiques d'attribution et de ses dynamiques locales	59
1) Saisir les déterminants des pratiques professionnelles	61
a) Une approche dynamique du pouvoir discrétionnaire	64
b) Sur « la ligne de front » de l'action publique	67
2) Expliquer les régularités de l'action publique locale	71
a) La surestimation des variations locales.....	72
b) Trois pistes pour penser les régularités de l'action publique locale	73
D - Les hypothèses	75
E - Une enquête en immersion	77
1) La démarche comparative	78
a) Une double comparaison	79
b) Des terrains d'enquête contrastés	81
c) La trajectoire de l'enquête comparative.....	87
2) Une méthodologie plurielle.....	96
a) Observer le travail d'attribution.....	97
b) De l'observation aux entretiens	103
c) Des sources complémentaires diverses.....	108
3) Enquêter sur un terrain « sensible » ?	109
a) Accéder au terrain.....	111
b) Négocier sa place sur le terrain.....	115
c) L'attention aux catégorisations indigènes.....	117
F - Plan de la thèse	119

Première partie. Les formes de la régulation de l'accès au logement social 123

Introduction de la première partie 125

Chapitre 1. Les ambiguïtés de la politique d'attribution..... 127

A - La genèse de la politique d'attribution : une intervention publique limitée et équivoque	132
1) Le logement comme problème public	132

2) Le logement social, une affaire d'État ?.....	134
B - Les transformations du cadre national de la politique d'attribution.....	136
1) L'État face à la crise (années 1945-1970).....	136
a) Gérer l'urgence et résorber la pénurie	137
b) Contrôler et normaliser les pratiques d'attribution.....	138
2) Des cadrages et des dispositifs de régulation concurrents (années 1970-1990).....	142
a) Loger les plus défavorisés.....	145
b) Équilibres de peuplement et mixité sociale	150
C - Plasticité des catégories d'action publique et institutionnalisation du flou de la politique d'attribution.....	159
1) Un consensus apparent et contradictoire	159
2) Une politique du compromis (années 1990-2000)	165
a) Le temps des négociations	166
b) La production d'irréversibilités	170
Conclusion du chapitre 1. Une « ruse de la mise en œuvre » ?.....	175
Chapitre 2. Qui choisit les futurs locataires du parc social ?	179
A - Les contraintes économiques de l'attribution	181
1) Les engagements des bailleurs sociaux	182
2) « Il n'y a pas de motif de refus pour les réservataires »	190
B - Les contraintes politiques de l'attribution.....	195
1) Les interventions formelles des collectivités territoriales	195
a) Grandeville : le chef d'orchestre.....	196
b) Miville : un acteur pivot	198
c) Petiteville : un acteur périphérique	212
2) Les interventions informelles des collectivités territoriales	217
a) Les politiques clientélares au bénéfice de l' élu	218
b) Le logement social comme objet de passe-droit.....	222
Conclusion du chapitre 2. La production institutionnelle du pouvoir discrétionnaire	227
Conclusion de la première partie.....	229
Deuxième partie. La fabrique des règles du jeu en contexte d'incertitude.....	231
Introduction de la deuxième partie	233
Chapitre 3. La construction des règles de peuplement : une réponse à la montée des risques	239
A - Le peuplement comme enjeu central des politiques d'attribution.....	241
1) Réduire les incertitudes par le peuplement.....	242
a) Une représentation partagée du problème des attributions	243
b) Une sélection entre contraintes et stratégies institutionnelles	257
2) Les mobilisations autour du peuplement.....	269
a) Vigilance scolaire et équilibres résidentiels.....	269
b) Les protestations des locataires en place	273
3) Un sens du placement différencié	277
a) Les stratégies du bailleur : le cas de Petiteville	279
b) Les stratégies de la collectivité territoriale : le cas de Miville.....	287
B - La matérialisation des stratégies de peuplement	295
1) La fabrique des instruments de peuplement	295
a) La valorisation des savoirs pratiques	296
b) Le recours à la science et aux chiffres	307
2) Les objectifs managériaux des instruments de peuplement	313
a) Des modes d'encadrement des pratiques professionnelles	314
b) Des outils de formation et d'intégration des nouvelles recrues	316
Conclusion du chapitre 3. Attributions, risques et peuplement : un tryptique structurant	318

Chapitre 4. Le peuplement, une catégorie insaisissable de l'action publique.....	321
A - Le peuplement ignoré ?.....	323
1) La montée des incertitudes : une expérience commune à tous les bailleurs sociaux	323
2) L'absence paradoxale de règles de peuplement	330
B - Quand le peuplement n'est pas une priorité	346
1) Les attributions subies.....	347
a) Action Logement : le service aux entreprises	348
b) État local et préfecture : identifier et compter les prioritaires	355
2) Les attributions libres.....	360
a) L'approche économique de l'attribution.....	361
b) La critique gestionnaire de la mixité sociale	366
C - Les incitations organisationnelles à la prise en compte du peuplement.....	373
1) L'autonomie fonctionnelle des agences HLM	375
a) L'inscription territoriale des politiques d'attribution.....	375
b) Le rôle de la hiérarchie locale.....	377
2) La division du travail d'attribution.....	383
a) « Etre juge et partie » : responsabiliser les agents en les rendant polyvalents.....	383
b) Une spécialisation à rebours : le cas de l'OPH de Grandeville	388
Conclusion du chapitre 4. Un peuplement sous conditions.....	390
Conclusion de la deuxième partie	395

Troisième partie. Le travail d'attribution au guichet : une casuistique bureaucratique en trompe-l'œil	399
Introduction de la troisième partie.....	401

Chapitre 5. L'application des règles de peuplement, entre rigorisme et souplesse.....	407
A - Conceptions du métier et registres d'action	409
1) Propriétés sociales et trajectoires professionnelles des agents HLM	410
a) Les agents les plus expérimentés : hasards et ascension sociale.....	415
b) La génération intermédiaire : à la recherche de la stabilité	416
c) Les jeunes recrues : des spécialistes de l'immobilier	418
2) Les trois registres d'action de l'agent HLM.....	421
a) L'agent administratif : le goût des papiers.....	425
b) Le travailleur social : écouter et aider	434
c) Le commercial : louer au plus vite.....	439
3) La professionnalisation du métier et la consolidation du registre commercial	442
a) Les effets de l'organisation et des réformes managériales sur les conceptions du métier	442
b) Le renouvellement des formations et l'homogénéisation des modalités de recrutement	446
B - La production du jugement au guichet	451
1) Le contact avec le public : un statut ambivalent	452
a) La valorisation de la proximité	452
b) La progressive normalisation des savoir-faire relationnels	454
2) La mise en catégories des situations.....	464
a) Enquête, instinct et déduction	464
b) Juger la normalité : les stéréotypes au guichet	474
c) Le théorème de la pleine lune ou la preuve par l'expérience.....	481
C - L'intégration institutionnelle des accommodements.....	485
1) Catégories pratiques et pratiques des catégories	486
a) Les variations individuelles autour du sens des règles	486
b) L'actualisation des dispositifs d'assignation au guichet.....	490
2) Une politique auto-subversive.....	494
a) L'agencement des pratiques professionnelles face aux règles.....	495

b) Conversion aux logiques institutionnelles et mise en conformité des pratiques professionnelles.....	501
Conclusion du chapitre 5. La reproduction de l'ordre institutionnel.....	505
Chapitre 6. La jurisprudence locale, entre culture professionnelle et logique organisationnelle ..	509
A - Le peuplement informel.....	511
1) Les usages localisés du peuplement.....	512
a) Une base de travail commune.....	513
b) Des effets de lieu dans l'application des critères.....	521
2) La gestion informelle des publics HLM.....	525
a) Préserver le patrimoine attractif.....	526
b) Rééquilibrer le patrimoine dégradé.....	529
3) Rapports aux règles et pratiques professionnelles.....	535
B - Le peuplement bricolé.....	544
1) La construction d'une jurisprudence locale.....	544
a) Les agents polyvalents et la maîtrise du peuplement : un impératif professionnel.....	545
b) La gestion différentielle des secteurs, entre qualification des ménages et hiérarchisation des immeubles.....	549
c) Un espace de tensions limité.....	570
2) Le peuplement comme élément de la culture professionnelle.....	573
a) La diversité des pratiques des agents spécialisés.....	574
b) La prise en compte du peuplement : une attitude minoritaire.....	580
Conclusion du chapitre 6. La production de régularités dans les pratiques d'attribution	584
Conclusion de la troisième partie	587
Conclusion générale. Du guichet à l'organisation	591
A - La régulation étatique, ses ambiguïtés et leurs effets.....	592
1) Le flou des catégories d'action publique : permanence et conséquences.....	592
2) Les métamorphoses de la régulation étatique de l'accès au logement social.....	596
B - Du pouvoir discrétionnaire aux pratiques professionnelles.....	599
1) Les contours de la discrétion : un enjeu de pouvoir.....	599
2) Les pratiques de peuplement : culture professionnelle et contraintes institutionnelles.....	600
C - Les apports de la thèse à l'analyse des politiques publiques.....	605
D - Les axes de recherche prospectifs	608
Bibliographie.....	611
Sources écrites.....	647
Annexes.....	655
Annexe 1. Présentation des enquêtés.....	657
Annexe 2. Note explicative envoyée au directeur général d'organisme HLM.....	667
Annexe 3. Organisation des bailleurs sociaux étudiés.....	669
Annexe 4. Diversité des missions de l'agent HLM.....	671
Annexe 5. Évolution du parc de logements par statut d'occupation en Europe	672
Annexe 6. Évolution du parc de logements par statut d'occupation en France.....	672
Annexe 7. La spécialisation du parc social en France	673
Annexe 8. Comparaison offre / demande par type de logement.....	673
Annexe 9. Loyers des logements sociaux en fonction de la date d'entrée dans le patrimoine.....	673
Annexe 10. Les plafonds de ressources du logement social.....	674
Annexe 11. Composition des groupes de travail ayant participé à la concertation nationale sur les attributions de logements sociaux	675
Annexe 12. Liste des documents à fournir pour la constitution d'un dossier de demande de logement	676
Annexe 13. La formation des agents HLM : l'exemple de la lutte contre les discriminations.....	677

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 0.1. Les différents domaines de l'action publique dans le secteur du logement.....	34
Tableau 0.2. Typologie des approches nationales du logement social en Europe.....	36
Tableau 0.3. Les principaux acteurs de la chaîne d'attribution	39
Tableau 0.4. Évolution du nombre de demandeurs de logements sociaux entre 1996 et 2014 en France métropolitaine.....	43
Tableau 0.5. Caractéristiques et rôle des <i>street-level bureaucrats</i>	63
Tableau 0.6. Les déterminants des pratiques professionnelles des agents de terrain	64
Tableau 0.7. Les facteurs explicatifs des régularités de la politique d'attribution	72
Tableau 0.8. Synthèse des trois hypothèses.....	77
Tableau 0.9. Les trois terrains de l'enquête.....	86
Tableau 0.10. Les six cas de l'enquête	94
Tableau 0.11. Temps et lieux de l'enquête.....	96
Tableau 0.12. Le face-à-face avec les publics HLM.....	100
Tableau 0.13. Les commissions dans le cadre organisationnel	101
Tableau 0.14. Les commissions avec les partenaires institutionnels.....	101
Tableau 0.15. Les entretiens réalisés	107
Tableau 1.1. Cadre légal et orientations de la politique nationale d'attribution.....	157
Tableau 1.2. Les transformations de la politique du logement.....	169
Tableau 2.1. Les trois types de régulation locale des attributions de logements sociaux.....	180
Tableau 2.2. Dispositifs et engagements extérieurs des bailleurs sociaux à Grandeville.....	189
Tableau 2.3. Décisions de la commission d'attribution de l'ESH de Grandeville	191
Tableau 2.4. Le pouvoir discrétionnaire des bailleurs sociaux en fonction des contraintes économiques de l'attribution	194
Tableau 2.5. Comparaison des équilibres de peuplement entre les communes de l'agglomération de Petiteville.....	221
Tableau 3.0. Les cas d'étude des chapitres 3 et 4.....	235
Tableaux 3.1. Indicateurs des profils socioéconomiques des nouveaux entrants par rapport aux profils des locataires HLM à Miville et Petiteville par organismes.....	246
Tableau 3.2. La mixité sociale à l'échelle du quartier.....	286
Tableau 3.3. Quatre systèmes de tri des populations dans l'accès au logement social	293
Tableau 3.4. Stratégies de peuplement et registres de justification.....	294
Tableau 3.5. Les instruments de peuplement à Petiteville et à Miville	296
Tableaux 4.1. Indicateurs des profils socioéconomiques des nouveaux entrants par rapport aux profils des locataires HLM à Grandeville et Petiteville par organismes.....	325
Tableaux 4.2. Les critères de priorité des commissions d'attribution de logements	332
Tableau 4.3. L'issue des commissions d'attribution de l'ESH de Grandeville	333
Tableau 4.4. Variations des niveaux de réservation du parc HLM à Grandeville et Petiteville.....	346
Tableau 4.5. Suivi et justification de la vacance, ESH de Petiteville	362
Tableau 4.6. Le bilan des activités, ESH de Petiteville	362
Tableau 4.7. Le justificatif de la vacance, ESH de Petiteville.....	363
Tableau 4.8. Contraintes environnementales et problématiques de l'attribution : une hiérarchisation des facteurs explicatifs	372
Tableau 4.9. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, ESH de Grandeville.....	381
Tableau 4.10. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, OPH de Grandeville.....	381
Tableau 4.11. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, ESH de Petiteville.....	381

Tableau 4.12. La division du travail d'attribution.....	383
Tableau 4.13. Les facteurs explicatifs de l'absence de règles de peuplement à Grandeville et Petiteville	393
Tableau 5.0. Les cas d'étude des chapitres 5 et 6.....	406
Tableau 5.1. Âge et statut des agents	414
Tableau 5.2 Le niveau de diplôme des agents par âge et par type de bailleur.....	414
Tableau 5.3. La formation initiale des agents par âge et par type de bailleur	414
Tableau 5.4. Caractéristiques idéal-typiques des trois styles d'agents HLM	422
Tableau 5.5. Les stratégies de peuplement au guichet	485
Tableau 5.6. Comparaison des équilibres de peuplement entre les quartiers de Petiteville	487
Tableau 5.7. Caractéristiques sociodémographiques du quartier de l'Orme, Miville	488
Tableau 6.1. Règles formelles, règles informelles et incitations organisationnelles à Grandeville et Petiteville.....	510
Tableau 6.2. Les populations d'origine étrangère dans les résidences prisées du centre-ville, ESH de Grandeville	528
Tableau 6.3. Caractéristiques sociodémographiques du quartier de la Passerelle à Miniville	530
Tableau 6.4. Les demandeurs de logement de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs nationalités	543
Tableau 6.5. Les signataires de baux de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs nationalités	543
Tableau 6.6. Les demandeurs de logement de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs origines	543
Tableau 6.7. Les signataires de baux de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs origines ...	543
Tableau 6.8. La composition des quartiers, ESH de Petiteville	564
Tableau 6.9. Recensement patronymique sur le quartier de FC*, ESH de Petiteville	567

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 0.1. Les organismes HLM en France	38
Encadré 0.2. Le débat race / ethnicité : un enjeu de définitions	53
Encadré 0.3. L'anonymisation des terrains d'enquête.....	82
Encadré 0.4. Les principales catégories d'analyse du matériau empirique	106
Encadré 0.5. Les effets de la présence de l'enquêtrice.....	117
Encadré 1.1. Mixité sociale et droit au logement dans la loi de finances de 2015	174
Encadré 2.1. Observations de deux commissions locales partenariales à Grandeville.....	197
Encadré 3.1. L'attribution des logements sociaux au prisme du risque	250
Encadré 3.2. Enjeux de peuplement et placement résidentiel	256
Encadré 3.3. Le 36 N, une entrée très ciblée pour des « populations spécifiques ».....	264
Encadré 3.4. Évaluer la « capacité d'habiter » des demandeurs de logements sociaux : le cas du pôle social de l'ESH D.....	267
Encadré 3.5. L'immigration turque à Miville.....	291
Encadré 4.1. Portraits de directeurs généraux d'organismes HLM	370
Encadré 4.2. La création des agences territoriales.....	374
Encadré 4.3. Le rôle du responsable d'agence dans l'élaboration des stratégies de peuplement.....	379
Encadré 5.1. Les agents HLM à l'épreuve des réorganisations.....	445
Encadré 5.2. La circulation des stéréotypes ethnicisés et racialisés.....	480

Encadré 5.3. La segmentation des publics HLM.....	491
Encadré 6.1. Le savoir-faire de l'enquête à Grandeville	517
Encadré 6.2. Les stéréotypes de classe, de race et de genre au guichet de Grandeville	518
Encadré 6.3. La présentation des deux fichiers de l'ESH de Grandeville.....	540
Encadré 6.4. L'analyse des deux fichiers de l'ESH de Grandeville.....	542
Encadré 6.5. « Bon » pauvre / « mauvais » pauvre : une dichotomie structurante.....	563
Encadré 6.6. Les ressorts des discriminations ethno-raciales au guichet de Petiteville	568
Encadré 6.7. Lutter contre les discriminations : des formations à destination des agents.....	579

LISTE DES DOCUMENTS

Document 0.1. Extrait de la convention de stage établie entre Sciences Po et les bailleurs étudiés ...	113
Document 2.1. Une fiche d'accord collectif, OPH de Grandeville	187
Document 2.2. Le réservataire ne propose qu'un seul dossier de candidature.....	192
Document 2.3. Le réservataire hiérarchise les dossiers de candidature	193
Document 2.4. La grille de cotation de la demande de Miville.....	202
Document 2.5. La genèse de la grille de cotation de la demande de Miville	202
Document 2.6. Extrait d'un formulaire de demande de logement déposé à Grandeville	224
Document 2.7. Le « point logement » de la mairie de T*, ESH de Petiteville.....	226
Document 3.1. Courrier envoyé par une locataire à la direction de l'organisme, OPH de Petiteville	275
Document 3.2. « Logement HLM : on tente sa chance aussi sur LeBoncoin.fr ».....	281
Document 3.3. Examen de situations en commission locale de l'habitat de Miville	289
Document 3.4. Le formulaire de demande de logement.....	292
Document 3.5. La qualification du patrimoine, un exercice collégial.....	298
Document 3.6. Le tableau de « qualification des entrées », OPH de Petiteville	300
Document 3.7. L'informatisation des instruments de peuplement, OPH de Petiteville	301
Document 3.8. Extraits du document « adéquation profil / logement », OPH de Petiteville	302
Document 3.9. Le tableau des préconisations, direction de l'habitat social de Miville	305
Document 3.10. Des corrélations aux règles de peuplement, OPH de Petiteville.....	310
Document 3.11. La gestion des troubles de voisinage, ESH de Petiteville	310
Document 3.12. L'identification statistique des « populations en difficulté », OPH de Petiteville ...	311
Document 3.13. Les équilibres de peuplement, OPH de Petiteville.....	312
Document 3.14. La perception du patrimoine HLM par les agents, OPH de Petiteville.....	317
Document 4.1. Procédures de saisie des demandes de logement, ESH de Grandeville	331
Document 4.2. Procédures de gestion de la demande, ESH de Petiteville	331
Document 4.3. « Orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'attribution des logements », ESH de Grandeville	335
Document 4.4. Recommandations pour orienter la politique d'attribution des logements, OPH de Grandeville	337
Document 4.5. Les synoptiques d'occupation, OPH de Grandeville	338
Document 4.6. Commission d'attribution et cotation de la demande, OPH de Grandeville	341
Document 4.7. L'identification des ménages cotisant à Action Logement.	350
Document 4.8. Dossier de réservation locative d'un collecteur d'Action Logement.....	351
Document 4.9. L'analyse des situations par la commission de médiation DALO de Petiteville	356
Document 4.10. Tableau de bord, OPH de Grandeville.....	365
Document 4.11. L'emploi du temps d'un agent polyvalent, ESH de Petiteville.....	385

Document 4.12. Le développement de la publicité à Petiteville	386
Document 4.13. La systématisation des enquêtes de satisfaction auprès des locataires HLM.....	387
Document 5.1. Plaquette pédagogique	447
Document 5.2. Échanges de courriels, OPH de Miville.....	457
Document 5.3. Diapositives utilisées lors d’une formation à Miville	459
Document 5.4. Guide de l’entretien découverte, OPH de Miville	462
Document 5.5. Présentation des dossiers en commission d’attribution, ESH de Miville.....	463
Document 5.6. Texte de présentation pour la commission d’attribution.....	463
Document 5.7. Ancien dossier de demande de logement, ESH de Miville.....	465
Document 5.8. Trame de l’entretien découverte, OPH de Miville.....	467
Document 5.9. Extrait d’un support d’évaluation individuelle, OPH de Miville.....	502
Document 5.10. Les troubles de voisinage par agents, OPH de Petiteville.....	502
Document 6.1. Le courrier d’une candidate au logement, ESH de Grandeville	516
Document 6.2. L’interface de recherche du candidat, ESH de Grandeville	523
Document 6.3. L’organigramme, ESH de Grandeville	532
Document 6.4. Une attestation de troubles de voisinage, ESH de Petiteville	548

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1. Le fonctionnement de la filière d’accès au logement social de Miville.....	201
Figure 2.2. Le fonctionnement de la filière de relogement social prioritaire de Miville.....	210
Figure 3.1. La commission d’attribution de logement de l’OPH de Miville.....	275
Figure 5.1. La disposition des bureaux au sein de l’agence A3, OPH de Grandeville.....	430
Figure 5.2. La construction sociale du « bon » et du « mauvais » locataire.....	475
Figure 5.3. La construction des pratiques d’attribution en contexte institutionnalisé	508
Figure 6.1. Les actions informelles sur le peuplement, agence de Miniville	535
Figure 6.2. La jurisprudence locale et ses effets sur le peuplement, ESH de Petiteville.....	550
Figure 6.3. La disposition des bureaux dans l’agence du centre-ville, ESH de Petiteville	553
Figure 6.4. La disposition des bureaux dans l’agence sud, ESH de Petiteville.....	555
Figure 6.5. La construction des pratiques d’attribution en contexte faiblement institutionnalisé	586

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 0.1. Évolution de la part des dépenses de logement et des dépenses de logement social dans le PIB entre 1984 et 2012	35
Graphique 0.2. Évolution du nombre de logements sociaux dans les années 2000	43
Graphique 0.3. Évolution du nombre de logements sociaux dans l’agglomération de Miville.....	85
Graphique 1.1. Nombre d’articles parus dans la presse française comportant les termes « droit au logement » et « mixité sociale » entre 2000 et 2015	156
Graphique 3.1. Les ajournements examinés par la commission technique de Miville entre 2006 et 2013	268
Graphique 4.1. Situation professionnelle des nouveaux entrants en fonction des réservataires : le cas de l’OPH de Grandeville	348
Graphique 4.2. Taux de relogement en ZUS par bailleur social dans l’agglomération de Petiteville. 357	

Graphique 5.1. Répartition des agents HLM en fonction du registre d'action adopté	424
---	-----

LISTE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 0.1. Inscription sur le sol à Ivry-sur-Seine.	3
Photographie 0.2. Rangement des dossiers de locataires d'un organisme HLM de Miville	3
Photographie 2.1. Le bureau de Muriel	187
Photographie 3.1. Le bureau de Sébastien.....	260
Photographie 3.2. Le 36 N à Petiteville.....	264
Photographie 4.1. L'agence du centre-ville, ESH de Petiteville.	372
Photographie 4.2. L'agence A3, OPH de Grandeville	372
Photographie 4.3. Création des premières agences de l'ESH de Petiteville.....	375
Photographie 5.1. Le bureau d'Yvette.....	425
Photographie 5.2. Les procédures d'Yvette	425
Photographie 5.3. L'OPH de Petiteville et ses boxes individuels	462
Photographie 6.1. Le hall d'un immeuble de Petiteville	561

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
APL	Aide personnalisée au logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BAC	Baccalauréat
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAL	Commission d'attribution de logement
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CUS	Convention d'utilité sociale
DAL	Droit au logement (association)
DALO	Droit au logement opposable (loi)
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des territoires
DU	Désignation unique
EELV	Europe écologie-les verts
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FASILD	Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GELD	Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HBM	Habitation à bon marché
HLM	Habitation à loyer Modéré
INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	Loi d'orientation des Lois de Finances
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social, fusionnée en 2015 au sein de l'ANCOLS

MOLLE	Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi)
NIMBY	<i>Not in My Back-Yard</i>
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
OPS	Occupation du parc social (enquête statistique)
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU-H	Plan local d'urbanisme et de l'habitat
PLUS	Prêt locatif à usage social
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
PS	Parti socialiste
RGPP	Révision générale des politiques publiques
ROD	Rapprochement offre / demande
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
RSA	Revenu de solidarité active
SAHLM	Société anonyme HLM
SEM	Société d'économie mixte
SLS	Supplément de loyer de solidarité (enquête statistique)
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
UMP	Union pour un mouvement populaire
USH	Union sociale pour l'habitat
ZSP	Zone de sécurité prioritaire
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Une sociologie des modes de tri et de sélection dans l'action publique

« Toute lutte ou concurrence qui se déroule de façon typique ou en masse conduit malgré tout à la longue, en dépit des accidents ou fatalités prépondérantes, si nombreux soient-ils, à une “sélection“ de ceux qui possèdent à un degré plus élevé les qualités personnelles qui sont en moyenne importantes pour assurer le triomphe au cours de la lutte. Quant à ces qualités, ce sont les conditions de la lutte et de la concurrence qui en décident [...] Indépendamment de toutes ces qualités individuelles ou collectives possibles, il faut également tenir compte des règlements, qu'ils soient traditionnels ou rationnels en valeur ou en finalité, d'après lesquels le comportement s'oriente dans la lutte » (WEBER M., *Économie et société /1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 75).

Dans un rapport publié en 2001, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations¹ (GELD) pointe l'étendue des discriminations² ethno-raciales dans l'accès au parc social français. Sa publication³ coïncide avec le dévoilement de plusieurs affaires de discriminations au seuil des années 2000⁴. Le 11 avril 1998, le quotidien régional Sud-ouest rend ainsi publique une note interne confidentielle datée du 7 février 1997 révélant des pratiques de fichage illégal, par le Foyer de Charente Maritime, de populations qualifiées d'indésirables⁵. Grâce à un *scoring*, c'est-à-dire une méthode de classement des demandes, les agents de l'organisme HLM⁶

¹ KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations*, 2001, vol. 3.

² La discrimination est une catégorie juridique qui correspond au traitement différentiel d'individus ou de groupes d'individus sur la base de critères illégaux. Le Code pénal (articles 225-1 et 225-2 1° et 2°) liste vingt critères prohibés parmi lesquels l'origine, le lieu de résidence, la situation de famille, l'apparence, le patronyme, l'âge, et l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, à une nation, à une race, à une religion déterminée. Les discriminations peuvent être directes ou indirectes quand elles résultent de décisions qui ne cherchent pas explicitement à défavoriser un groupe par rapport à un autre (d'après la directive européenne 2000/43/EC). Dans le premier cas, on peut parler de traitement différentiel. Dans le deuxième cas, on est plutôt dans le cas d'effet différentiel. Pour une discussion plus approfondie de la notion de discrimination, voir BERENI L. et V.-A. CHAPPE, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, vol. 2, n° 94, p. 7-34.

³ Considéré comme militant, ce rapport rédigé par Patrick Simon et Thomas Kirszbaum avait reçu un très mauvais accueil au sein du monde HLM et de l'administration (CHAPPE V.-A., « 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, vol. 2, n° 94, p. 107-130).

⁴ RAPPORT SOS RACISME, « Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement », 2002.

⁵ AGIER M., *Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.

⁶ HLM est l'acronyme d'Habitation à loyer modéré.

attribuent à chaque demandeur une note de probabilité de survenance de risque. Cette note repose sur un questionnaire prenant en compte l'origine des ménages : on peut y lire « *né à l'étranger* », « *né en France* », « *né dans le département* »¹. Un système de bonus / malus est ensuite appliqué : des points en positif, en négatif ou nul sont attribués en fonction de l'âge, de la situation familiale, professionnelle, sociale et de l'origine ethnique des individus. En novembre 1998, l'association SOS Racisme saisit le Doyen des juges d'instruction d'une plainte avec constitution de partie civile, ce qui entraîne l'ouverture d'une information judiciaire en mai 1999. Le Foyer bénéficie à cette époque d'un non-lieu car la magistrate estime que la discrimination n'a porté que sur le stade de la présélection : le *scoring* n'a vraisemblablement été utilisé que par les professionnels de terrain. S'il a influencé leur tri, il n'a en revanche pas été pris en compte par la commission d'attribution de logement.

En février 2009, l'ancien OPAC de Saint-Étienne² est, lui, reconnu coupable d'avoir établi une grille de peuplement de ses immeubles sur la base de l'origine ethnique, réelle ou supposée, des demandeurs. C'est la première fois en France qu'un organisme HLM est condamné pour fichage ethnique et discrimination. Cette grille servait de support à des préconisations de peuplement qui ciblaient les minorités – maghrébines, africaines et asiatiques – identifiées à partir de la consonance de leur patronyme. De telles méthodes ont été révélées dans un rapport de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)³ publié en 2005 : « *Il est [...] tout-à-fait anormal que, quelle que soit la situation des immeubles, la politique de peuplement se résume à cibler les attributions pour l'essentiel sur l'origine ethnique des demandeurs* », indique la MILOS⁴.

Le 7 mars 2014, un second procès s'ouvre au tribunal correctionnel de Nanterre. Il met en cause la société HLM Logirep⁵, l'un des plus importants bailleurs sociaux d'Ile-de-France, également accusé de fichage ethnique et discrimination. Le fait est suffisamment rare pour être

¹ Les termes, expressions ou phrases encadrés de guillemets renvoient à des citations d'auteurs et à des extraits d'entretien. Ce qui relève du matériau empirique est mis en italique dans le texte.

² Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) deviennent des offices publics de l'habitat (OPH), par l'ordonnance n°2007-137 du 1^{er} février 2007. Aujourd'hui, les organismes d'habitations à loyer modéré, définis dans le Code de la construction et de l'habitation aux articles L. 411 et suivants peuvent être des établissements publics tels que les offices publics de l'habitat ou des organismes de droit privé (entreprises sociales pour l'habitat, coopératives HLM).

³ La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) est l'instance de contrôle et d'évaluation des activités des organismes HLM. Créée par décret le 22 février 1993 (décret n°93-236) et placée sous la double autorité du ministre en charge du logement et du ministre chargé de l'économie représentés au sein d'un comité directeur, elle effectue des contrôles systématiques sur place pour évaluer la gestion des différents bailleurs sociaux. Ses fonctions sont régies par des dispositions législatives et réglementaires du Code de la construction et de l'habitation. Elle a été remplacée le 1^{er} janvier 2015 par un nouvel établissement public administratif nommé Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

⁴ MISSION INTERMINISTÉRIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL, *Rapport définitif, Office public d'aménagement et de construction de Saint-Etienne*, Paris, 2005, p. 2.

⁵ La société Logirep, devenue Polylogis, gère aujourd'hui environ 36 000 logements en Ile-de-France.

fortement relayé dans les médias¹. Le procès fait suite à la plainte déposée en juillet 2005 par l'association SOS Racisme et par M. Tieboyou, un demandeur de logement d'origine ivoirienne (29 ans, agent de la RATP au moment des faits) qui s'est vu refuser un appartement dans une tour située à Nanterre au motif que l'attribution du logement heurterait le principe de mixité sociale. Furieux de cette décision dont il a été informé par courrier, M. Tieboyou appelle la chargée de clientèle référente de son dossier et enregistre à son insu les propos échangés. Cet enregistrement constitue l'un des principaux éléments à charge dans le procès qui l'oppose, neuf ans plus tard, à l'organisme².

« Agent HLM : On est obligé d'appliquer ça dans les tours et notamment à Nanterre parce que c'est déjà des tours qui vivent très mal, voilà. On a beaucoup de problèmes et on essaie de mixer un peu toutes les origines et tous les revenus, donc voilà. Ce n'est pas moi qui décide hein, c'est la commission.

Demandeur de logement : C'est la commission, mais quelle est cette commission-là madame ? Elle dit des trucs sur quels critères ? Parce que moi j'ai besoin d'un logement. Le logement, il n'y a pas des questions de, de...

Agent : J'ai bien compris monsieur.

Demandeur : Il n'y a pas de question d'origine là-dedans. Soit on paie le loyer, soit on ne paie pas le loyer...

Agent : Ben si, c'est par rapport à la loi contre l'exclusion, il faut qu'on... C'est par rapport à une loi monsieur.

Demandeur : Quelle loi madame ?

Agent : L'article 56 de la loi contre l'exclusion.

Demandeur : Oui.

Agent : Et ben voilà, vous vous y reportez à cette loi.

Demandeur : Non, mais moi je fais partie des exclus dans ces cas-là, si je ne peux avoir le droit au logement.

Agent : Non, ce n'est pas une question que vous n'avez pas le droit mais sur cette tour-là, ça pose problème.

Demandeur : Ah d'accord.

Agent : Je ne dis pas sur tous les logements, je ne dis pas ça hein. Je dis sur cette tour en particulier, la tour Ouessant à Nanterre, il y a déjà beaucoup de personnes d'origine africaine et antillaise.

Demandeur : Ah d'accord, donc moi parce que je suis d'origine ivoirienne, enfin Français d'origine ivoirienne, je ne peux pas rentrer dans cette tour alors.

Agent : Dans cette tour-là, non.

Demandeur : Voilà. C'est bien ce que vous me dites.

Agent : Mais tout-à-fait. Référez-vous à la loi contre l'exclusion, article 56.

Demandeur : Donc il y a déjà beaucoup de personnes d'origine africaine dedans. C'est ce que vous voulez me dire ?

Agent : Voilà.

Demandeur : D'accord.

Agent : On essaie de créer des... De la mixité dans toutes les tours. [...]

Demandeur : Donc vous la société Logirep, c'est vous qui appliquez cet article-là ? Il y a déjà assez de personnes d'origine africaine donc...

Agent : Mais comme tous les bailleurs hein, on est censé faire de la mixité sociale, c'est la loi qui est sortie en 86 je crois, ou 98 je ne sais plus... C'est une loi qui est sortie pour justement éviter de créer des ghettos. On a par exemple... si vous aviez été, par exemple,

¹ Vingt et un articles ont été publiés sur cette affaire dans la presse française (source : Europresse).

² L'enregistrement a été mis en ligne sur le site de la radio France Culture : www.franceculture.fr/emission-pixel-de-la-discrimination-dans-l'accès-au-logement-2014-05-02 (consulté le 02/05/2014 puis retranscrit).

sur une tour où il y a trop de Maghrébins et ben on ne vous aurait pas accepté si vous aviez été maghrébin.

Demandeur : D'accord, ok.

Agent : Pour essayer d'équilibrer un peu les tours parce que... Enfin, vous, vous ne vivez pas à Nanterre mais moi, je gère Nanterre et on essaie un peu de mixer tout ça. Ce n'est pas du tout, ce n'est pas... Enfin comment vous dire... Ce n'est pas de la ségrégation ou je ne sais pas comment vous pouvez le prendre mais euh... Je comprends tout-à-fait que vous puissiez ne pas être content hein mais...

Demandeur : Donc ça, c'est une forme de discrimination...

Agent : Non, ce n'est de la discrimination, ça s'appelle de la mixité, ce n'est pas la même chose ».

Dans cette conversation, l'agent en charge du traitement du dossier justifie la décision d'ajournement en se référant à l'article 56 de la loi contre l'exclusion selon lequel « *l'attribution des logements doit favoriser l'égalité des chances et la mixité sociale* »¹. Elle fait valoir une lecture ethnique du principe de mixité sociale : si le dossier a été ajourné², c'est parce qu'il y avait déjà trop de Noirs dans la tour visée, explique la chargée de clientèle. L'enquête ouverte en octobre 2005 a mis au jour l'existence d'un fichier comportant des informations sur les origines ethniques des locataires : « *Nationalité : F (orig. Alg.)* » ou « *Gy* » pour Guyane. Au moment du procès, la direction de l'organisme fait toutefois savoir qu'elle ne s'associe pas aux propos de l'employée et renvoie ses pratiques à une initiative proprement personnelle. L'intention discriminatoire et la responsabilité de l'organisme n'ayant pas été démontrées, la Logirep est condamnée en première instance au seul motif du fichage ethnique³. L'année suivante, la cour d'appel de Versailles reconnaît le motif de discrimination raciale en soulignant que « *l'infraction se fonde essentiellement sur une lecture erronée de la mixité sociale* »⁴. Les deux procès se sont soldés par une condamnation, somme toute symbolique, d'une amende avec sursis de 20 000 euros pour le premier et de 25 000 euros pour le second. La Logirep doit également verser 12 000 euros de dommages et intérêts aux deux associations qui se sont constituées parties civiles (SOS Racisme et La Maison des Potes).

Ces affaires de discriminations révèlent la mobilisation de catégories ethno-raciales dans la gestion des attributions et illustrent la manière dont le droit peut être contourné et transgressé par les acteurs institutionnels chargés de mettre en œuvre la politique. Elles montrent également que les principes juridiques peuvent servir à légitimer des actions illégales : « *Ce n'est pas de la discrimination, c'est de la mixité* », indique la chargée de clientèle de la société Logirep. Il reste dès lors à expliquer les ressorts et les processus sur lesquels reposent ces discriminations :

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

² Contrairement au refus, l'ajournement de la demande autorise un réexamen ultérieur du dossier. Il n'y a pas d'obligation réglementaire d'informer le demandeur du motif de l'ajournement, contrairement au refus, réservé aux cas d'irrecevabilité des demandes de logement (dépassement des plafonds de ressources, absence de titres de séjours réguliers).

³ « Accusé de "fichage ethnique", un bailleur social bientôt fixé sur son sort », *Le Figaro*, 03/04/2016.

⁴ REY-LEFEBVRE I., « Le bailleur social Logirep condamné en appel pour "discrimination raciale" », *Le Monde*, 19/03/2016.

pourquoi des individus ou des organisations dont la mission est de garantir l'effectivité du droit au logement recourent-ils à des critères contraires au droit ? Constatées à Saint-Étienne, Nanterre ou Marseille, ces discriminations ne sont pas des cas isolés : plusieurs recherches en ont d'ailleurs souligné la dimension structurelle dans l'accès au logement social¹. Comment expliquer la récurrence de telles pratiques, pourtant illégales, dans des contextes contrastés ? Afin de répondre à ces interrogations, la thèse propose une sociologie des modalités de tri et de sélection dans l'action publique.

En France, le logement social représente 17% du parc global de logements, soit plus de 4,5 millions d'unités², et accueille près de dix millions de personnes. 17% des ménages français sont locataires dans le parc social, 20% d'entre eux sont locataires dans le parc privé et 59% sont propriétaires de leur logement³. Le patrimoine HLM français est l'un des plus importants parcs publics d'Europe, derrière celui des Pays-Bas (33% de logements sociaux) et du Royaume-Uni (18% de logements sociaux)⁴. Il représente une offre de logements complémentaire de celle disponible sur le marché⁵, qui vise à loger les segments de la demande traditionnellement exclus du secteur privé et à assurer une certaine maîtrise du peuplement des villes⁶. En période de crise, ses fonctions prennent une signification particulière : la paupérisation des ménages et la pénurie de logements ont renforcé la mise en concurrence des individus et allongé les files d'attente à l'entrée du parc social : fin 2015, le nombre de demandeurs de logement social s'élève à près de 1,9 million de personnes⁷. Si cette sélectivité accrue de l'action publique n'est pas spécifique au logement social et caractérise de nombreux autres secteurs de politiques publiques (l'école, l'hôpital, les programmes sociaux), elle se pose néanmoins avec une acuité particulière dans ce domaine. Le choix des futurs locataires HLM constitue un enjeu social et politique majeur.

¹ SALA PALA V., *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2013, p. 252.

² En 2016, le parc social compte 4,8 millions de logements.

³ Ces chiffres sont présentés dans BONNET O., P.-H. BONO, G. CHAPELLE, et E. WASMER, « Le capital logement contribue-t-il aux inégalités? Retour sur Le capital au XXI^e siècle de Thomas Piketty », *LIEPP Working Paper*, 2014, n° 25, p. 17. Ils sont relativement stables depuis les années 1980.

⁴ Cf. annexe 5 de la thèse.

⁵ Le logement social désigne un « parc locatif appartenant à des personnes morales spécialisées, principalement les organismes HLM et accessoirement les sociétés d'économie mixte ainsi que les collectivités territoriales propriétaires d'un patrimoine de logements qu'elles mettent en location » (SEGAUD M., J. BRUN, et J.-C. DRIANT, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 268). Le secteur social comporte plusieurs types de logements HLM : les logements locatifs bénéficiant du prêt locatif social (PLS), les logements locatifs bénéficiant du prêt locatif à usage social (PLUS), les logements locatifs bénéficiant du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), ainsi que les logements pour personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants et résidences sociales.

⁶ Ces fonctions ont fortement évolué dans le temps (cf. chapitre 1 de la thèse).

⁷ COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, Paris, 2017, p. 38.

L'attribution des logements sociaux repose, ensuite, sur la mise en équivalence d'une offre et d'une demande de logement. Elle prend appui sur une double qualification des individus et des espaces (quartiers, résidences, cages d'escalier). Elle concerne des biens rares, convoités (surtout dans les grands centres urbains), et fortement différenciés (en fonction de sa localisation, de son environnement, du prix des loyers et du foncier, de son agencement). Située au croisement de la question sociale et de la question urbaine, elle mêle des logiques de sélection – entendue comme le fait de choisir certains locataires plutôt que d'autres – et de placement – entendu comme le fait de mettre en lien les individus sélectionnés avec des logements spécifiques¹. Elle se distingue ainsi de l'octroi des prestations sociales, dont le principal enjeu relève de la sélection. La question de départ de la recherche peut donc s'énoncer de la façon suivante : qui a accès à quel logement et où ? Ou pour parler comme Harold D. Laswell: *who gets what, where and how?*² La thèse s'organise autour de deux axes de questionnement.

Le premier concerne la définition des critères de tri des populations et leurs usages. D'un point de vue juridique, la politique d'attribution fait l'objet d'un important dispositif légal et réglementaire dont la base est contenue dans le quatrième volet du Code de la construction et de l'habitation. Les règles portent sur deux dimensions principales : la constitution et le traitement de la demande, d'une part³ ; l'admission et la sélection des candidats, d'autre part. L'admission est garantie pour tous sous réserve d'être de nationalité française ou étrangère, avec un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à trois mois, et de ne pas dépasser les plafonds de ressources⁴ caractéristiques du logement social. Mais ces critères demeurent peu discriminants : deux tiers des ménages sont éligibles au logement social en France⁵. La sélection se structure, quant à elle, autour de deux principes d'action publique que sont le droit au logement et la mixité sociale : « *La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de*

¹ Cette distinction entre sélection et placement est empruntée à Jon Elster: "A selection procedure compares individuals against each other, usually by producing a ranking list, and accept them by starting at the top and going down the list, until the good is exhausted [...]. An admission procedure compares individuals against an absolute threshold, and offers the good to all those and only those who exceed the threshold. A placement procedure regulates the allocation of non-scare, heterogeneous goods, ensuring that each individual ends up with some unit of the good" (ELSTER J., *Local Justice : How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary burdens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 24).

² LASWELL H. D., *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, Wittleseyhouse, 1936.

³ La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation et de lutte contre l'exclusion et le décret 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.

⁴ Les plafonds de ressources sont définis à partir de la taille de la famille, de la localisation et du type de logement social demandé (PLS, PLUS, PLAI). Ils sont révisés chaque année en fonction de l'évolution du salaire minimum. Les plafonds de ressource varient également en fonction du nombre de personnes composant le ménage et la zone d'implantation géographique du logement (cf. annexe 10 de la thèse).

⁵ CONSEIL D'ANALYSE STRATÉGIQUE, « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », *Note d'analyse*, juillet 2011. Le chiffre est ramené à 33% lorsque l'on tient compte de leurs revenus.

ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers »¹.

Le législateur affirme ainsi conjointement la nécessité d'accueillir dans le parc social des individus en situation de grande précarité tout en assurant une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations susceptibles de créer des ghettos². L'articulation de la mixité sociale et du droit au logement n'a donc rien d'évident. Les deux principes renvoient à des publics disjoints (les plus démunis, les classes moyennes) et portent des injonctions concurrentes, non hiérarchisées, qui peuvent entrer en contradiction sur le terrain³. L'objectif de mixité sociale n'est pas non plus clairement défini. Utilisé comme un synonyme d'expressions extrêmement floues comme la diversité sociale ou le respect des équilibres sociaux, il ne constitue pas une catégorie juridique à proprement parler. Le rôle du logement social n'est pas clairement établi. Il fait l'objet d'équivoques, d'incertitudes et de débats, qui soulèvent la question de la définition et de la segmentation de ses publics. Le logement social est-il destiné à loger les ménages les plus pauvres ou à accueillir des publics diversifiés pour lutter contre la ségrégation urbaine ? Cette question relative à la vocation du parc social travaille la politique du logement social depuis son émergence, à la fin du 19^{ème} siècle. Si les années 2000 ont été marquées par une tendance à la redéfinition de la conception du logement social autour du droit au logement et à un recentrage de son action sur les populations les plus défavorisées⁴, l'injonction à la mixité sociale continue néanmoins d'imprégner les discours politiques. Les ambiguïtés sont donc maintenues, et l'on peut s'interroger sur la définition des priorités de la politique du logement social. Comment sont appréciées les situations d'urgence ? Comment sont-elles analysées et traitées au quotidien ?

Loin de produire des « discontinuités tranchées et des frontières strictes »⁵, les principes juridiques dessinent donc un champ des possibles voué à être réinterprété et reformulé au gré des situations individuelles et des configurations locales. Ce sont les organismes HLM (également appelés bailleurs sociaux) et leurs partenaires institutionnels (État local, collectivités territoriales, Action Logement et autres réservataires) qui sont chargés de définir

¹ Article L. 441 du Code de la construction et de l'habitation.

² La notion de ghetto est ici employée dans son sens médiatique et politique. Sur les controverses scientifiques qui se cristallisent autour de la notion, voir KOKOREFF M., « Ghettos et marginalité urbaine. Lecture croisée de Didier Lapeyronnie et Loïc Wacquant », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 3, p. 553-572. Bien qu'utilisée comme une catégorie indigène, je fais le choix de ne pas encadrer ce terme de guillemets. J'adopte la même stratégie d'écriture pour les notions qui sont très récurrentes dans les discours et que je mobilise sans les rattacher à un enquêteur particulier (par exemple, « client », « équilibre résidentiel », « équilibre de peuplement », « préserver un immeuble »). Je fais ce choix afin d'alléger la lecture de la thèse.

³ HOUARD N., *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.

⁴ WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Strasbourg, Strasbourg, 2013.

⁵ BOURDIEU P., « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 64, n° 1, p. 17.

les critères qu'ils retiennent comme prioritaires. Ils gèrent les flux d'entrée¹ et exercent un rôle de filtrage. Ils élaborent des normes secondaires d'application², qualifient et catégorisent³ les dossiers, afin de placer le « bon » candidat au « bon » endroit⁴. Comment les futurs locataires sont-ils identifiés, sélectionnés puis répartis dans le patrimoine HLM ? Quelles frontières⁵ séparent les *insiders* des *outsiders* du logement social⁶ ? Comment le traçage des frontières articule-t-il les règles du jeu⁷ nationales et locales, les stratégies organisationnelles et les pratiques individuelles ? Que révèlent-elles des modes de classement et de hiérarchisation des individus et des groupes sociaux ?

Par rapport aux travaux existants sur les attributions de logement, qui se focalisent sur les systèmes d'acteurs locaux ou s'appuient sur des comparaisons internationales, cette thèse analyse de l'intérieur le fonctionnement concret des professionnels du secteur. Elle initie une plongée au sein des organisations publiques et privées, qui incarnent l'administration du logement social au plus près des citoyens. La description et l'analyse des normes non juridiques, des pratiques professionnelles des agents, des instruments qu'ils mobilisent⁸ et de leurs perceptions des publics s'appuient sur une diversité de points de vue (bailleurs sociaux, collectivités territoriales, représentants de l'État local, représentants d'Action Logement) et de « postes d'observation »⁹ – *front-office* et *back-office*, guichet et poste de direction. Les comportements des publics-cibles¹⁰ sont également étudiés à l'aune de leurs interactions avec

¹ TOUBON J.-C., « L'attribution des logements sociaux », *Migrations-Société*, 1998, vol. 10, n° 60, p. 72.

² Les normes secondaires d'application sont des « principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer » (LASCOUMES P., « Normes juridiques et politiques publiques », *Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 62). Elles visent à interpréter le cadre institutionnel, à l'adapter aux contextes locaux et à régler des conflits.

³ La catégorie est « un principe collectif de construction de la réalité sociale ». Elle sert de « principe de division » et de « schème classificatoire ». Elle permet de distinguer, de regrouper et de comparer. Susceptible d'orienter les pratiques et les comportements des acteurs, elle contribue également à façonner le réel qu'elle évoque (BOURDIEU P., « À propos de la famille comme catégorie réalisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 100, n° 1, p. 33).

⁴ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 153.

⁵ La notion de frontière est empruntée à Michèle Lamont : « [Symbolic boundaries] are the lines that include and define some people, groups and things while excluding others » (LAMONT M., S. PENDERGRASS, et M.C. PACHUCKI, « Symbolic Boundaries », J. WRIGHT (dir.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier, 2015, p. 850-855).

⁶ BALL J., *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social*, London, Routledge, 2012.

⁷ Les termes de règle et de règle du jeu sont utilisés au sens de la sociologie des organisations. Elles constituent un type spécifique de normes sociales : ce sont « des manières de faire, d'être ou de penser socialement définies et sanctionnées » (DELPEUCH T., L. DUMOULIN, et C. DE GALEMBERT, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 32-40).

⁸ Un instrument d'action publique est « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et de significations dont il est porteur » (LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 14).

⁹ BORZEIX A., « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur : une figure qui dérange ? », *Cahiers du genre*, 2000, n° 28, p. 19-28.

¹⁰ De nombreux termes sont mobilisés pour désigner les publics de l'action publique, ceux « auxquels s'adressent les autorités étatiques quand elles agissent » (HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 10). Suivant les cas, les termes de ressortissant, de bénéficiaire, de client, d'utilisateur, de

les *street-level bureaucrats*¹. Cela doit permettre d'appréhender plus finement les processus institutionnels à l'origine des discriminations et des inégalités de traitement dans le logement social².

Le second axe de questionnement vise à expliquer la récurrence des discriminations et des inégalités de traitement dans l'accès au logement social. Son point de départ prend la forme d'un paradoxe : alors que le modèle français d'intégration invoque l'universalisme républicain et se veut aveugle aux communautés et aux différences ethniques (approche *colorblind*³), les études sur le logement social sont nombreuses à souligner la prégnance des catégorisations ethno- raciales au plan local⁴. Elles pointent, dans le même temps, la réticence des bailleurs sociaux à loger les ménages les plus démunis⁵. Constatées dans des contextes urbains aux caractéristiques très contrastées, les discriminations et les inégalités de traitement ne sont pas des accidents de parcours ou des situations isolées. Elles correspondent à une réalité produite

cible, d'assujetti, d'administré ou de gouverné peuvent être utilisés. Dans la thèse, je retiens la notion de public-cible (ou de cible) pour désigner les demandeurs de logement. Les notions de ressortissant, d'administré ou de gouverné pourront également être utilisées. Les ressortissants des politiques publiques sont « les individus, ou groupes à qui les politiques sont destinées ». Ce terme permet de souligner le rôle actif des publics dans la (re)production de l'ordre politique ou administratif. Ils ne sont ni passifs ni désinvestis face aux acteurs institutionnels, et disposent de certaines marges de manœuvre, plus ou moins importantes pour s'adapter, s'accommoder ou résister (WARIN P., « Ressortissants », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 576). Les notions d'administré et de gouverné portent la même idée. Le terme de gouverné, en particulier, permet de souligner les rapports de domination dans lesquels se trouvent les professionnels du logement et les demandeurs. Dans cette thèse, j'utilise les termes de client et d'usager comme des catégories indigènes et non comme des catégories analytiques (STROBEL P., « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, 1993, n° 32, p. 31-44). Sur la transformation des organismes HLM en entreprises de service, voir également DEMOULIN J., *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2016.

¹ LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage, 1980. Dans la thèse, j'utilise de manière indifférenciée les termes de *street-level bureaucrat* (parfois traduit par « bureaucrate au niveau de la rue » dans la littérature en langue française), d'agent de terrain et d'agent de base pour désigner les professionnels en contact direct avec les publics-cibles, situés en bas de la pyramide administrative. Certains auteurs parlent également de petits fonctionnaires (WARIN P., *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002). Mes enquêtés n'ayant pas tous le statut de fonctionnaire, je ne retiens pas cette terminologie dans la thèse.

² Des enquêtes ethnographiques récentes, conduites de l'autre côté de l'Atlantique, montrent dans cette perspective que les stratégies des bailleurs contribuent de façon significative au renforcement de la pauvreté urbaine et de la ségrégation spatiale, que ce soit par les expulsions locatives qu'ils orchestrent (DESMOND M., « Eviction and the Reproduction of Urban Poverty », *American Journal of Sociology*, 2012, vol. 118, p. 88-133) ou par leur capacité à assigner à résidence des populations (ROSEN E., « Rigging the Rules of the Game: How Landlords Geographically Sort Low-Income Renters », *City & Community*, 2014, vol. 13, n° 4).

³ L'approche *colorblind* se distingue de l'approche différentialiste. Les politiques universalistes sont fondées sur le refus de reconnaître, d'utiliser ou d'officialiser des catégories ethniques.

⁴ KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.* ; TISSOT S., « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n° 159, n° 4, p. 54-69 ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*

⁵ BALLAIN R. et F. BENGUIGUI, *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, 1995 ; BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; TOUBON J.-C., « L'attribution des logements sociaux », *op. cit.* ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, *op. cit.*

quotidiennement par des acteurs, individuels et collectifs, qui font l'action publique. Comment expliquer ces régularités¹ au niveau des *outcomes*² de la politique ?

Les travaux existants apportent des éclairages intéressants sur les conditions d'accès au logement social, mais interrogent peu les dynamiques locales de la politique. Il y a pourtant un *puzzle* pour le politiste et le sociologue. Depuis une vingtaine d'années, en effet, la sociologie de l'action publique insiste sur les logiques de territorialisation³ et d'individualisation⁴ des politiques publiques. La place croissante accordée aux territoires⁵, la perte de centralité de l'État, le déclin des institutions, l'ouverture des systèmes d'action publique, la fragmentation des formes de gouvernance⁶ et la tendance à faire de l'individu une unité d'action publique sont soulignés. Or, ces « métamorphoses de la régulation politique »⁷ sont plus susceptibles d'introduire de la différenciation locale et de la variabilité dans les pratiques que de produire des régularités⁸. En définitive, cette thèse vise à répondre à deux questions centrales : (1) qui définit les priorités du logement social et comment ? (2) De quelle manière expliquer les régularités constatées au niveau des effets des politiques d'attribution ?

Centrée sur la mise en œuvre des politiques d'attribution, ce travail se situe dans le cadre de la sociologie de l'action publique et puise dans les travaux de sociologie des organisations et de sociologie du guichet pour saisir les jeux d'acteurs et les comportements des agents qui fabriquent l'action publique. Cette approche articule plusieurs niveaux d'analyse (micro, méso et macro⁹) et replace l'étude des pratiques professionnelles dans leur contexte organisationnel

¹ On parle de régularités, de similitudes ou de points communs pour désigner « des développements de l'activité qui se répètent ou ont cours chez de nombreux individus en un sens visé typiquement similaire durant une même activité » (WEBER M., *Économie et société / I. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 61).

² Les *outcomes* renvoient aux effets des politiques publiques. Ils se distinguent des *outputs* qui correspondent à leurs résultats. Dans la thèse, on appréhende les discriminations et les inégalités comme des effets.

³ FAURE A., « Territoires / Territorialisation », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 623-632.

⁴ CANTELLI F. et J.-L. GÉNARD, *Action publique et subjectivité*, LGDJ, Paris, 2007.

⁵ BALME R., A. FAURE, et A. MABILEAU (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; FAURE A. et A.-C. DOUILLET, *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

⁶ LASCUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007. La littérature sur la gouvernance est extrêmement foisonnante. Quelques exemples : KOOIMAN J., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993; HOOGHE L. et G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2001; GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

⁷ COMMAILLE J. et B. JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999 ; DURAN P. et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623 ; FONTAINE J. et P. HASSENTEUFEL, *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002.

⁸ Prenant l'exemple des contrôleurs des assistés sociaux en France, Vincent Dubois souligne le poids des variations individuelles dans les pratiques bureaucratiques (DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n° 1, p. 93).

⁹ Le micro, le méso et le macro renvoient aux différents niveaux de l'analyse sociologique : le micro correspond au niveau des individus, des interactions et des pratiques ; le méso désigne le niveau des interactions entre acteurs collectifs (organisations) ; le macro renvoie au cadre normatif et cognitif plus global.

et territorial. Elle propose ainsi une double contribution à l'analyse des politiques publiques et à la littérature sur la *street-level bureaucracy*.

Cette introduction générale explicite les choix analytiques et méthodologiques adoptés dans la thèse. Elle revient d'abord sur les enjeux sociaux et politiques qui se cristallisent autour de la question des attributions et qui en font un bon cas d'étude des modes de tri et de sélection dans l'action publique (A). Plusieurs critiques des études existantes sur le logement social sont ensuite présentées. Cette thèse plaide en faveur d'une perspective théorique et méthodologique renouvelée qui insiste sur la construction des règles et les pratiques concrètes des acteurs (B). Pour cela, elle met en dialogue la sociologie de l'action publique, la sociologie des organisations et la sociologie du guichet (C). Ce croisement permet de formuler trois hypothèses, qui constituent autant de réponses possibles aux questions posées (D). L'introduction s'achève avec la présentation du dispositif méthodologique (E) et le plan de la thèse (F).

A - Les enjeux sociaux et politiques de la régulation de l'accès au logement

Le logement social est un terrain propice à l'étude des processus de sélection dans l'accès aux dispositifs de politiques publiques, de leurs effets et de leurs dynamiques locales. Propice tout d'abord parce que ses fonctions sociales et symboliques en font un bon révélateur des logiques de classement et de hiérarchisation des individus et des espaces (1). Il correspond ensuite à un important secteur de politique publique dont les conditions de distribution cristallisent des préoccupations politiques (elles concernent la répartition spatiale des populations), économiques et sociales (elles sont un instrument essentiel de la mise en œuvre du droit au logement et de la lutte contre le mal-logement) (2). La sélectivité de la politique d'attribution s'est par ailleurs renforcée dans la période récente sous l'effet de la crise, de la montée du chômage de masse et de la précarisation d'une part croissante de la population (3). Cette section présente la toile de fond des questions traitées dans la thèse.

1) Dis-moi où tu habites... et je te dirai qui tu es !

« La métropole est, en quelque sorte, un gigantesque mécanisme de tri et de filtrage qui, selon des voies que l'on ne saisit pas encore complètement, sélectionne infailliblement dans l'ensemble de la population les individus les mieux à même de vivre dans un secteur particulier et un milieu particulier [...] La ville croît par extension, mais elle tient son caractère de la sélection et de la ségrégation de sa population, de telle sorte que chacun trouve en fin de compte l'endroit dans lequel il peut vivre ou il doit vivre » (PARK R.E., « La ville comme laboratoire social », I. JOSEPH et Y. GRAFMEYER (dir.), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Rabier, Paris, 1990).

Le logement représente une institution centrale en termes de budget des ménages¹, d'affect personnel et de structuration de l'espace. Il est un bien à la fois matériel et économique, « une marchandise »², qui contient une forte dimension identitaire et symbolique. Il renvoie à des enjeux de position sociale³, d'affirmation de statut et de rôle à tenir⁴. Accéder à un logement, c'est accéder à une localisation, des conditions de vie, des réseaux de sociabilité et des valeurs symboliques. Les « beaux quartiers » étudiés par Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot se caractérisent ainsi par un niveau élevé de catégories supérieures, une forte sélectivité sociale et des propriétés qui tendent à accroître le prestige de ceux qui y vivent⁵. Ces affinités entre espace social et espace résidentiel sont bien connues des sociologues urbains.

Dès les travaux fondateurs de l'École de Chicago, la mobilité résidentielle est décrite comme un parcours social associé à des formes d'intégration et d'ascension. Dans la modélisation de l'espace urbain proposée par Ernest W. Burgess⁶, le développement de la ville est représenté sous la forme de cercles concentriques qui décrivent les zones successives de la croissance urbaine : le fait de passer d'une zone à l'autre marque le changement de statut social des individus. Le ghetto étudié par Louis Wirth⁷ permet au nouvel arrivant d'entretenir des relations communautaires de proximité : au fur et à mesure de sa présence dans la ville, il s'installe dans des espaces de plus en plus éloignés de sa zone d'arrivée.

Cette vision de la hiérarchie résidentielle est cependant jugée trop déterministe et remise en cause par bon nombre de travaux, plus récents, qui nuancent l'idée que les individus seraient promis à un statut d'occupation, à un type d'habitat et à une localisation particulière, selon leurs

¹ Les ménages consacrent 22,2 % de leur revenu disponible brut aux dépenses courantes de logement (nettes des aides personnelles) soit deux fois plus que pour les dépenses d'alimentation ou de transport. Ce chiffre était de 19,5% en 1984 (d'après les comptes du logement, données INSEE).

² TOPALOV C., *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

³ La position sociale renvoie ici aux différents types de capitaux détenus : économique, culturel, social et symbolique (BOURDIEU P., *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit, 1987, p. 147-166). La position résidentielle résulte de la localisation du logement, de ses caractéristiques matérielles et du statut d'occupation (GRAFMEYER Y., « Approches sociologiques des choix résidentiels », J.-Y. AUTHIER, C. BONVALET et J.-P. LÉVY (dir.), *Élire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2010, p. 35-55).

⁴ La distinction opérée entre le rôle et le statut est classique en sociologie. Elle a initialement été établie par l'anthropologue Robert Linton, puis reprise par les théoriciens structuro-fonctionnalistes comme Talcott Parsons et Robert Merton. Pour R. Linton, le statut est « la place qu'un individu donné occupe dans un système donné à un moment donné ». Chez les fonctionnalistes, le système est la société. Le rôle désigne « l'ensemble des modèles culturels associés à un statut donné », qui correspondent à une attente sociale à laquelle l'individu doit se conformer pour valider sa présence dans le statut considéré » (DURAND J.-P. et R. WEIL, *Sociologie contemporaine*, Paris, Vigot, 2006, p. 126). Cette conception a été vivement critiquée par les interactionnistes. Erving Goffman propose ainsi de penser le rôle comme une représentation au sein d'une situation (*situated role function*) et non plus comme le reflet ou la traduction d'une position dans la structure sociale. Cette définition n'échappe cependant pas à la hiérarchisation sociale.

⁵ PINÇON M. et M. PINÇON-CHARLOT, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 2007.

⁶ Ernest W. Burgess fournit une modélisation du développement urbain qui explique le processus de concentration des populations (BURGESS E.W., « The Growth of the City : an Introduction to a Research Project », E.W. BURGESS, R. MCKENZIE et R.E. PARK (dir.), *The City*, Chicago, The University of Chicago Press, 1925, p. 47-62).

⁷ WIRTH L., *The Ghetto*, Chicago, The University of Chicago Press, 1928.

ressources et leurs propriétés sociales. Les stratégies résidentielles d'évitement ou de distinction¹ développées par les ménages² pour faire valoir leur choix résidentiel sont soulignées. Les conflits et les luttes de position qui enserrant la question résidentielle sont mis en évidence. L'étude menée par Norbert Elias et John Scotson sur la dynamique des rapports de pouvoir entre *established* et *outsiders*³ en rend compte. Partant de l'observation d'une petite ville anglaise composée de trois quartiers distincts – le premier de type bourgeois résidentiel et les deux autres de type ouvrier – ils montrent que les luttes de classement sont les plus intenses entre les deux quartiers ouvriers peuplés, pour l'un, d'ouvriers installés de longue date, pour l'autre, d'ouvriers installés récemment. Bien qu'il n'y ait pas de différence sociologique forte entre les habitants des deux quartiers, celui des derniers venus est considéré comme mal famé par les habitants les plus anciens. Cette supériorité des *établis* sur les *outsiders* est construite et maintenue par des pratiques discursives de mise à distance : les ragots et les commérages renforcent la croyance en la cohésion du groupe et alimentent des logiques de différenciation entre « eux » et « nous » pouvant produire de l'exclusion dans l'accès à certaines ressources. Au-delà des stratégies individuelles, des logiques de cohabitation et des rapports de pouvoir entre groupes sociaux, le logement s'est également affirmé, depuis la fin du 19^{ème} siècle⁴, comme un important secteur de politique publique⁵. Il n'est pas seulement une affaire privée. C'est sur le rôle de l'État et des institutions dans la distribution spatiale des populations que se focalise cette thèse.

2) Une politique publique au croisement de la question urbaine et de la question sociale

En 2013, le logement cristallise de nombreuses politiques publiques et représente une dépense de près de 45 milliards d'euros, soit près de 2,25% du PIB français (graphique 0.1). De façon basique, la politique du logement peut être définie comme l'« ensemble [des] mesures prises et [des] moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour adapter l'offre de logement aux besoins. Elles comportent des mesures réglementaires (normes d'habitabilité, confort), des

¹ DIETRICH-RAGON P., « Classement, déclasser, reclassement sur le marché résidentiel », *Revue française de sociologie*, 2013, Vol. 54, n° 2, p. 369-400.

² BONVALET C. et A.-M. FRIBOURG, *Stratégies résidentielles*, INED, Paris, Plan Construction et Architecture, METLM, 1990.

³ ELIAS N. et J.L. SCOTSON, *The Established and the Outsiders: A Sociological Enquiry into Community Problems*, London, Sage, 1994.

⁴ GUERRAND R.-H., *Propriétaires et locataires : les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Quinette, 1987 ; FLAMAND J.-P., *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte, 1989 ; VOLDMAN D., *Locataires et Propriétaires. Une histoire française*, Paris, Paris, 2016.

⁵ Selon Pierre Muller, un secteur de politique publique se caractérise par trois dimensions principales : des acteurs, individuels ou collectifs, dotés de ressources propres et exprimant des intérêts spécifiques ; des institutions (normes, règles, routines, procédures) organisant et structurant les relations de pouvoir ; et des processus de *framing* (cadres normatifs ou cognitifs) par lesquels certains problèmes sociaux sont regroupés, articulés et traités dans le cadre d'une politique donnée (MULLER P., « Secteur », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 591-599).

recherches techniques et économiques, la mise au point de mécanismes de financement et de dispositions fiscales visant à encourager et à orienter la construction de logements »¹. Chacun de ses segments renvoie à des programmes d'action et à des instruments d'intervention distincts. Le tableau ci-dessous en offre une vision synthétique (tableau 0.1). Dans cette thèse, je me concentre sur la régulation² de l'accès au logement social et le programme d'action qui lui est associé, l'attribution des logements sociaux.

Tableau 0.1. Les différents domaines de l'action publique dans le secteur du logement³

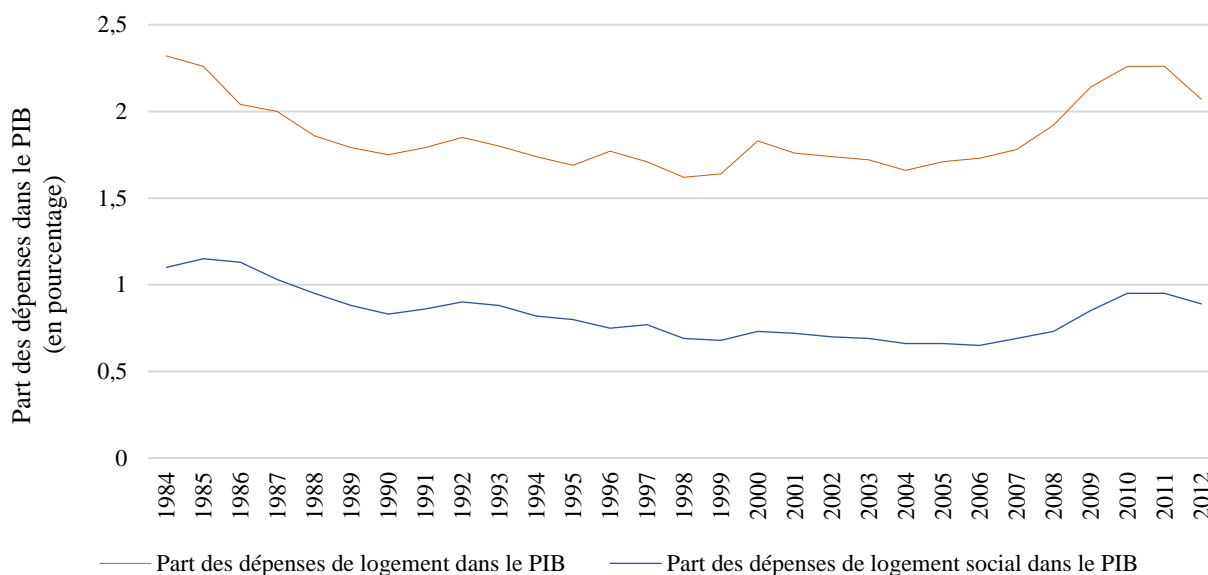
Domaines de politiques publiques	Programmes d'action publique
Régulation de l'accès au logement	Attribution des logements sociaux
Construction	Promotion publique directe Encouragement de la construction via des organismes HLM Encouragement de la construction privée Encouragement de la construction de logements spécifiques (logement des jeunes, logements étudiants, etc.)
Réhabilitation	Lutte contre l'habitat insalubre ou indigne
Location	Aides personnelles pour aider les ménages à payer leurs loyers
Politique foncière	Plan local d'urbanisme (PLU) Plan local de l'habitat (PLH)
Accession à la propriété	Prêts à taux zéro Aides personnelles pour aider les ménages à accéder à la propriété

¹ CHOAY F. et P. MERLIN, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 442.

² La notion de régulation désigne un ensemble de relations, plus ou moins stabilisées, entre acteurs et groupes sociaux, qui permettent la répartition de ressources, selon des normes et des règles, explicites ou implicites. Cette définition insiste sur ses principales fonctions en termes de coopération et de coordination, d'allocation des ressources et de gestion des conflits. Si l'idée d'équilibre, de maintien du système et d'ajustements sous-tend ce concept, il doit aussi être analysé du point de vue des rapports de pouvoir, des conflits, des inégalités, des antagonismes et des ruptures. Trois types de régulation sont classiquement distingués. La régulation hiérarchique, tout d'abord, est organisée par une autorité politique à qui est confiée une autorité pour agir, orienter et coordonner les activités sociales des individus et des groupes. Elle est souvent confondue avec la régulation étatique ou organisationnelle, et implique domination et contrôle (soit la capacité à sanctionner d'une part, l'obéissance et la discipline d'autre part). La régulation sociale, ensuite, renvoie à des formes de régulation dans laquelle la définition des activités et leur articulation vers un but commun s'opèrent sur un mode coopératif. Elle s'appuie sur les relations nouées au sein des réseaux d'acteurs, où se construisent des normes et des valeurs partagées, des relations de confiance et un sentiment d'appartenance à une même communauté. La régulation marchande, enfin, permet le développement d'une action collective sans coordination ni coopération. La définition des activités sociales et leurs articulations s'opèrent par le biais de la concurrence entre des agents qui cherchent à maximiser leurs préférences (REYNAUD J.-D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, La Découverte, 1985).

³ CHOAY F. et P. MERLIN, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, op. cit., p. 442..

Graphique 0.1. Évolution de la part des dépenses de logement et des dépenses de logement social dans le PIB entre 1984 et 2012¹



Les politiques du logement social occupent une place singulière au croisement de la question sociale et de la question urbaine. Pensées comme un refuge face au marché², les habitations à loyer modéré ont historiquement joué un rôle redistributif de premier plan en faveur de certaines catégories sociales : les ouvriers et les citoyens modestes dans un premier temps, puis les travailleurs et les classes moyennes³. Si la naissance et le développement des politiques du logement social se sont inscrits dans l’extension de l’État social, elles n’ont pourtant jamais été centrées sur les familles les plus démunies. Avec deux tiers de ménages éligibles au parc HLM, la cible du logement social est en effet restée relativement large. Dans sa typologie des modèles européens du logement social, Laurent Ghékière qualifie d’ailleurs la conception française de généraliste. Les demandeurs de logement y forment une population assez hétérogène, avec des situations sociales et résidentielles diverses. Ils peuvent postuler à différents types de logements selon le niveau de ressources dont ils disposent. L. Ghékière distingue cette approche des conceptions résiduelle – réservée aux plus défavorisés (Royaume-Uni, Hongrie) – et universelle – ouverte à tous, car sans plafonds de ressources (Suède, Danemark) – du logement social⁴ (tableau 0.2).

¹ Données INSEE, enquête logement et comptes du logement.

² FIJALKOW Y., *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011.

³ Cf. chapitre 1 de la thèse.

⁴ Cette typologie rend compte des différentes approches nationales du logement social en Europe. Elle est empruntée à Laurent Ghékière, représentant permanent de l’Union sociale pour l’habitat à Bruxelles (GHEKIÈRE L., « Le développement du logement social dans l’Union européenne », *Recherches et prévisions*, 2008, vol. 94, p. 21-34).

Tableau 0.2. Typologie des approches nationales du logement social en Europe¹

	Conception résiduelle	Conception généraliste	Conception universaliste
Caractéristiques de la demande	Ménages défavorisés ou exclus du marché du logement	Ménages à faibles ressources	Tout ménage
Missions essentielles	Répondre à l'exclusion du marché du logement. Le loyer est généralement presque intégralement pris en charge par les systèmes d'aide sociale	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement. La cible est définie par des plafonds de ressources	Favoriser l'accès pour tous à un logement décent. Ni ciblage, ni plafonds de ressources à l'entrée du parc social. Il existe toutefois des critères pour attribuer les logements
Classification	Royaume-Uni Irlande Hongrie	Allemagne France Portugal	Pays-Bas Suède

Inscrite dans le champ d'intervention des collectivités territoriales, la politique du logement apparaît également, dès ses débuts, comme une politique urbaine². Les choix effectués en matière de localisation, de types de logements construits, de niveaux de loyers et de pratiques d'attribution ont des conséquences sur l'aménagement du territoire et la répartition des habitants. Ils peuvent contribuer à fixer une population, à limiter ou au contraire à favoriser son installation. Ils peuvent aussi permettre de séparer ou de rapprocher des groupes sociaux. Ils servent des politiques de mixité ou de gentrification. Ils accentuent ou corrigent la ségrégation urbaine. Enfin, la réputation négative du logement social pèse sur l'attractivité de certains territoires³.

Les enjeux liés à l'attribution des logements sociaux dépendent aussi du type d'acteurs impliqués et de leur position dans les structures du pouvoir local. Les systèmes HLM sont composés d'organisations, publiques et privées, qui agissent en fonction de rationalité distincte⁴. Les quatre principaux acteurs de ce système sont les bailleurs sociaux, les représentants de l'État local (services logement de la préfecture), les collectivités territoriales

¹ *Ibid.*

² MAGRI S., « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" : Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle », *Genèses*, 1991, vol. 5, n° 1, p. 35.

³ Le fait que certaines communes préfèrent payer les sanctions prévues par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains plutôt que d'augmenter leur pourcentage de logements sociaux en rend compte. L'article 55 de la loi SRU impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) de disposer d'au moins 20% de logements sociaux dans leur parc de logement. Ce chiffre est porté à 25% par la loi ALUR de mars 2014.

⁴ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, *op. cit.*

(communes et instances intercommunales) et les collecteurs d'Action Logement¹. En tant que propriétaires des logements, les bailleurs sont les acteurs pivots du système d'attribution². Il en existe plusieurs types (encadré 0.1) : dans cette thèse, je me focalise sur les deux principaux, les offices publics de l'habitat et les entreprises sociales pour l'habitat. Indépendamment de leur statut, ces organismes ont la responsabilité des commissions d'attribution de logement et des décisions prises en leur sein³. Dans un cadre juridique flou, ils disposent de marges de manœuvre souvent importantes dans la production des règles du jeu. De leur point de vue, les attributions de logement doivent répondre à un double objectif de lutte contre la vacance et de bonne occupation des lieux. Leur rationalité est qualifiée de commerciale et gestionnaire⁴. Pour les élus locaux, l'attribution est avant tout un outil de gestion du peuplement, entendu de façon dynamique comme « une action visant à modifier ou [à] maintenir la composition et la répartition [de leur population], en fonction de certaines caractéristiques – sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres, réelles ou supposées de cette population »⁵). Elle cristallise des contraintes électorales, des pressions d'habitants et des objectifs de maîtrise budgétaire : il peut s'agir de répondre aux besoins de clientèles spécifiques en leur fournissant un logement social⁶, ou de limiter l'arrivée de certains groupes pour ne pas alourdir le budget des Centres

¹ L'Action Logement est le nom donné depuis 2009 à l'ancien 1% logement ou 1% patronal. Elle est l'institution qui gère la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole. À l'origine, elles devaient consacrer 1% de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45%. Sont redevables de la PEEC les employeurs d'au moins vingt salariés, les employeurs agricoles à partir de 50 salariés et les employeurs de salariés intermittents et de travailleurs à domicile, sous certaines conditions. En 2015, cette obligation concerne 14 millions de salariés et 220 000 entreprises, qui ont confié aux collecteurs 1,8 milliards d'euros. En 2016, les vingt comités interprofessionnels du logement (CIL) chargés d'assurer la collecte et la distribution des aides et des services aux entreprises ont laissé la place à un groupe unique national, implanté localement, sous le nom d'Action Logement.

² Les bailleurs sociaux disposent d'une forte autonomie dans le processus, ce qui leur permet de développer leurs propres politiques d'attribution (BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit. ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009 ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit.).

³ Les commissions d'attribution de logement ont été instituées par la loi du 29 juillet 1998. Elles détiennent le pouvoir formel d'examiner les dossiers de candidature, de décider de l'attribution du logement, de son report ou de son ajournement. S'il s'agit d'un office public HLM, la commission est composée de deux administrateurs représentant la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement, de deux administrateurs désignés par le préfet, d'un administrateur représentant les locataires, d'un administrateur désigné par les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales. Le maire de la commune est membre de droit. S'il s'agit d'une entreprise sociale pour l'habitat, la commission comprend cinq administrateurs ou membres du conseil de surveillance de la société, un administrateur membre du conseil de surveillance représentant les locataires et le maire de la commune ou son représentant.

⁴ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit.

⁵ DESAGE F., C.M. JOURNAL, et V. SALA PALA, *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014. Sur ce point, voir également MOREL JOURNAL C. et V. SALA PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, 10, 2011.

⁶ MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, p. 129-155 ; MATTINA C., « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des collectivités territoriales*, 2005, vol. 25, n° 1, p. 579-585 ; MATTINA C., *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

communaux d'action sociale (CCAS)¹. Leur rationalité est politique. Pour le représentant de l'État, l'attribution constitue un moyen de lutter contre le mal-logement et de garantir la concrétisation du droit au logement dans un objectif de solidarité nationale². Il veille au relogement des personnes défavorisées, en situation d'urgence, identifiées dans le cadre des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). La loi de 2007 introduit une obligation de résultat pour l'État qui engage sa responsabilité en tant que garant de l'effectivité du droit au logement. Les collecteurs d'Action Logement, enfin, ont la possibilité de désigner des candidats dans le parc social en contrepartie de leur participation financière à la construction ou à la réhabilitation de programmes sociaux. Ils sont réservataires des logements qu'ils proposent aux entreprises dont ils sont mandataires. Du point de vue des collecteurs, les attributions constituent donc la marque d'un engagement économique. La mise en œuvre de la politique d'attribution ne peut s'envisager en vase clos. Selon les configurations locales, elle dépend des modalités d'associations entre élus locaux, bailleurs sociaux et acteurs économiques (tableau 0.3).

Encadré 0.1. Les organismes HLM en France

Le mouvement HLM comprend près de huit cent organisations employant 76 000 salariés et dans lesquels siègent 13 000 administrateurs bénévoles. Ceux-ci sont rassemblés en cinq fédérations formant l'Union sociale pour l'habitat : il s'agit des offices publics de l'habitat, des entreprises sociales pour l'habitat, des sociétés coopératives d'HLM et des sociétés anonymes de crédit immobilier pour l'accession à la propriété. D'autres structures existent, comme les sociétés d'économie mixte ou les associations d'insertion, mais leur fonctionnement est bien différent de celui des organismes HLM. Les bailleurs sociaux possèdent trois compétences principales : une activité locative (construction et gestion des logements), de promotion de logements destinés à l'accession pour les personnes modestes ainsi qu'une activité de prêt. Pour ces activités de production et de gestion du logement, ils bénéficient du concours législatif et financier de l'État. Au sein des organismes HLM, on distingue les offices publics de l'habitat (OPH) et les Sociétés anonymes d'HLM (SA HLM). Les premiers regroupent, depuis la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, les offices publics HLM (n=159) dont l'objet principal est de construire et de gérer des logements, et les offices publics d'aménagement et de construction (n=123), établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), qui peuvent également réaliser des opérations d'aménagement. Depuis la réforme de 2007, les OPH peuvent choisir entre un système de comptabilité publique et un système de comptabilité privée, conforme aux règles applicables aux entreprises de commerce. Ils sont rattachés à une collectivité territoriale et entretiennent des liens forts avec elle (le président de l'office est souvent le maire de la commune, le président de la communauté d'agglomération ou du conseil général de rattachement). Les sociétés anonymes regroupent les entreprises sociales pour l'habitat (n=278), les sociétés coopératives d'HLM (n=168) et les sociétés d'économie mixte dont le capital est majoritairement détenu par la collectivité (jusqu'à un plafond de 85%) (n=211). Ce sont des sociétés de droit privé, dotées de règles particulières. Elles sont responsables devant leurs actionnaires dont la rémunération est limitée : les

¹ DESAGE F., « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? », *Savoir / agir*, 2013, n°24, p. 35-40.

² La loi DALO du 5 mars 2007 apporte une obligation de résultat pour l'État dans la mise en œuvre du droit au logement. Celle-ci s'appuie sur un recours amiable et un recours contentieux. Le premier recours est présenté devant une commission de médiation départementale qui, si elle juge la demande prioritaire et urgente, demande au préfet de procurer un logement sur le contingent préfectoral. Si malgré l'avis de la commission, le relogement n'a pas lieu dans un délai de six mois, le demandeur peut engager un recours administratif et l'État pourra être condamné à payer une astreinte.

bénéfices doivent être réinvestis dans l'entreprise. Elles sont soumises à une réglementation spécifique pour garantir le caractère désintéressé de leur gestion en matière de gouvernance, de circulation des fonds et de rémunération du capital social. Cependant, quel que soit leur statut, les organismes HLM sont soumis à des règles communes définies par le Code de la construction et de l'habitation. Aujourd'hui, ESH et OPH sont proches du point de vue de l'organisation de la gestion.

Tableau 0.3. Les principaux acteurs de la chaîne d'attributions

Acteurs impliqués	Missions	Types de rationalité
<p>Organisme HLM (n=800)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Établissement public : office public de l'habitat (OPH). - Société de droit privé : entreprise sociale pour l'habitat (ESH), société anonyme coopérative et société anonyme de crédit immobilier. - Société d'économie mixte (SEM). 	<p>Propriétaire, constructeur et gestionnaire du parc HLM, l'organisme HLM est l'acteur qui dispose du pouvoir formel d'attribution, par le biais de ses commissions d'attribution de logement (CAL). Il est l'acteur pivot du système HLM.</p>	<p>Gestionnaire et commerciale</p> <p>Objectifs : lutter contre la vacance de logement, veiller à la bonne occupation des immeubles (troubles de voisinage)</p>
<p>État local</p> <p>Service préfectoral</p>	<p>Le représentant de l'État local participe au financement du logement social et dispose en contrepartie d'un contingent de logements réservés (30% du parc HLM, dont 25% pour les publics prioritaires du plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et 5% pour les fonctionnaires). En tant que garant de l'intérêt général et du droit au logement, il assure le pilotage du PDALPD et engage sa responsabilité dans la mise en œuvre du DALO. Il exerce également un contrôle sur les attributions de logement et peut assister à toutes les CAL du département.</p>	<p>Solidarité nationale</p> <p>Objectif : loger les ménages les plus démunis.</p>
<p>Collectivités territoriales</p> <p>Communes Instances intercommunales</p>	<p>Les communes disposent de compétences en matière d'urbanisme (maîtrise des sols et des permis de construire) ; les intercommunalités ont le pilotage des programmes locaux de l'habitat (PLH, instrument de coordination de l'ensemble des politiques locales de l'habitat). Les collectivités territoriales disposent également d'un droit de réservation dans le parc HLM situé sur leur territoire : le contingent est de 20% des logements si elles se sont portées garantes des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30% si elles ont participé à la construction. Enfin, les maires (ou leurs représentants) participent aux CAL et sont</p>	<p>Politique</p> <p>Objectif : veiller à la maîtrise du peuplement.</p>

	impliqués dans les nombreuses arènes locales intervenant dans le domaine des attributions.	
Action Logement Collecteurs	Les collecteurs d’Action Logement participent au financement du logement social et bénéficie en contrepartie de logements réservés dans le parc HLM. Les logements sont proposés par les collecteurs d’Action Logement aux salariés des entreprises cotisantes.	Économique Objectif : reloger les salariés des entreprises cotisantes.

3) Une politique publique sous pression

Les enjeux liés aux attributions de logements sociaux prennent une importance inédite en période de crise. Au début du 21^{ème} siècle, l’expansion économique de la période fordiste est bien achevée et fait place à une crise économique et sociale profonde qui transforme les conditions de vie des ménages et se traduit par la précarisation d’un nombre croissant d’individus autrefois protégés¹. Entre 2002 et 2012, les 10% des ménages les plus pauvres ont ainsi vu leur revenu annuel baisser de 531 euros (- 6%)². Dans les zones urbaines sensibles, le taux de pauvreté s’élève aujourd’hui à 38,4% des habitants, un chiffre trois fois supérieur à la moyenne nationale. Il dépasse le seuil des 50% pour les jeunes de moins de 25 ans. En matière de logement³, cette crise prend des formes plurielles : progression des loyers dans le parc privé⁴, hausse des impayés de loyer (+57% depuis 2002 dans le parc locatif), réapparition des bidonvilles et des campements aux marges des villes, saturation des dispositifs d’urgence. D’après la Fondation Abbé Pierre, le nombre de non-logés ou de très mal-logés s’élève en 2016 à 3,8 millions de personnes, et atteint près de 12,1 millions de personnes si l’on inclut tous ceux qui se trouvent dans une situation de fragilité à court ou moyen terme⁵. Cette fragilisation des

¹ CASTEL R., *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l’individu*, Seuil, Paris, 2009.

² Observatoire des inégalités, « Depuis 15 ans, les inégalités de revenus augmentent », 22 avril 2015 : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article632>

³ « Bien que repris à l’unisson depuis quelques années, le refrain de la crise du logement n’est pas nouveau. Il fait écho à un ensemble de dynamiques structurelles anciennes, liées notamment à un mouvement de marchandisation du logement, qui s’est intensifié ces dernières décennies après avoir été endigué partiellement dans l’après-guerre. Ce mouvement de marchandisation généralisée tend, en France et en Europe, à exclure les moins nantis et confronte une proportion croissante des classes moyennes à une augmentation des prix et aux difficultés qui l’accompagnent » (DESAGE F. et M. SCHOTTÉ, « Politiques du logement », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 7). Sur la notion de crise de logement, voir également : DRIANT J.-C., « Crise du logement ? Quelles crises ? », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 19-26.

⁴ Au niveau national, la hausse des prix est très forte depuis 2002. Alors que la période 1965-2000 a été marquée par une relative stabilité du prix des logements qui a fluctué dans un tunnel de manière proportionnelle à l’évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé depuis 2002, puisque l’indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut, sur l’ensemble du territoire. En 2015, les prix sont supérieurs d’environ 70% à la normalité historique représentée par ce tunnel (FONDATION ABBÉ PIERRE, *L’état du mal-logement en France*, Paris, La Documentation française, 2015, p. 198-199 ; VORMS B., « Politiques du logement et débat public », *Revue française des affaires sociales*, 2016, vol. 3, n° 7, p. 233-239).

⁵ FONDATION ABBÉ PIERRE, *L’état du mal-logement en France. 21e rapport annuel*, Paris, La Documentation française, 2016.

ménages se traduit par une paupérisation des locataires HLM¹ et par la dégradation des conditions de vie des demandeurs. Les choix résidentiels des ménages s'en trouvent réduits. Les plus démunis n'ont parfois d'autres possibilités que de se rabattre sur des solutions très précaires (logement insalubre, hébergement ou camping à l'année)². Cette conjoncture a pour conséquence d'accroître l'étendue de ceux qui ont besoin d'un logement social³. L'accès au parc public devient ainsi le théâtre d'une lutte des places, caractérisée par une augmentation continue du nombre de demandeurs (surtout dans les grandes villes) : ils étaient 1,2 millions de ménages en attente d'un logement social en 2006, ils sont près de 1,8 millions en 2014 (tableau 0.4).

Si les capacités d'accueil du parc HLM ont également progressé de façon régulière depuis les années 1970, elles demeurent néanmoins insuffisantes pour répondre au volume global des demandes : plus de 462 539 signatures de baux ont été recensées dans le parc social entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012 pour 1,6 millions de demandeurs fin 2012⁴. Les choix de construction ne correspondent pas non plus toujours aux besoins des ménages. Les acteurs tendent à privilégier des logements sociaux de type intermédiaire (PLS) dans les programmes neufs⁵ : le nombre de PLS a ainsi été multiplié par quatre entre 2001 et 2006 tandis que le nombre de logements de type PLUS et PLAI n'a été multiplié que par 1,3 au cours de la même période⁶. D'après les chiffres du Commissariat général au développement durable, environ 89 000 logements ont été mis en service entre le 2 janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2015, dont 20% de logements de type PLAI et 63% de logements de type PLUS⁷. L'écart entre l'offre disponible et la demande sociale est donc significatif : les besoins sont estimés entre 250 000 et 400 000 logements⁸. Si 64% des ménages français peuvent prétendre au logement social, seuls 14,5% y

¹ Entre 1973 et 2006, la part des locataires appartenant au premier quartile de la population (soit les 25% des plus pauvres) a crû de 12% à 40% (COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social*, La Documentation française, 2013 ; annexe 7 de la thèse).

² BOUILLON F., A. DEBOULET, P. DIETRICH-RAGON, Y. FIJALKOW, et N. ROUDIL (dir.), « Les vulnérabilités résidentielles en question », *Métropolitiques*, juin 2015.

³ Les locataires HLM paient un loyer inférieur à celui du marché d'environ 37% (BONNAL L., R. BOUMAHDY, et P. FAVARD, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique*, 2012, vol. 63, n° 4, p. 721-742).

⁴ HOUARD N. et H. SAINTE MARIE, « Concertation nationale sur les attributions de logements sociaux », Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, La Documentation française, 2013.

⁵ Les PLS sont moins chers à produire que les PLAI, plus subventionnés car destinés aux ménages les plus modestes.

⁶ Parmi les logements sociaux financés en 2000, on compte 9,7% de PLS et 73,4% de PLUS contre 36% de PLS en 2006 et 54,8% de PLUS en 2006 (POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Paris, Paris, 2009, p. 96). Cf. également annexe 9 de la thèse.

⁷ RPLS au 1^{er} janvier 2015 : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>.

⁸ BESSON L. et M. MOUILLART, « La crise du logement social. Éléments d'analyse », *Études*, 2007, vol. 407, n° 12, p. 609-619.

accèdent effectivement¹. Les tensions à l'entrée du parc social sont également renforcées par la réduction des mobilités résidentielles : entre 1998 et 2013, le taux de rotation dans le logement social (c'est à dire la moyenne des taux d'entrée et des taux de sortie dans le parc social) est passé de 12,5% à 9,9%. Dans ce contexte, les institutions sont contraintes d'effectuer des « choix tragiques »² : elles évaluent, classent et hiérarchisent les dossiers. L'attribution suppose un tri, une sélection, qui s'appuient sur des principes de justice permettant de justifier l'inégale distribution des logements. Une deuxième conséquence de la précarisation des ménages est l'engorgement des canaux d'accès au parc social. Pour gérer la pénurie et organiser les priorités, de nouvelles filières sont créées et instaurent des coupe-files³. Elles font émerger de nouvelles catégories de publics prioritaires aux contours de plus en plus précis. La loi de 2007 instaurant le droit au logement opposable en est un bon exemple⁴. Elle accroît la concurrence entre les candidats tout en renforçant le ciblage de l'action publique sur les ménages les plus démunis.

¹ Pascale Dietrich Ragon souligne néanmoins que de nombreuses personnes pouvant prétendre au logement social ne déposent pas de demande (non-recours). Dans un article de 2013, elle analyse précisément les motivations des individus pour entrer dans une carrière de demandeur de logement social (DIETRICH-RAGON P., « Qui rêve du logement social ? », *Sociologie*, 2013, vol. 4, n° 1, p. 19-42).

² BOBBITT P. et G. CALABRESI, *Tragic Choices. The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources*, New York, W. W. Norton & Cy, 1978. Pour une application, voir FASSIN D., « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 2001, vol. 42, n° 3, p. 437-475.

³ DIETRICH-RAGON P., « Le "paradoxe du plomb". Tensions autour du saturnisme », *Sociétés contemporaines*, 2009, vol. 75, n° 3, p. 135.

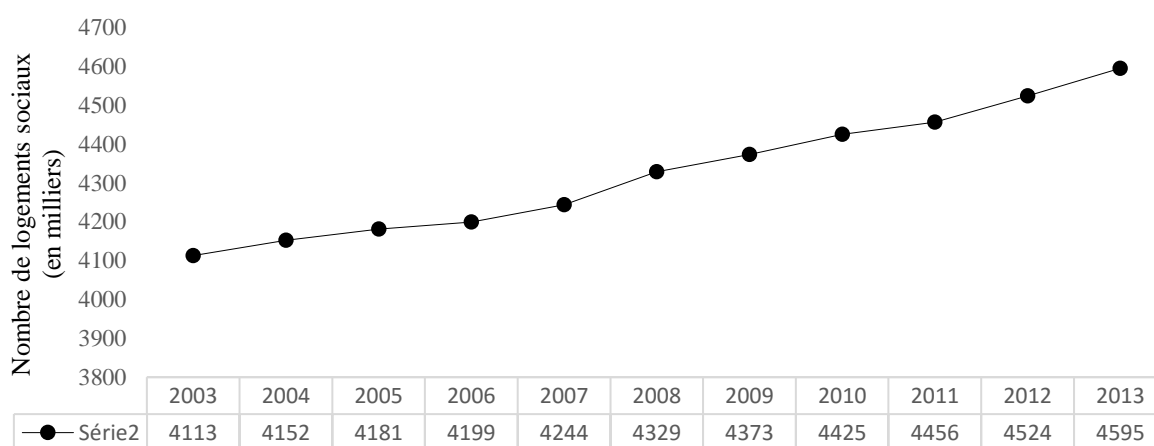
⁴ Les ménages éligibles au DALO doivent être de nationalité française ou disposer d'un titre de séjour en cours de validité. Ils doivent répondre aux conditions d'accès à un logement social. Leur situation est reconnue prioritaire si elle correspond à un ou plusieurs des six critères suivants : être sans domicile ; être menacé d'expulsion sans relogement, soit hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logé temporairement dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ; être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ; être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, d'eau potable, etc.) à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ; être logé dans un logement présentant une surface habitable au plus égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus, dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus, à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur, une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ; être demandeur d'un logement social depuis un délai anormalement long (qui varie d'un département à l'autre) sans avoir reçu de proposition adaptée.

Tableau 0.4. Évolution du nombre de demandeurs de logements sociaux entre 1996 et 2014 en France métropolitaine¹

	Enquête nationale Logement (Hors demandeurs vivant en logement-foyer)				Système national d'enregistrement
	1996	2002	2006	2012	2014
Nombre de demandeurs en attente (en milliers)	855 000	1 040 000	1 220 000	1 600 000	1 800 000

Note : Le chiffre de 2014 est estimé à partir du Système national d'enregistrement de la demande (SNE) mis en place par le ministère du Logement en 2011. Le périmètre de cette nouvelle enquête diffère de celui des enquêtes nationales Logement. Il n'est donc pas tout-à-fait comparable aux données précédentes.

Graphique 0.2. Évolution du nombre de logements sociaux dans les années 2000²



Le ciblage croissant de l'action publique n'est pas spécifique à la France. Il s'inscrit dans un mouvement plus global de résidualisation des politiques du logement³, de recomposition des États-providence, de transformations des politiques sociales et d'individualisation de l'octroi des droits. À partir du début des années 1980, le constat de l'expansion de l'État social laisse place en effet à celui d'une « crise »⁴ ou d'un « retrait »⁵. L'impératif de maîtrise des dépenses

¹ Enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) et Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS). Les enquêtes sur le parc locatif social sont réalisées chaque année par le ministère en charge du Logement depuis 1987. L'enquête EPLS a été remplacée en 2011 par l'enquête RPLS.

² Enquêtes sur le parc locatif social et Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux.

³ Ce terme, emprunté à la langue anglaise, est fréquemment utilisé par les chercheurs britanniques pour décrire l'évolution du parc social au cours des années 1980 : politique de vente des logements sociaux à leurs occupants, réduction du parc social et spécialisation dans une fonction d'accueil des populations les plus défavorisées (HARLOE M., *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell, 1995).

⁴ ROSANVALLON P., *La crise de L'État-providence*, Seuil, Paris, 1981.

⁵ PIERSON P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, New York, 1994.

publiques¹, l’effritement du salariat, la montée de la précarité et l’émergence des « nouveaux risques sociaux »² conduisent à la remise en cause des principes de l’assurance sociale à vocation universaliste, issue du compromis des Trente Glorieuses³. Les transformations des politiques sociales sont marquées par l’essor du ciblage de différentes catégories de populations – familles monoparentales, jeunes en difficulté d’insertion, habitants des quartiers sensibles – et de leur contrôle. Les politiques évoluent vers un modèle assistanciel tourné vers les plus démunis. De nombreux dispositifs sont créés. De l’État-providence à l’État social actif, l’accès aux droits sociaux s’est donc complexifié, personnalisé, et est de plus en plus soumis à conditions⁴. Les « règles du social »⁵ sont redéfinies. L’octroi des prestations repose moins sur des critères standardisés liés à un statut que sur des critères de fait soumis à l’appréciation des situations individuelles⁶. Ce glissement rendrait plus décisif le travail de qualification des dossiers. L’attribution des droits ne se joue plus seulement dans la fourniture des papiers, mais suppose également de satisfaire aux attentes de l’administration qui cherche à évaluer la pertinence des demandes. Les agents des services sociaux se prononcent, en lien avec d’autres partenaires, sur les conditions de vie des ménages, sur leurs projets et les réponses qui peuvent y être apportées : ils recherchent des informations qui dépassent le contenu des dossiers. Dès lors, l’appréciation des dossiers repose sur les interprétations qui sont faites des attitudes ou des intentions du ménage⁷. Un glissement se serait donc opéré des politiques sociales fondées sur l’universalité et l’égalité vers des modes de traitement plus personnalisés, orientés par un souci d’équité visant à décider ce qu’il est « juste de faire »⁸.

Ces recompositions de l’action publique agissent tant sur son organisation institutionnelle (décentralisation, territorialisation et redistribution des compétences) que sur ses contenus (multiplication des textes juridiques et réglementaires, opacité des orientations officielles). Elles consacrent l’intervention de nouveaux acteurs et de nouveaux échelons. Elles multiplient et complexifient les scènes locales. Elles modifient les rapports de pouvoir entre décideurs et exécutants. Pour décrire ces changements, Vincent Dubois propose l’idée de « gouvernement

¹ JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L’Harmattan, 1994.

² BONOLI G., « The Politics of the New Social Risks: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States », *Policy & Politics*, 2005, vol. 33, n° 3, p. 431-449.

³ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Folio Essais, Paris, 1995.

⁴ SOSS J., R.C. FORDING, et S.F. SCHRAM, *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 2011.

⁵ ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

⁶ CHOQUET L.-H. et I. SAYN, « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l’organisation : l’exemple de la branche famille », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 111-125.

⁷ BUISSON-FENET H., « Savoirs distribués et pouvoir d’institution : le cas des commissions d’appel à l’orientation scolaire », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 39-51.

⁸ ASTIER I., « Présentation du dossier “Les magistratures sociales” », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 85.

individualisé des conduites »¹. Selon lui, les concepteurs des politiques publiques se contentent de plus en plus d'énoncer des principes généraux, flous et contradictoires afin d'externaliser les coûts de la décision et de ses effets (stratégie de *blame avoidance*²). Il énonce une hypothèse de « ruse de la mise en œuvre » (*implementation trick*)³ : le fait de ne pas trancher politiquement une question, de laisser des « passes » au droit⁴ ou d'émettre des objectifs impossibles à atteindre permet de reporter la responsabilité d'un programme public sur des techniciens chargés de sa mise en œuvre ou d'empêcher son application concrète. Le rôle des échelons locaux, de la rencontre bureaucratique, des « magistratures sociales » (entendues comme les instances de négociations collectives ayant pour objectif d'apprécier les conditions d'éligibilité des individus aux droits sociaux⁵) et de l'« expertise sur autrui »⁶ s'en trouverait renforcé⁷. Parce que les décisions d'octroi des prestations sociales seraient de plus en plus fondées sur des preuves réunies sur le ressortissant, sa biographie, sa « bonne » volonté et son profil moral, les politiques publiques seraient moins prévisibles dans leur mise en œuvre.

La gestion des attributions connaît des évolutions similaires : elle présente toutes les caractéristiques de ces « politiques du guichet »⁸. Elle est faiblement régulée par le droit et fortement décentralisée. Elle est marquée par un accroissement du rôle des relations de guichet et repose sur l'intervention de nombreux acteurs autonomes, aux intérêts distincts. Ces constats invitent à articuler l'étude des normes d'action publique, des rapports de pouvoir au niveau local et des pratiques des *street-level bureaucrats* au guichet.

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 276.

² WEAVER R.K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371–398.

³ Cette expression fait référence à la notion d'*implementation gap* (déficit de mise en œuvre) forgée par J.-L. Pressman et A. Wildavsky (DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 277).

⁴ LASCOURMES P. et J.-P. LE BOURHIS, « Des “passe-droits“ aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 1996, vol. 32, p. 51-80.

⁵ ASTIER I., « Présentation du dossier “Les magistratures sociales“ », *op. cit.*

⁶ LIMA L., *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.

⁷ « In a European context, decentralization has implied changes to the role of caseworkers in public social service organizations, with caseworkers now assuming a variety of tasks such as participating in the formulation of their organization's policy goals, developing new instruments for client treatment, building policy networks with public and private organizations as well as societal stakeholders, and autonomously managing budgets for client processing, to give just a few examples » (RICE D., « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation », *Administration & Society*, 2013, vol. 45, p. 1039).

⁸ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

B - Des processus d'attribution aux effets de l'action publique : bilan et discussion critique de la littérature sur le logement social

Contrairement au secteur privé¹, le logement social a fait l'objet d'une attention soutenue de la part des chercheurs en science politique et en sociologie. Plusieurs thématiques ont été investiguées² : l'évolution du peuplement dans le patrimoine HLM, les modes d'habiter et de cohabitation dans les grands ensembles, les mobilités et les trajectoires résidentielles. Les travaux sur les attributions de logement se structurent autour de deux approches principales. La première s'inscrit dans le sillage de la sociologie des organisations : elle se focalise sur les systèmes d'acteurs locaux et le niveau organisationnel pour étudier les logiques de régulation de la politique (1). La deuxième approche se situe au croisement de la sociologie de l'action publique, de la sociologie urbaine et de la sociologie des discriminations pour s'intéresser aux effets de la politique en termes d'inégalités, de discriminations et de ségrégation (2). Si ces travaux éclairent le fonctionnement des bailleurs sociaux et leur contribution à la production d'un ordre social inégalitaire et ethnicisé, ils interrogent peu les pratiques professionnelles, les modes de classification et de hiérarchisation des individus, ainsi que l'influence du contexte local sur les comportements (3). Ce sont ces limites qui m'ont conduite à réinvestir la question des attributions de logement à partir d'une perspective théorique et méthodologique renouvelée, centrée sur les guichets et les organisations.

1) Systèmes d'acteurs locaux et rapports de pouvoir

Les premiers travaux sur les attributions se sont développés dans les années 1970-1980. Fondés sur des commandes publiques passées par le ministère de l'Équipement et du logement auprès de chercheurs en sciences sociales, ils ont principalement porté sur les évolutions du cadre juridique, les transformations du peuplement dans les quartiers d'habitat social et les mutations des organismes HLM³. Au milieu des années 1980, un programme de recherches sur

¹ POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique*, op. cit., p. 25. Quelques exceptions doivent être signalées : BONNET F., E. LALÉ, M. SAFI, et E. WASMER, « A la recherche du locataire "idéal" : du droit aux pratiques en région parisienne », *Regards croisés sur l'économie*, 2011, vol. 1, n°9, p. 216-227 ; BONNET F., E. LALÉ, M. SAFI, et E. WASMER, « Better Residential than Ethnic Discrimination ! Reconciling Audit's Findings and Interviews' Findings in the Parisian Housing Market », *LIEPP Working Paper*, février 2015, vol. n°36. Ces auteurs montrent que les propriétaires peuvent sélectionner les candidats au logement, sur la base de critères non réglementés, voire illégaux. Les discriminations ethno-raciales et à l'adresse sont également répandues dans le parc privé.

² Cet état de la littérature est centré sur la thématique des attributions de logements sociaux.

³ BOUCHERET J.-M., *Logement social et sélection sociale*, Paris, FORS, ministère de l'Équipement, 1975 ; DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, « Attribution des logements et gestion territoriale des différences », *Espaces et sociétés*, 1984, n° 45 ; DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, *Ayants Droit et Territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, op. cit. ; CENTRE D'ÉTUDE TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT, *Montant des ressources, demande locative et attribution*, Paris, CETE EST, direction de la construction, 1987 ; DUPUY S. et N. GIACOBBE, *Le jardin secret des attributions*, Paris, MEDINA pour le ministère de l'Équipement, 1988 ; GEINDRE F., *L'attribution des logements sociaux*, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989 ; TOUBON J.-C., « L'attribution des logements sociaux », op. cit.

le logement social est lancé au centre de sociologie des organisations sous la direction de Catherine Grémion. Les attributions font alors l'objet de nombreuses investigations¹.

La thèse de sociologie de Catherine Bourgeois² s'inscrit dans cette perspective. Publiée en 1999, sous le titre *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, elle constitue la première étude fouillée sur la mise en œuvre des politiques d'attribution de logements. Partant d'une enquête de terrain auprès de dix organismes HLM, elle mobilise les outils théoriques de l'analyse stratégique des organisations³ afin de saisir « les mécanismes du fonctionnement d'ensemble » des attributions, de « mettre en évidence les stratégies des acteurs, [d'] en comprendre la rationalité » et de « reconstruire le système d'action qui permet d'en saisir la logique »⁴. Elle prend comme point d'entrée le système d'acteurs local et l'étude des interdépendances qui le caractérisent. D'après C. Bourgeois, le système local HLM présente trois caractéristiques majeures : son éclatement – il est géré par une multitude d'organismes –, son opacité – il est caché voire méconnu des acteurs eux-mêmes – et son faible degré de coopération et de capacité d'intégration des acteurs locaux⁵. La complexité du cadre et la multiplicité des intérêts contribuent à la production de formes d'exclusion sociale et spatiale. La faiblesse du rôle du préfet et les comportements de fermeture de certains élus sont également soulignés⁶. C. Bourgeois met l'accent sur les variations locales qui caractérisent la gestion des attributions et y apporte deux explications. La première correspond à ce qu'elle appelle la « logique de site »⁷ : s'il existe des différences locales, c'est parce que les politiques d'attribution sont adaptées en fonction du lieu d'implantation du patrimoine. Les critères d'attribution sont élaborés selon les caractéristiques sociologiques du quartier. La deuxième explication tient à l'identité juridique des organismes – ce qu'elle nomme la « logique de statut ». Selon qu'il s'agit d'un office public HLM ou d'une entreprise sociale pour l'habitat, le

¹ CANCHES L., *La gestion des attributions dans le parc locatif social*, Mémoire dirigé par Catherine Grémion, Centre d'analyse, de formation et d'intervention, Paris, 1986 ; BRISSET C., B. FORT, et M. LEMERLE, *L'office public d'HLM de Montreuil*, Mémoire de sociologie, IEP de Paris, Paris, 1988 ; BOURGEOIS C. et C. GRÉMION, *La modernisation des sociétés anonymes d'HLM*, Paris, CSO, CNRS, 1988 ; GRÉMION C., « La gestion locale du logement social », *Projet*, 1988, p. 80-94 ; BOURGEOIS C., *Gestion publique ou gestion privée ? Comment gérer le logement social*, Paris, CSO, CNRS, 1991 ; GRÉMION C., « L'accès au logement social », *op. cit.* ; GRÉMION C., « Une compétence partagée, ou les stratégies locales entre déconcentration et décentralisation », *op. cit.*

² BOURGEOIS C., *Le logement social : un enjeu local. Les mécanismes de gestion des organismes HLM*, Paris, Thèse pour le doctorat de sociologie, IEP de Paris, 1993.

³ Cette approche a été développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg au centre de sociologie des organisations. Elle analyse les mécanismes d'intégration au sein des organisations (formelles et informelles) et dans leurs relations avec leur environnement (CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977).

⁴ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux politique : publique et jeux des acteurs locaux*, *op. cit.*, p. 15.

⁵ *Ibid.*, p. 184.

⁶ *Ibid.*, chapitre 8.

⁷ « Le site est une entité qui ne coïncide pas avec le territoire de la commune. Il se définit par un ensemble d'immeubles implantés sur une zone géographique limitée dont les frontières ne coïncident pas forcément avec les limites des circonscriptions des collectivités territoriales. Il se caractérise par une certaine homogénéité d'aspect, de peuplement et correspond à peu près à ce que l'on nomme communément le "quartier" au niveau d'une commune. Cependant, dans la mesure où il peut être implanté sur plusieurs communes, et revêtir ainsi un caractère intercommunal, je préfère l'appeler "site" » (*Ibid.*, p. 188).

bailleur ne dispose pas de la même rationalité : la rationalité politique du premier est associée à une logique politique ; la rationalité gestionnaire de la deuxième est renvoyée à une logique privée¹.

Au cours des années 2000, ce travail pionnier a été prolongé par d'autres enquêtes. La recherche de Yan Maury² examine les recompositions des normes, des pratiques et des identités professionnelles à l'aune des principales transformations du secteur (décentralisation des modes d'organisation, rationalisation des activités). La thèse de Noémie Houard³ analyse les modalités d'articulation du droit au logement et de la mixité sociale, à partir d'une approche centrée sur les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir au plan local. En prenant appui sur des enquêtes de terrain localisées, elle dévoile les contradictions des normes d'orientation⁴ énoncées par le législateur et souligne le rôle joué par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux dans la définition des règles d'attribution⁵. La faiblesse du rôle du préfet, l'importance de la préférence communale⁶ dans les stratégies des élus et la proximité des liens entre offices publics et municipalités⁷ sont confirmées. En revanche, l'influence du statut juridique paraît plus controversée. La portée du clivage public-privé se serait amoindri sous l'effet des transformations récentes des bailleurs sociaux et de l'importation des méthodes issues du privé⁸. En étudiant ainsi les processus d'attribution, les rapports de pouvoir et les jeux d'acteurs qui les caractérisent, ces travaux négligent cependant la question des effets produits par les politiques d'attribution et en proposent une analyse relativement désincarnée, qui ne se préoccupe guère des pratiques et des identités professionnelles.

¹ *Ibid.*, p. 167.

² MAURY Y., *Les HLM. L'État-providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 2001.

³ HOUARD N., *Logement social, droit au logement, et mixité : de la mise sur agenda aux pratiques locales*, Thèse pour le doctorat de sociologie, IEP de Paris, Paris, 2008.

⁴ Cette expression utilisée par Paule Quilichini et reprise par Noémie Houard désigne « une nouvelle approche de la règle de droit, qui ne tend plus à mettre en œuvre la politique du logement à travers des normes impératives, mais qui devient elle-même lieu de la formulation de cette politique publique. Car une norme d'orientation ne définit pas le contenu matériel d'une politique publique, mais se contente de fixer un cadre qui structure les rapports entre les intérêts en présence au niveau local en tentant d'orienter les acteurs locaux vers des choix conformes aux objectifs énoncés par la loi » (*Ibid.*, p. 27).

⁵ *Ibid.*, p. 56-57.

⁶ La préférence communale désigne ici l'attribution privilégiée des logements sociaux aux ménages issus de la commune, ou qui entretiennent un lien familial avec celle-ci : DESAGE F., « La ségrégation par omission ? », *Géographie, économie, société*, 2012, Vol. 14, n° 2, p. 197-226 ; DESAGE F., « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? », *op. cit.* ; DESAGE F., « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 3, n° 3, p. 83-112.

⁷ BIAGGI C., *L'office public de l'habitat de Malakoff : une « annexe de la mairie » ? Définir et produire une politique de logement social*, Mémoire de master 1 de sociologie, EHESS-ENS, Paris, 2013.

⁸ Sur la « modernisation » des services publics, voir WELLER J.-M., « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n°3, p. 365-392 ; WELLER J.-M., *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999. Dans le secteur du logement social, voir MAURY Y., *Les HLM. L'État-providence vu d'en bas*, *op. cit.*

2) Inégalités et discriminations sous couvert de mixité sociale

« Ce n'est pas de la discrimination, ça s'appelle de la mixité sociale » (*agent HLM de la société Logirep, extrait de l'échange avec M. Tieboyou*).

Un deuxième ensemble de travaux déplace la focale de l'étude des processus d'attribution à celle de leurs effets. Ces recherches se focalisent sur l'accès au logement de groupes spécifiques, précaires et stigmatisés : les plus démunis¹ et les mal-logés², d'une part ; les minorités³, d'autre part⁴. Fondés sur des enquêtes qualitatives, ces travaux ont pour point commun de souligner les effets paradoxaux des usages de la mixité sociale⁵. Ils montrent comment son recours sert localement la construction de normes implicites d'écramage⁶, qui conduisent à écarter certaines populations du logement social – les pauvres et les immigrés⁷ – ou à les concentrer dans les segments les moins attractifs du patrimoine. Ils soulignent, ce faisant, un double paradoxe : d'un côté, le principe de mixité sociale est utilisé pour attirer des salariés au détriment des plus démunis ; de l'autre, il cristallise des stratégies et des pratiques fondés sur le critère ethnique, dans un contexte pourtant officiellement aveugle aux différences ethno-raciales. Les analyses statistiques réalisées à partir de l'enquête logement de l'INSEE de 2006 confirment ces résultats : les ménages les plus modestes et / ou de nationalité non européenne ont un délai d'attente plus important que les autres catégories de demandeurs⁸.

¹ BALLAIN R. et C. JACQUIER, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1989)*, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, 1987 ; BALLAIN R., *Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Paris, La Documentation française, 1998 ; BALLAIN R., *Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées : recompositions institutionnelles et organisation du partenariat*, Grenoble, Getur-Civil, 1992 ; BALLAIN R. et F. BENGUIGUI, *Loger les personnes défavorisées*, op. cit. ; BALLAIN R. et E. MAUREL, *Le logement très social : extension ou fragilisation du droit au logement ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 2002.

² DIETRICH-RAGON P., *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011.

³ Le terme de minorité désigne ici des groupes sociaux ayant une expérience sociale partagée en fonction d'un marqueur social négatif. Cette définition ne renvoie pas la notion de minorité à une infériorité numérique, mais souligne une position dans une relation de pouvoir (NDIAYE P., *La condition noire. Essai sur une minorité française*, Calmann-Lévy, Paris, 2008).

⁴ SIMON P., « Ghettos, Immigrants, and Integration. The French Dilemma », *Netherland Journal of Housing and the built Environment*, 1998, vol. 13, n° 1, p. 41-61 ; TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », op. cit. ; M., T. KIRSZBAUM, et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », op. cit. ; TISSOT S., « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », op. cit. ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit.

⁵ KIRSZBAUM T., *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française, 2008.

⁶ Le terme d'« écramage » désigne la tendance qu'ont les *street-level bureaucrats* à choisir en priorité le « bon » client, c'est-à-dire celui dont le dossier sera le plus simple à traiter et qui posera le moins de difficultés de gestion (LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, op. cit., p. 107-108).

⁷ Selon la définition adoptée par le Haut conseil à l'intégration, un immigré est une personne née étrangère et résidant en France. Certains immigrés ont pu devenir français, d'autres restent étrangers. Dans cette thèse, le terme immigré désigne une figure sociale plus qu'un statut juridique. Les descendants d'immigrés, bien que possédant la nationalité française, peuvent être stigmatisés en raison de leur origine : ils sont inclus dans la définition.

⁸ BONNAL L., R. BOUMAHDJ, et P. FAVARD, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », op. cit. ; BONNAL L., R. BOUMAHDJ, et P. FAVARD, « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », *Économie et statistique*, 2013, n° 464, p. 15-33. Dans un article récent, Yann Algan, Camille

« Les ménages aux revenus mensuels inférieurs à 1 500 euros sont, en effet, plus présents au sein des demandeurs qu'au sein des attributaires. 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 »¹. Plusieurs études pointent également les effets spatiaux des politiques d'attribution² : elles décrivent les phénomènes d'embourgeoisement de certains quartiers populaires³, de re-concentration des ménages les plus pauvres et de spécialisation sociale des territoires⁴. Elles éclairent des transformations plus générales relatives au peuplement des villes : elles soulignent le rôle des institutions et de l'action publique dans le renforcement des dynamiques ségrégatives⁵.

Hémet et David Laitin suggèrent, au contraire, qu'il n'existe pas de discriminations dans l'accès au logement social : ALGAN Y., C. HÉMET, et D. LAITIN, « The Social Effects of Ethnic Diversity at the Local Level: A Natural Experiment with Exogenous Residential Allocation », *Journal of Political Economy*, 2016, vol. 124, n°3, p. 696-733.

¹ LAB'URBA (UNIVERSITÉ PARIS-EST), *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 pour le Défenseur des droits et le PUCA*, Paris, 2015, p. 46. Ces résultats ont été repris dans un rapport récent de la Cour des comptes qui conclut : « Si le système d'attribution permet effectivement de cibler les ménages à ressources modestes et relevant des catégories prioritaires, les situations les plus précaires rencontrent des difficultés particulières. Les plafonds de ressources apparaissent élevés au regard de la réalité des attributions : face à une demande exprimée très importante, la question du resserrement des plafonds de ressources doit être examinée en cohérence avec la situation de chaque bassin de vie et d'emploi » (COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, op. cit., p. 47). L'enquête Trajectoires et Origines (TeO) lancée par l'Institut national des études démographiques souligne par ailleurs que 13% des immigrés et 9% de leurs descendants ont le sentiment d'avoir connu une discrimination dans l'accès au logement. Parmi eux, respectivement 70% et 53% invoquent la couleur de peau ou l'origine comme motifs de discrimination, soit un chiffre 2,5 fois plus important que pour la population majoritaire (PAN KÉ SHON J.-L. et S. ROBELLO, « Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues », *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, document de travail INED, 2010, n° 168, p. 95-100).

² Voir le numéro spécial de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* « Les espaces de l'entre-soi », 2014/4, n°204.

³ Plusieurs thèses récentes ont analysé le processus de gentrification des espaces urbains : CLERVAL A., *La gentrification à Paris intra-muros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2008 ; COLLET A., *Génération de classes moyennes et travail de gentrification. Changement social et changement urbain dans le Bas Montreuil et à la Croix Rousse, 1975-2005*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2010 ; LAUNAY L., *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris Ouest Nanterre, 2011.

⁴ LELÉVRIER C., « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 2010, n° 140-141, p. 59-74. Sur le relogement des ménages prioritaires au titre du DALO dans les zones les plus pauvres des grandes agglomérations, voir WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit., p. 464 et suiv.; WEILL P.-E., « Qui a le droit... au logement opposable ? », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 31.

⁵ La ségrégation est entendue comme l'inégale distribution des groupes sociaux dans l'espace urbain (RHEIN C., « La ségrégation et ses mesures », J. BRUN et C. RHEIN (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 121-162). D'autres travaux mettent en avant les facteurs individuels de la ségrégation : SCHELLING T.C., *La tyrannie des petites décisions*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980. L'auteur montre comment une différence, même très faible, dans « le niveau de tolérance raciale » entre les groupes peut déboucher sur un degré élevé de ségrégation raciale.

Contrairement à d'autres secteurs de politiques publiques¹, la question de la fabrique des discriminations et des inégalités dans l'accès au logement social ne constitue donc pas un terrain d'étude vierge. Bien qu'ils établissent une relation claire entre mixité sociale, inégalités, discriminations et ségrégation, ces travaux ne permettent pas de rendre compte des mécanismes et des comportements qui les produisent. L'ouvrage de V. Sala Pala sur les attributions de logements sociaux à Marseille et Birmingham fait figure d'exception². Son enquête adopte une double perspective de sociologie des discriminations et de sociologie de l'action publique pour montrer comment l'action publique participe à la construction de frontières ethniques. L'absence de définition du principe de mixité sociale, conjuguée à l'incapacité des autorités locales à élaborer des normes d'attribution et à s'imposer auprès des bailleurs sociaux, participent à la construction de stratégies de peuplement ethnicisées fondées sur des préoccupations principalement gestionnaires. Afin de placer le « bon » candidat au « bon » endroit, les acteurs se livrent à un travail d'évaluation des situations qui consistent à formuler, à partir d'indices perceptifs (le patronyme, la couleur de peau, la tenue vestimentaire ou le comportement), des raccourcis et des stéréotypes permettant de qualifier et de catégoriser les dossiers pour distinguer ceux qui sont dignes d'être logés de ceux qui ne le sont pas : « Confrontés à des injonctions contradictoires, au manque de ressources et de temps, à la pression des usagers, les acteurs utilisent des « raccourcis cognitifs », des images, des codes institutionnalisés pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés »³. « À rebours du mythe républicain de l'indifférenciation ethnique, le critère de "l'origine" est [donc] saillant dans les représentations qui orientent les perceptions et les pratiques des acteurs »⁴. La croyance en une inadaptation culturelle des personnes d'origine étrangère donne lieu à des simplifications et des routines⁵ qui associent appartenance ethno-raciale, modes de vie et façons d'habiter. Pour le gestionnaire HLM, les minorités constituent des catégories (ou des profils) à risque⁶, dont il faut limiter la présence dans certains immeubles. En contexte d'incertitude, les agents de terrain se servent de caractéristiques visibles comme la couleur de peau ou la consonance patronymique pour inférer des caractéristiques non observables mais pertinentes pour eux. Ce raisonnement de type probabiliste appuie des discriminations statistiques. Elles doivent être

¹ Par exemple, JOBARD F. et S. NÉVANEN, « 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*, 2007, vol. 48, n° 2, p. 243-272.

² Toutefois, il ne permet pas de mettre en regard les processus d'attribution et leurs effets sur le peuplement : on ne sait pas bien ce que produisent ces pratiques sur la ségrégation urbaine.

³ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 24.

⁴ *Ibid.*, p. 139.

⁵ Les routines correspondent à des schémas cognitifs tenus pour acquis et produisant des effets propres indépendants de la volonté des acteurs qui les mettent en œuvre : ce sont des « schémas mentaux de mise en ordre des données » (LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, op. cit., p. 225).

⁶ Patrick Simon montre que la notion de risque est devenue une norme de gestion des organismes HLM. Le risque est à la fois politique, économique et sociologique (SIMON P., « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" », *Hommes et migrations*, 2003, vol. 1246, p. 76-91).

distinguées des discriminations pures (*pure discrimination*) théorisées par l'économiste Gary Becker comme relevant d'un certain goût des individus pour la discrimination¹.

V. Sala Pala soulève, en outre, la question de l'intentionnalité et de la responsabilité des acteurs dans la production et la reproduction des discriminations : sont-elles le fait d'individus et / ou d'institutions racistes ? Partant d'une discussion critique du concept anglo-saxon de racisme institutionnel², construit dans les années 1960 par des théoriciens du *Black Power*³, l'auteure élabore un cadre analytique qui distingue les processus de schématisation⁴, de catégorisation⁵, de stéréotypification⁶ et de racialisation⁷, non réductibles au racisme et au racisme institutionnel, définis de manière restrictive comme « des représentations sociales qui essentialisent des traits (biologiques ou culturels) et qui évaluent négativement des caractéristiques de ce groupe »⁸. Si des marques de racialisation et de racisme sont identifiées dans les discours des agents, elles ne sont pas généralisées. Elles circulent moins que les stéréotypes ethniques. Finalement, les discriminations ethniques apparaissent comme le fruit d'une coproduction mettant en jeu de nombreux acteurs bien au-delà des seuls salariés du logement social. V. Sala Pala conclut à l'existence d'une déconnexion entre le racisme et la discrimination : « les acteurs sociaux n'ont pas besoin d'être racistes pour discriminer »⁹. Ces résultats font écho aux travaux de sociologues américains¹⁰ sur les discriminations qui recourent

¹ On parle de discrimination statistique si « je refuse le candidat de la minorité X parce que je pense que les membres de ce groupe ont une probabilité plus grande que les autres de présenter telle ou telle caractéristique indésirable ». Au contraire, on parle de discrimination pure si « je refuse le candidat de la minorité X par hostilité envers les membres de ce groupe » (BONNET F., « Les discriminations ethniques dans le logement social », *Métropolitiques*, décembre 2013).

² SALA PALA V., « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards sociologiques*, 2010, vol. 39, p. 31-47 ; SALA PALA V., « Le racisme institutionnel dans les attributions de logement social. Une comparaison franco-britannique », *Hommes et migrations*, 2006, n° 1264, p. 103-112.

³ CARMICHAEL S. et C.V. HAMILTON, *Black Power: The Politics of Liberation in America*, Vintage Books, New York, 1967.

⁴ Les schémas sont définis comme des « cartes mentales partagées qui permettent aux acteurs d'interpréter les situations et l'orienter leurs acteurs » (SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, p. 76).

⁵ La catégorisation désigne une « classification (formelle et informelle) des individus ou objets en fonction de certaines caractéristiques » (*Ibid.*). On peut distinguer l'assignation de l'identification. L'assignation (*group-categorization*) désigne la manière dont l'action publique peut imposer une identité ou un rôle à des individus ou des groupes d'individus. L'auto-identification (*self-identification*) renvoie à la définition du groupe par ses membres. Dans le premier cas, l'identité de groupe est subie tandis que dans le second, elle est choisie. Les travaux de psychologie sociale soulignent néanmoins l'interdépendance des deux processus : « Individually, we identify ourselves, but we also identify others and are identified by them in turn, in the internal-external dialectic of self-image and public image » (JENKINS R., « Categorization: Identity, Social Process and Epistemology », *Current Sociology*, 2000, vol. 48, n° 3, p. 8).

⁶ Les stéréotypes sont entendus comme des « structures cognitives ordinaires contenant des connaissances, croyances, attentes relatives à un groupe social qu'elles soient positives ou négatives » (SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, p. 76).

⁷ La racialisation désigne des « représentations essentialisant les caractéristiques (biologiques ou culturelles) des membres d'un groupe social, que l'évaluation de ces caractéristiques soit positive ou négative » (*Ibid.*).

⁸ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, p. 76.

⁹ *Ibid.*, p. 180.

¹⁰ La littérature sur les discriminations est beaucoup plus développée aux États-Unis qu'en France. Ces travaux cherchent notamment à expliquer la persistance des discriminations malgré la baisse apparente du racisme

aux expressions de « *colorblind racism* »¹, de « *symbolic racism* »² ou de « *laissez-faire racism* »³ pour qualifier cette disjonction. D'autres chercheurs comme Devah Pager, Hana Shepherd et Lincoln Quillian⁴ préfèrent renoncer à la notion de racisme jugée trop problématique pour être une catégorie d'analyse et se concentrer sur les discriminations en tant que pratiques tangibles, mesurables et quantifiables. Les notions de discrimination systémique et de discrimination structurelle permettent de décrire les situations dans lesquelles les responsabilités individuelles sont difficiles à identifier. Elles soulignent le rôle des institutions dans leur production, y compris en l'absence d'intention explicite.

Encadré 0.2. Le débat race / ethnicité : un enjeu de définitions

Cette thèse entend éclairer les logiques de production et de reproduction des inégalités et des discriminations. Elle traite notamment des rapports de domination liés à la race et à l'ethnicité. Il est donc nécessaire de préciser les enjeux conceptuels que recouvrent ces deux notions. De façon générale, la race et l'ethnicité⁵ désignent des principes de catégorisation des groupes sociaux. En sciences sociales, elles sont étudiées comme des construits sociaux⁶ ayant un sens pour les individus, orientant certaines de leurs actions et correspondant à des mécanismes de stratification sociale. Trois éléments distinguent les deux notions⁷. Premièrement, le racial renverrait à des différences phénotypiques ou biologiques, comme la couleur de peau et la morphologie, alors que l'ethnique serait associé à des distinctions liées à l'origine, aux modes de vie et à la culture (religion, mœurs). Deuxièmement, les différences raciales seraient prétendues par des membres extérieurs au groupe tandis que les différences ethniques seraient revendiquées par les membres du groupe : l'un renvoie à des logiques d'assignation (elle est imposée), l'autre à des logiques d'auto-identification (elle est choisie). Troisièmement, les catégories raciales impliquent une hiérarchisation morale liée à l'histoire

(mesurée dans les enquêtes d'opinion). Parmi les principaux résultats, il apparaît que les populations noires et hispaniques disposent de moins d'informations sur les logements disponibles et sont plus systématiquement orientées vers les quartiers les plus pauvres (*racial steering*) (YINGER J., *Closed Doors, Opportunities Lost: the Continuing Costs of Housing Discrimination*, Russell Sage Foundation, New York, 1997 ; PAGER D. et H. SHEPHERD, « The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets », *Annual Review of Sociology*, 2008, vol. 34, p. 181-209).

¹ BONILLA-SILVA E., *Racism Without Racists. Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in the United States*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2003.

² KINDER D.R. et L.M. SANDERS, *Divided by Color. Racial Politics and Democratic Ideals*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

³ BOBO L., M. KRYSAN, H. SCHUMAN, et C. STEEH, *Racial Attitudes in America: Trends and Interpretations*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.

⁴ PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *American Sociological Review*, 2005, vol. 70, n° 3, p. 355-380.

⁵ « L'ethnicité est une forme d'organisation sociale, basée sur une attribution catégorielle qui classe les personnes en fonction de leur origine supposée, et qui se trouve validée dans l'interaction sociale par la mise en œuvre de signes culturels socialement différenciateurs » (POUTIGNAT P. et J. STREIFF-FÉNART, *Théories de l'ethnicité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 154).

⁶ Cette perspective, souvent qualifiée de constructiviste et de relationnelle, est dominante dans les travaux sur la race et l'ethnicité. Elle a été formalisée dans les travaux pionniers de Frederik Barth (BARTH F., *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Differences*, Bergen, Universitetsforlaget, 1969).

⁷ CORNELL S. et D. HARTMANN, « Conceptual Confusions and Divides: Race, Ethnicity, and the Study of Immigration », N. FONER et G. FREDERICKSON (dir.), *Not just Black and White. Historical and Contemporary Perspectives on Immigration, Race, and Ethnicity in the United States*, New York, Russell Sage Foundation, 2004, p. 23-41, cité dans SAFI M., *Les inégalités ethno-raciales*, Paris, La Découverte, 2013, p. 8-9.

du racisme et des rapports de domination, qui sont moins fortement associés à la notion d'ethnicité¹. La montée de la catégorie ethnique dans les travaux de sciences sociales, depuis les années 1970 aux États-Unis et 1980 en Europe, a d'ailleurs été dénoncée par certains auteurs comme une manière d'amoindrir la spécificité et la portée des enjeux raciaux². La distinction conceptuelle entre race et ethnicité renvoie à un débat à la fois théorique, empirique et politique, qui structure le courant des *ethnic and racial studies*. Dans la réalité sociale, ces trois axes de distinction sont étroitement imbriqués et difficilement dissociables : les caractéristiques phénotypiques peuvent constituer des marqueurs ethniques importants ; les discours sur l'origine et la différence culturelle peuvent également dissimuler des croyances racistes³. Afin de rendre compte des liens étroits entre ces deux dimensions, je fais le choix d'utiliser l'adjectif ethno-racial. Le concept d'ethnicité pourra également être mobilisé dans une acception élargie, qui intègre l'idée de race. Enfin, je ferai un usage indifférencié des termes minorité et immigré. Parler de minorité permet de souligner les rapports de pouvoir et de domination intrinsèques à la stratification ethno-raciale.

3) Au-delà de la littérature sur les attributions de logements sociaux

Les recherches sur les attributions de logements fournissent des résultats solides quant aux modalités de régulation de l'accès au logement et de ses effets en termes de peuplement. Elles négligent néanmoins trois dimensions, pourtant structurantes dans l'explication des logiques de tri et de sélection des ménages : l'étude des pratiques professionnelles, de l'imbrication des rapports sociaux et des régularités locales.

L'étude des pratiques professionnelles

Les approches et les méthodes mobilisées dans les travaux sur les attributions de logements conduisent à évacuer l'analyse du travail concret des professionnels de terrain. Centrés sur le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux, les travaux inscrits dans le cadre de la sociologie des organisations dressent un portrait relativement lisse et unifié des organisations HLM. Les acteurs y sont au mieux décrits à partir de leur position institutionnelle, au pire complètement absents de l'analyse⁴. Les travaux qui prennent pour angle d'attaque les questions de mixité sociale et de ségrégation se focalisent sur les registres de justification des acteurs⁵, les stratégies de peuplement et les formes d'éviction qu'elles provoquent, sans expliciter le passage des causes aux effets. Si l'analyse de V. Sala Pala articule plusieurs niveaux d'analyse – des salariés

¹ Aux États-Unis, la notion de race est associée à l'histoire de l'esclavage et de la ségrégation. La notion d'ethnicité renvoie à l'histoire de l'immigration. En France, le passé colonial complexifie cette distinction et confère à certains groupes immigrés venus d'anciennes colonies une couleur raciale.

² SAFI M., *Les inégalités ethno-raciales*, op. cit, p. 8. Voir aussi SABBAGH D., « La construction de l'identité raciale aux États-Unis : à propos de *Compter et classer : histoire des recensements américains* de Paul Schor (Paris, Presses de l'EHESS, 2009) », *La vie des idées*, mars 2010.

³ Dans le néoracisme ou le racisme culturel, la thématique de la différence culturelle a remplacé celle de la lutte entre les races. Dans les travaux américains, l'expression *covert racism* a été forgée pour analyser le phénomène en apparence contradictoire de déclin du racisme (*overt racism*) et de persistance des inégalités raciales.

⁴ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit ; HOUARD N., *Logement social, droit au logement, et mixité*, op. cit.

⁵ KIRSZBAUM T., « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles*, 2013, n° 13.

aux élus et aux dirigeants d'organismes¹ – elle reste en revanche focalisée sur le système local HLM sans étudier précisément les pratiques des gestionnaires. Elle souligne des variations individuelles dans les discours recueillis en entretien, mais n'étudie pas les comportements au guichet : « Ces choix méthodologiques permettent moins bien de rendre compte avec toutes les nuances nécessaires des variations individuelles des représentations et des pratiques [...] Ces variations individuelles peuvent tenir à différents facteurs : la position occupée au sein de l'institution, la trajectoire professionnelle et sociale, les convictions politiques, etc. Une enquête de type ethnographique serait ici indispensable pour les décrire et les interpréter de façon plus fine »². Cette thèse prend au sérieux la recommandation de V. Sala Pala.

Plusieurs travaux prennent, ensuite, comme point d'entrée les bailleurs sociaux. L'étude de Yan Maury met ainsi l'accent sur les formations, les parcours, les identités professionnelles des agents, les nouvelles formes d'organisation et de division du travail, mais son argumentation est centrée sur les reconfigurations de la place de l'utilisateur au sein des organismes et n'aborde pas les pratiques de tri et de sélection des agents. Dans le domaine plus large des études sur le logement, plusieurs auteurs s'inscrivent dans la lignée d'approches pragmatistes pour saisir les pratiques, les évaluations et les jugements des acteurs. Au début des années 1990, François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal³ ont ainsi mené l'enquête au sein d'un office public HLM en contexte de modernisation. Dans un rapport pour le Centre d'études de l'emploi, ils étudient les effets de l'introduction de ces mesures empruntées au secteur privé sur le fonctionnement concret du bailleur. De la même manière, un article publié en 1993⁴ par Philippe Warin analyse les relations de service au sein des organismes HLM comme des régulations par lesquelles les partenaires élaborent conjointement les règles du jeu, en fonction des normes et des règlements existants. Centrées sur les interactions entre agents et usagers, les problématiques développées dans ces travaux renvoient à des interrogations en termes de coordination et de régulation des activités de guichet. Trop éloignées de la thématique des attributions, elles ne permettent pas d'identifier les modalités de tri et de sélection à l'œuvre. Les dimensions territoriale et politique de l'activité sont passées sous silence.

¹ BELORGEY N., « De l'hôpital à l'état : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 2, p. 13-14. L'auteur distingue quatre niveaux d'étude de l'action publique : celui des destinataires des politiques publiques, celui des concepteurs (les instances qui édictent les règles), celui des acteurs publics de premier rang (les *street-level bureaucrats*) et celui des acteurs de deuxième rang (des intermédiaires multiples).

² SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 175.

³ EYMARD-DUVERNAY F. et E. MARCHAL, *S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires*, Rapport au Commissariat général au Plan, 1993.

⁴ WARIN P., « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n° 1, p. 69-95 ; WARIN P., *Le face à face des usagers et des agents du service public*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1992. Le sociologue identifie trois types de régulation principaux : la régulation par les implicites (normes inavouées, non-dits, non-décisions), la régulation par les arrangements coutumiers et la régulation par les principes moraux.

La thèse récente de Pierre-Edouard Weill sur le droit au logement opposable analyse successivement les jugements des acteurs investis dans le processus décisionnel, la fabrication des dossiers de recours au DALO, le rapport des ménages aux institutions et les effets spatiaux de leur relogement. L'auteur montre que « l'application du DALO tend à exclure les plus éloignés des institutions et les moins conformes aux attentes des acteurs du logement »¹. Focalisée sur une filière spécifique de l'accès au parc HLM, elle porte néanmoins sur des acteurs inédits et périphériques de la chaîne du logement (tribunaux administratifs, associations de lutte contre le mal-logement). Elle n'aborde ainsi que de manière incidente le fonctionnement concret des organismes HLM et le travail de sélection opéré, en amont et en aval des commissions de médiation. De son côté, Camille François a mené l'enquête sur le relogement de ménages dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine². Il intègre la question des pratiques, des positions et des dispositions des agents, et met au jour les rapports de force entre bailleurs et locataires. Son étude est néanmoins centrée sur un dispositif particulier de la politique du logement social, mis en œuvre de la filière d'attribution de droit commun. Ce dernier concerne une population déjà locataire du parc HLM et connue des services du bailleur. De nouveau, le centre de gravité de l'analyse est décalé par rapport au questionnement sur la régulation de l'accès au logement. En somme, la majorité des recherches sur les attributions de logement descend rarement au niveau du guichet : l'on sait finalement peu de chose de la manière dont les règles d'attribution sont élaborées et appliquées. Les marges de manœuvre des *street-level bureaucrats*, leurs propriétés sociales et leurs trajectoires professionnelles ne sont pas non plus au centre de ces travaux. Ce faible intérêt pour les pratiques et les représentations³ des agents HLM tranche avec l'abondante littérature qui s'est développée dans le cadre des travaux sur la *street-level bureaucracy*⁴.

¹ WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit., p. 281.

² FRANÇOIS C., « Au mépris des locataires. Infériorisation sociale et assignation résidentielle des relogés de la rénovation urbaine », *Genèses*, 2014, vol. 96, n° 3, p. 86-109.

³ Dans la thèse, la notion de représentation désigne « une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (JODELET D., *Les représentations sociales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p. 36).

⁴ MONJARDET D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996 ; DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit. ; SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; SPIRE A., *Accueillir ou reconduire: enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008 ; BELORGEY N., *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte, 2010 ; BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *Sociétés contemporaines*, 2011, vol. 82, n° 2, p. 31-58 ; SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Liber, 2012 ; SERRE D., *Les Couloirs de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Raisons d'agir, Paris, 2009 ; MAINSANT G., *L'État et les illégalismes sexuels. Ethnographie et sociohistoire du contrôle policier de la prostitution à Paris*, Thèse pour le doctorat de sociologie, IRIS-EHESS, Paris, 2012.

L'imbrication des rapports sociaux de classe, de race et de genre

Structurées autour de deux corpus distincts aux frontières relativement étanches, les recherches sur les attributions sont également marquées par un important cloisonnement de leurs approches. Un premier ensemble insiste sur la dimension socioéconomique des inégalités et renvoie aux travaux sur l'exclusion sociale. Un deuxième ensemble est centré sur la dimension ethno-raciale de la gestion des attributions et traite des pratiques discriminatoires. Il s'est développé plus tardivement, en réaction contre la lecture classiste des inégalités, longtemps dominante en sciences sociales. Liée au débat classe / race¹, cette déconnexion induit une séparation des deux dimensions et empêche de penser l'imbrication des rapports sociaux : l'entrée par les discriminations ethniques conduit à évacuer la dimension socioéconomique des attributions, quand les recherches sur l'accès au logement des personnes défavorisées laissent de côté la question minoritaire. D'autres travaux insistent au contraire sur le caractère multidimensionnel des inégalités sociales². À cet égard, le concept d'intersectionnalité³ permet de pointer les interdépendances et les articulations pratiques entre classe, race et genre. Joleen Kirschenman et Kathryn Neckerman ont ainsi conduit une enquête sur les discriminations à l'embauche en analysant les motivations des employeurs et leurs représentations stéréotypées des travailleurs. Elles montrent qu'il existe de fortes interactions entre les critères de race, de classe et de lieu de résidence : « Race is an important factor in hiring decisions. But it is not race alone: rather it is a complex interaction with employers' perceptions of class and space, or inner-city residence [...]. In fact, race was important because it signaled class and inner-city residence, which are less easy to observe directly. But employers also need class and space to draw distinctions within racial and ethnic groups; race was the distinguishing characteristic most often referred to, followed respectively by class and space »⁴. La question des déterminants de l'accès au logement social mérite donc d'être réinvestie dans une perspective

¹ Le débat classe / race oppose ceux qui expliquent la position minoritaire des immigrés par leurs positions sociales et ceux qui mettent davantage l'accent sur les effets de l'origine ethnique. C'est l'articulation des ordres de causalité entre classe et race qui est au cœur de ces discussions (SAFI M., *Les inégalités ethno-raciales*, op. cit., p. 14-15).

² Voir par exemple les travaux présentés lors des journées d'études « Minorisations en actes : classe, race, genre au prisme de l'ethnographie », organisées par Mathilde Darley, Jérémie Gauthier et Sarah Mazouz à Berlin, les 26 et 27 juin 2014.

³ La notion d'intersectionnalité permet d'insister sur la manière dont les membres des groupes minoritaires qui se trouvent au croisement de plusieurs rapports de domination sont les plus dominés. Dans un article désormais classique, Kimberlé Crenshaw montre ainsi que les femmes africaines-américaines sont au croisement du racisme et du sexisme. Leur identité intersectionnelle en tant que femmes et personnes de couleur conduit à une marginalisation de leurs intérêts et de leurs expériences (CRENSHAW K.W., « Cartographies des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur », *Cahiers du genre*, 2005, vol. 2, n° 39, p. 51-82). La notion d'intersectionnalité a cependant fait l'objet de nombreuses critiques (abstrait, antihistorique) (MAZOUZ S., « Faire des différences. Ce que l'ethnographie nous apprend sur l'articulation des modes pluriels d'assignation », *Raisons politiques*, 2015, vol. 2, n° 58, p. 75-89).

⁴ KIRSCHENMAN J. et K. NECKERMAN, « "We'd Love to Hire Them, But...": The Meaning of Race for Employers », C. JENCKS et P.E. PETERSON (dir.), *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institution, 1991, p. 204-209.

attentive à ces effets d'interactions, dont on peut penser qu'ils influencent le processus décisionnel au guichet.

L'étude des régularités locales

Enfin, les travaux sur les politiques d'attribution surestiment les variations locales¹ et individuelles sans interroger les régularités des pratiques et de leurs effets. Prenant appui sur des analyses localisées, les recherches inscrites dans le cadre de la sociologie des organisations décrivent la production d'ordres locaux plus ou moins autonomes et intégrés. Elles soulignent le poids des caractéristiques liées au « site » et au « statut »² pour expliquer les différences locales constatées. De son côté, V. Sala Pala note que « dans tous les organismes, qu'ils soient publics ou privés, les stratégies, processus et pratiques d'attribution présentent des traits communs [et] connaissent des contraintes communes »³. Elle montre l'importance des routines dans le travail d'attribution et souligne la circulation de certaines catégories susceptibles de produire des régularités au niveau local. Cela dit, son argumentation repose sur une comparaison de deux modèles nationaux d'intégration (français et britannique) et de deux agglomérations particulières (Marseille et Birmingham) : ce choix analytique et méthodologique ne lui permet pas de saisir les dynamiques locales de la gestion des attributions. Son enquête sur les discriminations ethniques souligne, en outre, la prégnance des catégories ethniques sans toutefois l'expliquer : l'on ne sait pas d'où viennent les stéréotypes et les catégorisations qui les fondent (médias, culture institutionnelle, etc.), s'ils sont mobilisés de la même manière, par tous et tout le temps, ni comment elles se diffusent au sein des organismes ou entre eux et leur environnement.

La discussion critique des travaux existants sur les attributions de logements permet d'esquisser de nouvelles pistes de recherche⁴. La première a trait aux logiques de sélection à l'œuvre dans l'accès au logement (comment sont définies les priorités d'attribution et par qui ?). La deuxième renvoie aux dynamiques locales de la gestion des attributions (comment expliquer les régularités observées, largement passées sous silence dans la littérature sur le logement social et les attributions ?). Pour répondre à ces interrogations, je fais le choix de mobiliser des approches théoriques non limitées à mon objet d'étude et d'articuler plusieurs niveaux d'analyse (micro, méso, macro). L'objectif est de réinvestir la question des catégorisations et des discriminations en décalant le regard habituellement porté sur les attributions, en insistant

¹ Jean-Philippe Brouant met ainsi en avant les variations locales dans l'application du droit au logement opposable : BROUANT J.-P., « La mise en oeuvre du DALO à l'épreuve des territoires », Paris, La Documentation française, 2011, p. 301-315.

² BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit.

³ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 133.

⁴ On peut également souligner que le secteur du logement social a connu d'importantes mutations au cours de la dernière décennie : inflation législative, renforcement de la territorialisation, diffusion des principes du *New Public Management*. La thèse en rend compte.

sur la construction des règles et les pratiques concrètes des acteurs. La thèse se situe dans le sillage des travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques et des recherches sur la *street-level bureaucracy*, qui ont fait l'objet d'un important essor depuis le début des années 1990.

C - Une sociologie de la mise en œuvre des politiques d'attribution et de ses dynamiques locales

Max Weber caractérise l'État moderne par l'exercice d'une domination légale rationnelle reposant sur la compétence de fonctionnaires à se référer à des règles impersonnelles¹. Cette conception de l'État et de l'action publique cantonne les acteurs de la mise en œuvre² dans un rôle d'application des règles. Pourtant, le pouvoir d'appliquer un principe général à un cas singulier ne constitue pas une activité neutre. Il ne renvoie pas à un simple exercice d'adaptation de la loi. Des distorsions sont constatées entre les décisions prises, les effets désirés et les effets produits, entre ce que l'administration déclare faire et ce qu'elle fait réellement. Tantôt expliqués par la multiplicité des échelons de gouvernement³ et les caractéristiques du contexte local⁴, tantôt par le rigorisme des agents de terrain (« personnalité bureaucratique »⁵) et leur tendance à interpréter les règles dans le sens qui leur est le plus avantageux⁶, ces écarts révèlent que « la réalité sociale d'une action publique se situe pour l'essentiel dans sa mise en œuvre (et les conséquences de celle-ci), [...] En-deçà on ne saisit au mieux que des annonces plus ou moins volontaristes dont les effets peuvent n'être que symboliques »⁷. « Ce que l'État laisse voir de lui-même se distingue beaucoup de ce que l'État fait [...] La démarche coutumière consiste à postuler la cohérence des objectifs que s'est donnée "la puissance publique". Ce n'est qu'ensuite que l'étude de la mise en œuvre ferait apparaître des difficultés, des incohérences ou des contradictions »⁸.

¹ WEBER M., *Économie et société /1. Les catégories de la sociologie*, op. cit.

² La mise en œuvre désigne un moment de « reformulation et de réémergence du problème et des solutions, [qui] influence directement les objectifs et les moyens de la politique initiale » (MÉGIE A., « Mise en œuvre », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 343-350).

³ PRESSMAN J.L. et A. WILDAVSKY, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or, why it's Amazing that Federal Programs Work at all. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press, 1973.

⁴ SELZNICK P., *T.V.A and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, University of California Press, Berkeley, Quid Pro, LLC, 1949.

⁵ MERTON R.K., « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, 1936, vol. 1, n° 6, p. 894-904 ; MERTON R.K., « Bureaucratie et personnalité », *Éléments de théorie et de méthode scientifique*, Plon, Paris, 1940.

⁶ BLAU P.M., *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in two Government Agencies*, Chicago, The University of Chicago Press, 1955.

⁷ LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, op. cit., p. 26.

⁸ JOBERT M. et P. MULLER, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p. 13-15.

Les analyses classiques de la mise en œuvre (*implementation studies*)¹ ont adopté une approche que l'on peut qualifier de « dualiste »², consistant à analyser l'action publique en termes de succès ou d'échec. Elles mettent en évidence des décalages entre les objectifs officiels de la politique et ses applications, et les imputent à un « déficit de mise en œuvre »³. Elles appréhendent les comportements des acteurs de manière dichotomique en termes de respect ou de non-respect des normes. Cette approche est non seulement empreinte de normativité – les écarts sont interprétés en fonction d'une certaine idée de ce que l'administration devrait faire – mais elle ne permet pas non plus de rendre compte des pratiques professionnelles et des conditions dans lesquelles elles sont menées. Pour le cas qui nous intéresse, l'enjeu est davantage de saisir les modalités concrètes de production du droit⁴. De ce point de vue, la thèse s'éloigne des logiques d'analyse suivies par les travaux classiques sur la mise en œuvre pour placer la question des pratiques professionnelles au centre (1) et proposer des pistes d'explication aux régularités constatées au niveau des *outcomes* de la politique (2).

¹ VAN METER D.S. et C.E. VAN HORN, « The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework », *Administration & Society*, 1975, vol. 6, n° 4, p. 445-488; MATLAND R.E., « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, vol. 5, n° 2, p. 145-174; PETERS G.B. et J. PIERRE, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, 2012.

² BORELLE C., « Qualifier des cas, produire concrètement des droits. Le cas du handicap », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 213.

³ L'ouvrage de J. Pressman et A. Wildavsky est emblématique de cette approche. Publié en 1973, *Implementation* fait le récit de la mise en œuvre du programme fédéral EDA (*Economic Development Administration*) à Oakland en Californie. Destiné à favoriser l'embauche des chômeurs de longue durée issus des minorités (noire notamment), cette politique s'est révélée inefficace localement. Les auteurs imputent cet échec à l'incapacité des dirigeants à suivre l'exécution de leurs décisions. Ils insistent sur la multiplicité des acteurs (une quinzaine de participants) et des échelons (plus de soixante-dix étapes), ainsi que sur les conflits qui peuvent exister entre eux. Ils concluent que plus la distance entre les lieux de décision et de mise en œuvre est importante, plus les niveaux d'exécution sont importants et imbriqués, plus le nombre de points de rencontre (*clearance points*) entre des participants nombreux et indépendants est élevé, plus l'application de la décision est difficile.

⁴ Sur les liens entre sociologie de l'action et sociologie du droit, voir les travaux récents de Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard : BAUDOT P.-Y. et A. REVILLARD, « Entre mobilisations et institutions. Les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, n° 4, p. 9-33 ; BAUDOT P.-Y. et A. REVILLARD, « Introduction. Une sociologie de l'État par les droits », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 11-58.

1) Saisir les déterminants des pratiques professionnelles

« I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administration. These decision-making arenas are important, of course, but they do not represent the complete picture. [...] Similarly, we know that service bureaucracies consistently favor some clients over others, despite official policies designed to treat people alike. To understand how and why these organizations sometimes perform contrary to their own rules and goals, we need to know how the rules are experienced by workers in the organization, what latitude workers have in acting on their preferences, and what other pressures they experience » (LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, p. xiii).

La sociologie des organisations et les recherches sur la *street-level bureaucracy* montrent que les agents de base disposent toujours de marges de manœuvre dans la fabrique de l'action publique. Le guichet constitue une « zone d'incertitude » dans l'organisation¹. Les politiques publiques s'accomplissent pour l'essentiel dans les rapports qu'entretiennent les agents avec les bénéficiaires. Pour saisir l'État « en action »² ou « au concret »³, il convient donc de s'intéresser à ce qui se déroule au guichet des administrations, entendu comme la scène qui matérialise les relations entre l'État et les citoyens⁴. Cette approche, synthétisée dans l'ouvrage classique de Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individuals in the Public Services*, invite à étudier les agents au contact direct des citoyens comme des *policy makers*, dont les activités constituent un rouage essentiel de la fabrique des politiques publiques : « It is only in the interaction between caseworkers and clients that formal policy comes to life »⁵.

Les *street-level bureaucrats*⁶ sont des professionnels de terrain qui interagissent directement avec les citoyens et disposent d'une discrétion substantielle dans l'exécution de leur travail⁷. Ils apprécient les situations, qualifient et catégorisent les dossiers à partir de

¹ « [Il] n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites ou désincarnées » (CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 29).

² JOBERT M. et P. MULLER, *L'État en action*, op. cit.

³ PADIOLEAU J.-G., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

⁴ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », op. cit., p. 265.

⁵ RICE D., « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State », op. cit., p. 1039.

⁶ L'ouvrage de M. Lipsky repose sur une comparaison de plusieurs professions (policiers, enseignants, travailleurs sociaux, assistants juridiques) : « These are the schools, police and Welfare departments, lower courts, legal services offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions ». Il évoque également plus largement « many other employees who grant access to government programs and provide services within them » (LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, op. cit., p. 11).

⁷ « Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study. Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force are called street-level bureaucracies » (*Ibid.*, p. 3.).

« savoirs pratiques locaux »¹ : « In their encounters with bureaucracies [*people*] are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots. The processing of *people* into clients, assigning them to categories for treatment by bureaucrats, and treating them in terms of those categories, is a social process. Clients characteristics do not exist outside of the process that gives rise them »². En tant qu'agents du *front-office* et de *back-office*, au contact direct des demandeurs de logement, les salariés du logement social peuvent être considérés comme des *street-level bureaucrats* : les ressources qu'ils doivent distribuer sont en situation de rareté ; la demande à laquelle ils doivent faire face est au contraire insatiable ; les objectifs affichés par les décideurs nationaux sont flous, ambigus et non hiérarchisés ; leur performance est difficilement mesurable ; les organismes HLM fournissent des produits que les clients ne peuvent pas obtenir ailleurs ou de façon équivalente³.

Evelyn Z. Brodtkin approfondit le cadre de M. Lipsky en remplaçant la notion de *street-level bureaucracy* par celle de *street-level organization*, afin de saisir les transformations contemporaines de l'action publique. Partant de l'idée que l'État a en partie laissé la *front-line* des services publics à d'autres acteurs que les fonctionnaires, ce terme permet d'intégrer les acteurs privés⁴ et associatifs⁵, dans l'analyse, qui comme les administrations publiques jouent un rôle d'interface entre l'État, les politiques publiques et les citoyens⁶. La thèse s'inscrit dans cette conception élargie de la *street-level bureaucracy* : elle appréhende les bailleurs sociaux, de statut public ou privé, comme des *street-level organizations*⁷.

¹ INFANTINO F. et A. REA, « La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 67-78. Dans cet article, les deux auteurs mettent en évidence la primauté des savoirs pratiques locaux sur les savoirs institués (les lois, les circulaires, les règlements).

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 59.

³ Ce sont les principales caractéristiques des *street-level bureaucrats* (*Ibid.*, p. 27-28).

⁴ BRODKIN E.Z., « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, 2012, vol. 72, n° 6, p. 940-949.

⁵ LIPSKY M. et S. RATHGEB-SMITH, *Non-Profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press, 1993; MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M. et D. JOHNSON, « For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17, n° 2, p. 189-211 ; BRODKIN E.Z. et M. MAJMUNDAR, « Administrative Exclusion », *op. cit.* ; WEILL P.-E., « Quand les associations font office de *street-level bureaucracy*. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail*, 2014, vol. 56, n° 3, p. 298-319.

⁶ « Aujourd'hui, la mise en œuvre des politiques s'effectue à travers une variété de formes d'organisation, non seulement des administrations publiques, mais aussi les ONG, les associations, les entreprises à but lucratif et des arrangements mixtes public-privé. En outre, la gestion et la gouvernance de la mise en œuvre des politiques publiques ont changé » (BRODKIN E.Z., « Les agents de terrain, entre politique et action publique (entretien avec Pierre-Yves Baudot) », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 12).

⁷ D'autres travaux proposent de combiner les approches en termes de *street-level bureaucracy* et celles sur gouvernance pour prendre en compte les changements des politiques publiques : HUPE P. et M. HILL, « Street-Level Bureaucracy and Public Accountability », *Public Administration*, 2007, vol. 85, n° 2, p. 279-299 ; DUROSE C., « Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance », *Political Studies*, 2011, vol. 59, p. 978-995.

Tableau 0.5. Caractéristiques et rôle des *street-level bureaucrats*¹

Caractéristiques des <i>street-level bureaucrats</i>	Rôle des <i>street-level bureaucrats</i>
Le contenu des activités des <i>street-level bureaucrats</i> ne peut pas être totalement défini par l'organisation ni contrôlé par leurs supérieurs hiérarchiques.	Les <i>street-level bureaucrats</i> ont des marges de manœuvre dans l'exercice de leurs activités (pouvoir discrétionnaire).
Le travail des <i>street-level bureaucrats</i> est en partie coproduit avec d'autres acteurs, notamment les bénéficiaires des politiques publiques.	Les comportements des <i>street-level bureaucrats</i> varient en fonction des interactions au guichet, ils conservent une part d'imprévisibilité.
Les comportements au guichet sont difficiles à observer et à contrôler.	Les <i>street-level bureaucrats</i> ont la possibilité d'interpréter les politiques publiques et de développer des pratiques qui peuvent être contraires à ce qui est prescrit.
Les objectifs de performance fixés aux <i>street-level bureaucrats</i> sont souvent contestés. Les instruments mis en place pour les atteindre sont utilisés de façon incertaine.	Les <i>street-level bureaucrats</i> doivent souvent composer avec des objectifs concurrents voire contradictoires entre eux, ils peuvent être évalués par des acteurs multiples aux intérêts divers.
Les ressources disponibles pour atteindre les objectifs de politiques publiques sont limitées.	Les <i>street-level bureaucrats</i> doivent rationner les ressources dont ils disposent (temps, attention).
De par leur position, les <i>street-level bureaucrats</i> représentent l'État au plus des citoyens-usagers.	Les <i>street-level bureaucrats</i> sont responsables des programmes publics auprès des usagers.
Les décisions des <i>street-level bureaucrats</i> ont des conséquences pour l'ensemble des usagers de la politique publique.	En mettant en œuvre des politiques publiques, les <i>street-level bureaucrats</i> participent à la construction de groupes sociaux et au traçage de frontières entre ceux qui bénéficient de la politique et ceux qui n'y ont pas accès.

Habituellement, les marges de manœuvre des agents se déploient d'autant plus que ceux qui appliquent les normes sont loin du regard de ceux qui les énoncent². Cet espace d'autonomie varie en fonction des contextes locaux et des organisations : « Discretion is a relative concept », souligne M. Lipsky³. Le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* ne peut donc être appréhendé comme un postulat de départ mais doit être étudié comme un enjeu faisant l'objet de réformes et cristallisant des rapports de pouvoir⁴. L'objectif est de voir comment il s'exerce, à quels moments, sur quelles populations, quels territoires et avec quels effets⁵. Cette thèse plaide pour une analyse des comportements au guichet, qui intègre les dimensions territoriale et organisationnelle de la mise en œuvre (a). Elle porte également sur la construction des

¹ D'après PETERS G.B. et J. PIERRE, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, 2012, p. 306.

² DE BARROS F., « Les acteurs municipaux et "leurs" étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », *Genèses*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 42-62.

³ LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 15.

⁴ BAUDOT P.-Y. et L. OULD-FERHAT, « L'administration à l'épreuve du savoir », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 1-7.

⁵ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 275.

pratiques professionnelles. Les travaux existants mettent en exergue plusieurs facteurs explicatifs¹ : le fonctionnement organisationnel, les prescriptions hiérarchiques, les procédures, les règlements et les dispositifs de gestion (savoirs formels)²; les jugements et les catégorisations sur les clients (savoirs informels) qui dépendent eux-mêmes des dispositions sociales des agents, de leurs trajectoires professionnelles et de leurs positions institutionnelles; l'environnement sociotechnique et les comportements des usagers, enfin, qui peuvent choisir de se conformer aux attentes de l'institution, de les contourner ou de les négocier. Ces quatre explications sont souvent énoncées de façon concurrente et sans hiérarchisation (tableau 0.6). Cette thèse les examine successivement sans présupposer de la prépondérance de l'une sur l'autre : il s'agit d'identifier celle qui prime dans les modalités de tri et de sélection des demandeurs de logement.

**Tableau 0.6. Les déterminants des pratiques professionnelles des agents de terrain
(Premier axe de questionnement de la thèse)**

Approches	Déterminants des pratiques professionnelles
Sociologie du guichet inscrite dans une perspective de sociologie des organisations.	Le contexte organisationnel : les règles, les procédures, les budgets, les conditions de travail.
Sociologie du guichet inscrite dans une perspective de sociologie critique.	Les propriétés sociales des agents, les trajectoires professionnelles, les appartenances générationnelles et les conceptions du métier.
Sociologie du guichet inscrite dans une perspective de sociologie interactionniste.	L'environnement sociotechnique.
Sociologie des rapports aux institutions.	Comportements des bénéficiaires des politiques publiques, qui dépendent des propriétés sociales des clients, de leurs trajectoires individuelles et des ressources dont ils disposent.

a) Une approche dynamique du pouvoir discrétionnaire

Le pouvoir discrétionnaire désigne en droit le pouvoir reconnu de l'administration d'agir, de s'abstenir ou de décider en se fondant sur sa propre appréciation dans le cadre défini par la loi. En sociologie, il correspond à « la manière dont les agents administratifs peuvent, y compris lorsqu'ils occupent des positions subalternes, décider et pas seulement exécuter »³. Il correspond à « la part d'invention [et] de création qui échappe ou résiste à la prescription »⁴.

¹ RICE D., « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State », *op. cit.*, p. 1039.

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

³ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 275.

⁴ WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 441.

L'autonomie dont disposent les agents est une ressource qu'ils cherchent à préserver¹, un enjeu de pouvoir au sens de Michel Crozier et Erhard Friedberg². Les « zones d'incertitude » ou « marges de liberté » sont irréductibles au fonctionnement de l'organisation³ – à tous les échelons, les acteurs ont la possibilité de recourir à des arrangements ou des passe-droits⁴ – et doivent être analysées comme des « opportunités stratégiques » : le pouvoir provient de la capacité à contrôler la zone d'incertitude. Cette entrée permet de circonscrire la marge de jeu des acteurs au sein des organisations⁵, des systèmes d'acteurs concrets⁶ et des ordres locaux⁷. La production institutionnelle de la discrétion doit, en effet, être appréhendée à plusieurs échelles. Au niveau méso, tout d'abord, les marges de manœuvre des bailleurs sociaux dépendent des configurations locales dans lesquelles ils s'inscrivent et des modalités d'association avec les élus et les réservataires. Au niveau micro, ensuite, l'autonomie des *street-level bureaucrats* dépend de leurs conditions de travail. Ils sont soumis à des contraintes locales et institutionnelles qui limitent l'étendue de leurs marges de manœuvre : “ Personal preference is not irrelevant, but it is mediated by organizational conditions [...] On contrast to examples of exceptionalism in street-level practice, the power of organizational conditions to affect choice is revealed in the development of routine patterns of informal practice”⁸; “Street-level

¹ ABBOTT A., *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

² Le pouvoir est « une relation d'échange, [...] de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées ». Cette relation est réciproque et déséquilibrée (CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, *op. cit.*, p. 65).

³ Erving Goffman montre que dans toutes les institutions, même totales (asiles, hôpitaux psychiatriques, prisons), l'individu peut manifester de la distanciation : il est toujours capable « d'adopter une position intermédiaire entre l'identification et l'opposition à l'institution et prêt, à la moindre pression, à réagir en modifiant son attitude dans un sens ou dans l'autre pour retrouver son équilibre » (GOFFMAN E., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres exclus*, Paris, Éditions de minuit, 1968, p. 373). E. Goffman distingue les adaptations primaires des adaptations secondaires. Les premières renvoient au cas où les individus se conforment au rôle prescrit. Les adaptations secondaires désignent « toute disposition habituelle permettant à l'individu d'utiliser des moyens défendus, ou de parvenir à des fins illicites (ou les deux à la fois) et de tourner ainsi les prétentions de l'organisation relatives à ce qu'il devrait faire ou recevoir, et partant à ce qu'il devrait être » (*Ibid.*, p. 245). E. Goffman distingue ensuite deux types d'adaptations secondaires selon leur caractère intégré (quand l'individu accepte les structures institutionnelles existantes) ou désintégrant (quand l'individu cherche à remettre en cause de façon radicale le fonctionnement de l'institution) (*Ibid.*, p. 255).

⁴ BOURDIEU P., « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, vol. 81, n° 1, p. 86-96.

⁵ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963 ; THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

⁶ WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 8, n° 3, p. 249-275 ; CROZIER M. et J.-C. THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32 ; GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976 ; DURAN P. et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *op. cit.*

⁷ L'ordre local désigne un contexte d'action marqué par de fortes interdépendances entre acteurs. Il est structuré par des règles et des procédures à l'intérieur desquelles des marges de liberté sont laissées à la disposition des acteurs (FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993).

⁸ BRODKIN E.Z., « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, n° 2, p. 260.

bureaucrats do not necessarily do what they want, they do what they can”¹. La complexité des tâches et l’abondance des règles contribuent également à la production de ces aménagements : les agents peuvent ignorer certains dispositifs ou en invoquer d’autres de façon sélective² ; ils peuvent exercer leur métier à l’abri des procédures de contrôle, dans le cadre de la relation de guichet. Pour M. Lipsky, le pouvoir discrétionnaire est un problème de choix rationnel : face au manque de ressources et d’informations, les professionnels de terrain sont pris dans des dilemmes et des tensions qui les conduisent à développer des « mécanismes d’adaptation » (*coping mechanisms*) fondés sur des catégories, des routines, des stéréotypes et des raccourcis (*shortcuts*)³. Compte tenu de la structure d’incitations au sein de l’organisation (qui ne valorise pas la prise de risque), les *street-level bureaucrats* procèdent à des calculs coûts-bénéfices qui les amènent à prioriser les « bons » dossiers, c’est-à-dire ceux qui paraissent les moins problématiques et les plus rapides à traiter, au détriment des autres. Cet effet d’écémage a pour conséquence de faire bénéficier les dispositifs d’aide aux mieux lotis et d’exclure les plus modestes⁴.

Les réformes de modernisation ont également cherché à cadrer les activités de guichet pour réduire ces zones d’incertitude⁵. Mais les orientations prises poursuivent des buts antagonistes : elles renforcent les contrôles, les indicateurs et les chaînes hiérarchiques dans une perspective inspirée du *New Public Management*⁶, tout en augmentant la responsabilité des niveaux inférieurs de l’organisation⁷. Les effets de cette managérialisation de l’action publique sont

¹ BRODKIN E.Z., « Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration », *Social Service Review*, 1997, vol. 71, n° 1, p. 1-33.

² « The ambiguity and unclarity of goals and the unavailability of appropriate performance measures in street-level bureaucracies is of fundamental importance not only to workers’ job experiences, but also to managers’ ability to exercise control over policy » (LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 40).

³ LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

⁴ BRODKIN E.Z. et M. MAJUMDAR, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, vol. 20, n° 4, p. 827-848.

⁵ BEZES P., *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009 ; POLLITT C. et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

⁶ Le *New Public Management* est une doctrine mêlant des prescriptions issues de théories économiques, de savoirs managériaux et de bonnes pratiques internationales. Ses promoteurs insistent généralement sur trois principes : la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle d’une part, et les fonctions de mise en œuvre et d’exécution d’autre part ; la fragmentation des grandes bureaucraties en unités administratives autonomes chargées d’une politique publique ; le renforcement des responsabilités et de l’autonomie des gestionnaires en charge de leur mise en œuvre, auxquels sont fixés des objectifs de résultats (BEZES P., D. DEMAZIÈRE, T. LE BIANIC, D. BENAMOUZIG, F. PIERRU, et J. EVETTS, « Dossier-débat : New Public Management et professions dans l’État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348 ; BRODKIN E.Z., « Policy work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *op. cit.*)

⁷ BRODKIN E.Z., « Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17, n° 1, p. 1-17 ; LAVITRY L., « Le jugement d’employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 53-65.

largement débattus dans la littérature¹ : d'un côté, le traitement des dossiers est soumis à des objectifs chiffrés et des procédures standardisées qui visent à profiler et filtrer les publics-cibles ; de l'autre, les nouveaux instruments et dispositifs renforcent le rôle des agents de terrain en les incitant à recueillir des indices sur les personnes reçues, au-delà des papiers demandés. Les organismes HLM n'ont pas échappé à ces évolutions. Des indicateurs de performance, des dispositifs de contrôle et d'évaluations personnelles ont été introduits pour optimiser les rendements de gestion des dossiers. Le développement d'une rationalité centrée sur la gestion des risques a également conduit à une reconfiguration des services de gestion locative, des formes de la division du travail, des conditions de formation et de recrutement des agents. Ces changements ont pris des formes plurielles et ambivalentes selon les bailleurs sociaux, oscillant entre une volonté de responsabiliser les *street-level bureaucrats* et un souci de diminuer leur autonomie. Ils ont modifié l'organisation de la sélection des dossiers en renforçant l'impératif de commercialisation des logements et en favorisant la prévention des risques locatifs (impayés de loyer, troubles de voisinage). Cette thèse analyse leurs effets sur le travail concret des agents et sur leurs marges de manœuvre.

b) Sur « la ligne de front »² de l'action publique

Au-delà du pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats*, c'est la question des déterminants des pratiques professionnelles qui nous intéresse : comment les agents procèdent-ils pour trier et sélectionner les futurs locataires HLM ? Quatre explications sont proposées dans la littérature. La première s'inspire de la sociologie des organisations et met l'accent sur le contexte organisationnel, les prescriptions hiérarchiques et les instruments de gestion. La deuxième explication s'inscrit dans le cadre d'une sociologie critique du dévoilement³. Elle fait du guichet « un dispositif de gouvernement »⁴ et un lieu de classement social marqué par de fortes asymétries institutionnelles⁵ où se cristallisent des rapports de domination (de classe, de race et de genre) et des formes de violence symbolique. Prenant appui sur une approche foucauldienne du contrôle social, certains auteurs vont jusqu'à défendre l'idée que le guichet est un instrument de normalisation et de disciplinarisation des couches sociales précarisées dans une perspective à la fois paternaliste et raciste⁶. Reprochant à la sociologie des organisations de

¹ EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, 2004, vol. 34, n° 6, p. 871-895.

² Expression empruntée à CEFAÏ D. et E. GARDELLA, *L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte, 2011, p. 347.

³ DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*

⁴ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, *op. cit.*, p. 266.

⁵ La notion d'asymétrie institutionnelle permet de décrire les rapports de pouvoir et de savoir entre agents et usagers. La domination des premiers sur les seconds s'exerce de différentes manières : asymétrie d'informations, capacité d'assignation d'une identité administrative, etc.

⁶ Cette approche a surtout été développée aux États-Unis autour des travaux sur le *neoliberal paternalism* : « In what follows, we show how such efforts are plagued by contradictions, perversities, and failures, yet, at the same

réduire les agents à leur position professionnelle et aux dispositifs d'encadrement¹, ces travaux soulignent l'influence des propriétés sociales, des trajectoires individuelles et des appartenances générationnelles sur la manière dont les agents conçoivent leur métier et agissent face aux usagers². Les différentes manières dont ils endossent le rôle bureaucratique (souplesse / rigidité, distanciation / empathie, tension / coopération³) dépendent de « [leur] investissement dans l'institution »⁴. Elles sont le résultat d'un jeu dialectique entre des prescriptions objectivées et des dispositions intériorisées. Les logiques d'apprentissage, de transmission, d'intériorisation et d'appropriation des normes y sont analysées à l'aune des dispositions individuelles des agents.

Une troisième explication souligne l'importance de l'environnement sociotechnique dans la décision réglementaire. Moins centrée sur le bureaucrate, elle appréhende le travail administratif pour lui-même à partir de « l'agencement, [de] l'organisation, [du] collectif composé de ressources hétérogènes d'humains et de non-humains »⁵. Dans des perspectives inspirées de l'interactionnisme symbolique et de l'ethnométhodologie, elles proposent des

time, "succeed" in shaping service provision so that street-level bureaucrats use their disciplinary powers to enforce work and penalize the most vulnerable segments of the poor » (SOSS J., R.C. FORDING, et S.F. SCHRAM, *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011, p. 204). En France, Camille François affirme, par exemple, que « les dispositifs de la politique du logement ne se contentent pas de disqualifier et d'exclure [...] Ils produisent et normalisent les familles en les dispersant ou en les regroupant afin qu'elles s'adaptent aux attentes morales et comptables de leurs agents » (FRANÇOIS C., « Produire et normaliser les familles par le logement. L'exemple du travail de relogement dans la rénovation urbaine », *Mouvements*, 2015, vol. 2, p. 36-42). Voir également CHELLE E., *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

¹ SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 17.

² DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit. ; CARTIER M., *Les facteurs et leurs tournées: un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003 ; SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit. ; SPIRE A., *Accueillir ou reconduire*, op. cit. ; MAINSANT G., « L'État en action: classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 4, n° 72, p. 37-57 ; SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Liber, 2012 ; GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Saint-Quentin-en-Yvelines, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2012 ; FRANÇOIS C., « Disperser les ménages : groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve de la démolition d'un grand ensemble », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. 204, n° 4, p. 102 ; DARLEY M., « Les coulisses de la nation. Assignations genrées et racialisées dans les pratiques d'assistance aux étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, 2014, vol. 94, n° 2, p. 19-40.

³ Vincent Dubois recourt à l'image des « deux corps du guichetier » pour souligner la variabilité des pratiques au guichet et la manière dont les professionnels alternent « entre le registre officiel de la règle et la fonction institutionnelle, et celui de l'engagement personnel qui, de la mobilisation des expériences personnelles aux petits arrangements avec la règle, peut fonder une forme de charisme bureaucratique. C'est la maîtrise (pas nécessairement consciente) de ce double jeu qui constitue la compétence professionnelle des agents » (DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit., p. 22). Plusieurs auteurs ont également élaboré des typologies d'agents visant à décrire et expliquer le rapport au droit différencié des *street-level bureaucrats* et les variations de leurs pratiques (SPIRE A., « L'asile au guichet : la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, p. 4-21 ; WATKINS-HAYES C., *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009).

⁴ LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 12.

⁵ WELLER J.-M., « Enquêter sur l'Administration ou l'énigme du travail administratif », op. cit., p. 228.

descriptions fines de scènes de travail et soulignent les dimensions cognitives et matérielles des activités. Elles consistent à « observer les bureaucrates au travail [...], leurs raisonnements et leurs techniques, faites de dossiers à fabriquer, de papiers à traiter, d'informations à saisir »¹, là où la sociologie critique éclaire la production des inégalités sociales.

La quatrième explication met l'accent sur l'attitude des gouvernés vis-à-vis de l'action publique. Encore peu nombreux en sociologie de l'action publique², ces travaux analysent le rapport ordinaire des publics-cibles aux institutions et aux dispositifs censés orienter leurs conduites³. Écornant la figure de l'utilisateur standardisé et passif, ils font de l'action publique le résultat d'une coproduction entre agents et usagers⁴. Par leur expérience des politiques publiques et les significations qu'ils leur confèrent, ces derniers contribuent à les fabriquer :

¹ Pour une revue de littérature de ces travaux, voir JEANNOT G., « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus? », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 1, p. 123-140 ; WELLER J.-M., « Enquêter sur l'Administration ou l'énigme du travail administratif », *op. cit.* Pour quelques exemples de ces travaux, voir JOSEPH I. et G. JEANNOT, *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS, 1995 ; WELLER J.-M., *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, *op. cit.* ; HANIQUE F., *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*, Erès, Ramonville-Saint-Agne, 2004 ; WELLER J.-M., « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, 2012, n° 171, p. 67-101 ; WELLER J.-M., « L'aménagement des bureaux et l'accueil du public. Le cas de la Sécurité sociale de 1945 aux années 2000 », *La nouvelle revue du travail*, 2016, vol. 9. Pour une perspective historique sur les techniques d'écriture, voir FRAENKEL B., *La signature, genèse d'un signe*, Gallimard, Paris, 1992 ; GARDEY D., *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008.

² « En France, on observe que la science politique a connu un développement autonome des recherches sur l'action publique d'une part, et sur les attitudes et les comportements des citoyens d'autre part. Comme si on pouvait de bon droit (scientifiquement parlant) expliquer l'action publique sans référence aux attitudes des gouvernés, et comprendre les représentations et comportements des citoyens sans référence aux décisions et aux discours de ceux qui les gouvernent » (DUCHESNE S. et P. MULLER, « Représentations croisées de l'État et des citoyens », P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 35).

³ On se focalise ici sur les travaux qui analysent les pratiques des publics et leurs conséquences sur la fabrique de l'action publique. Il existe d'autres types de recherche centrés sur les liens entre action publique et représentations sociales ou entre action publique et opinion publique. Les travaux sur les *policy feedbacks*, par exemple, analysent la manière dont l'expérience des politiques publiques façonne les représentations qu'ont les citoyens de l'État et des administrations publiques et informe plus largement leur rapport au politique. Par exemple, SOSS J. et S. SCHRAM, « Chapter 5. A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback », J. SOSS, J.S. HACKER et S. METTLER (dir.), *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*, New York, Russell Sage, New York, 2007, p. 99-118 ; METTLER S., *Soldiers to Citizens: the G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; WEAVER V.M. et A. LERMAN, « Political Consequences of the Carceral State », *American Political Science Review*, 2010, vol. 104, n° 4, p. 817-833 ; CAMPBELL A.L., *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, The Princeton University Press, 2011 ; SCHNEIDER A.L. et H.M. INGRAM, *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*, New York, SUNY Press, 2012 ; CAMPBELL A.L., « Policy Makes Mass Politics », *Annual Review of Political Science*, 2012, vol. 15, p. 333-351. Pour une revue de littérature en langue française de ces travaux, voir SPIRE A., « État des lieux. Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 4, n° 4, p. 141-156. D'autres travaux étudient la réactivité des gouvernants aux préférences collectives dans une perspective centrée sur l'opinion publique et l'imputabilité de l'action publique (en termes de *responsiveness*). On peut enfin mentionner les recherches de plus en plus nombreuses sur la démocratie participative et la contribution des citoyens à l'action publique par le biais notamment des procédures de concertation.

⁴ WELLER J.-M., « Usagers comme ils disent », *Vacarme*, 2000, vol. 12, p. 21.

« Une politique publique est appropriée et co-construite par ses ressortissants »¹. L'étude de « ce que l'action publique fait aux administrés et [de] ce que les administrés font à l'action publique »² permet de pointer leurs rapports différenciés aux institutions et la pluralité de leurs comportements. Des attitudes de conformation, de négociation, de contournement³, d'opposition⁴ et de non-demande⁵ sont constatées : « [Les ressortissants ne sont pas] une cire molle dans laquelle s'inscrirait identiquement l'empreinte de l'institution »⁶. Les tactiques déployées pour appuyer un dossier ou contourner une règle supposent des ressources (savoir-faire, savoir-être) inégalement réparties entre les individus : en fonction de leurs propriétés sociales, de leur trajectoire individuelle, de leur appartenance générationnelle ou de leur origine ethnique⁷, ils ne disposent pas des mêmes capacités à s'accommoder des dispositifs institutionnels.

Les quatre explications proposées mettent donc tour à tour l'accent sur le rôle de l'organisation, du bureaucrate, du travail administratif et de l'usager. Ces approches sont cloisonnées, énoncées de façon concurrente et non hiérarchisée. Centrée sur les jeux d'acteurs, les rapports de pouvoir et les règles, la sociologie des organisations offre en effet une vision assez désincarnée des pratiques professionnelles, qui ne tient compte ni de la rencontre bureaucratique ni des dispositions sociales de ses participants⁸. Inversement, la sociologie du guichet accorde une large place au *street-level bureaucrat* et aux interactions de guichet en évacuant les dimensions plus structurelles de la relation administrative, comme l'influence du

¹ REVILLARD A., « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, 2016, vol. 55, p. 5.

² BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013 ; BARRAULT L., « Chapitre 13. Jouer avec l'instrument. Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire », C. HALPERN, P. LASCOURMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 397-416.

³ *Ibid.*, p. 272 ; LE BOURHIS J.-P. et P. LASCOURMES, « En guise de conclusion. Les résistances aux instruments. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », C. HALPERN, P. LASCOURMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-520.

⁴ AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, IEP de Paris, Paris, 2015.

⁵ WARIN P., « Chapitre 11. Les politiques publiques face à la non-demande sociale », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 287-312.

⁶ CHEVALIER J., « For intérieur et contrainte institutionnelle », CURAPP (dir.), *Le For intérieur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 254.

⁷ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, *op. cit.* ; SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.* ; SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, *op. cit.* ; WEILL P.-E., « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire » », *Sociologies pratiques*, 2012, n°24, n° 1, p. 93-105 ; WEILL P.-E., « Qui a le droit... au logement opposable ? », *op. cit.* ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, *op. cit.* ; BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, *op. cit.* ; DIETRICH-RAGON P., « Qui rêve du logement social ? », *op. cit.* ; FRANÇOIS C., « Au mépris des locataires. Infériorisation sociale et assignation résidentielle des relogés de la rénovation urbaine », *op. cit.* ; SCHIJMAN E., « Écrire aux HLM, se plaindre à l'État. Quelques figures de la protestation dans un quartier populaire en région parisienne », *Espaces et sociétés*, 2013, vol. 3, n° 154, p. 119-135 ; POHN-WEIDINGER A., *L'État et ses écritures : vue intérieure de la protection sociale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris 8, Paris, 2014.

⁸ Dans leur grande majorité, les recherches sur le logement social relèvent de cette approche : elles analysent des configurations d'acteurs sans descendre au niveau du guichet : voir section B, 3 de cette introduction générale.

contexte local et organisationnel. Dans *La vie au guichet* par exemple, Vincent Dubois compare deux caisses d'allocations familiales implantées dans deux villes distinctes, sans questionner les effets de la localité sur les comportements observés. De son côté, Yasmine Siblot s'intéresse aux relations entre classes populaires et institutions publiques, mais ne prend pas en compte la question des rapports de pouvoir dans les organisations qu'elle étudie. Les travaux d'Alexis Spire sur les guichets de l'immigration intègrent davantage la dimension organisationnelle : ils soulignent l'importance des conditions de travail (pression du chiffre, insuffisance des moyens matériels et humains, stratégies de freinage), de la position dans la hiérarchie (poste peu valorisé caractérisé par une importante féminisation et la présence de nombreux statuts précaires) et de la division du travail. Cependant, les acteurs chargés de la mise en œuvre qui ne sont pas des *street-level bureaucrats* sont peu présents dans l'analyse : en particulier, le rôle des cadres intermédiaires (*middle-ranking bureaucrats*)¹ et des institutions partenaires est négligé.

En se plaçant à la fois au niveau de l'organisation et du guichet, cette thèse insiste sur l'agencement entre les différentes explications proposées. Elle articule savoirs d'institutions (prescriptions, procédures, règlements, dispositifs de gestion) et savoirs pratiques sans les opposer. À cet égard, elle montre que les règles formelles établies par les dirigeants d'organismes se nourrissent des catégorisations élaborées par les agents de terrain en même temps qu'elles orientent leurs pratiques. L'influence de l'organisation du travail est également pointée. Les trois premières explications sont validées et s'expriment avec plus ou moins d'intensité en fonction des configurations locales. Concernant le rôle des publics-cibles dans la construction de l'action publique, il n'est pas frontalement analysé dans la thèse : les comportements des demandeurs de logement ne sont pas ignorés, mais sont présentés du point de vue des gestionnaires HLM. L'observation des rencontres au guichet permet, en outre, de formuler des hypothèses sur la capacité des bénéficiaires à se saisir des dispositifs et à faire valoir leur choix résidentiel².

2) Expliquer les régularités de l'action publique locale

Le deuxième objectif de la thèse est d'expliquer les similitudes constatées au niveau des effets de la politique d'attribution. Si les travaux existants sur la mise en œuvre des politiques

¹ PAGE E.C. et B. JENKINS, *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford University Press, Oxford, 2005 ; MAY P.J. et S.C. WINTER, « Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, vol. 19, p. 453-476 ; QUÉRÉ O., « L'Atelier de L'État ». *Des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Lyon, Lyon, 2014) ; BARRIER J., J.-M. PILLON, et O. QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

² Sur ce point, la thèse confirme certains résultats des travaux précités et dessine des axes pour de futures recherches : cf. conclusion générale de la thèse.

publiques ont tendance à surestimer le poids des variations locales (a), ils permettent néanmoins d’esquisser pistes pour rendre compte de ces régularités (tableau 0.7) (b).

Tableau 0.7. Les facteurs explicatifs des régularités constatées au niveau des outcomes de la politique d’attribution (deuxième de questionnaire de la thèse)

Approches théoriques	Facteurs explicatifs	Niveaux d’analyse
Sociologie de l’État et de l’action publique	Normes juridiques (cadre légal et réglementaire) Place et rôle de l’État	Macro
Néo-institutionnalisme sociologique	Échanges horizontaux entre organisations et institutions Isomorphisme institutionnel	Méso
<i>Street-level bureaucracy</i>	Catégorisations, taxinomies, schèmes classificatoires, culture professionnelle	Micro

a) La surestimation des variations locales

Les analyses en termes de gouvernance¹ et de réseaux d’action publique² décrivent une complexification des sociétés et une pluralisation des systèmes politiques. En effet, un nombre croissant d’acteurs prennent part à l’élaboration des politiques publiques et l’État fournit de moins en moins de ressources pour les conduire. Le local n’est plus seulement l’espace de la mise en œuvre : il est aussi un lieu de conception des politiques publiques. Ces travaux associent très souvent fragmentation et différenciation territoriales.

Du point de vue de la sociologie des organisations, ensuite, les ordres locaux sont précaires, instables, autonomes et contingents : « L’ordre local – c’est-à-dire la règle ou la régulation – n’existe pas indépendamment des acteurs qui le portent et le (ré) actualisent dans leur action », écrit E. Friedberg³. En ce sens, « étudier la dimension organisationnelle de l’action sociale conduit à considérer la structuration de tout contexte d’action comme une solution chaque fois spécifique que des acteurs, relativement autonomes et agissant dans les contraintes générales d’une rationalité limitée, ont trouvé pour régler leur coopération conflictuelle et pour gérer leur interdépendance stratégique. Cette solution est contingente, au sens radical du terme. Elle dépend des caractéristiques techniques, économiques, sociales et culturelles qui constituent en quelque sorte la pré-structuration du contexte en question. Mais en même temps, elle est irréductible à celle-ci, car elle correspond toujours et aussi à une création arbitraire et aléatoire [...] Cette explication ne peut qu’être elle-même locale, c’est-à-dire fondée sur la connaissance

¹ LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

² LE GALÈS P. et M. THATCHER, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L’Harmattan, 1995.

³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit., p. 13.

empirique des conduites spécifiques de leur coopération prévalant dans ce contexte particulier »¹. Tout système d'acteurs s'ancre dans un ordre local autonome et contingent : les régularités ne peuvent alors être pensées autrement que comme le fruit de processus aléatoires. En insistant sur le renforcement du rôle des échelons subalternes de l'administration et sur l'individualisation du travail administratif, les recherches sur la *street-level bureaucracy* mettent également l'accent, au niveau micro, sur les variations individuelles dans les pratiques bureaucratiques². Désormais, les professionnels évaluent les situations à partir des caractéristiques qu'ils jugent devoir prendre en compte pour statuer. Ils s'appuient sur des casuistiques spontanées qui dépendent, en partie au moins, de leurs dispositions sociales. Comme l'ordre local, l'ordre institutionnel est précaire : il « laisse place à toutes sortes de défaillances – flou, prescriptions indéfinies, dysfonctionnements, incohérences, injustices, décisions arbitraires »³.

b) Trois pistes pour penser les régularités de l'action publique locale

Trois pistes peuvent néanmoins être identifiées pour expliquer les similitudes constatées au niveau des effets de la politique d'attribution : la première renvoie au rôle de l'État ; la deuxième met l'accent sur les échanges entre organisations ; la troisième piste insiste sur les taxinomies pratiques, les schèmes classificatoires et les routines bureaucratiques qui forment la culture professionnelle des agents HLM.

Au niveau macro, la sociologie de l'action publique a montré un « desserrement du verrou de l'État »⁴, une désétatisation des processus d'action publique⁵ et une redistribution du pouvoir politique en faveur des gouvernements locaux. Des travaux récents insistent toutefois largement sur la persistance du pouvoir de l'État. Ils tendent ainsi à placer l'accent sur les ressources dont dispose l'État ainsi que sur les arrangements qu'il continue à impulser pour conserver la main sur les territoires et les politiques locales⁶. La thèse du « gouvernement à distance » est

¹ *Ibid.*, p. 29-30.

² DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.* Les travaux américains soulignent l'importance des logiques organisationnelles mais insistent également sur la variabilité des comportements : « The same adjustments [do not] take place in all circumstances. On the contrary, the analytic model of choice and constraint presented here suggests that that figure in the calculus of the circumstances, or conditions choice, matter a great deal » (BRODKIN E.Z., « Policy work: Street-level organizations under new managerialism », *op. cit.*, p. 273).

³ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, *op. cit.*, p. 245.

⁴ LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁵ HASSENTEUFEL P. et J. DE MAILLARD, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 377-393.

⁶ AUST J. et C. CRESPIY, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 5, p. 915-938 ; BRETON E., « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 1, n° 105, p. 213-232.

exemplaire de ces analyses¹. À partir du cas de la rénovation urbaine en France, Renaud Epstein montre comment l'introduction de nouveaux instruments, en particulier la création d'une agence *ad hoc* (l'ANRU), le développement de guichets uniques et d'appels à projet mettant en concurrence les projets locaux, correspondent à une forme de « reprise en main » par l'État des territoires. Le modèle de « circulation croisée » en est un autre exemple². Pour ses auteurs, l'intensification des circulations de pratiques, de savoirs et d'expériences dans les politiques urbaines ne peut être réduites à des dynamiques d'horizontalisation et de transnationalisation de l'action publique locale. Elle doit aussi être comprise comme une manifestation de la restructuration de l'État et de son intervention territoriale. Ce nouveau modèle de relations centre-périphérie est fondé sur le repérage par l'État d'expériences locales « innovantes » ou « exemplaires », puis leur validation et promotion par la labellisation, l'inscription dans des répertoires de « bonnes pratiques » et autres formes de mise en visibilité. Ce modèle de circulation croisée permet à l'État de retrouver des capacités d'action, sans pour autant remettre en cause le mouvement de montée en puissance des villes. Ces dynamiques ont également pour effet de normaliser et standardiser les projets développés localement. De ce point de vue, l'examen du rôle et des modalités d'action de l'État constitue une première piste intéressante pour penser les régularités constatées localement.

Une deuxième piste peut être envisagée au niveau méso, à partir de l'approche néo-institutionnaliste. Dans cette perspective, l'homogénéisation des formes organisationnelles³ peut s'exercer de différentes manières, par la coercition quand elle renvoie à des pressions (formelles ou informelles) qui s'imposent directement aux organisations, ou par mimétisme lorsqu'elle repose sur des réponses standardisées apportées en contexte d'incertitude⁴. L'isomorphisme institutionnel peut également être normatif quand il est associé à un degré élevé de professionnalisation. Ce cadre permet de penser les régularités entre des organisations distinctes.

Une troisième piste peut être esquissée au niveau micro. Car si la sociologie du guichet souligne une individualisation croissante de l'octroi des droits sociaux, elle insiste également

¹ EPSTEIN R., « Le gouvernement à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, n° 11, p. 96-111 ; EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

² BÉAL V., R. EPSTEIN, et G. PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 103-127.

³ “[H]ighly structured organizational fields provide a context in which individual efforts to deal rationally with uncertainty and constraint often lead, in the aggregate, to homogeneity in structure, culture, and output [...] Isomorphism is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions”. Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio distinguent deux types d'isomorphisme : un isomorphisme compétitif mettant l'accent sur de la compétition marchande et un isomorphisme institutionnel soulignant les relations inter-organisationnelles (DIMAGGIO P.J. et W.W. POWELL, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 64-66).

⁴ “Organizations tend to model themselves after similar organizations in their field that they perceive to be more legitimate or successful” (*Ibid.*, p. 70).

sur le caractère doxique (*taken-for-grantedness*) et routinier de l'activité bureaucratique. Les classifications et les catégorisations qui supportent les savoirs pratiques des agents de terrain orientent les comportements des acteurs dans un sens susceptible de produire des régularités, une approche individualisée des droits n'impliquant pas nécessairement de subjectivisme individuel. Dans certains cas, les agents parviennent à élaborer des normes de travail communes : ils partagent leur interprétation de la règle, comparent ce qu'ils font et accumulent des expériences qui servent de précédents sur lesquels s'appuyer – c'est ce que Jean-Marc Weller nomme la « jurisprudence locale »¹. La notion de culture professionnelle peut également être utile pour mettre l'accent sur ce qui est commun et partagé. Elle désigne l'ensemble des expériences qui façonne les perceptions du monde des agents et influent sur leurs pratiques. Elle donne lieu à des comportements habituels et des conceptions conventionnelles des enjeux et des situations². Ces trois pistes permettent donc de penser les régularités de l'action publique, à différents niveaux – au sein d'une organisation, entre plusieurs organisations d'un même territoire et entre des territoires distincts – par-delà l'apparente casuistique bureaucratique du guichet.

D - Les hypothèses

Des pistes esquissées découlent trois hypothèses : ce sont des explications *a priori* du phénomène étudié, construites à partir de la revue de littérature réalisée et du cadre théorique mobilisé.

L'État, acteur central de la régulation de l'accès au logement

La première hypothèse accorde une place centrale à l'État. Elle repose sur l'idée que les acteurs étatiques, centraux et locaux, définissent les priorités d'attribution du logement social. Ils procèdent de manière directe, par la coercition, ou indirecte, en actionnant des mécanismes de « gouvernement à distance »³. Cette hypothèse s'inscrit dans le sillage des travaux de sociologie de l'action publique, qui interrogent les capacités d'action de l'État et cherchent à savoir dans quelle mesure le gouvernement oriente les représentations, les comportements et les stratégies des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette hypothèse

¹ « C'est le cas notamment lorsque les agents parviennent à discuter de leurs pratiques pour élaborer de nouvelles normes de travail qui tiennent compte de ce qu'ils font vraiment tout en se dotant d'une mémoire collective des cas auxquels ils sont confrontés. C'est une manière non seulement de partager leur interprétation de la règle et de comparer ce qu'ils font, mais aussi d'accumuler des expériences servant de précédents sur lesquels s'appuyer pour constituer ainsi une sorte de jurisprudence locale » (WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*, p. 453).

² Cette définition s'inspire des travaux interactionnistes qui s'intéressent aux processus intersubjectifs et aux expériences partagées par lesquels se construisent localement les cultures professionnelles (CHAMPY F., *La sociologie des professions*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 111).

³ EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*

a un statut spécifique dans la thèse, car elle vise à justifier l'approche retenue, centrée sur les niveaux méso et micro. On doit donc s'attendre à l'invalider. La première partie de la thèse (chapitres 1 et 2) est ainsi consacrée à l'étude du cadre légal et réglementaire de la politique d'attribution, ainsi qu'au rôle de l'État dans la régulation de l'accès au logement social. L'argument développé est que ce n'est pas au niveau national que les régulations de l'accès au parc HLM sont les plus déterminantes, les objectifs et les principes énoncés au niveau macro restant flous, ambigus voire contradictoires. Ils laissent d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux, parmi lesquels les représentants de l'État occupent une position périphérique.

Le rôle structurant des institutions au niveau organisationnel

La deuxième hypothèse concerne les institutions au niveau organisationnel et inter-organisationnel. Elle se décline en deux sous-propositions. La première pose que ce sont les règles, les procédures et les schémas cognitifs qui façonnent les manières de voir, de penser et d'agir de leurs membres. Elle s'appuie sur des travaux qui accordent à l'institution le pouvoir d'imposer aux individus les modes de classement qu'ils mettent en œuvre et les critères de jugement qu'ils mobilisent¹. Dès lors, les résistances ne sont plus analysées comme des remises en cause de l'ordre institutionnel mais comme des contributions à la production et au maintien de celui-ci. La deuxième sous-proposition s'inscrit dans le sillage du néo-institutionnalisme sociologique : elle pose que les institutions (règlements, procédures, dispositifs) circulent d'un territoire et d'une organisation à l'autre, par mimétisme essentiellement. Cette hypothèse est testée dans la seconde partie de la thèse centrée sur la construction des règles et des instruments (chapitres 3 et 4).

Le rôle structurant des agents de terrain

L'étude de la *street-level bureaucracy* fournit une piste alternative pour penser les régularités constatées dans les effets de la politique étudiée. Située au niveau du guichet, cette troisième hypothèse met l'accent sur le rôle central des agents de terrain dans la fabrique des politiques publiques : ce sont eux qui apprécient les dossiers, trient et sélectionnent les candidats au logement. Ils élaborent des catégories et des taxinomies pratiques récurrentes. Cette récurrence peut s'expliquer par l'homogénéité sociologique des agents, par leurs formations communes, leurs modalités de recrutement ou par les modalités de transmission des savoirs. La notion de culture professionnelle est ici centrale. Cette proposition est testée dans la troisième partie de la thèse (chapitres 5 et 6). Elle implique une attention particulière aux

¹ « Toute institution se met ensuite à organiser la mémoire de ses membres ; elle les force à oublier des expériences incompatibles avec l'image vertueuse qu'elle donne d'elle-même, et elle leur rappelle des événements qui soutiennent une vision du monde complémentaire de la sienne. Elle leur fournit aussi des catégories de pensée, établit leur conscience de soi et fixe leur identité » (DOUGLAS M., *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 2004, p. 124).

caractéristiques sociologiques des agents HLM, à leurs propriétés sociales, à leurs trajectoires professionnelles, à leurs conceptions du métier, ainsi qu’au déroulement des interactions avec les demandeurs au guichet. L’un des enjeux de cette partie est d’analyser la manière dont se construisent et circulent les catégories pratiques.

Tableau 0.8. Synthèse des trois hypothèses

Organisation de la thèse	Hypothèses	Niveaux d’analyse
Première partie de la thèse (Chapitres 1 et 2)	La politique d’attribution définie au plan national oriente de façon décisive les comportements des acteurs et explique les régularités observées.	Macro
Deuxième partie de la thèse (Chapitres 3 et 4)	Au niveau organisationnel, les institutions orientent de façon prépondérante les comportements des acteurs. La diffusion de normes et d’instruments contribue par ailleurs à l’homogénéisation de leurs pratiques.	Méso
Troisième partie de la thèse (Chapitres 5 et 6)	Les agents de terrain ont un rôle prépondérant dans la fabrique et les usages des règles. En fonction de leurs expériences personnelles et de leurs interactions avec le public, ils élaborent des routines et des taxinomies pratiques, à l’origine des régularités observées. Ces régularités sont expliquées par la sociologie des agents, ainsi que par leurs conditions de formation et de recrutement.	Micro

E - Une enquête en immersion

La construction du cadre théorique et des propositions de recherche conduit à la présentation du dispositif méthodologique. Celui-ci repose sur cinq partis-pris. Le premier a été d’adopter une démarche essentiellement qualitative fondée sur des méthodes ethnographiques combinant entretiens et observations directes (parfois participantes). Les matériaux empiriques récoltés ont été mis en relation avec des analyses documentaires et statistiques dans le but de replacer la description des pratiques professionnelles dans leur contexte et de penser des processus sociaux et institutionnels plus généraux. Ce choix constitue un premier déplacement méthodologique par rapport aux recherches existantes sur les attributions de logements, principalement fondées sur des enquêtes par entretiens. Le second parti-pris a été de réaliser une double comparaison au niveau territorial et organisationnel, fondé sur des analyses localisées¹. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité des situations existantes, le choix des terrains a été guidé par un souci d’exemplarité. Le troisième parti-pris a consisté à prendre comme poste d’observation privilégié les organismes HLM tout en réalisant des entretiens avec leurs partenaires institutionnels (élus locaux, fonctionnaires des collectivités territoriales,

¹ BRIQUET J.-L. et F. SAWICKI, « L’analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7-8, p. 6-16.

représentants de l'État local, représentants des collecteurs d'Action Logement). Deux raisons ont motivé ce choix. La première est liée au rôle central que jouent les bailleurs sociaux dans la gestion des attributions : en tant que propriétaires des logements, ils disposent du pouvoir formel d'attribution ; ils instruisent les dossiers, reçoivent les candidats, envoient les propositions de logement et préparent les commissions d'attribution de logement¹. Pour autant, le tri et la sélection des futurs locataires HLM ne sont pas de leur seul fait : ils impliquent un grand nombre d'acteurs aux logiques d'action distinctes. Pour reconstituer l'intégralité de la chaîne d'attribution, il m'a donc fallu recueillir une grande diversité de points de vue. Ces considérations m'ont amenée à raisonner à l'échelle du système local et à mener de front ethnographies organisationnelles et enquêtes par entretiens. Le quatrième parti-pris concerne la place des publics-cibles dans l'analyse. Comme indiqué précédemment, j'ai choisi de faire centrer mon enquête sur les acteurs institutionnels dans une perspective d'analyse des politiques publiques. Si les comportements des demandeurs de logement ne sont pas ignorés dans la thèse, ils restent présentés du point de vue du gestionnaire HLM. L'observation des rencontres au guichet permet néanmoins de formuler des hypothèses² quant à la capacité des bénéficiaires à coproduire l'action publique et à faire valoir leur choix résidentiel. Elle dessine ainsi des pistes pour de futures recherches qui tiennent ensemble, de façon systématique, les « deux côtés de l'institution »³. La réalisation d'enquêtes localisées approfondies représentant déjà une quantité de travail importante, il était matériellement difficile d'élargir la recherche et de mener une enquête rigoureuse sur les populations-cibles. Enfin, le cinquième parti-pris méthodologique renvoie au souci d'articuler les différents niveaux de l'analyse sociologique : la politique nationale du logement social et le cadre légal au niveau macro, les configurations institutionnelles au niveau méso et le travail bureaucratique au niveau micro⁴. L'étude de ces différents aspects repose sur des méthodes variées, qui seront présentées en détail dans la suite de la section (2). Au préalable, je reviens sur la démarche comparative de la thèse et sur le choix des différents terrains d'enquête (1).

1) La démarche comparative

La thèse s'appuie sur une enquête ethnographique et comparée de trois systèmes locaux HLM. Dans un article classique sur la comparaison, Giovanni Sartori distingue trois questions centrales à toute démarche comparative : pourquoi comparer ? Que comparer ? Comment

¹ L'ordre de ces différentes séquences peut varier d'un organisme à l'autre.

² Cf. conclusion générale de la thèse.

³ BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit., p. 77.

⁴ Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard utilisent l'expression « monde de la production des droits » pour désigner « ce monde [qui] présente une forme d'autonomie lui permettant de déterminer le contenu des politiques publiques implémentées sur le territoire ainsi contrôlé ». Les deux auteurs invitent à « prendre pour objet l'ensemble des relations entre acteurs de la mise en œuvre des droits » (BAUDOT P.-Y. et A. REVILLARD, « Introduction. Une sociologie de l'État par les droits », op. cit., p. 15, 38).

comparer ?¹ Partant de l'idée que « la comparaison est rarement un donné, elle est, au contraire, à construire »², je reviens tout d'abord sur les choix qui ont présidé à la construction de la double comparaison qui fonde la thèse (a). Je présente ensuite les trois principales localités (b) et les six organismes HLM au centre de l'étude (c).

a) Une double comparaison

Le recours à la comparaison est indissociable de la problématisation de la recherche : c'est en effet de la comparaison que sont nés les questionnements et les résultats de cette thèse³.

Afin de saisir et d'expliquer les régularités constatées localement, j'ai choisi de comparer plusieurs systèmes d'acteurs locaux HLM⁴, c'est-à-dire plusieurs territoires et organisations aux caractéristiques contrastées. Les paramètres retenus pour construire cette double comparaison sont directement issus de la littérature sur le logement social, qui fait de la localité et du statut juridique des facteurs de variabilité dans la gestion des attributions. Très répandue dans les études urbaines et l'analyse des politiques publiques, la comparaison infranationale ne fait pourtant pas l'objet de questionnements systématiques. De façon générale, les réflexions

¹ SARTORI G., « Comparing, Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, 1991, vol. 3, n° 3, p. 243-257. Sur la comparaison, voir aussi HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences et de comparaisons européennes », CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 105-124 ; VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.

² HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 118.

³ Émile Durkheim assimile la discipline sociologique à la comparaison (« La sociologie comparée n'est pas une branche particulière de la sociologie ; c'est la sociologie même, en tant qu'elle cesse d'être purement descriptive et aspire à rendre compte des faits », p. 76) et considère que c'est le seul moyen pour déterminer les causes des phénomènes sociaux quand l'expérimentation est impossible : « Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause d'un autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents ou absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre. Quand ils peuvent être artificiellement produits au gré de l'observateur, la méthode est l'expérimentation proprement dite. Quand, au contraire, la production des faits n'est pas à notre disposition et que nous ne pouvons que les rapprocher tels qu'ils se sont spontanément produits, la méthode que l'on emploie est celle de l'expérimentation indirecte ou méthode comparative » (DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973, p. 71). Dans cette thèse, la comparaison est d'abord pensée comme une stratégie de problématisation. Elle vise à mettre au jour des processus plus que des effets causaux : je ne cherche pas à raisonner *toutes choses égales par ailleurs* en prétendant neutraliser les variables de contexte, mais j'essaie de mettre en exergue des processus transversaux aux cas étudiés et de les expliquer (GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin*, op. cit., p. 42).

⁴ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit.

méthodologiques sur la comparaison sont assez peu développées¹ et restent focalisées sur deux versants principaux, sa dimensions internationale² et sa dimension temporelle³.

Dans le cadre de cette thèse, j'ai choisi de travailler sur trois agglomérations⁴ françaises très différentes tant sur le plan politique qu'institutionnel et sociodémographique⁵. Si l'enquête porte essentiellement sur les villes-centres de ces agglomérations, j'ai retenu l'EPCI – ou la métropole⁶ – comme unité d'analyse pour deux raisons principales. Premièrement, les instances intercommunales sont des entités dont les compétences en matière de logement et d'habitat se sont fortement accrues au cours des années 2000 pour s'affirmer comme des chefs de file du secteur. Plusieurs travaux en urbanisme ont rendu compte de ce processus d'intercommunalisation des politiques du logement⁷. Deuxièmement, l'échelle de l'agglomération permet de saisir des configurations différentes au sein d'un même contexte politique et institutionnel. Elle agit comme un miroir grossissant, particulièrement utile pour examiner les effets du contexte local. La comparaison infranationale est ensuite complétée par une comparaison organisationnelle qui vise à tester l'influence de la forme juridique du bailleur sur son fonctionnement concret et les pratiques d'attribution. Pour chaque agglomération

¹ C'est le constat posé par Claire Dupuy et Julie Pollard dans l'introduction d'un numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée* consacré aux méthodes et pratiques de la comparaison infranationale. Elles parlent de « biais national » ou de « nationalisme méthodologique » (DUPUY C. et J. POLLARD, « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 7-14). Quelques exceptions doivent toutefois être signalées : SMITH A., « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2000, vol. 17, n° 1, p. 7-19 ; LIMA L. et M. STEFFEN, « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et différenciation », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 339-348 ; NÉGRIER E., « L'analyse comparée des politiques publiques : méthodes et principes vécus », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol. 12, n° 4, p. 503-524 ; HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *op. cit.*

² HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences et de comparaisons européennes », *op. cit.* ; LALLEMENT M. et J. SPURK, *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS, 2003.

³ BARTOLONI S., « On Time and Comparative Research », *Journal of Theoretical Politics*, 1993, vol. 5, n° 2, p. 131-167 ; PIERSON P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, N.J./Oxford, Princeton University Press, Princeton, 2004.

⁴ L'agglomération est définie comme une ville-centre (au sens administratif) munie de ses banlieues (entités administratives incluses dans la continuité urbaine) s'il y a lieu. La notion possède également une dimension politique : ici, elle correspond à l'intercommunalité ou à la métropole.

⁵ La stratégie adoptée s'apparente à un *most different system design*.

⁶ Une métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre créé par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 et dont le statut est remanié par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM en 2014. La métropole est la forme la plus intégrée d'intercommunalité. Elle concerne des territoires de plus de 400 000 habitants qui sont soit situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, soit chefs-lieux de régions, soit au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants. Au 24 février 2017, il existe quatorze métropoles : une créée dans le cadre de la loi de 2010 (Nice), et 13 créées à la suite de l'adoption de la loi MAPTAM, dont deux métropoles à statut particulier (Aix-Marseille et Paris). Deux de mes trois terrains d'enquête sont concernés par ce changement d'outil de gouvernance. La géographie des deux nouvelles métropoles coïncide très largement avec celle des anciens EPCI.

⁷ DRIANT J.-C., *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, 2009 ; CORDIER M., *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université de Paris-Est Créteil, 2011.

retenue, j'ai étudié plus spécifiquement un office public HLM dont la collectivité de rattachement est l'EPCI ou la commune (pour l'un des trois cas) et une entreprise sociale pour l'habitat. L'enquête porte, en somme, sur trois terrains et six cas différents comprenant trois OPH et trois ESH.

b) Des terrains d'enquête contrastés

L'enquête s'est déroulée entre février 2011 et mars 2015. Le choix des terrains n'a pas été guidé par des critères strictement définis, mais répondait au souci de faire varier un certain nombre de paramètres dont la littérature montre qu'ils sont influent dans la gestion des attributions : la taille démographique de l'agglomération, les tensions observées sur le marché de l'immobilier local¹, les caractéristiques sociologiques de ses habitants (pourcentage de chômeurs, de familles monoparentales, de populations immigrées, etc.), la couleur politique des communes qui la composent et leur histoire urbaine. La présentation des terrains réalisée ci-après met l'accent sur les différences constatées pour chacune de ces dimensions (tableau 0.9). Le choix des organismes HLM s'est ensuite appuyé sur deux considérations principales : le nombre de logements gérés au sein de l'agglomération – j'ai privilégié les bailleurs sociaux les mieux implantés sur le territoire, c'est-à-dire ceux qui le nombre le plus important de logements – et l'obtention d'un accord de la part des membres de la direction pour la réalisation de l'enquête. L'accès au terrain n'avait en effet rien d'évident, compte tenu du caractère sensible des questions attachées à mon objet (racisme, discrimination)². Il a néanmoins été permis par l'engagement d'anonymisation des lieux, des organismes et des personnes rencontrées (encadré 0.3). Les agglomérations étudiées ont été rebaptisées Grandeville, Miville et Petiteville du nom de leur ville-centre. L'argumentation fait également mention de Miniville, une petite commune située à proximité de l'agglomération de Grandeville, où se situe l'une des agences territoriales de l'entreprise sociale pour l'habitat étudiée. Ces pseudonymes ont été retenus afin de faciliter l'identification des cas pour le lecteur. S'ils font surtout écho au paramètre démographique, ils cristallisent également d'autres traits caractéristiques pertinents du point de vue de leur choix, comme le niveau de tension sur le

¹ La tension sur le marché immobilier est définie par le niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles. Une zone est dite tendue si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume) et de prix. Une zone est dite détendue si l'offre est suffisante pour couvrir les besoins en demande. Le zonage A / B / C, créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif du Robien et révisé en octobre 2014, permet de caractériser la tension du marché du logement en découpant le territoire national en cinq zones, de la plus tendue (zone A bis) à la moins tendue (zone C). Ce zonage repose sur la construction d'un indice composite rassemblant plusieurs critères : le taux de rotation, le taux de vacance, le taux d'effort des ménages, les différentiels de loyers public / privé. On le retient ici pour qualifier les configurations locales étudiées.

² Les conditions d'accès au terrain sont précisées dans la section E. 3 de cette introduction générale.

marché local de l'habitat¹. Grandeville, Miville et Petiteville décrivent ainsi un continuum allant du territoire le plus tendu au territoire le plus détendu. De ces différences découlent d'importants écarts en termes de réservation du patrimoine social : comme nous le verrons, c'est un élément crucial de l'explication des pratiques d'attribution. Les organismes HLM sont quant à eux désignés par des lettres de l'alphabet – A, B, C, D, E et F – ou plus simplement par les libellés suivants : « OPH de Grandeville », « ESH de Grandeville », « OPH de Miville », « ESH de Miville », « OPH de Petiteville » et « ESH de Petiteville ». La confrontation systématique d'un OPH et d'une ESH permet de souligner d'éventuels effets propres de l'organisation et de son statut sur les pratiques d'attribution. Elle renvoie également au souci de réaliser une enquête qui soit la plus symétrique possible.

Encadré 0.3. L'anonymisation des terrains d'enquête

Deux raisons justifient l'anonymisation des terrains d'enquête. Tout d'abord, l'anonymat a été l'un des principaux engagements pris auprès de mes enquêtés. Compte tenu des enjeux associés à l'objet (discriminations, inégalités, passe-droits), il s'est révélé être une garantie indispensable pour accéder aux terrains, participer aux instances de gestion locative (commissions d'attribution de logement, réunions partenariales) et recueillir des données de nature confidentielle (relatives aux situations des demandeurs ou au fonctionnement des organismes HLM). Dans la mesure où certaines agglomérations comme Petiteville ne comptent que quelques organismes sur leur territoire, avec parfois un unique office ou une seule entreprise sociale pour l'habitat, les acteurs devenaient facilement identifiables et repérables sans anonymisation. Cet enjeu méthodologique pose ensuite la question des usages de la recherche. L'étude donne à voir des pratiques discriminatoires et des inégalités de traitement dans l'accès au logement social, mais n'a pas pour vocation à mettre à l'index ou condamner les bailleurs étudiés et les agents qui y travaillent. Il ne s'agit pas de dénoncer les acteurs qui discriminent, mais plutôt de chercher à comprendre et expliquer les logiques par lesquelles ces discriminations se produisent et se reproduisent. Indispensable, le choix de l'anonymisation n'a toutefois pas été facile à tenir puisque les propriétés de contexte (urbaines, politiques et institutionnelles) et les histoires des territoires jouent un rôle important dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Il a donc fallu trouver un équilibre entre le souci de ne pas trop particulariser les terrains et celui de rendre compte le plus précisément possible des phénomènes observés.

Grandeville

Regroupant près de soixante communes, l'agglomération de Grandeville est l'une des plus importantes de France. En 2012, elle compte environ 1 300 000 habitants. La ville-centre en dénombre près de 500 000 habitants². C'est un territoire urbain très dense, caractérisé par de fortes tensions sur le marché de l'immobilier (zone Scellier B1) : 3 252 nouveaux dossiers de demande de logement social sont enregistrés par la ville en 2013, 2 378 dossiers font l'objet d'une demande de renouvellement. Sur l'ensemble du département, au 30 juin 2013, on compte près de 59 000 demandeurs de logements sociaux, dont plus de 40% souhaitent un logement

¹ Adam Przeworski et Henry Teune suggèrent ainsi de remplacer les noms propres par des pseudonymes qui soulignent les caractéristiques des espaces étudiés et favorisent la comparaison : PRZEWSKI A. et H. TEUNE, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley-Interscience, New York, 1970.

² Données INSEE, 2012 (les plus récentes disponibles).

situé dans la ville-centre de l'agglomération. On enregistre ainsi 4,2 demandes pour un logement, avec des pointes supérieures à 6¹. La population, en hausse depuis la fin des années 1960, y est socialement diversifiée. Le taux de chômage s'élève à 13,5%. La population active comprend 13,5% de cadres et professions intellectuelles supérieures, 16,1% de professions intermédiaires, 16,1% d'employés et 10,2% d'ouvriers. 16% des habitants sont immigrés et 32,2% des ménages ne sont pas imposables. Le taux de pauvreté y est de 14,2%. La part des logements sociaux représente près de 24% de l'ensemble du parc de logements (soit 146 000 logements sociaux en 2014) et n'a cessé de croître au cours des années 2000. Le territoire de Grandeville est néanmoins marqué par d'importantes inégalités sociales et territoriales. On y dénombre vingt-huit zones urbaines sensibles² qui concentrent 33% du parc locatif social. Les écarts dans la répartition des logements sociaux sont également importants entre les communes de l'ouest et de l'est de l'agglomération : les trente-sept Quartiers prioritaires de la politique de la ville sont majoritairement situés à l'est³. Le taux de chômage (plus de 20%) et la part des immigrés (plus de 15%) y sont aussi les plus forts⁴. Sur le plan politique, la ville-centre est dirigée par un maire du Parti socialiste depuis quinze ans, également président de la métropole⁵. Cependant, elle ne constitue pas un fief historique de la gauche puisque jusqu'en 2001, la mairie est au centre-droit de l'échiquier politique. D'ailleurs, si les communes du sud et de l'est, très marquées par les activités industrielles, sont ancrées à gauche, les communes plus aisées du nord et du nord-ouest de l'agglomération se situent à droite de l'échiquier politique.

Miville

Contrairement à Grandeville qui accueille vingt-huit bailleurs sociaux sur l'ensemble de son territoire, l'agglomération de Miville n'en compte que quatre : un office intercommunal, un office départemental et deux entreprises sociales pour l'habitat. Le contexte est celui d'une agglomération de taille moyenne – environ 400 000 habitants pour la métropole⁶ et 200 000 habitants pour la ville-centre⁷ – où les tensions sur le marché de l'immobilier sont plus faibles que dans le cas précédent, bien que toujours en zone B1. Fin 2011, le rapport entre le nombre de demandes de logement social satisfaites en cours d'année et le nombre de demandes de logement en instance est de 35,1% contre seulement 30% au niveau national. Au 1^{er} janvier

¹ D'après *La lettre de l'habitat* éditée par la commune de Grandeville, 1^{er} janvier 2015.

² Depuis la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville issue de la loi du 21 février 2014, les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) définis en fonction des revenus de leurs habitants ont remplacé les Zones urbaines sensibles (ZUS). Cela dit, les données relatives à l'évolution des revenus des dernières années évoquent encore les ZUS, donc je conserve cette dénomination dans la thèse.

³ En 2014, sept quartiers de la ville-centre de Grandeville sont labellisés Quartiers prioritaires de la politique de la ville (d'après le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014).

⁴ AGENCE D'URBANISME, *Les inégalités sociales et territoriales dans l'agglomération de Grandeville*, 2012.

⁵ La métropole de Grandeville a été créée le 1^{er} janvier 2015 : elle remplace la communauté urbaine (EPCI) et, dans le territoire de celle-ci, le département.

⁶ La métropole de Miville a également été créée le 1^{er} janvier 2015.

⁷ La population de l'agglomération a légèrement baissé depuis 1968.

2015, l'agence d'urbanisme de Miville recensait plus de 14 000 demandes actives et près de 10 000 hors mutations. 5 684 attributions ont été réalisées au cours de l'année, dont 4 289 hors mutations et 1 395 en mutations. Le délai d'attente moyen est de onze mois pour l'ensemble de l'agglomération et de treize mois pour la ville-centre¹. La part de logements sociaux à l'échelle du territoire représente 23% de l'ensemble des logements de l'agglomération. Elle est en hausse de 14,5 points depuis 2005². D'importants écarts perdurent néanmoins entre la ville-centre et ses communes périphériques, ces dernières ayant tardé à développer leur patrimoine HLM (graphique 0.3). D'un point de vue sociologique, la population de Miville est tout aussi diversifiée que celle de Grandeville : on y compte 13,5% de cadres et de professions intellectuelles supérieures, 16,2% de professions intermédiaires, 15,7% d'employés et 10% d'ouvriers. Son taux de chômage (11,5%) et son taux de pauvreté (11,4%) sont moins élevés qu'à Grandeville, et bien qu'en constante augmentation depuis le début des années 2000, la part d'immigrés (6%) y est également très inférieure à celle des autres territoires étudiés. « *Il y a de plus en plus d'étrangers. Ici, il y en avait très peu il y a vingt ans, et là je pense qu'on est en train de rattraper la moyenne nationale. En dix ans, ça a doublé, mais on partait de très peu. Aujourd'hui, Miville est une ville très courue car elle est très accueillante et qu'en plus, du point de vue de la demande d'asile, c'est la seule ville de [la région] qui a une borne Eurodac³, etc. Donc effectivement on est assez sollicité* », commente une enquêtée⁴. L'agglomération compte plusieurs quartiers de grands ensembles – d'anciennes ZUP érigées dans les années 1960 qui, contrairement à ce que l'on observe en région parisienne, sont toutes situées dans sa ville-centre. Il n'y a pas de banlieues à Miville. Sur le plan politique, le paysage local se caractérise par une exceptionnelle stabilité : deux maires se sont succédé à la tête de la ville-centre entre 1953 et 2008. Ils étaient respectivement membres de la droite chrétienne (MRP) et du Parti socialiste. En 2008 puis en 2014, deux candidats du PS sont élus.

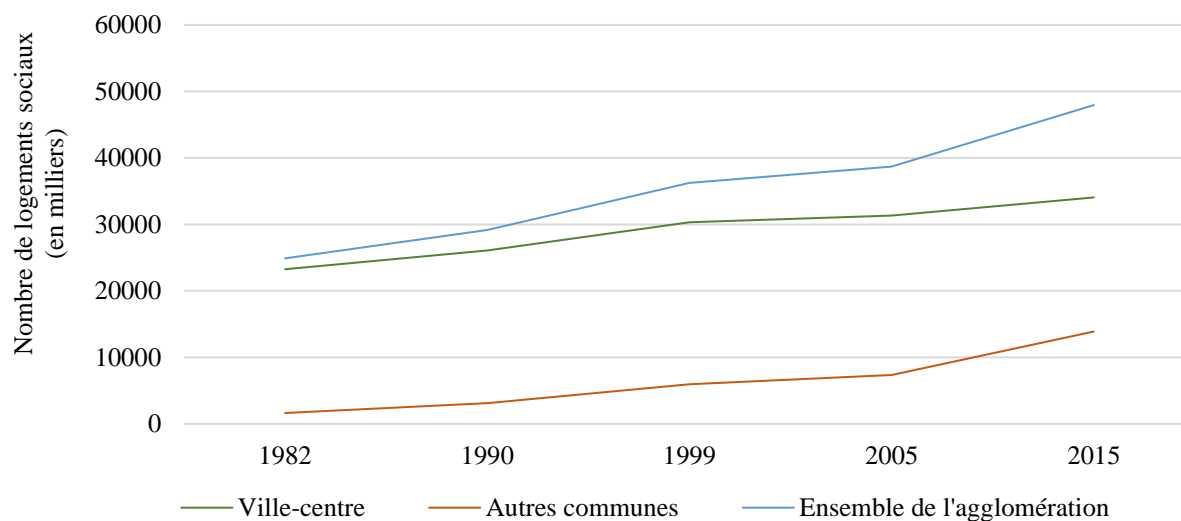
¹ AGENCE D'URBANISME, *Logement social. Suivi des demandes et des attributions sur l'agglomération de Miville en 2014, 2015*. Les délais d'attente dépendent néanmoins de la typologie des logements (cf. annexe 8 de la thèse).

² D'après les données du service habitat social de la métropole de Miville.

³ Eurodac est une base de données mise en place dans l'Union européenne depuis le 15 janvier 2003. Elle est dotée d'un système automatisé de reconnaissance d'empreintes digitales et a pour but de contribuer à déterminer l'État membre qui, en vertu de la convention de Dublin, est responsable de l'examen de la demande d'asile.

⁴ Entretien avec Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012.

Graphique 0.3. Évolution du nombre de logements sociaux dans l'agglomération de Miville¹



Petiteville

Petiteville est la seule agglomération de l'échantillon qui se situe à droite sur l'échiquier politique. Elle est dirigée depuis 1995 par un maire membre du parti Les républicains (Union pour un mouvement populaire au moment de l'enquête) : « Ici, on a des politiques qui sont assez constantes, on a toujours le même parti qui est à la tête de la ville depuis des années et des années », commente un enquêté². Composée d'une vingtaine de communes, elle est plus de plus petite taille et moins dense que les deux autres agglomérations. En 2012, elle compte approximativement 130 000 habitants, soit près de 45% de la population du département ; un peu plus de 60 000 pour la ville-centre. Si l'agglomération a perdu des habitants entre 1982 et 1990, elle gagne désormais de nouveau de la population. Les tensions sur le marché de l'immobilier y sont sans commune mesure avec les situations observées précédemment (zone Scellier B2) : près de 50% des demandes de logement déposées chaque année sont satisfaites. Le pourcentage de logements sociaux y est élevé : il atteint 30% dans l'agglomération (20 640 logements comptabilisés au 1^{er} janvier 2015³) et près de 35% dans la ville-centre. L'investissement dans la construction d'HLM est ancien à Petiteville et tient à son essor passé dans l'industrie textile et la bonneterie. Aujourd'hui, les ateliers et les usines ont fermé, entraînant une forte précarisation de la population. La part des cadres et des professions intellectuelles y est particulièrement basse (6,2%). Elle contraste avec celle des employés

¹ Ce graphique a été réalisé par l'agence d'urbanisme de Miville (AGENCE D'URBANISME, *Atlas du parc social de Miville*, 2015). Je n'ai pas pu reconstituer l'évolution du stock de logements sociaux pour les deux autres agglomérations, l'enquête RPLS ayant remplacé l'enquête EPLS en modifiant un certain nombre de champs pour les organismes et les logements.

² Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/12/2013.

³ Fichier RPLS au 1^{er} janvier 2015.

(16,8%), des ouvriers (14,7%) et des retraités (28,9%). En 2012, le taux de pauvreté s'élève à 19,3%, le taux de chômage à 16% et plus de 40% des ménages ne sont pas imposables. Les logements sociaux sont concentrés dans les neuf quartiers de la politique de la ville, regroupés dans quatre communes de l'agglomération. Ils sont gérés par trois bailleurs sociaux : un office public municipal, un office public départemental et une entreprise sociale pour l'habitat.

Tableau 0.9. Les trois terrains de l'enquête¹

Agglomérations	Grandeville	Miville	Petiteville
Démographie / indicateurs de pauvreté	Environ 1 300 000 habitants. Ville-centre : environ 500 000 habitants. Taux de chômage des 15-64 ans : 13,5%. Part des ménages non imposables : 32,2%. Part des familles monoparentales : 16%. Part de la population immigrée : 16%.	Environ 400 000 habitants. Ville-centre : environ 200 000 habitants. Taux de chômage des 15-64 ans : 11,5%. Part des familles monoparentales : 13%. Part des ménages non imposables : 32%. Part de la population immigrée : 6%.	Environ 130 000 habitants. Ville-centre : environ 60 000 habitants. Taux de chômage des 15-64 ans : 16%. Part des familles monoparentales : 19%. Part des ménages non imposables : 40%. Part de la population immigrée : 11%.
Situation en matière de logement	Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 23%. Fourchette des prix du marché immobilier locatif (appartements neufs et anciens) : 2 780 euros / m ² - 3 720 euros / m ² . Zone Scellier : B1.	Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 23%. Fourchette des prix du marché immobilier locatif (appartements neufs et anciens) : 2 240 euros / m ² - 3 410 euros / m ² . Zone Scellier : B1.	Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 30%. Fourchette des prix du marché immobilier locatif (appartements neufs et anciens) : 1 210 euros / m ² - 3 050 euros / m ² . Zone Scellier : B2.
Vie politique locale	Depuis 1945, huit maires se sont succédé à Grandeville. Jusqu'en 2001, la vie politique locale est ancrée centre-droit. En 2001, le maire actuel, également président de la métropole, prend ses fonctions. Il est membre du Parti socialiste.	Depuis la seconde guerre mondiale, la vie politique locale de Miville se caractérise par une très grande stabilité. Deux maires se sont succédés entre 1953 et 1977 et ont fortement marqué les politiques locales d'aménagement. Le premier était un représentant de la droite chrétienne (Mouvement républicain populaire) et	La vie politique locale de Petiteville se caractérise par une très grande stabilité. Depuis 1947, trois maires se sont succédé. Les deux premiers appartenaient à des formations politiques de droite (Parti républicain de la liberté pour le premier, Rassemblement pour la république pour le second). Le maire actuel

¹ Données INSEE, 2012.

² D'après les chiffres de l'immobilier des notaires de France : <http://www.immoprix.com/> (consulté en octobre 2015).

		le second, membre du Parti socialiste. Le maire actuel a pris ses fonctions en avril 2014 ; il est également membre du Parti socialiste.	est réélu depuis 1995, et est membre du parti Les républicains).
--	--	--	--

c) La trajectoire de l'enquête comparative

La trajectoire de l'enquête menée entre 2011 et 2015 se structure autour de trois moments principaux.

Acte I : Grandeville

La première partie de l'enquête a consisté en un stage d'observation non rémunéré de deux mois au sein de trois agences territoriales¹ d'une entreprise sociale pour l'habitat (organisme B). Réalisée en 2011 pendant mon master 2², elle occupe une place singulière dans la thèse. Elle a en effet été conduite dans le cadre d'une commande passée par le directeur général de l'organisme à un sociologue pour étudier le fonctionnement concret de la chaîne d'attribution et formuler des pistes d'amélioration de son système de gestion locative. Cette commande s'inscrivait dans la continuité d'un audit interne mené trois ans plus tôt par bailleur, et dont les résultats pointaient des « zones risquées » en termes de discriminations et d'inégalités de traitement³. Ce montage spécifique présentait des inconvénients (les entretiens ont été réalisés en binôme, j'ai été comparée à une « espionne de la direction »⁴ par quelques agents), mais il m'a aussi permis d'accéder rapidement au terrain, ce qui était crucial dans le délai du mémoire. J'ai réalisé seule l'ensemble des observations et n'ai pas participé à la rédaction du rapport final. La défiance suscitée par la double casquette de consultante et d'étudiante s'est, en outre, peu à

¹ Les organismes HLM ont, dans leur grande majorité, connu une décentralisation de leurs modes de fonctionnement au cours des années 1990. Ce mouvement s'est traduit par la création d'agences territoriales dans les quartiers où ils sont implantés. Plusieurs configurations sont néanmoins observées en fonction du degré de territorialisation mis en œuvre : dans certains organismes, les commissions d'attribution ont lieu en agence ; dans d'autres, elles sont maintenues au siège de l'organisme. Je reviens sur ces distinctions dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse.

² Ce mémoire a été réalisé sous la direction de Renaud Epstein et a donné lieu à deux publications : BOURGEOIS M., *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, Paris, L'Harmattan, 2013 ; BOURGEOIS M., « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM. », *Sociologie du travail*, 2013, n°55, p. 56-75.

³ « On est dans un système qui marche un peu sur la tête quand même, avec des injonctions contradictoires [...] L'enjeu est, finalement c'est quelque part à la fois un enjeu de comment peut-on s'assurer que le traitement de nos demandes est équitable sachant qu'il y a toujours un choix qui est fait. Ça, c'est la finalité du processus de gestion de la demande et de l'attribution, un moment un choix est fait. Par défaut, cela veut dire que l'on rejette des gens et donc il faut que ce choix soit le plus objectif possible sachant que l'on est quand même soumis à un certain nombre de forces qui peuvent nous amener à faire un choix, pas pour des mauvaises raisons, mais finalement un choix qui pourrait dévier, et ça à mon avis on ne pourra jamais l'enlever, un choix qui pourrait dévier finalement du chemin que l'on pourrait tracer le plus équitable, le plus objectif, le plus ce que l'on veut » (Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011).

⁴ Terme utilisé par une enquêtée sur le ton de la plaisanterie.

peu atténuée au fil de l'enquête et du temps passé avec les agents¹. Au début de mon parcours doctoral, j'ai choisi d'inclure les matériaux empiriques recueillis pendant le mémoire pour deux raisons. La première est que si la question de recherche qui traverse ce premier travail universitaire ne recoupe qu'en partie seulement les questionnements de la thèse (du fait de son caractère monographique), il reste que le dispositif méthodologique qui fonde l'analyse est identique : la démarche d'observation et le déroulement des entretiens suivent une logique similaire². Le mémoire a été l'occasion d'éprouver une méthodologie particulière. Il a fait émerger des intuitions qui ont motivé la comparaison avec d'autres cas et ont aiguisé ma curiosité intellectuelle³. Ce qui ne signifie pas que les enquêtes suivantes ont été conduites avec l'intention de vérifier des résultats déjà établis. Mon approche est, au contraire, résolument inductive : c'est de la confrontation au terrain que sont nés les principaux questionnements de la thèse sur les dynamiques locales de l'action publique. En multipliant les enquêtes et en diversifiant les cas d'étude, j'ai pu constater et m'étonner de régularités dans les pratiques d'attribution et leurs effets. Le choix d'intégrer l'ESH B à mon échantillon tient également à des considérations pratiques : je connaissais le territoire et ses principaux acteurs. Grandeville constitue, par ailleurs, un très bon exemple d'agglomération de grande taille, avec de fortes tensions sur son marché immobilier. L'accès y était, en outre, plus facile qu'à Paris, qui présente des traits à la fois similaires et exacerbés⁴. J'ai envisagé de procéder à une revisite du terrain de mémoire, mais cela s'est révélé impossible dans la temporalité de la thèse.

Au moment de l'enquête, l'ESH de Grandeville comptait environ 11 000 logements. Elle couvrait cinq départements et l'on y attribuait chaque année 1 000 logements pour une moyenne de 5 000 demandes déposées. Elle se caractérisait par une taille moyenne et une forte dynamique de développement. Quelques mois après la fin de l'étude, l'organisme a rejoint l'un

¹ BOURGEOIS M., *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, op. cit., p. 33-34.

² Par rapport aux entretiens conduits dans le cadre du mémoire, les entretiens menés pendant dans la thèse mettent davantage l'accent sur le parcours biographique des agents, ce qui produit un léger décalage au niveau des données récoltées sur les professionnels (cf. annexe 1 de la thèse).

³ À l'issue du mémoire de master, j'ai hésité entre deux pistes de prolongement de ce travail initial : 1) comparer les logiques de tri et de sélection de plusieurs politiques publiques, en fonction notamment de leur degré de territorialisation ; 2) élargir le questionnement sur les attributions de logement en y intégrant une réflexion sur les variations locales. J'ai opté pour la deuxième voie afin d'approfondir la question des discriminations et de conserver la dimension spatiale de la recherche.

⁴ Paris Habitat, principal bailleur de la capitale, était mis en demeure par la CNIL en décembre 2011 pour manquement à la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : les gardiens d'immeuble enregistraient des informations personnelles sur l'état de santé des locataires dans l'outil informatique. Cette affaire a eu lieu au début de ma recherche doctorale. Les bailleurs sociaux parisiens se sont ensuite lancés dans d'importantes réorganisations (mise en place de la cotation de la demande et expérimentation de la « location choisie » sur une partie de leur contingent) afin de rendre plus transparente la gestion de leurs attributions, ce qui a également entravé la possibilité d'une enquête sur ce terrain (<https://teleservices.paris.fr/cotation/les-critere.html>; « Attribution de logements sociaux : le modèle rennais fait école », *L'express.fr*, 21/05/2013 ; DJABALI N., « Attribution de logements sociaux : la ville de Paris joue la transparence », *Bastamag*, 09/03/2014).

des principaux groupes du secteur au niveau national¹ et a fusionné en 2013 avec une autre société HLM. Son patrimoine fut ainsi porté à plus de 18 000 logements dans la région. L'organisation de cette ESH est verticale, décentralisée et territorialisée. La direction de la clientèle implantée au siège de l'entreprise supervise l'ensemble des responsables d'agence en poste avec leurs équipes sur le terrain. Le chef d'agence est personnellement responsable de la gestion locative et des attributions. À ce titre, il préside les commissions d'attribution hebdomadaires. Dans chaque agence, le patrimoine est réparti suivant un découpage géographique par communes et par quartiers. Les secteurs sont attribués à des binômes formés d'un chargé de gestion locative et d'un responsable de groupe immobilier. Chaque équipe gère environ 800 logements. Les trois agences étudiées (B1, B2 et B3²), parmi les cinq existantes, ont été choisies de manière à obtenir des contextes socio-économiques contrastés et des équipes au fonctionnement hétérogène : les agences B1 et B2 sont situées en plein cœur de la ville-centre où le marché du logement est extrêmement tendu, tandis que l'agence B3 est implantée à l'extérieur de l'agglomération dans une petite ville au marché très détendu (Miniville). En matière d'attribution, les écarts sont également manifestes. Au 31 décembre 2010, le stock de demandes des agences de Grandeville s'élevait à 4 148 demandeurs pour 971 attributions faites au cours de l'année 2010 (soit un taux moyen de satisfaction de 23,4%). Dans la troisième agence, il était de 882 demandeurs pour 756 attributions, soit un taux moyen de satisfaction de 86%.

Le travail initié à Grandeville a été complété par une seconde enquête conduite entre janvier 2015 et mars 2015 dans trois agences territoriales d'un office public (organisme A). Le saut temporel qui sépare les deux enquêtes tient aux difficultés rencontrées pour accéder au terrain. J'ai en effet essuyé un refus de la part du principal office de l'agglomération³. L'organisme finalement retenu pour l'étude ne possède pas de patrimoine sur la ville-centre, mais est rattaché à la métropole de Grandeville et gère plus de 13 000 logements sur l'est du territoire. Il est le fruit d'une fusion entre deux offices municipaux préexistants : les offices V* et S*⁴. La taille plus importante du premier, combinée aux difficultés financières et politiques du second, fait de l'office V* le principal artisan et moteur de ce rapprochement. Son organisation a été appliquée à l'ensemble de la nouvelle structure. Son directeur général a pris la tête de l'organisme fusionné. Le siège de l'office S* a été transformé en une simple agence de proximité et ses salariés ont dû se familiariser avec les outils informatiques et les procédures

¹ Ce groupe gère un parc de près de 200 000 logements sociaux dans toute la France.

² Des entretiens ont également été réalisés avec des chargés de gestion locative et la responsable d'agence d'une quatrième agence, notée B4 dans la thèse.

³ Cf. section E, 3, a de cette introduction générale.

⁴ Au-delà des trois agglomérations principales et de leurs villes-centres, les autres communes mentionnées dans la thèse sont anonymisées par la première lettre de leur nom suivie d'un astérisque. Je procède de la même manière lorsque je fais référence à un quartier spécifique. Les précisions nécessaires à la compréhension du lecteur sont apportées entre crochets et mis en italique.

de l'office V*. Le nouvel office est en plein développement au moment de l'enquête : son patrimoine a augmenté de plus de 4% entre 2009 et 2013. Il repose sur des agences extrêmement autonomes, appelées territoires. Dans cette organisation, les directeurs de territoire n'ont pas de lien hiérarchique avec la direction de la clientèle, mais dépendent directement du directeur général et participent au conseil d'administration de l'office. Au sein de chaque agence, le patrimoine est distribué en deux ou trois secteurs d'environ mille logements, confiés à des adjoints de territoire supervisant eux-mêmes des responsables de secteur (management des gardiens d'immeuble, réparations techniques et coordination des travaux), des gestionnaires locatives et sociales (impayés de loyer, premiers troubles de voisinage) et des chargées d'attribution¹ (relocation des logements). Chaque chargée d'attribution est référente de deux ou trois secteurs. L'étude a porté sur les trois agences de l'office. Les agences A1 et A2 sont situées en plein centre d'une commune limitrophe de Grandeville, à quelques mètres chacune d'un quartier emblématique de la politique de la ville. Par contraste, la troisième agence est située en banlieue sud-est de l'agglomération. Elle couvre un territoire rural, caractérisé par des tensions moindres. Du fait de la récente fusion, ces agences s'appuient également sur des équipes au fonctionnement et aux pratiques hétérogènes.

Acte II : Miville

La seconde partie de l'enquête a été conduite entre octobre 2012 et janvier 2013 dans l'agglomération de Miville. J'y ai d'abord effectué une observation de six semaines dans trois agences territoriales d'un office public HLM (organisme C). L'organisation du bailleur est également verticale et décentralisée. Au siège, c'est la direction de la proximité et des territoires qui supervise les agences et leurs équipes. Son pôle attributions s'occupe spécifiquement de la préparation des commissions d'attribution hebdomadaires. Dans chaque agence, le patrimoine est réparti en trois unités, composées chacune de 1 100 logements en moyenne². Les unités sont attribuées à un responsable de proximité qui gère un binôme formé d'un chargé de clientèle et d'un technicien. Ce dernier s'occupe des réclamations techniques, des états des lieux dans les logements, ainsi que des menues réparations. Le responsable de proximité dispose également d'un portefeuille de logements qu'il gère en propre et pour lequel il combine des missions techniques et de gestion locative. Les trois agences étudiées (C1, C2 et C3³), parmi les quatre existantes, correspondent aux trois agences principales de l'office. Elles sont situées en plein cœur des trois quartiers de grands ensembles de Miville. La participation aux commissions

¹ J'utilise le féminin grammatical car l'équipe est entièrement composée de femmes.

² Il existe une quatrième agence, plus réduite (1 500 logements en tout), au siège de l'office qui gère un patrimoine situé en dehors de l'agglomération de Miville. C'est celle qui connaît aujourd'hui la plus grosse activité de développement.

³ Des entretiens ont également été réalisés avec les chargées de clientèle et la responsable d'agence de la quatrième agence, notée C4 dans le corps du texte.

partenariales qui rassemblent, à un rythme régulier, tous les professionnels du secteur (commissions ville, commissions métropole) m'a permis de nouer contact avec la responsable du service habitat social de la ville-centre et le directeur de la clientèle de l'une des deux entreprises sociales pour l'habitat du territoire.

En décembre 2012, j'ai ainsi réalisé trois semaines d'observation au sein du service habitat de Miville. Ce lieu occupe une place tout-à-fait centrale dans le fonctionnement du système d'attribution local¹. Les fonctionnaires municipaux y accueillent les demandeurs de logement et réalisent les premières sélections de dossiers. Pour chaque logement qui se libère, ils envoient un candidat au bailleur concerné. Cette architecture institutionnelle est héritée de l'histoire urbaine, retracée dans le chapitre 2 de la thèse. Elle fait de Miville un cas très spécifique pouvant être analysé comme « une situation extrême »² du point de vue du rôle confié aux collectivités territoriales. C'est le caractère exemplaire, car exacerbé, des propriétés de Miville, qui en fait un bon cas d'étude pour tirer des enseignements plus généraux sur les configurations locales dans lesquelles le pouvoir d'attribution relève d'une municipalité ou d'un EPCI.

J'ai réalisé un troisième terrain à Miville, de fin décembre 2012 à fin janvier 2013, au sein de l'ESH D. Deux attachés commerciaux chargés de la gestion de plus de 1 000 logements chacun ont été suivis pendant deux semaines. En complément, j'ai effectué des entretiens avec le personnel des deux autres agences (D2 et D3), ainsi qu'avec leurs responsables hiérarchiques (directeur clientèle et responsable métier). Le processus de territorialisation de la gestion locative y est moins abouti qu'au sein de l'office : les directeurs sont des responsables métiers et non des responsables territoriaux ; les commissions d'attribution ont lieu au siège de l'entreprise. En revanche, l'organisation reste décentralisée : l'accueil du public et l'instruction des dossiers sont effectués en agence par les agents HLM.

Acte III : Petiteville

La troisième partie de l'enquête a été réalisée entre novembre 2013 et février 2014 à Petiteville. Elle a d'abord consisté en un stage d'observation de plus d'un mois au siège social de l'office municipal (organisme E), au sein du service accueil-clientèle dit ACCLI, où sont traités les dossiers de demande de logement. Ce service est composé de six chargés de clientèle qui, quotidiennement, reçoivent les candidats et émettent des propositions de logement. Contrairement aux cas précédents, la gestion des attributions n'est ici ni décentralisée ni territorialisée : ancienne chargée de clientèle du service, la responsable de l'ACCLI est placée sous la supervision du directeur général adjoint en charge de la location. Dans ce cadre, les

¹ Cf. chapitre 2 de la thèse.

² « [C]es situations extrêmes sont [...] particulièrement riches en enseignements, moins sur les formes les plus spectaculaires de loyauté ou de trahison que sur les petits faits de la vie quotidienne » (GOFFMAN E., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres exclus*, op. cit., p. 236).

agents ne gèrent pas de portefeuilles de logements mais des portefeuilles de demandeurs, ce qui les rapproche de l'agent immobilier dont le but est de satisfaire les attentes des clients en leur trouvant des logements qui répondent à leurs besoins. Cette singularité s'explique par les caractéristiques du contexte local : Petiteville n'est pas une agglomération attractive ; le parc social y est important, mais les prix de l'immobilier sont relativement faibles. Les ménages préfèrent souvent se loger dans le privé, à l'écart des quartiers de grands ensembles. Le but de la direction est donc de capter de nouveaux clients, plus tentés par le locatif privé.

La dernière enquête a été conduite au sein de trois agences d'une entreprise sociale pour l'habitat (organisme F)¹. Cet organisme, implanté dans tout le département, est la seule société HLM privée du territoire. Elle gère près de 12 000 logements, dont une majorité dans l'agglomération de Petiteville. En matière de gestion locative, c'est la direction de la clientèle qui supervise ses cinq agences territoriales. Elle prépare les commissions d'attribution et organise les formations à destination des conseillers commerciaux².

Cette présentation des terrains d'enquête et des organismes étudiés souligne l'importance des différences locales dans le choix des cas (tableau 0.10). Au total, j'ai passé près de cinq mois dans chacune de ces agglomérations à observer à plein temps le fonctionnement des bailleurs sociaux et à réaliser des entretiens pour recueillir le point de vue des gestionnaires HLM sur leur activité. Des retours sur le terrain ont également été effectués pour conduire des entretiens complémentaires, lorsque cela s'est révélé nécessaire. Les temps et les lieux de l'enquête sont précisés dans le tableau 0.11.

En diversifiant ainsi les contextes locaux, je n'ai pas cherché à constituer un échantillon exhaustif et / ou représentatif des situations existantes à l'échelle nationale. J'ai voulu rendre compte de situations exemplaires au regard des paramètres identifiés dans la littérature (tensions sur le marché de l'habitat, place des bailleurs, des collectivités et des réservataires dans le processus d'attribution). À partir d'un nombre de cas réduit (*small-n comparisons*³) constituant

¹ L'ESH comprend en tout cinq agences : les deux qui n'ont pas été intégrées à l'analyse sont situées dans des agglomérations autres que celle de Petiteville.

² Selon les organismes, le poste d'agent HLM porte des intitulés variés : « chargé d'attribution », « chargé de gestion locative », « chargé de clientèle », « attaché commercial », « conseiller commercial ».

³ Les *small-n comparisons* se distinguent des démarches de comparaison implicite et des *large-n comparisons*. La comparaison implicite consiste en l'analyse d'un seul terrain ou d'une seule ville. L'analyse se centre alors sur les facteurs politiques, historiques, sociaux ou économiques à l'origine de sa trajectoire (par exemple, DESAGE F., *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille, Lille, 2005). Les *small-n comparisons* reposent quant à elles sur un faible nombre de cas : elles permettent néanmoins de construire des théories de moyenne portée, susceptibles d'intégrer des visées à la fois empiriques et théoriques (par exemple, PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009). La troisième stratégie dite *large-n comparisons* repose sur un nombre élevé de cas au prix de descriptions peu détaillées. Elle est plus fréquente dans les approches hypothético-déductives dont le but est de vérifier des hypothèses générales.

la « jurisprudence ethnographique »¹, j'ai analysé en profondeur le fonctionnement de chaque organisme afin de saisir les normes, les instruments, l'organisation du travail et les pratiques professionnelles qui s'y déploient. L'étude de cas et la « description dense »² ont été préférées à une stratégie comparative fondée sur un plus grand nombre de terrains, qui aurait fait courir le risque d'une « comparaison au rabais »³. Des monographies provisoires ont été réalisées au stade de l'analyse des données⁴ pour mettre en ordre les matériaux empiriques. La construction du plan et l'écriture de la thèse ont ensuite été comparatives⁵. Des grilles thématiques ont été élaborées pour analyser les entretiens et les observations de façon transversale, sans lisser les spécificités des cas⁶. Le choix d'une restitution terme à terme (entendue comme « l'ensemble des stratégies d'écriture visant à présenter les données tirées des cas de manière standardisée autour de catégories venant structurer la comparaison »⁷) a été privilégié. De ce choix découle l'adoption d'un plan analytique et thématique qui accorde une large place à la description des terrains. Si les méthodes qualitatives sont parfois fustigées pour leur non-représentativité et leur incapacité à monter en généralité, elles sont ici mobilisées de manière à saisir les dimensions structurales des phénomènes observés et leur actualisation au niveau local. La comparaison raisonnée de cas exemplaires autorise, en effet, des généralisations de second rang⁸ : elle permet de mettre au jour les modalités par lesquelles les institutions trient et sélectionnent les bénéficiaires de l'action publique. L'étude identifie ainsi des régularités au niveau des *outcomes* (inégalités, discriminations) de la politique, qui contredisent les objectifs de mixité et de droit au logement régulièrement réaffirmés depuis le début des années 1990. Elle pointe les situations qui contribuent à faire émerger des critères informels et illégaux. Ce faisant, elle permet de tirer des enseignements au-delà du seul domaine du logement social⁹ et de formuler de nouvelles

¹ DODIER N. et I. BASZANGER, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, p. 51.

² GEERTZ C., *Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1977.

³ Sur les principaux risques associés à la démarche comparative : HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences et de comparaisons européennes », *op. cit.*

⁴ VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales*, *op. cit.*, p. 223-224.

⁵ BENNETT A. et A.L. GEORGE, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press, 2005.

⁶ Sur ces tensions entre montée en généralité et restitution précise de la singularité de chaque cas : BÉAL V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 39-59.

⁷ *Ibid.*, p. 41.

⁸ LIJPHART A., « Comparative Politics and the Comparative Method », *The American Political Science Review*, 1971, vol. 65, n° 3, p. 682-693 ; RAGIN C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley, 1987 ; MAHONEY J., « Qualitative Methodology and Comparative Politics », *Comparative Political Studies*, 2007, vol. 40, n° 2, p. 122-144.

⁹ BRIQUET J.-L. et F. SAWICKI, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *op. cit.* ; SCHWARTZ O., « L'empirisme irréductible (postface) », N. ANDERSON (dir.), *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, Nathan, Paris, 1993, p. 265-305 ; SAWICKI F., « Les politistes et le microscope », CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 143-164.

hypothèses de recherche. Ces apports théoriques¹ suggèrent d'explorer d'autres types de comparaisons, intersectorielles ou internationales², pour approfondir la question de la sélection dans l'action publique.

Tableau 0.10. Les six cas de l'enquête³

	Organismes	Patrimoine	Caractéristiques des attributions
Grandeville	OPH (A) <i>13 500 logements sur les communes de l'est de l'agglomération.</i>	A1 : 3 924 logements (centre). A2 : 3 849 logements (est). A3 : 3 756 logements (ext.). Sept chargées d'attribution.	Les commissions d'attribution ont lieu tous les quinze jours au siège de l'office pour les agences A1 et A2, et dans les locaux de l'agence pour A3. Y participent les chargées d'attribution, les responsables de territoire, la directrice de la clientèle, le président, les administrateurs (représentants des communes, représentants des locataires). En 2013, environ 650 attributions de logements ont été réalisées dans les agences A1 et A2. L'agence A3 n'existait pas avant la fusion.
	ESH (B) <i>Environ 11 000 logements.</i>	B1 : 2 196 logements (centre 1). B2 : 1 928 logements (centre 2). B3 : 2 684 logements (ext. : Miniville). Huit chargés de gestion locative.	Les commissions d'attribution de logement se tiennent de façon hebdomadaire en agences. Elles sont composées des chargés de gestion locative référents pour les dossiers traités, des représentants des locataires et des communes. Elles sont présidées par les responsables des agences concernées. Au 31 décembre 2010, le stock de demandes des agences de Grandeville s'élevait à 4 148 demandeurs pour 971 attributions faites au cours de l'année 2010 (taux de satisfaction de 23%). Au 31 décembre 2010, le stock de demandes de Miniville était de 882 demandeurs pour 756 attributions faites au cours de l'année 2010 (taux de satisfaction de 86 %).
Miniville	OPH (C) <i>Environ 12 000 logements dans l'agglomération, dont près de 11 000 dans la ville-centre.</i>	C1 : 3 350 logements (sud). C2 : 3 791 logements (nord). C3 : 3 789 logements (ouest). C4 : 1 496 logements (ext.).	Les commissions d'attribution de logement ont lieu au siège de l'office sous la présidence de la responsable du pôle attributions. Elles sont composées de la présidente, des administrateurs, ainsi que des chargés de clientèle qui présentent tour

¹ Sur les contributions proprement théoriques que peut apporter la comparaison infranationale : DUPUY C., « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 121-139.

² Cf. conclusion générale de la thèse.

³ Ce tableau a été construit à partir des documents fournis par les bailleurs sociaux étudiés.

		Neuf chargés de clientèle.	à tour les dossiers pour l'ensemble de l'agence. En 2011, l'office a réalisé 1 596 attributions, dont 1 229 attributions sur la ville principale.
	ESH (D) <i>Environ 12 000 logements dont 8000 situés sur l'agglomération de Miville.</i>	D1 : 2 583 logements (sud). D2 : environ 3 600 logements (ouest). D3 : environ 2 500 logements (siège). Cinq attachés commerciaux.	Les commissions d'attribution de logement se tiennent de façon hebdomadaire au siège de l'entreprise. Elles sont présidées à tour de rôle par le directeur clientèle, la responsable de la commercialisation ou la responsable du recouvrement. Elles comptent six membres désignés par le conseil d'administration de l'organisme dont un représentant des locataires. En 2011, la commission d'attribution a examiné 3 412 dossiers. À la fin de cette année, le rapport entre le nombre de demandes satisfaites en cours d'année et le nombre de demandes en instance en fin d'année était de 35%.
Petiteville	OPH (E) <i>Environ 9 000 logements dans l'agglomération de Petiteville, dont près de 6 000 au sein de la ville-centre.</i>	Pas d'agence territoriale. Six chargés de clientèle.	La commission d'attribution de logement se réunit toutes les deux semaines au siège de l'office. Présidée par le directeur général adjoint, elle réunit la responsable du service accueil-clientèle, un représentant des locataires, quatre administrateurs de l'organisme (une représentante des caisses d'allocations familiales, également directrice de l'agence départementale d'information sur le logement, la représentante de la préfecture qui préside par ailleurs la commission DALO, l'adjointe au maire chargée de la jeunesse et une ancienne élue de la ville auparavant chargée de la jeunesse, de l'éducation et de la vie étudiante). En 2012, 3 752 demandes de logement ont été enregistrées (c'est une baisse de 6,6 points par rapport à 2011). La commission d'attribution de logement a attribué 1 813 logements, ce qui représente un taux de satisfaction moyen de 48%.
	ESH (F) <i>Plus de 11 500 logements, dans tout le département, avec plus de la</i>	F1 : 2 401 logements (centre). F2 : 2 543 logements (nord). F3 : 2 316 logements (sud).	Les commissions d'attribution de logement ont lieu tous les quinze jours au siège social de l'organisme. Y participent les conseillers commerciaux, le responsable d'agence, la directrice de la clientèle, et les administrateurs

<i>moitié sur l'agglomération de Petiteville.</i>	14 conseillers commerciaux.	(représentants des communes, représentants des locataires, etc.). En 2012, 81 commissions d'attribution se sont tenues. Plus de 4 000 demandes de logement ont été enregistrées, environ 8 700 propositions ont été réalisées, 3 239 logements ont été présentés (dont 2 097 sur le territoire de l'agglomération – soit 65% des dossiers présentés) et 1 922 baux ont été signés (dont 1 223 sur l'agglomération – soit 61% des baux).
---	-----------------------------	--

Tableau 0.11. Temps et lieux de l'enquête

Localités	Organismes	Périodes
Grandeville	OPH (A) ESH (B) Autres acteurs	Janvier 2015 - mars 2015 Février 2011- avril 2011 Entre février 2011 et mars 2015
Miville	OPH (C) ESH (D) Service logement de la ville-centre Autres acteurs	Octobre 2012 - décembre 2012 Janvier 2013 - mars 2013 Décembre 2012 Octobre 2012 – mars 2013
Petiteville	OPH (E) ESH (F) Autres acteurs	Octobre 2013- décembre 2013 Janvier 2014-février 2014

2) Une méthodologie plurielle

Le même dispositif méthodologique a été appliqué sur les trois terrains d'enquête. Fondé sur une démarche ethnographique¹, il combine des observations directes et des entretiens semi-directifs. L'observation a porté sur le travail d'attribution *en train de se faire*. Elle s'est appuyée sur une technique dite de *tracking*, pour reprendre le terme de l'ethno méthodologue américain Donald H. Zimmerman – traduit en français par « filature ethnographique »² (a). À l'issue de chaque période d'observations, des entretiens ont été conduits avec les personnes préalablement suivies. Des entretiens complémentaires ont été réalisés avec les membres des équipes de direction des bailleurs, ainsi qu'auprès de leurs principaux partenaires institutionnels. Ceux-ci visaient à rendre compte des rapports hiérarchiques au sein des organisations et des relations

¹ « La démarche [*ethnographique*] correspond au recueil d'une documentation sur un ensemble de phénomènes à l'occasion de la présence dans les lieux au moment où ceux-ci se manifestent. La documentation ainsi recueillie peut inclure les témoignages des acteurs suscités par l'interrogation du chercheur, le recueil de propos en situation et l'observation directe par le chercheur lui-même d'objets, d'action et d'interactions » (CHAPOULIE J.-M., « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, 2000, vol. 40, n° 1, p. 6).

² Cette notion signifie littéralement pister, « suivre ou marcher sur les traces de quelqu'un ». Pour Donald H. Zimmerman, il s'agit de capter le point de vue des enquêtés : écouter ce qu'ils disent, regarder et leur demander d'explicitier ce qu'ils font, en replaçant ces descriptions dans leur contexte.

qui les lient aux autres acteurs du système local HLM (b). Ces deux sources principales ont été enrichies par des analyses documentaires et des analyses statistiques réalisées à partir des matériaux récupérés pendant l'enquête (procédures, documents de formation, fichiers Excel). Certaines données ont fait l'objet de traitements spécifiques dans la thèse pour objectiver les effets des pratiques observées ou pour les replacer dans leur contexte plus global (c). Cette sous-section est centrée sur les différentes méthodes d'enquête utilisées. La démarche ethnographique appelant une posture réflexive¹, j'expose dans la sous-section suivante les conditions de mon acceptation et de mon intégration sur le terrain, ainsi que ma relation avec les enquêtés. Il s'agira notamment d'analyser les effets de ma présence sur la récolte des données en questionnant mon rapport personnel à l'objet et la façon dont j'ai été perçue par les enquêtés².

a) Observer le travail d'attribution

« L'ethnologue doit trouver les moyens d'être là où il a besoin d'être, voir et entendre ce qu'il peut, développer la confiance entre lui et les sujets, et poser une quantité de questions » (Donald H. Zimmerman, cité par COULON A., « Note de synthèse. Ethnométhodologie et éducation », *Revue française de pédagogie*, 1988, vol. 82, p. 65-101).

L'ethnographie constitue une méthode appropriée pour analyser la fabrique de l'action publique dès lors qu'elle donne accès aux pratiques des acteurs et permet d'étudier la manière dont ils s'approprient les règles, font usage des instruments et exercent leur jugement en situation. L'ethnographie correspond à une collecte d'informations au plus près de l'activité. Elle est un moyen efficace de recueillir des données très fines sur les phénomènes étudiés et de produire « une vision nuancée et réaliste des politiques publiques »³.

L'apport de l'ethnographie à l'analyse des politiques publiques ne se résume pas à sa capacité de description du quotidien et des routines bureaucratiques. Elle n'est pas seulement un complément aux approches macrosociales et institutionnelles de l'action publique. Elle permet aussi de saisir des transformations générales, par la déconstruction notamment des catégories collectives sur lesquelles reposent les politiques. Cela permet de rompre avec les discours officiels et médiatiques, de mettre au jour des contradictions entre les politiques énoncées et les conditions pratiques de leur application et de dévoiler des rapports de domination structurants pour les situations observées. Ce type d'ethnographie⁴ est

¹ BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998 ; BECKER H.S., *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

² BONNET F., « La distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête », *Genèses*, 2009, vol. 73, n° 4, p. 57-74.

³ DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*, p. 83.

⁴ DUBOIS V., « Towards a Critical Policy Ethnography », *Critical Policy Studies*, 2009, vol. 3, n° 2, p. 219-237.

particulièrement fructueux quand il s'agit de rendre compte de la mise en œuvre concrète d'une politique¹ : elle permet de souligner les jeux avec les règles ou entre les règles, les transgressions² et les aménagements³; elle montre comment les logiques pratiques des agents de terrain peuvent contribuer à produire des effets contraires à ceux désirés ou affichés. À partir de ses travaux sur le contrôle bureaucratique des assistés en France, V. Dubois met ainsi en évidence un tournant rigoriste et coercitif dans le traitement contemporain de la pauvreté⁴. A. Spire relève, de façon comparable, que les agents de préfecture contribuent au durcissement des politiques d'immigration⁵. Dans la sphère de la santé, N. Belorgey pointe la montée en puissance du raisonnement économique et les conséquences de l'importation du *New Public Management* sur l'action publique hospitalière⁶. Si l'analyse des politiques publiques est longtemps restée à distance des méthodes ethnographiques en recourant plus volontiers à l'entretien⁷, on observe aujourd'hui un développement de ces enquêtes croisant ethnographie et action publique. Cet essor contribuerait à « ré-oxygéner » la sociologie de l'action publique, en passe de s'essouffler d'après certains⁸.

Ma recherche s'inscrit dans cette dynamique. Plusieurs caractéristiques de la politique d'attribution justifient, en effet, le recours à l'ethnographie : le flou des catégories d'action publique sur lesquelles elle se fonde (mixité sociale, droit au logement), la place accordée aux acteurs locaux dans sa mise en œuvre et l'importance des activités de catégorisation et de qualification des *street-level bureaucrats* dans le choix des futurs locataires. Ces dimensions ne peuvent être appréhendées que par une présence prolongée et continue sur le terrain. L'observation du travail d'attribution a constitué le premier volet de l'enquête⁹. Elle se situe

¹ Certains auteurs utilisent toutefois des méthodes ethnographiques pour étudier la décision et les concepteurs des politiques publiques. Par exemple, LAURENS S., *Une politisation feutrée*, Paris, Belin, 2009. Quelques enquêtes parviennent à tenir ensemble les différents niveaux de l'action publique : SPIRE A., *Étrangers à la carte*, *op. cit.* ; BILAND E., *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, Thèse pour le doctorat de science politique, EHESS, Paris, 2008.

² BOURDIEU P., « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *op. cit.*

³ LASCOURMES P., « Normes juridiques et politiques publiques », *op. cit.*

⁴ DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*

⁵ SPIRE A., *Accueillir ou reconduire*, *op. cit.*

⁶ BELORGEY N., *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, *op. cit.*

⁷ Avec des usages souvent limités, centrés sur la collecte d'informations, qui ne permettent pas de rentrer dans l'épaisseur des trajectoires et des récits de vie et qui semblent postuler une homologie entre les discours et les pratiques : BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

⁸ BEZES P. et F. PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, p. 41-87.

⁹ Pour un ouvrage consacré aux méthodes d'enquêtes sociologiques dans le domaine du travail : AVRIL C., M. CARTIER, et D. SERRE, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte, 2010.

ainsi dans une tradition de recherche inspirée de la sociologie du travail, qui s'intéresse aux activités professionnelles et à leur déroulement en acte¹.

Selon Henri Peretz, l'observation directe permet « l'étude des modalités effectives de l'accomplissement des actes par les personnes – ici le travail – et celle du système complet d'interactions entre toutes les catégories d'agents – professionnels ou clients – impliqués dans son fonctionnement. Ainsi les églises, les écoles, les tribunaux, les agences sociales, les prisons, les entreprises, les commerces ou les usines pourront révéler nombre de propriétés qui échapperaient à celui qui ne pénètre pas dans ces organisations sociales et ignore la chaîne des interactions qui les sous-tendent »². Sur mon terrain, l'observation a pris la forme d'une filature ethnographique consistant à suivre pendant plusieurs jours d'affilé les agents et à leur poser des questions sur leurs activités. Pour chacune des agences sélectionnées, j'ai travaillé aux côtés de tous les agents en charge des attributions. Il n'y avait donc pas de difficulté particulière dans l'échantillonnage et le recrutement des enquêtés : j'ai cherché à être la plus exhaustive possible, à l'échelle des organismes étudiés. L'observation a porté sur des enregistrements de dossiers, des recherches de candidats, des envois de propositions, des entretiens de constitution de demande et de demande de mutation, des visites de logements. Ces activités variaient d'un jour à l'autre, souvent de façon imprévisible. C'est pourquoi je me suis efforcée d'être sur place tous les jours de la semaine, de l'ouverture à la fermeture des agences. J'essayais également de me procurer les emplois du temps des agents sur lesquels figurent quelques-uns des principaux rendez-vous de la semaine.

Au départ, je cherchais à tout observer – Nicolas Jounin évoque à cet égard « l'élan positiviste » du chercheur³ – et à tout consigner dans mon journal de terrain (l'apparence vestimentaire des agents et des clients, la disposition des lieux⁴, la disposition des personnes pendant les réunions, etc.)⁵. « Mais, en fait, on sélectionne toujours. Alors, il vaut mieux que cette sélection soit réfléchie et couchée dans une grille ou des fiches thématiques, même si – c'est toute la difficulté – il faut rester ouvert à ce qui se passe, continuer de noter des choses en apparence insignifiantes », poursuit N. Jounin⁶. Suivant ces conseils, mon attention s'est peu à

¹ Pour ne citer que quelques exemples récents, limités aux publications françaises : ARBORIO A.-M., *Un personnel invisible. Les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos, 2001 ; GODECHOT O., *Les Traders*, La Découverte, Paris, 2001 ; HATZFELD N., *Les Gens d'usine*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2002 ; MULLER S., « Visites à l'abattoir : la mise en scène du travail », *Genèses*, 2002, vol. 49, n° 4, p. 89-109 ; CARTIER M., *Les facteurs et leurs tournées*, op. cit. ; AVRIL C., *Les aides à domicile. Un autre monde populaire*, Paris, La Dispute, 2014 ; FOURNIER P., C. LOMBA, et S. MULLER (dir.), *Les travailleurs du médicament. L'industrie pharmaceutique sous observation*, Paris, Erès, 2014.

² PERETZ H., *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte, 1998, p. 22.

³ JOUNIN N., *Chantier interdit au public : Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008, p. 243.

⁴ Des schémas ont été élaborés pour mémoriser les lieux. Ils sont reproduits dans la troisième partie de la thèse.

⁵ Au cours de l'enquête, j'ai rempli douze journaux de terrain auxquels se sont ajoutés les cinq carnets tenus pendant le mémoire de master. Ces journaux sont numérotés de 1 à 17 dans la thèse.

⁶ JOUNIN N., *Chantier interdit au public*, op. cit., p. 243.

peu centrée sur les moments de tri et de sélection des candidats. Ceux-ci pouvaient être formels et réguliers – les permanences postulants¹, les commissions d’attribution de logement, les pré-commissions d’attribution et les réunions d’agence – ou plus improvisés – les rencontres en face-à face-avec les clients, les recherches informatiques de candidats, les conversations informelles entre agents autour de la machine à café, lors des pauses cigarettes ou pendant les repas. Ces échanges ont été retranscrits avec soin² et constituent des matériaux de premier plan dans la thèse. L’enquête ethnographique m’a également permis d’assister à des réunions et des commissions hors du cadre organisationnel, par le biais des contacts établis pendant les périodes d’observation. À Grandeville, j’ai par exemple accompagné des chargées d’attribution à des commissions portant sur le lancement de nouveaux programmes de logements. À Miville, j’ai assisté à plusieurs commissions municipales et intercommunales chargées d’examiner les motifs d’ajournements inscrits par les bailleurs sociaux en commissions d’attribution, les demandes de dérogation de quartiers initiées par les demandeurs de logement, ainsi que les dossiers présentés par des travailleurs sociaux pour un relogement prioritaire³. À Petiteville, j’ai participé à deux commissions de médiation DALO. Ce sont les *street-level bureaucrats*, les responsables d’organisme ou les personnes rencontrées dans les commissions d’attribution de logement des bailleurs (les administrateurs) qui m’ont conviée à ces réunions. À partir de mes journaux de terrain, j’ai procédé à un comptage des différentes activités observées, entretiens et commissions (tableaux 0.12, 0.13 et 0.14).

Tableau 0.12. Le face-à-face avec les publics HLM

	OPH de Grandeville	ESH de Grandeville	OPH de Miville	ESH de Miville	Service habitat Miville	OPH de Petiteville	ESH de Petiteville	Total
Rencontres avec les demandeurs (hors visites et états des lieux)	15	18	31	10	63	11	138	286

¹ À Petiteville, les conseillers commerciaux des agences F1 et F2 reçoivent tous, pendant une journée par semaine, l’ensemble des visiteurs qui se présentent à l’accueil et souhaitent rencontrer un agent HLM. Dès ces permanences postulants, s’opère un filtre important des dossiers (cf. chapitre 6 de la thèse).

² Sur l’importance de la prise en compte des discours pendant l’enquête ethnographique, voir PAILLET A., *Consciences professionnelles. Approche sociologique de la morale au travail, à partir du cas des décisions d’arrêt ou de poursuite en réanimation néonatale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS, Paris, 2003, p. 52-68. Dans de rares cas, les interactions avec les demandeurs de logement ont été enregistrées avec l’accord préalable de l’agent. Les clients n’étaient en revanche pas informés de mon projet (cf. section E, 3, b de cette introduction générale).

³ Ces dispositifs sont particuliers au cas de Miville et sont présentés dans le chapitre 2 de la thèse.

Tableau 0.13. Les commissions dans le cadre organisationnel

	OPH de Grandeville	ESH de Grandeville	OPH de Miville	ESH de Miville	Service habitat Miville	OPH de Petiteville	ESH de Petiteville	Total
Commissions d'attribution de logement	4	7	11	4	[Pas de CAL]	3	4	33
Réunions avec les agents HLM / réunions d'agence	4	9	13	1	2	2	15	46

Tableau 0.14. Les commissions avec les partenaires institutionnels

	Grandeville	Miville	Petiteville	Total
Commissions partenariales	2	8	2	12

Note : Les écarts dans le nombre de face-à-face et de commissions observés sont importants d'un organisme et d'un territoire à l'autre. Ils illustrent des différences de fonctionnement au niveau organisationnel. À Grandeville, par exemple, les agents HLM reçoivent les demandeurs de logement moins souvent qu'à Petiteville, préférant l'appel téléphonique au face-à-face (chapitre 6). Le comptage de ces appels s'est révélé impossible tant ils étaient nombreux. Les commissions d'attributions peuvent avoir lieu toutes les semaines ou toutes les deux semaines. Le partenariat local peut être plus ou moins fort (chapitre 2). Enfin, le nombre élevé de rencontres observées au sein du service habitat social de Miville renvoie à la fonction spécifique de ce lieu, spécialisé dans l'accueil du public. Les fonctionnaires municipaux alternent, en effet, entre deux activités : recevoir les demandeurs et émettre des propositions de logement. De la même manière, la mise en place de permanence postulants au sein de l'ESH de Petiteville génère de nombreux rendez-vous pour ces agents (chapitre 6).

L'observation apporte plusieurs contributions majeures à l'analyse. Elle permet d'abord de restituer les situations qui donnent du sens aux comportements des acteurs, de ne pas les appréhender de façon isolée en les extrayant du contexte et des relations sociales dans lesquelles ils s'inscrivent. Elle permet également de ne pas faire reposer l'étude des pratiques professionnelles sur les seuls discours des enquêtés. De nombreux travaux de sociologie et de psychologie sociale montrent en effet que le lien entre les pratiques des acteurs et la manière dont ils en rendent compte n'est pas mécanique¹ : les écarts entre ce qui est dit (*what they say*) et ce qui est fait (*what they do*²) peuvent être importants. J.-M. Weller en fait la démonstration

¹ LAPIERE R.T., « Attitudes vs Actions », *Social Forces*, 1934, vol. 13, p. 230-237. Dans les années 1930, Richard T. LaPiere a visité 251 hôtels, restaurants et cafés avec un couple de Chinois. Un seul établissement avait alors refusé leur présence. Six mois plus tard, le chercheur réalise un questionnaire auprès de ces propriétaires. L'une des questions posées est de savoir s'ils accepteraient la présence d'un Chinois dans leur établissement. Le résultat est édifiant : plus de 90% d'entre eux affirment qu'ils refuseraient. Bien entendu, on peut discuter les résultats de la recherche sur le plan méthodologique en questionnant l'effet de la présence de l'enquêteur, mais ils suggèrent malgré tout l'absence de lien de causalité directe et immédiat entre pratiques et représentations.

² PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *op. cit.*

dans son article consacré à l'agent Ernest Cigare¹. Lorsqu'il est question d'ethnicité, de discrimination ou de racisme, les risques de non-dits, de dissimulation et les biais de désirabilité sociale s'expriment, par ailleurs, avec une grande acuité². L'observation permet d'en réduire la portée en facilitant le recueil de la parole : elle contribue à instaurer une relation de confiance avec les enquêtés³. Elle permet de limiter les difficultés liées à la verbalisation de certaines pratiques⁴, comme les routines qui échappent à la conscience individuelle⁵. D'un point de vue pratique, enfin, l'observation permet de gagner du temps au début de l'enquête, en se familiarisant rapidement avec le milieu professionnel étudié : le grand nombre de sigles et d'abréviations recensé au début de cette thèse fournit un indice de la complexité du monde HLM. L'immersion sur le terrain s'est aussi révélée décisive pour récupérer des matériaux sur les organisations (règlements intérieurs des commissions d'attribution, documents de formation à destination des agents, plans de formation, statistiques produites en interne sur l'occupation du parc social et les attributions réalisées) et le logement social en général (revues de presse, actualités juridiques). Par l'observation et la comparaison, je savais également quels types de données rechercher et quelles étaient celles qui me manquaient (pour les fichiers statistiques par exemple). Ce dispositif méthodologique m'a donné accès à un matériau extrêmement riche et original, souvent refusé au chercheur pour des raisons de confidentialité⁶. Cela dit, je ne défends pas l'usage privilégié des observations pour l'analyse des politiques publiques et ne récuse pas le recours à d'autres techniques d'enquête⁷. Dans le cadre de ma thèse, l'observation a constitué une méthode de premier plan, mais a aussi été un levier pour faire varier les types de preuves. Un dialogue s'est notamment établi entre les observations et les entretiens.

¹ WELLER J.-M., « Le mensonge d'Ernest Cigare : problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité », *Sociologie du travail*, 1994, vol. 36, n° 1, p. 25-42.

² La désirabilité sociale consiste à tenir des propos conformes à ce que l'on pense être convenable : PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *op. cit.*; KARAFIN D. et D. PAGER, « Bayesian Bigot? Statistical Discrimination, Stereotypes, and Employer Decision Making », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2009, vol. 621, n° 1, p. 70-93.

³ Nous verrons que la relation enquêteur-enquêté n'est pas exempte de malaises. S'ils ne constituent pas un problème en soi pour l'enquête et les résultats, ils doivent néanmoins être analysés : voir section E. 3 de cette introduction.

⁴ BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *op. cit.*

⁵ Les routines appartiennent à ce qu'Anthony Giddens appelle la conscience pratique (GIDDENS A., *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984 ; NIZET J., *La sociologie de Anthony Giddens*, La Découverte, Paris, 2007).

⁶ DESAGE F., « "Un peuplement de qualité". Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *op. cit.*, p. 87.

⁷ Voir la controverse sur cette question dans la *Revue française de science politique* : BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *op. cit.* ; PINSON G. et V. SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

b) De l'observation aux entretiens

Après l'observation, des entretiens ont été conduits avec les agents préalablement suivis. L'objectif était de croiser les comportements observés au travail ou vis-à-vis du travail avec les discours tenus sur ces activités. L'enjeu était de reconstituer des pratiques non directement observables (car passées par exemple), de saisir les différentes rationalités qui les sous-tendent et d'en expliciter les conditions de production – en somme, d'interroger le « pourquoi » des pratiques observées¹. Les discours recueillis en entretien n'ont pas valeur de vérités : ce sont des éléments avancés dans une situation spécifique pour expliquer des pratiques. Ils se sont adossés aux expériences de terrain en mobilisant des exemples rencontrés pendant l'observation. Il s'agissait de mettre à l'épreuve des hypothèses et des résultats, de demander des précisions sur des comportements ou des décisions constatés – sur le fait d'avoir écarté ou privilégié un dossier à un autre par exemple, ou au sujet d'un commentaire formulé en commission. Des mises en situation pratiques et des documents institutionnels (power points transmis par la direction, données sur l'occupation du parc, compte-rendus de commissions, procédures et documents de formation) ont parfois été mobilisés pour susciter des réactions et confronter les points de vue aux « traces du travail administratif »². Enfin, les entretiens ont été précieux pour intégrer à l'analyse les appartenances sociales des enquêtés. Des informations sur la carrière scolaire, le niveau d'études, la trajectoire professionnelle et résidentielle ont ainsi été obtenues. Elles sont précisées au fil du propos, dans le corps du texte, et présentées de façon synthétique en annexe (formation initiale et expériences hors milieu HLM)³.

Les entretiens avec les *street-level bureaucrats* ont été menés en face-à-face sur leur lieu de travail, dans un bureau ou dans une salle de réunion, à l'écart du reste des équipes. Certains agents n'ont pas été rencontrés soit parce qu'ils ont refusé de se prêter au jeu de l'entretien – c'est arrivé deux fois – soit par manque de temps – un entretien a ainsi été reporté à plusieurs reprises pour être finalement annulé. Quelques entretiens ont également été réalisés sans observations préalables – avec Régine, par exemple, attachée commerciale à l'agence D2 de l'ESH de Miville. C'est la seule enquêtée à avoir refusé de répondre à certaines de mes questions : « *Tu sais, quand tu es salariée, tu fais ce que l'on te dit, ou autrement tu vas voir*

¹ Je me situe à cet égard dans la lignée des travaux de Barbara F. Reskin sur les discriminations, qui appelle à ne pas se cantonner à une analyse des motifs ou des rationalités corrélés aux discriminations, mais à s'intéresser également aux processus qui les sous-tendent (RESKIN B.F., « Including Mechanisms in our Models of Ascriptive Inequality: 2002 Presidential Address », *American Sociological Review*, 2003, vol. 68, n° 1, p. 1-21). Pour un exemple récent de travaux français inscrits dans cette perspective, voir CHAPPE V.-A., M. EBERHARD, et C. GUILLAUME, « La fabrique des discriminations », *Terrains & travaux*, 2016, vol. 2, n° 29, p. 5-19.

² Sylvain Laurens utilise des techniques comparables face aux « imposants » afin, dit-il, de « réinscrire l'entretien dans un questionnement sur les pratiques » (LAURENS S., « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des “imposants” », *Genèses*, 2007, vol. 69, n° 4, p. 119).

³ Cf. annexe 1 de la thèse.

ailleurs si tu n'es pas d'accord sur la politique de la société »¹. Le malaise ressenti au cours de cet entretien² m'a pleinement convaincue de l'utilité de combiner observations et entretiens dans l'enquête, et de la nécessité d'instaurer une relation de confiance avec les agents pour évoquer les questions de peuplement, d'ethnicité et de discrimination³.

À l'exception d'un, tous les entretiens ont été enregistrés et intégralement retranscrits. Ils ont duré en moyenne deux heures (une heure pour les plus brefs, quatre heures pour les plus longs). Ils se sont appuyés sur un guide d'entretien très souple dans sa forme⁴, qui a fait l'objet de nombreux ajustements pendant l'enquête, en fonction des lieux, des organismes et des personnes rencontrées⁵. Ils ont laissé une large place à la parole des enquêtés afin de reconstituer leurs points de vue et de les comprendre⁶. Il s'agissait aussi de leur permettre d'exprimer leurs doutes et leurs questionnements. Les silences, les rires, les hésitations ou les soufflements sont rapportés entre crochets dans les retranscriptions. Quatre thématiques principales ont structuré les entretiens et ont été abordées de façon systématique : le parcours de l'agent (formation initiale, formation continue, prise de poste, évolution au sein de l'organisme, trajectoire résidentielle), le récit des pratiques (« *Quels sont les critères que tu⁷ prends en compte pour trier les dossiers ?* », « *Utilises-tu des filtres au moment de la recherche de candidats ? Si oui, lesquels ?* », « *Que regardes-tu quand tu examines un dossier ?* »), le rapport aux règles, aux procédures et aux instruments mis en place (« *Que penses-tu des règles qui ont été mises en place ?* », « *Comment est-ce que la direction vous les a présentées ?* », j'ai également interrogé les agents les plus anciens sur les transformations de l'organisation (création des agences territoriales, changements de direction) et leur réception des nouveaux indicateurs mis en place pour mesurer la vacance, les impayés de loyer et les troubles de voisinage), ainsi que sur leur perception des clients (pendant le face-à-face – « *Quels sont les éléments auxquels tu fais attention pendant l'entretien ?* » – et de façon plus générale – « *Est-ce que tu as noté des changements dans les profils des demandeurs HLM ?* », « *Tu dirais que le public HLM est plutôt homogène ou hétérogène ?* »). Je n'ai pas posé de questions spécifiques sur les opinions politiques car, au cours de l'enquête, je me suis aperçue que les agents HLM ne faisaient jamais

¹ Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

² « *Le climat était tendu, le ton agressif* », ai-je noté dans mon journal de terrain à l'issue de l'entretien (journal de terrain n°7).

³ Sur l'intérêt d'analyser les malentendus et les malaises survenant au cours de l'entretien : BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*, p. 222.

⁴ Je mentionne ci-dessous les principales questions posées en entretien. En fonction de mes interlocuteurs (agent, responsable, élu, représentant de l'État local ou d'un collecteur d'Action Logement), la trame a néanmoins été nettement modifiée.

⁵ BECKER H.S., *Les ficelles du métier, op. cit.* ; BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain, op. cit.*

⁶ Sur l'intérêt de conduire des entretiens peu directifs et compréhensifs, voir MICHELAT G., « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 2, p. 229-247 ; KAUFMANN J.-C., *L'entretien compréhensif*, Nathan, Paris, 1996.

⁷ Je tutoie la majorité des agents HLM. Les rares exceptions renvoient aux personnes que je ne n'ai pas pu rencontrer au préalable.

référence aux partis politiques ou aux professionnels de la politique autrement que pour les dénigrer ou pour signifier leur incompétence en matière de politique¹. Je ne souhaitais donc pas imposer en entretien une problématique qui aurait risqué de les mettre dans l’embarras². En revanche, ils ont été prolixes quand il s’est agi d’évoquer de grands clivages sociétaux liés à la question du logement – notamment la place des immigrés soupçonnés de s’être installés en France pour bénéficier d’un système de protection sociale avantageux (« *Pourquoi la France et pas l’Italie ? C’est parce que les aides sont plus importantes en France ? Ah ben voilà !* », commente une administratrice en commission d’attribution de logement³), ou encore des pauvres toujours associés à la figure de l’assisté⁴ (« *Parfois, on rend de l’argent aux gens⁵ ! C’est dingue ! On les paie pour venir chez nous et ils ne foutent rien de leur journée, voilà* », explique un agent⁶). Ces éléments participent à des logiques individuelles de conflictualisation et de politisation⁷. La dimension politique n’est donc pas absente de ce travail, mais elle se manifeste sous une forme plus large que celle du champ de la compétition électorale et partisane.

Soixante-huit entretiens ont finalement été réalisés avec des *street-level bureaucrats* de Grandeville, Miville et Petiteville. Ils ont été analysés de façon transversale à partir des catégories récurrentes dans les discours des acteurs. Elles ont servi de point de départ au codage des entretiens (encadré 0.4). Ces thématiques m’ont également servi dans l’analyse des journaux de terrain. Elles ont permis de mettre au jour des contrastes et surtout des similitudes dans le propos des personnes rencontrées, qu’il s’est ensuite agi d’expliquer.

¹ « *Je ne vote pas moi ! Peu importe ce qu’ils disent, de toute façon ça ne change rien ! Je suis abstentionniste depuis 2007 [rires]. Ils sont toujours dans des magouilles... Ils ne nous écoutent pas, même quand on manifeste. Je ne suis pas du tout politique ! [Silence] Pourquoi faire ?* », demande Pauline, une chargée de clientèle de 29 ans, qui travaille au sein de l’OPH de Petiteville depuis six ans. Cette prise de position n’a pas été suscitée par une question de ma part. C’est la réaction de l’agent après qu’elle m’ait demandé le nom de mon université et que je lui réponde « Sciences Po ». Elle a alors pensé que je voulais devenir politicienne (journal de terrain n°11, 20/11/2013, matin).

² Le fait que nos discussions se sont déroulés sur le lieu de travail des professionnels de terrain n’a certainement pas facilité l’évocation des comportements politiques.

³ Journal de terrain n°11, observation d’une commission d’attribution de logement, intervention de la représentante du préfet, OPH de Petiteville, 19/11/2013, après-midi.

⁴ GEREMEK B., *La potence ou la pitié : l’Europe et les pauvres, du Moyen-Âge à nos jours*, Gallimard, Paris, 1987.

⁵ L’agent fait référence aux situations pour lesquelles le montant de l’aide personnalisée au logement (APL) est supérieur au montant du loyer : le bailleur doit alors « rendre de l’argent » au locataire.

⁶ Journal de terrain n°7, discussion informelle avec Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 25/11/2013, matin.

⁷ HAEGEL F. et S. DUCHESNE, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 6, p. 877-909.

Encadré 0.4. Les principales catégories d'analyse du matériau empirique

Les catégories utilisées pour analyser le matériau empirique varient d'un entretien à l'autre. La liste qui suit n'est pas un recensement exhaustif de tous les codes utilisés mais reprend les principaux d'entre eux.

<u>Parcours professionnel</u>	Marges de manœuvre
Études	Classement des dossiers
Vocation / hasard	Face à face avec le client
Formation sur le tas / en doublon	Enquête sur le client
Début de carrière / milieu de carrière / fin de carrière	Rapprochement offre / demande
Formations internes	Peuplement
Aspirations	Connaissance patrimoine
<u>Trajectoire résidentielle</u>	Indices
Locataire HLM / ex-locataire HLM / propriétaire	CAL
Image du logement social	<u>Perceptions / Catégorisations de la clientèle</u>
<u>Transformations de l'organisation / rapports à ces transformations</u>	CDI / CDD / chômeur
Création des agences	Bon RSA / mauvais RSA / assisté
Pression des chiffres	Groseille / tuyaux de poêle
Respect des objectifs	Familles nombreuses / Familles monoparentales
<u>Conceptions du métier</u>	Jeunes / personnes âgées
Social / Commercial / Hybride	Fauteurs de troubles / mauvais payeurs
<u>Règles / Procédures / Instruments</u>	Noir / Blanc / Asiatique / Yougos / Maghrébins /
Stratégies de peuplement / pas de stratégies de peuplement	Europe de l'Est / Gens du voyage
Énoncés : dispersion / concentration	Modes de vie
Catégories sociales / catégories ethno-raciales	Couleur de peau / patronymes
Genèse instrument	<u>Relations de travail</u>
Registres de justification : politique / commercial / gestionnaire	Liens avec la hiérarchie
<u>Pratiques des agents</u>	Liens avec les collègues : collaboration / concurrence
	Liens avec les partenaires : mairies / Action Logement / travailleurs sociaux
	Clientélisme

Les entretiens avec les agents de terrain ont été complétés par des entretiens avec d'autres salariés du logement social également concernés par les attributions (par exemple, les deux conseillères du pôle social de l'ESH de Miville ou la responsable du service politique sociale de l'OPH de Petiteville) et des membres des équipes de direction (les directeurs généraux, les directeurs de la gestion locative et les responsables d'agence principalement) (n=45). Ces entretiens ont porté sur les règles, les procédures et les instruments définis en interne, leurs conditions de production et les objectifs visés. La question des relations avec les collectivités territoriales et les autres réservataires (collecteurs d'Action Logement, État local) était également soulevée. Des entretiens ont aussi été conduits auprès de ces acteurs. Moins nombreux (n=23) et plus informatifs, ils avaient pour but de resituer les organismes HLM dans leur environnement local, de saisir les ressources et les contraintes avec lesquelles ils doivent composer. Ces entretiens se sont focalisés sur les missions des acteurs, leurs liens avec les bailleurs et leur vision des politiques d'attribution sur le territoire. L'objectif était de diversifier les points de vue en considérant des configurations élargies qui intègrent les réseaux d'acteurs locaux. Enfin, deux entretiens ont été réalisés auprès des acteurs nationaux dans le but de

collecter des données de première main sur la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR du 24 mars 2014) et les transformations en cours de la politique nationale. Ce sont les seuls à ne pas avoir été anonymisés dans le manuscrit du fait des positions institutionnelles des personnes : rapporteure de la loi et chargée de mission Europe écologie-les verts missionnée pour réformer le système d'attribution parisien.

Dans la thèse, les entretiens (n=137) sont exposés de trois façons différentes : en italique, dans le corps du texte, s'ils sont brefs ; en retrait, toujours dans le corps du texte, s'ils sont plus longs ; dans des encadrés lorsqu'il s'agit de pointer la récurrence et la similarité des discours. Le soulignage de certains extraits d'entretien vise à mettre en exergue ce qui a précisément suscité l'analyse. Bon nombre de paragraphes débutent avec un extrait d'entretien ou un extrait de mon journal de terrain afin de rendre compte du caractère inductif de la démarche : c'est à partir de l'analyse et de la mise en ordre des données que l'argumentation s'est progressivement construite. Pour chaque terrain, l'enquête prenait fin lorsque que j'avais l'impression d'une certaine redondance dans les observations et les entretiens (je n'étais plus surprise et pouvais même ressentir de la lassitude) et que les principales déclinaisons du phénomène étaient saisies, autrement dit qu'un point de saturation était atteint¹.

Tableau 0.15. Les entretiens réalisés

Agglomérations	Acteurs	Nombre d'entretiens réalisés
Grandeville	OPH A	11
	ESH B	26
	Autres acteurs (élus, techniciens, réservataires)	6
Miville	OPH C	22
	ESH D	10
	Service logement de la ville-centre	6
	Autres acteurs (élus, techniciens, réservataires)	9
Petiteville	OPH E	16
	ESH F	21
	Autres acteurs (élus, techniciens, réservataires)	8
Niveau national	2	
Total	137	

¹ STRAUSS A. et J. CORBIN, *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Academic Press Fribourg, Fribourg, 2004, p. 252.

c) Des sources complémentaires diverses

Les informations obtenues pendant l'enquête ethnographique ont été recoupées autant que possible avec d'autres sources, de nature diverse. Des rapports et des documents institutionnels ont d'abord été analysés : il s'agit des règlements, des procédures, des supports de formation et de réunion, des bilans d'activités et des outils de gestion récupérés pendant l'enquête. Au-delà de l'usage qui en a été fait pendant les entretiens avec les gestionnaires HLM, ces documents ont fourni des données chiffrées qui ont permis d'objectiver certaines impressions de terrain. Au niveau national, des documents relatifs à la réforme du processus d'attribution initiée dans le cadre de la loi ALUR¹ ont également été mobilisés. Une étude de cas spécifique a été réalisée sur ce moment législatif afin de préciser la place et le rôle de l'État dans la période contemporaine². Deuxièmement, un travail a été conduit sur des archives institutionnelles dans le but de donner une certaine épaisseur historique à l'enquête. Les archives des bailleurs sociaux ont été consultées de façon systématique. D'anciens dossiers de locataires, conservés dans les agences HLM (photographie 0.2), ont ainsi été examinés. Il s'agissait de repérer d'éventuels changements dans les informations et les pièces administratives demandées aux publics. Un travail a également été initié sur des archives municipales conservées à Miville. Les fonds consultés³ contenaient des compte-rendus de commissions depuis le début des années 1960 jusqu'au milieu des années 1990. Ils ont permis de retracer par recoupements successifs l'histoire des politiques locales d'attribution⁴. Troisièmement, des analyses statistiques ont été effectuées à partir de fichiers transmis par les organismes. Les ajournements et les motifs d'ajournements enregistrés à Miville ont été quantifiés dans le chapitre 3. Des tris à plat ont également été réalisés sur la base des fichiers Excel relatifs aux demandes et attributions de l'ESH de Grandeville pour appréhender les effets des pratiques décrites. La réalisation d'un recensement patronymique pour rendre compte de la variable origine est un apport de la recherche⁵. Un examen systématique des articles de presse parus sur la question du logement social depuis le début des années 2000 a également été mené *via* la plateforme Europresse⁶. J'ai effectué des observations lors des trois congrès de l'Union sociale pour l'habitat de 2012, 2013 et 2014 pour saisir les évolutions récentes des politiques du logement social et les

¹ J'ai fait des démarches auprès de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour accéder au portail ministériel baptisé « Cerbère » sur lequel étaient rassemblés tous les documents ayant servi à la concertation nationale lancée le 16 janvier 2013, en amont de la présentation du projet de loi. En revanche, il ne m'a pas été possible d'accéder aux différents groupes de travail organisés à cette occasion.

² Cf. conclusion générale et annexe 11 de la thèse.

³ Ces fonds contiennent des données personnelles non encore communicables. Ils n'ont pu être consultés qu'après une demande d'autorisation auprès du ministère de la Culture.

⁴ Ce travail n'a pas été effectué dans les autres agglomérations car le rôle des collectivités territoriales s'y est révélé moins important (cf. chapitre 2 de la thèse).

⁵ Ce travail s'est centré sur l'exploitation des fichiers transmis par l'ESH de Grandeville. Les autres bailleurs sociaux ont soit refusé de me donner accès à ces documents, soit choisi d'effacer certaines informations importantes pour l'analyse (cf. chapitre 6, section A de la thèse).

⁶ Cf. section B, chapitre 1 de la thèse.

préoccupations des acteurs nationaux. Enfin, les diverses études existantes sur le logement se sont révélées précieuses pour comparer les données collectées dans le cadre de l'enquête avec les résultats obtenus dans d'autres contextes.

La pluralité des sources garantit une certaine diversité de points de vue. L'enquête présente cependant trois limites principales. La première concerne la prise en compte de la temporalité dans l'analyse. Les entretiens avec les professionnels de terrain, combinés aux archives institutionnelles, ont certes été utiles pour donner de l'épaisseur historique au travail ethnographique, mais demeurent insuffisants pour étudier précisément les métamorphoses du monde HLM. C'est le cas par exemple de la professionnalisation du métier et de l'hypothèse de convergence des profils d'agents HLM formulée dans le chapitre 6, que je ne suis pas en mesure de tester rigoureusement dans la thèse. La recherche repose, en outre, sur une analyse processuelle des pratiques. Si elle esquisse des pistes pour saisir leurs effets concrets en termes de ségrégation urbaine et d'accès au logement, elle ne permet pas toutefois de les mesurer précisément¹. Enfin, l'enquête est multisituée. Elle fait varier les lieux, les acteurs et les niveaux d'analyse : la deuxième partie de la thèse est principalement consacrée aux équipes de direction, aux élus locaux et aux réservataires du parc social, quand la troisième partie est centrée sur les *street-level bureaucrats* au guichet. Cela dit, tous les acteurs de la politique d'attribution ne sont pas étudiés avec la même intensité. Ayant dès le départ privilégié un questionnement sur la mise en œuvre de l'action publique plutôt que sur l'édiction des normes, j'ai renoncé à solliciter des entrées ministérielles. Le niveau national n'est pas pour autant évacué de l'étude : il est travaillé à partir de la littérature existante, des analyses documentaires et des quelques entretiens réalisés. La thèse se focalise en fin de compte sur ceux que N. Belorgey² appelle les acteurs intermédiaires (directeurs d'organismes, responsables d'agence) et du premier rang (agents HLM) de l'action publique, ses destinataires (les demandeurs HLM) occupant une place plus subsidiaire dans l'étude. L'enquête réalisée n'est donc pas une ethnographie de l'action publique au sens où l'entend V. Dubois : elle prend appui sur des ethnographies organisationnelles, complétées par des campagnes d'entretiens. Ce parti pris, raisonné et justifié, découle de l'ambition comparative de la thèse et des contraintes qui l'accompagnent.

3) Enquêter sur un terrain « sensible » ?

En février 2015, j'ai été invitée à participer à un séminaire organisé par l'École normale supérieure de Lyon autour de la question suivante : « Quand les données deviennent sensibles : pour qui ? Pourquoi ? »³. Du point de vue des organisateurs de la journée d'étude, il ne faisait

¹ Cf. section B, chapitre 6 de la thèse.

² BELORGEY N., « De l'hôpital à l'État : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, p. 9-40.

³ Ce séminaire s'est tenu le 26 février 2015 et a été organisé par Fatiha Belmessous, Loïc Bonneval, Florence Goffette-Nagot et François Robert, dans le cadre du Labex IMU, associant chercheurs et acteurs du logement.

aucun doute que mon objet présentait un caractère sensible. Ce qualificatif ne me semblait pourtant pas aller de soi et a suscité un questionnement sur mon rapport à l'objet.

Dans son sens commun, l'adjectif sensible désigne « ce qui est délicat, ce qui requiert des précautions particulières à cause de réactions possibles »¹. Sur le plan juridique, les données sensibles sont « des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci »². Dans cette perspective, l'attribution des logements sociaux suppose le recueil d'un certain nombre de données personnelles : nom, prénom, adresse, composition familiale, situation professionnelle et nationalité. Si les informations disponibles dans le dossier de demande de logement, c'est-à-dire autorisées à être demandées par les salariés du logement social, ont été considérablement réduites lors de la mise en place du formulaire CERFA³ – la nationalité, par exemple, n'est plus demandée au-delà des trois catégories « Française », « Union européenne » et « Hors Union européenne » – elles occupent une place toujours importante dans le tri et la sélection des futurs locataires : les bailleurs sociaux conduisent des entretiens avec les demandeurs au cours desquels ils approfondissent les dossiers. Ils n'hésitent pas à appeler l'employeur ou l'ancien logeur pour vérifier et compléter ces informations. Celles-ci sont discutées et présentées en huis clos dans le bureau des agents ou lors des commissions d'attribution, ce qui a de fortes implications pour l'enquêteur comme pour l'enquêté : d'un côté, le chercheur doit apporter des garanties de confidentialité et d'anonymisation des données ; de l'autre, le gestionnaire doit se montrer prudent dans l'utilisation et la diffusion de ces informations. Les mises en garde relatives à la gestion des blocs notes dans les organismes HLM en sont une bonne illustration⁴. Certains termes autrefois employés pour qualifier les ménages sont ainsi prohibés : « *délinquants* », « *familles connues* » ou « *violences conjugales* ». On peut dès lors supposer que plus une donnée sera perçue comme sensible, plus sa diffusion sera restreinte : certaines informations restent dans le giron du bailleur ; d'autres sont transmises aux partenaires institutionnels comme les travailleurs sociaux, ou diffusées plus largement aux bénéficiaires.

Dans ce contexte, la place de l'ethnographe peut être interrogée. Ni salarié, ni demandeur de logement, ni partenaire institutionnel, sa position est ambivalente : d'un côté, la présence prolongée sur le terrain permet de nouer des liens privilégiés avec certains salariés ; de l'autre, il demeure extérieur au fonctionnement de l'organisme étudié. Plusieurs rappels à l'ordre m'ont

¹ D'après le dictionnaire *Grand Robert*.

² Article 8 de la loi du 6 janvier 1978.

³ Arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

⁴ Cf. partie 3 de la thèse.

d'ailleurs été adressés pour signifier cette position d'extériorité : des agents ont refusé de commenter un dossier, un document ou une stratégie au motif que cela devait rester « *en interne* ». Ils ont également été nombreux à exprimer leurs hésitations (« *Je ne sais pas si j'ai le droit de tout te dire* [rires] »¹ ; « *C'est anonyme... Est-ce que je peux tout te dire ?* »²) ou à demander à leurs responsables ce qu'ils pouvaient dire et ne pas dire. Ces événements montrent que l'accueil d'un chercheur n'est pas chose aisée : il peut être vécu comme une prise de risque par les professionnels qui disposent de peu de garanties quant à la manière dont les matériaux seront finalement interprétés et exploités. Au-delà de leurs contenus, les données associées aux politiques d'attribution peuvent donc être considérées comme sensibles de par leurs usages. Les affaires de clientélisme et de discrimination, relatées au début de cette introduction générale, en sont des symptômes et jettent le discrédit sur les pratiques des bailleurs. L'adoption d'une posture réflexive questionnant les conditions d'accès au terrain (a) et la façon dont ma présence a été perçue par les enquêtés (b) est de ce point de vue indispensable. Elle doit aussi rendre compte des enjeux méthodologiques liés à l'étude des classifications opérées par les agents, en particulier des catégories ethno-raciales « politiquement sensibles et pratiquement mouvantes »³ (c).

a) Accéder au terrain

À l'origine de ce travail se trouve un intérêt pour les questions de peuplement, de mixité sociale et de ségrégation urbaine. Le fait d'avoir grandi dans une commune de la banlieue rouge comptant près de 40% de logements sociaux⁴ puis d'avoir été scolarisée dans un lycée parisien a construit mon attrait pour ces thématiques. Celui-ci s'est ensuite développé et a été aiguisé tout au long de ma scolarité par les enseignements reçus en classe préparatoire et à Sciences Po, ainsi que par la lecture de travaux de sociologie urbaine. Une expérience professionnelle menée au cours de ma première année de master auprès d'un organisme HLM a finalement attiré mon attention sur le rôle spécifique des bailleurs sociaux. Elle m'a amenée à me focaliser sur les politiques du logement social et les pratiques d'attribution de ces organismes⁵. Si cette double focalisation m'a conduite à négliger, pour partie au moins, d'autres explications de la ségrégation plus structurelles ou en termes de choix individuels, elle a aussi été motivée par le constat d'une faible prise en compte dans la littérature académique des logiques particulières de ces professionnels du tri urbain. Plutôt que d'analyser les causes plurielles de la ségrégation

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 19/11/2013, matin.

² Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 18/11/2013, après-midi.

³ JOUNIN N., *Chantier interdit au public*, op. cit., p. 253.

⁴ C'est dans cette commune que l'on peut lire sur le sol et sur les panneaux municipaux des messages incitant à s'inscrire sur « *les listes HLM dès 16 ans* » (photographie 0.1).

⁵ OBERTI M. et E. PRÉTECEILLE, *La ségrégation urbaine*, La Découverte, Paris, 2016.

à partir d'un territoire donné, j'ai préféré ouvrir la boîte noire des organismes HLM pour nuancer et approfondir certaines explications de la ségrégation et en faire émerger de nouvelles. Ces éléments relatifs à ma trajectoire personnelle éclairent l'ancrage théorique de la recherche : ils permettent de comprendre pourquoi d'un questionnement initial ancré dans la sociologie urbaine, je me suis peu à peu écartée de ce domaine d'étude pour mobiliser d'autres travaux plus attentifs à la question du travail et des pratiques professionnelles.

Au cours des différentes enquêtes conduites entre octobre 2012 et février 2015, je me suis présentée comme doctorante en science politique auprès des dirigeants d'organisme. Les prises de contact se sont faites par email dans la majorité des cas. Une note explicative était envoyée aux équipes de direction (directeur général ou directeur de la clientèle¹) avant le début de chaque enquête. Ce document mentionnait à grands traits les objectifs de l'étude et le dispositif méthodologique envisagé. J'insistais sur la nécessité d'observer le travail concret des agents dans un contexte de flous juridiques et réglementaires².

J'ai essuyé un refus d'accès au terrain à Grandeville, après plusieurs rencontres et échanges. Ce refus m'a été signifié par l'assistante du directeur général de l'office, puis par sa directrice de la clientèle : « *Nous sommes actuellement en pleine réorganisation, notamment concernant la gestion des attributions. De fait, des changements sont en cours avec le personnel travaillant sur le processus d'attribution. Les nouvelles méthodes de travail sont en cours de définition et ne sont pas stabilisées. Ce contexte très particulier n'est ainsi pas favorable à l'accueil de stagiaire, même pour un stage d'observation* », écrit la première³. « *Les agents ne feraient que se plaindre de la réorganisation. Ce ne serait pas intéressant pour vous. Vous auriez une vue déformée de la réalité* », explique la seconde⁴. Les réorganisations managériales ont donc justifié ce refus.

Ailleurs, l'enquête a rencontré un vif intérêt auprès de mes interlocuteurs qui y ont vu l'occasion de recueillir un « regard extérieur » sur leur organisation. Les observations ont été réalisées dans le cadre de stages prenant appui sur des conventions passées entre Sciences Po et les organismes étudiés (document 0.1). Un curriculum vitae et une lettre de motivation m'ont également été demandés par le service habitat social de Miville. Dans chaque agglomération, les contacts établis avec le premier organisme m'ont ensuite facilité l'accès au second organisme, ainsi qu'aux acteurs impliqués dans la chaîne d'attribution. Les systèmes locaux

¹ Selon les organismes, le poste de responsable de la clientèle porte des intitulés variés : « directeur de la gestion locative », « directeur de la clientèle », « directeur de la commercialisation » ou « directeur adjoint chargé de la location ». Il désigne le membre de l'équipe de direction en charge de la supervision des agents HLM. L'organisation des différents bailleurs sociaux étudiés sont présentés dans l'annexe 3 de la thèse.

² Cf. annexe 2 de la thèse.

³ Extrait de l'email envoyé par l'assistante de direction du directeur général, 16/07/2014.

⁴ Entretien avec Alice, directrice générale de la clientèle, OPH autre de Grandeville, 08/09/2014.

HLM se caractérisent, en effet, par un certain degré d'interconnaissance¹ entretenu par les réunions et les commissions qui rassemblent à rythme régulier l'ensemble des acteurs locaux du logement social. Ma participation à ces événements s'est révélée décisive pour poursuivre les enquêtes.

Document 0.1. Extrait de la convention de stage établie entre Sciences Po et les bailleurs étudiés

Missions confiées au stagiaire	
Le stage d'observation au sein d' [REDACTED] consistera en:	
- L'observation et le suivi des chargés d'attribution (avec une présence quotidienne dans les locaux de l'organisme);	
- L'observation de commissions d'attribution et de réunions en lien avec les attributions de logements sociaux;	
- La réalisation d'entretiens semi-directifs avec les agents préalablement suivis.	
Organisation du temps de stage (en fonction des dispositions réglementaires applicables, des objectifs du stage et des enseignements du cursus suivi)	
Rythme :	à temps plein

Contrairement aux chercheurs qui ont commencé à travailler sur les attributions de logements sociaux, au tournant des années 2000, et qui se sont parfois heurtés aux résistances es bailleurs², j'ai rencontré peu de difficultés pour accéder au terrain. L'étiquette « Sciences Po Paris » m'a sans doute ouvert des portes³, mais ce sont surtout les changements observés au niveau national qui ont favorisé la conduite de l'étude.

La politique de lutte contre les discriminations s'est structurée tout au long de la décennie, obligeant les organismes à intégrer cette dimension de façon plus systématique⁴ : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été créée en 2005⁵ et remplacée en 2011 par le Défenseur des droits⁶ ; l'Union sociale pour l'habitat et la HALDE ont mis à disposition une série de guides et d'outils pour améliorer la gestion des demandes⁷ ; des

¹ Pour Stéphane Beaud et Florence Weber, l'interconnaissance, la réflexivité et la longue durée sont les trois conditions nécessaires à la conduite d'une enquête ethnographique (BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, op. cit., p. 274-278). Elles sont ici réunies.

² Il y a eu des réactions de défiance de la part des acteurs du logement social vis-à-vis du monde académique, en réaction notamment à la publication du rapport du GELD en 2001.

³ À Petiteville, la présidente de la commission de médiation DALO m'a présentée aux autres participants de la réunion, en me rapprochant de l'élève de l'École nationale d'administration qui venait d'achever son stage en préfecture.

⁴ CERRATO-DEBENEDETTI M.-C., *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP d'Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université, 2013.

⁵ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 ; décret n°2005-215 du 4 mars 2005.

⁶ Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ; loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

⁷ UNION SOCIALE POUR L'HABITAT et HALDE, *Élaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux*, Paris, 2010 ; UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Méthodes objectives de*

formations se sont développées au sein des organismes autour de cette question¹ ; des réflexions ont été engagées sur le *scoring*² et la « location choisie »³ ; des opérations de communication consistant à ouvrir les commissions d'attribution de logement au public ont également été organisées. En permettant le passage d'un raisonnement en termes de difficultés d'intégration à une analyse en termes de blocages et d'obstacles, l'« invention française de la discrimination »⁴ a contribué à poser la question de l'égalité de traitement et de la justice. C'est cette « requalification » en lutte contre les discriminations⁵ qui a permis de soulever des questions centrales comme celles de la (re)production des discriminations dans un contexte qui se veut *colorblind* et neutre face aux enjeux ethno-raciaux⁶.

Ainsi, j'ai moins été perçue comme une menace que comme une ressource. Deux attitudes ont en réalité été observées. Un premier groupe de directeurs a accepté ma présence en soulignant qu'ils n'avaient « rien à cacher », que leur « système fonctionne très bien »⁷ (OPH et ESH de Miville) et qu'ils souhaitent être le plus transparent possible (OPH de Grandeville) : « Je n'ai pas de problème avec le fait que quelqu'un regarde comment ça se passe en interne. On a d'ailleurs été l'un des premiers organismes à ouvrir nos commissions d'attribution »⁸. Un deuxième groupe s'est surtout montré intéressé par les pistes d'amélioration que je pourrais proposer à la fin de mon étude, m'assignant ainsi malgré moi une identité d'experte ou de consultante. Le directeur général de l'OPH de Petiteville et son directeur adjoint en charge de la location m'ont ainsi sollicitée à plusieurs reprises, pendant et après l'enquête, afin d'obtenir des retours sur mes observations. Pour répondre à leur demande, j'ai rédigé une courte note, entièrement anonymisée et centrée sur des aspects organisationnels, comme la formation des

traitement de la demande. Recueil et analyse de pratiques mises en oeuvre par des bailleurs sociaux, de fichiers communs de gestion de la demande et des collectivités territoriales, Paris, Délégation à l'action professionnelle, 2010 ; HALDE, *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*, Paris, 2011 ; UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Comment assurer une politique de mixité sans discriminer ?* Paris, 2013.

¹ Cf. partie 3 de la thèse.

² Le *scoring* consiste à attribuer une pondération à une candidature en fonction de critères définis en amont. Il est pratiqué dans plusieurs communes et agglomérations françaises.

³ La « location choisie » est un dispositif qui valorise le choix résidentiel du demandeur en rendant visible les offres disponibles sur un portail internet et en lui permettant de se positionner directement sur celles qui lui conviennent. Le logement est ensuite affecté au candidat qui dispose du plus grand nombre de points. Ceux-ci sont attribués à partir de critères définis en amont par l'ensemble des acteurs impliqués dans la chaîne du logement social. Ils sont rendus publics par le bailleur.

⁴ FASSIN D., « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 403-423.

⁵ LORCERIE F., « La lutte contre les discriminations ou l'intégration requalifiée », *VEI Enjeux*, 2000, vol. 121, p. 69-81.

⁶ Les analyses consacrées aux discriminations se sont considérablement développées au cours de cette période, sur le logement, mais également le travail (BATAILLE P., *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997 ; DE RUDDER V., C. POIRET, et F. VOURC'H, *L'Inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000) et l'école (PAYET J.-P., « L'École et la question de la discrimination », *Mouvements*, 1999, vol. 4, n° 3, p. 9-13 ; LORCERIE F., *L'école et le défi ethnique : éducation et intégration*, INRP, ESF, Paris, 2003).

⁷ Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

⁸ Entretien avec Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014.

agents et l'articulation entre les différents services de l'office. Le risque de se faire instrumentaliser par les dirigeants soucieux de connaître le comportement de leurs salariés était donc important. Il a fallu rassurer les *street-level bureaucrats* sur mon indépendance vis-à-vis de la hiérarchie et sur leur liberté de parole.

b) Négocier sa place sur le terrain

Je me suis présentée aux agents de terrain de façon minimale comme une étudiante en sciences sociales qui s'intéresse à la question des attributions. Je précisais qu'il s'agissait d'une thèse en science politique lorsqu'on me le demandait. De nombreuses questions m'ont été posées au fil des enquêtes à cet égard – « *Quand est-ce que tu vas travailler ?* » « *Quels sont les débouchés d'une thèse ?* », « *Qu'est-ce que tu veux faire après ?* », « *Une thèse, c'est combien de pages ?* », « *Ça dure combien de temps ?* » – qui révélaient une vision assez incertaine du travail doctoral. Très vite, la question des ressources perçues par le doctorant a également été soulevée, ce qui m'a amenée à être perçue comme une demandeuse de logement potentielle. Plusieurs agents m'ont ainsi encouragée à déposer un dossier « *au cas où* ». À plusieurs reprises, je me suis même vue assigner une identité de « bonne » candidate – « *Toi, avec ton pull à paillettes, tu es la cliente idéale !* »¹ – ou de candidate vulnérable – « *Tu demandes un logement, toute seule... Ben je n'irais peut-être pas te mettre dans un secteur trop pourri... Toute mignonnette là...* »². Ces commentaires marquent l'importance des catégories d'apparence dans la construction de la figure sociale du client et soulignent la mobilisation de stéréotypes de genre associant féminité et fragilité. De ce point de vue, je n'ai pas échappé aux catégorisations de mes enquêtés.

Auprès des demandeurs de logement, ensuite, j'ai été présentée comme une stagiaire ou une collègue en formation. Prenant place aux côtés du chargé d'attribution, j'ai laissé au professionnel le soin de demander à son client s'il acceptait ou non que j'assiste à l'entretien. Il n'y a jamais eu de réponse négative. Une minorité de gestionnaires a omis de préciser ma position au début de la rencontre, ce qui a pu susciter des interrogations de la part des personnes reçues par la suite. Dans cette situation, je n'ai jamais menti à mes interlocuteurs. Je restais simplement très vague sur l'objet de ma présence. Je me contentais souvent de dire que je faisais une étude sur les attributions de logement et en profitais pour leur poser quelques questions sur leur parcours en tant que demandeur de logement (délai d'attente, motif de la demande, nombre de propositions déjà reçues, contacts avec d'autres bailleurs).

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 19/11/2013, matin.

² Entretien avec Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 19/01/2015.

Avec les agents de terrain, le tutoiement s'est imposé. Selon les personnes et les situations, on m'appelait « *Marine* », « *la stagiaire* », « *la petite jeune* », parfois « *la petite* » tout court, et plus rarement « *la doctorante* ». Les bailleurs sociaux accueillant de nombreux stagiaires dans le cadre de leurs partenariats avec des organismes de formation spécialisés dans les métiers du logement social (BTS professions immobilières, licence management du logement social¹), j'ai aussi très souvent été assimilée à l'un d'eux. Par exemple, après un entretien avec un demandeur de logement en situation de grande précarité, particulièrement éprouvant, un agent du service logement de Miville a remarqué mon émotion, avant de me lancer : « *Il va falloir que tu t'endurcisses ! Faut que tu sois moins dans l'empathie sinon tu ne vas pas tenir dans ce métier* »², perdant ainsi de vue le fait que je ne cherchais pas à devenir agent HLM.

Le statut d'étudiante m'a aussi permis de prendre des notes régulièrement³, pendant les entretiens avec les demandeurs ou lors des réunions. Cette pratique visant à rapporter tous les faits et gestes des agents a toutefois pu intriguer voire agacer certains de mes enquêtés. Lorsque c'était le cas, j'essayais de limiter ma prise de notes. À d'autres moments, il m'était tout simplement impossible de noter les échanges auxquels j'assistais (discussions à la machine à café ou pendant les pauses déjeuner). Ces moments me conduisaient à me retirer dans des lieux isolés, généralement les toilettes, pour griffonner quelques notes à la volée. Chaque soir, je reprenais ces éléments en les complétant et en les augmentant de mes impressions.

Au début de l'enquête, je cherchais à rester en retrait des situations : « *faites comme si je n'étais pas là* », pensais-je. Pourtant, je n'étais pas invisible : des relations privilégiées se sont établies avec les agents dont je me sentais la plus proche ; ma présence a pu influencer sur le cours des interactions en provoquant ou en censurant des propos (encadré 0.5). Pour faciliter l'intégration sur le terrain, il m'est aussi arrivé de participer plus directement aux activités des agences, en rédigeant des compte-rendus de réunions, en faisant des photocopies pour le compte des agents, en organisant des visites de logement pour dépanner un chargé d'attribution débordé ou en remplissant un tableau Excel pour préparer la commercialisation d'un programme neuf. N. Jounin relève une contradiction similaire : « Comme participant, je recherchais un moyen de rendre mon insertion confortable, des personnes de confiance, des relations stabilisées [...] ; comme observateur, il faut au contraire multiplier les points de vue, s'intéresser à des situations diverses, établir des relations avec le maximum de gens ». « Pour y parer, il faut forcer et

¹ Cf. chapitre 6 de la thèse.

² Journal de terrain n°8, discussion informelle avec Véronique, fonctionnaire municipale, service habitat social de Miville, 03/12/2012, matin.

³ Comme le soulignent Stéphane Beaud et Florence Weber, le statut d'étudiant présente de nombreux avantages pour mener l'enquête (BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, op. cit., p. 82).

rationaliser la technique qui consiste à prendre, comme observateur, le contrepied de son attitude comme participant », conclut-il¹.

Encadré 0.5. Les effets de la présence de l'enquêtrice

Ci-dessous, un extrait de mon journal de terrain rend compte d'un échange avec Angèle, fonctionnaire municipal au sein du service habitat social de Miville. Dans cet échange, l'agent mentionne une réunion à laquelle j'ai participé et dont le but était de positionner des candidats sur un programme neuf. Lors de cette réunion, je suis restée silencieuse et ai pris de nombreuses notes. J'ai notamment relevé qu'à l'exception d'Angèle, aucun participant n'avait mentionné les enjeux de peuplement. Cette dernière alertait, pour sa part, sur le nombre déjà important de ménages mahorais dans la résidence et invitait les professionnels à ne plus en ajouter. Cette remarque n'avait pas été commentée. Cependant, lorsque je me rends dans le bureau de l'agent, quelques jours plus tard pour faire des propositions de logement, elle m'explique qu'elle s'est faite « remonter les bretelles » par la responsable du service pour les propos qu'elle a tenus lors de cette commission. Ma présence est alors mise en cause.

« J'en profite qu'on est toutes les deux pour te reparler de l'autre fois, quand on a fait le programme neuf l'autre jour, parce que je pense qu'il y a eu un malentendu. Il y a eu un malentendu et je me suis faite remonter les bretelles parce que tu étais là, alors je t'explique. Je pense que ça ne leur a pas plu parce que t'étais là, que t'as entendu ça et je me suis faite remonter les bretelles. “*Oui, tu te rends compte, il y avait une stagiaire en science politique*”. Alors écoute, moi je sais pourquoi je l'ai dit, maintenant on ne m'a pas demandé pourquoi je l'ai dit. Claire [*qui a présidé la réunion*], c'était la première fois que je faisais un programme neuf avec elle. D'habitude, je fais les programmes neufs avec Colette [*responsable du service habitat de Miville*]. Elle a une politique beaucoup plus ouverte sur la mixité sociale que n'a pas Claire parce que Claire, elle est d'abord conseillère économique sociale et familiale, donc elle, elle ne veut pas qu'on tienne compte des nationalités, des cultures, de tout ça. Donc moi, j'ai fait une bourde ce jour-là, je n'aurais peut-être pas dû insister plusieurs fois en disant “*Attention, c'est une mahoraise*”. Claire, comme t'étais là, elle n'a pas apprécié, et moi je dis qu'elle aurait dû me demander “*Pourquoi Angèle tu dis ça ?*”. Parce que je connais la culture mahoraise. Ça a beau être des Français, ce sont des gens qui ont des cultures différentes comme un Turc, un Marocain, un Africain, on est d'accord. Quand on fait un programme neuf, on essaie de mettre un peu de tout : et des Français, et des Africains, et un peu de Turcs si on en trouve et voilà. Les Mahorais ont beau être des Français, ça reste des Africains, ce sont des gens qui hébergent. Il faut le savoir. Beaucoup. Ça, on a l'habitude avec les familles mahoraises. Ce que Claire n'a pas voulu, parce que d'abord elle était en position de responsable et que tu étais là et que ce genre de choses n'aurais pas dû se dire, voilà tu n'aurais pas dû les entendre parce que voilà, ça ne se fait pas, moi quand j'ai alerté à deux reprises, ce n'était pas pour dire on ne loge pas les Mahorais, c'était pour dire “*Attention, on en a déjà deux, faites gaffe !*” Toi tu as compris, mais elle, elle n'a pas compris. Après, on m'a convoquée pour me dire “*Angèle, tu n'as pas un dialogue d'ouverture, tu n'as pas à dire des choses comme ça, d'autant plus qu'on a une stagiaire en science politique*”. J'ai juste voulu alerter ! ».

c) L'attention aux catégorisations indigènes

« Nommer, c'est déjà prendre position [...] Si tous les acteurs d'une situation donnée s'accordent à voir des « Noirs », le chercheur aura bien du mal à ne pas parler de « Noirs » pour rendre compte de cette situation. Mais il doit alors en permanence (se) rappeler que ce qu'il étudie n'est pas tel ou tel groupe en particulier, mais les *rappports* qui fabriquent des groupes ; qu'il n'étudie pas les « Noirs », mais la situation qui fonde les acteurs à parler de « Noirs », et qui finalement les (re) fabrique » (JOUNIN N., *Chantier interdit au public. Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008, p. 255-256).

¹ JOUNIN N., *Chantier interdit au public, op. cit.*, p. 250.

Cette thèse accorde une large place à l'étude des classifications ordinaires opérées par les acteurs institutionnels dans le tri et la sélection des dossiers. Outre les apports déjà soulignés de l'ethnographie à l'analyse des politiques publiques, l'observation directe permet aussi de réduire le risque d'imposer ses propres catégories aux enquêtés, autrement dit de provoquer ce que l'on recherche. Les catégorisations des clients mobilisées par les professionnels sont diverses : elles mêlent des références à l'âge, au sexe, à la situation familiale ou à la situation professionnelle. Mais c'est lorsqu'il est question d'ethnicité que ces effets d'imposition peuvent être les plus importants. Sensibles politiquement car susceptibles de cristalliser des pratiques illégales, ces catégories sont aussi marquées par des contours (« *les Arabes* », « *les Maghrébins* », « *les Noirs* », « *les Africains* », « *les Yougos* ») et des usages très mouvants. Pendant l'enquête, il s'agissait de laisser aux agents la possibilité de ne pas convoquer la dimension ethno-raciale afin de repérer les conditions d'émergence de ces classements. L'enjeu était donc moins d'analyser les catégories en elles-mêmes que la manière dont elles se construisent et émergent dans les interactions – comment les agents assignent des identités aux demandeurs et fabriquent des frontières entre eux¹. Ce choix s'inscrit dans une perspective relationnelle de l'ethnicité, dont découlent plusieurs méthodes d'enquête.

Tout d'abord, la question des relations interethniques et des discriminations n'a pas été abordée frontalement, autrement qu'en toute fin d'entretien, si l'enquêté n'en avait pas fait référence lui-même. Il n'aurait, en effet, pas été pertinent de lui demander directement ce qu'il pense des « *Noirs* », des « *Arabes* » ou des « *Asiatiques* » si ces catégories ne faisaient pas sens pour lui. En réalité, la dimension ethno-raciale a souvent été évoquée de façon spontanée par les acteurs rencontrés, après une première question sur la mixité sociale interprétée du point de vue ethnique. J'ai rarement été la première à introduire le sujet. Lorsque mon interlocuteur le faisait, j'en profitais pour faire des relances. L'extrait d'entretien ci-dessous en fournit un bon exemple.

« *Qu'est-ce que tu penses de la mixité sociale ? C'est un objectif pour toi ?*

Euh oui, moi je suis pour la mixité parce qu'après on parle tout le temps d'intégration, machin... Mais s'il n'y a pas de mixité, comment tu veux qu'il y ait de l'intégration, ce n'est pas possible ! Il faut... Il faut mélanger un peu tout le monde, sans non plus... Tu as certains secteurs où... Je ne sais pas moi... Par exemple, les S* [*nom d'un quartier ZUS de Petiteville*], ils disent qu'il y a beaucoup de Blacks, ben du coup les gens ils ne veulent pas y aller parce qu'il y a beaucoup de Blacks. Je trouve ça dommage. Après s'il y a un certain taux de Blacks, de Beurs, de Jaunes, de Blancs... Enfin voilà quoi. Il faut que ce soit équilibré » (*Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/2013*).

Même si elle n'est pas prise en compte par tous les gestionnaires HLM de la même façon, la dimension ethno-raciale irrigue très fortement les discours. Elle constitue une préoccupation importante du métier. « *Comment éviter la formation de ghettos ?* », « *Comment gérer les*

¹ JOUNIN N., E. PALOMARES, et A. RABAUD, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 70, n° 2, p. 7-23.

différences culturelles dans les immeubles ? » sont des interrogations qui reviennent de façon récurrente dans les entretiens. Ce principe de discussion a également été appliqué aux conversations informelles que j'ai eues.

Lorsque le sujet ne venait pas spontanément, j'y consacrais la dernière partie de l'entretien. Deux techniques ont alors été mobilisées pour encourager la parole. Tout d'abord, les agents m'ont souvent interrogée sur ce que j'avais observé dans les autres villes et chez les autres bailleurs étudiés. À plusieurs reprises, il m'est donc arrivé de faire référence à des situations de travail précises, issues d'autres organismes et de leur demander ce qu'ils en pensaient : certains agents ont manifesté leur adhésion à l'égard des stratégies de peuplement et des stéréotypes rapportés ; d'autres se sont dits, au contraire, choqués et en total désaccord avec ces pratiques. De la même manière, j'ai profité des derniers moments de l'entretien pour questionner les agents sur l'actualité du logement social et les affaires de discriminations évoquées au début de cette introduction. J'ai abordé le sujet sous l'angle des formations suivies : « *As-tu déjà assisté à des formations sur la question des discriminations ? Est-ce que tu te sens en risque là-dessus ?* ». Les réactions ont été variées : si pour certains les discriminations constituent bien un risque important de la profession ; pour d'autres, elles constituent une mise en accusation infondée et illégitime des organismes HLM.

F - Plan de la thèse

À partir de l'exemple des politiques d'attribution des logements sociaux, cette thèse poursuit deux objectifs principaux. Le premier est de montrer que l'individualisation et la territorialisation des politiques publiques ne sont pas contradictoires avec le constat de régularités dans les *outcomes* de l'action publique. Le deuxième est d'expliquer ces similitudes en identifiant les processus qui les fondent et les produisent. Le risque encouru était de ne pas tenir compte des spécificités de chaque cas et de lisser leurs différences. Un équilibre devait donc être trouvé dans l'écriture et la présentation des résultats entre l'ambition comparative de la recherche et le souci de décrire finement les organisations et les territoires étudiés. Des sélections ont été opérées au moment de l'analyse des données. Des compromis souvent douloureux ont été réalisés entre la volonté de présenter en détail le fonctionnement de chaque bailleur et celui d'éviter les redondances et de faire preuve de clarté dans la démonstration. J'ai dû laisser certains développements de côté ou les renvoyer en notes de bas de page. La méthode d'exposition retenue se veut inductive et analytique. Elle découle des matériaux empiriques recueillis et se structure autour des hypothèses énoncées. Elle est divisée en trois parties contenant chacune deux chapitres.

La première partie porte sur les différentes formes de la régulation de l'accès au logement social. Le chapitre 1 traite du cadre juridique et réglementaire qui encadre la politique d'attribution. Retraçant la genèse et les transformations de ses objectifs, il montre comment le droit au logement et la mixité sociale ont émergé conjointement et se sont institutionnalisés, malgré leurs ambiguïtés et leurs contradictions. Le chapitre 2 s'intéresse ensuite aux rapports de pouvoir qui se nouent autour de la question des attributions. Attentive à l'histoire économique et urbaine de chaque territoire, l'analyse met en avant trois types de régulation locale de l'accès au logement, qui dépendent de l'identité des acteurs impliqués et des marges de manœuvre dont ils disposent. La conclusion de cette première partie revient sur la place et le rôle de l'État dans la gestion des attributions et souligne la manière dont les acteurs locaux – bailleurs sociaux, collectivités territoriales et collecteurs d'Action Logement – sont placés en situation de devoir trancher techniquement ce qui n'a pas été tranché politiquement, autrement dit de définir sous fortes contraintes les priorités du logement social. Elle invite ainsi à déplacer la focale d'analyse du niveau macro au niveau méso pour s'intéresser aux organisations et aux individus qui fabriquent concrètement les politiques d'attribution.

La deuxième partie s'intéresse aux règles de tri et de sélection des futurs locataires élaborées au niveau local. Elle souligne le caractère structurant de la notion de peuplement dans la gestion des attributions et identifie deux situations distinctes, abordées successivement dans les chapitres qui composent la partie. Consacré aux deux bailleurs sociaux de Miville et à l'OPH de Petiteville, le chapitre 3 traite des configurations dans lesquelles les attributions de logement sont cadrées sous l'angle du peuplement. Les gestionnaires HLM élaborent des stratégies de peuplement appuyées par des règles et des instruments dont le but est de mettre en équivalence l'offre et la demande de logement pour organiser la répartition spatiale des populations. Le chapitre 4 s'intéresse aux situations dans lesquelles le peuplement n'est pas une catégorie d'action déterminante : les professionnels mobilisent des cadrages alternatifs à la mixité sociale et au peuplement. Ils n'élaborent pas de règles ou d'instruments de peuplement et laissent aux *street-level bureaucrats* le soin de définir leurs propres critères d'attribution. Les deux bailleurs sociaux de Grandeville et l'ESH de Petiteville présentent ces caractéristiques. De façon transversale aux cas étudiés, la conclusion de la deuxième partie dégage des explications aux différences constatées et met en évidence plusieurs systèmes de tri en fonction de la place accordée localement aux stratégies de peuplement et aux orientations qu'elles poursuivent.

La troisième partie de la thèse la distinction opérée précédemment à partir des différents degrés d'institutionnalisation de la politique d'attribution, et interroge les comportements des agents selon qu'il existe ou non des règles de peuplement. Elle s'intéresse aux pratiques des *street-level bureaucrats*, à la manière dont ils font usage des règles et des instruments existants, et dont ils apprécient les situations. Focalisé sur les configurations les plus fortement

institutionnalisées, le chapitre 5 montre que les *street-level bureaucrats* disposent toujours de marges de manœuvre suffisantes pour peser sur le processus d'attribution : ils jouent avec les règles, les contournent et les transgressent. Pour autant, ces aménagements ne déstabilisent pas l'ordre institutionnel. Ils participent au contraire à son renforcement. Le chapitre 6 traite des configurations dans lesquelles les politiques d'attribution sont faiblement institutionnalisées. Les chargés d'attribution développent alors leurs propres stratégies de peuplement : ils construisent des catégories pratiques, des typifications collectives et des routines bureaucratiques qui s'ancrent dans leurs expériences quotidiennes. Si le traitement des dossiers revêt l'apparence d'une casuistique bureaucratique, il présente néanmoins d'importantes régularités entre les agents et les organisations. Plusieurs facteurs liés aux caractéristiques du contexte local, aux contraintes institutionnelles et à la culture professionnelle permettent d'expliquer ces similitudes. Leur poids respectif varie en fonction des configurations et du degré d'institutionnalisation de la politique d'attribution.

Le fait d'avoir retenu la présence ou l'absence de règles de peuplement comme variable structurante pour regrouper les cas et organiser la démonstration est un choix inductif, qui découle de l'enquête menée et de ses résultats. Comme l'argument général de cette thèse porte sur des similitudes et des régularités entre des situations contrastées, examinées l'une après l'autre, on pourra avoir une impression de redondance à la lecture, qui est en réalité indissociable de la rigueur scientifique qui accompagne la démarche comparative.

La conclusion générale revient sur les principaux résultats de ce travail. Elle en souligne les contributions théoriques et méthodologiques, et esquisse quelques axes de recherche prospectifs. Au-delà des enseignements qu'apporte l'enquête sur l'objet étudié, elle permet également de formuler des hypothèses plus générales sur le fonctionnement des organisations, le comportement des *street-level bureaucrats* et les conditions de production des discriminations.

PREMIÈRE PARTIE

Les formes de la régulation de l'accès au logement social

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'objectif de cette thèse est d'analyser les modalités de tri et de sélection des populations à l'entrée du parc social pour expliquer les similitudes observées au niveau des effets des politiques d'attribution au plan local. La première partie de l'étude vise à restituer les différentes logiques de régulation de l'accès au logement social. Plusieurs échelles de gouvernement sont prises en compte, du niveau central au niveau local. La première hypothèse énoncée dans l'introduction générale est au centre de cette partie. Elle concerne la régulation étatique, ses ambiguïtés et leurs effets sur l'accès au logement social. Elle montre que le flou des normes juridiques, construit progressivement au gré des gouvernements successifs et des compromis institutionnels passés, a pour conséquence de laisser d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux, non-étatiques, dans la mise en œuvre et autorise, en creux, l'émergence de critères d'attribution informels, parfois illégaux. L'argumentation développée se situe au croisement de la sociologie de l'action publique et de la sociologie du droit.

Comme dans d'autres secteurs de politiques publiques, l'État central définit les objectifs de la politique d'attribution. Il fixe le cadre légal dans lequel se déploient les activités des professionnels de terrain. Il joue également un rôle de garant du droit au logement. En effet, depuis 2007, la loi DALO ouvre la possibilité aux demandeurs de logement de déposer un recours auprès du tribunal administratif s'ils n'ont pas reçu de propositions de la part du préfet dans un délai déterminé par le législateur. Pour autant, la gestion des attributions ne relève pas de la seule responsabilité des acteurs étatiques. Historiquement, elle a été laissée à la discrétion des bailleurs sociaux. À partir des années 1980, la décentralisation et la territorialisation de l'action publique ont profondément bouleversé la distribution des compétences et des ressources au profit des collectivités territoriales, villes et intercommunalités. Elles ont complexifié les scènes locales et modifié les rapports de pouvoir entre ceux qui décident et ceux qui mettent en œuvre les politiques. Ces transformations ont contribué à l'émergence d'une politique caractérisée par de nombreuses ambivalences.

Les règles nationales censées orienter les pratiques des gestionnaires HLM s'appuient sur des principes flous et contradictoires. Le premier chapitre analyse les logiques de production puis d'institutionnalisation de ces ambiguïtés. Retraçant la genèse et les transformations des catégories d'action publique qui orientent la politique d'attribution, il montre comment le droit au logement et la mixité sociale ont émergé de façon simultanée, en dépit de leurs contradictions. Le deuxième chapitre aborde plus frontalement la question des acteurs intervenant dans la chaîne du logement social. Il identifie quels sont ceux qui détiennent effectivement le pouvoir d'attribution. Si l'État ne perd pas toute capacité d'action en matière de régulation de l'accès au logement social, ses capacités d'action se sont néanmoins affaiblies

au profit d'autres acteurs : collectivités territoriales, bailleurs sociaux et collecteurs d'Action Logement. Au niveau central, l'État se contente de plus en plus d'énoncer des principes généraux, flous et contradictoires. Au niveau local, son rôle s'est resserré sur des fonctions de mise en œuvre du droit au logement. Les organismes HLM et les collectivités territoriales se trouvent ainsi en première ligne pour fabriquer les critères d'attribution. C'est à eux qu'il revient de définir concrètement les priorités du logement social. Le deuxième chapitre se focalise sur les rapports de pouvoir qui les relient et sur la manière dont ils contribuent à dessiner des marges de manœuvre pour les bailleurs sociaux dans le choix des futurs locataires. Trois types de régulation sont mis en évidence.

Replacée dans l'économie générale de la thèse, cette première partie vise à justifier l'approche retenue dans les deux parties suivantes, centrées sur les niveaux méso et micro de l'action publique. Elle vient également nuancer certaines explications existantes sur la place et le rôle de l'État dans la conduite de l'action publique. L'hypothèse de « ruse de la mise en œuvre » formulée par Vincent Dubois est ainsi discutée¹.

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*

CHAPITRE 1

Les ambiguïtés de la politique d'attribution

« Écrire l'histoire, c'est renoncer à tous les autres récits que l'on aurait pu faire. Il s'agira ici de mots et de catégories, de nombres et parfois d'images, bref, de formes et de représentations. Celles-ci ne naissent pas dans le ciel des idées mais de pratiques et de conflits, d'institutions et de projets. Il s'agira donc en même temps, les deux fils étant noués aussi étroitement que possibles, des acteurs sociaux qui construisent des façons de voir comme autant d'outils cognitifs leur permettant de faire, ou de changer les façons de faire » (TOPALOV C., *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, Paris, 1994, p. 9).

« Il y a la réglementation qui fait qu'il y a des grandes lignes, de très grandes lignes, qui plus est qui peuvent être assez contradictoires entre elles. Bon, on prend ça. On a, *a minima*, l'obligation d'appliquer ces règles-là. Après, le législateur laisse libre choix aux organismes de définir leur propre politique » (Alexandre, directeur adjoint en charge de la clientèle, OPH de Petiteville, 29/11/2014).

« Les politiques publiques n'existent pas dans le vide »¹. Elles sont structurées par un ensemble de normes et d'institutions qui cadrent les comportements des acteurs, individuels et collectifs. Ces structures normatives d'encadrement peuvent être produites en situation ou correspondre à des décisions formalisées, incarnées dans des lois et des règlements. La politique du logement social est une politique publique institutionnalisée qui repose sur des acteurs identifiés et dispose d'une histoire longue². Elle s'appuie sur un important volet juridique. Principalement constitué au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, celui-ci s'est considérablement étoffé au cours des années 2000 : entre 2005 et 2015, pas moins de quatre lois majeures ont porté sur le fonctionnement du système d'attribution³. Cette inflation juridique

¹ LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, op. cit., p. 87.

² Sur l'histoire du logement social en France, BUTLER R. et P. NOISSETTE, *Le logement social en France, 1815-1981: de la cité ouvrière au grand ensemble*, Paris, La Découverte, 1983 ; FLAMAND J.-P., *Loger le peuple essai sur l'histoire du logement social en France*, op. cit. ; HARLOE M., *The people's home?*, op. cit. ; ZITTOUN P., *La politique du logement (1981-1995) : transformations d'une politique publique controversée*, Paris, Harmattan, 2001 ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit.

³ La loi relative à l'engagement national pour le logement dite loi ENL du 13 juillet 2006, la loi instituant le droit au logement opposable dite loi DALO du 5 mars 2007, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE du 25 mars 2009 et la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové dite loi ALUR du 24 mars 2014.

(ou juridicisation¹) a partie liée avec les dynamiques de croissance de l'État au 20^{ème} siècle et le développement du domaine d'intervention publique.

Instaurée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte marqué par le déficit de logements et l'urgence sociale, la législation sur les attributions de logements s'est structurée autour de deux catégories d'action publique principales, que sont le droit au logement et la mixité sociale. Le premier principe pose que le logement social doit être accordé en priorité aux ménages défavorisés ou mal-logés. Le second principe suggère de diversifier, dans un même lieu, les individus et les groupes sociaux en fonction de critères d'âge, de revenus, de catégorie socio-professionnelle ou d'origine ethnique. Depuis le début des années 1990, ces deux objectifs n'ont cessé d'être réaffirmés ensemble et sans hiérarchisation : la loi du 5 mars 2007 a rendu opposable le droit au logement, tandis qu'une série de mesures annoncées en mars 2015 dans le cadre de la préparation de la loi égalité et citoyenneté² visait à favoriser la mixité dans l'habitat et à « *casser les logiques de ségrégation* »³. La question des attributions de logements est donc saisie tantôt comme un problème social de précarité et de solidarité, tantôt comme un problème urbain de peuplement. Pourtant, ces deux approches semblent difficilement conciliables : elles suggèrent qu'il faut accueillir dans le parc social des individus en situation de grande précarité tout en assurant une certaine diversité des profils dans les quartiers HLM pour éviter les concentrations susceptibles de créer des ghettos. De nombreux travaux de sociologie et de science politique ont souligné les usages informels de la mixité sociale et ont pointé la manière dont ils pouvaient contrevenir à l'effectivité du droit au logement⁴.

Ce premier chapitre prend pour point de départ un étonnement : comment expliquer les ambiguïtés du cadre légal et leur permanence dans le temps ? Répondre à cette question suppose d'analyser les conditions d'élaboration et de transformation de la politique d'attribution, à partir de l'étude des configurations d'acteurs en présence, des rapports de pouvoir qui les lient et des discours de justification qu'ils mobilisent. Le questionnement est centré sur la dimension juridique de l'action publique, c'est-à-dire sur l'ensemble des lois, des décrets, des règlements et des circulaires qui participent à la régulation étatique de la vie sociale. Plus précisément, il

¹ DELPEUCH T., L. DUMOULIN, et C. DE GALEMBERT, *Sociologie du droit et de la justice*, op. cit., p. 41-46.

² La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a été promulguée le 27 janvier 2017. Elle est issue des comités interministériels « Égalité et citoyenneté » des 6 mars et 26 octobre 2015, qui se sont articulés autour de trois axes : généraliser l'engagement au service de l'intérêt général et accompagner l'émancipation des jeunes, favoriser la mixité sociale et l'égalité d'accès au logement et renforcer l'égalité réelle.

³ *Égalité et citoyenneté : la République en actes*, réunion ministérielle du 6 mars 2015.

⁴ TISSOT S., « Une “discrimination informelle“ ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », op. cit. ; KIRSZBAUM T., *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de littérature dans une perspective comparative*, op. cit. ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit.

s'agit d'identifier la portée des règles juridiques dans l'encadrement de la gestion des attributions.

L'argumentation s'inscrit à rebours de l'approche juridique classique des politiques publiques qui appréhende l'action publique comme un ensemble de décisions formalisées. Elle conçoit les normes juridiques non pas comme un simple prescripteur de conduites mais comme une activité sociale à part entière¹, impliquant des pratiques de qualification et d'interprétation des faits en fonction des contextes et des situations². Elles orientent les comportements plus qu'elles ne les déterminent, la régulation juridique n'étant qu'une composante parmi d'autres de la régulation sociale. Cela dit, l'analyse des politiques publiques ne peut faire l'impasse sur la dimension juridique de son action car elle constitue le cadre de référence dans lequel sont fixées les conditions d'élaboration des décisions. Elle fournit l'ensemble des ressources, procédures et instruments nécessaires à leur mise en œuvre. Il ne s'agit pas de postuler *a priori* le rôle déterminant de la règle de droit mais d'en saisir la portée en analysant la manière dont elle informe les pratiques d'attribution.

Plusieurs auteurs ont pointé un renforcement des ambiguïtés des prescriptions officielles³: « l'arbitrage au nom de valeurs et de priorités politiques claires serait devenu un exercice quasi impossible et nous vivrions dans un univers de normes et d'injonctions aussi contradictoires que mouvantes »⁴. C'est le cas de Pierre Lascoumes étudiant les politiques environnementales⁵ ou de Vincent Dubois à propos des politiques culturelles⁶. En s'appuyant sur une approche sociohistorique (ou génétique) de l'action publique⁷, tous deux soulignent la malléabilité des objectifs affichés, les problèmes récurrents que pose par leur définition, ainsi que le caractère flou et composite de leurs contours.

Pourquoi la politique d'attribution des logements sociaux s'est-elle structurée autour de principes flous et contradictoires ? L'objectif de ce premier chapitre est de reconstituer les logiques de la production institutionnelle de l'ambiguïté. Pour cela, nous revenons sur la genèse

¹ WEBER M., *Économie et société /1. Les catégories de la sociologie*, op. cit.

² LASCOURMES P. et E. SERVERIN, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*, 1988, n° 9, p. 171-193.

³ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », op. cit.

⁴ LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, op. cit, p. 90.

⁵ LASCOURMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 1994.

⁶ DUBOIS V., *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, Paris, 1999.

⁷ Inspirée des travaux de Michel Foucault et de Pierre Bourdieu, la sociohistoire consiste à étudier la formation des catégories d'action publique et leur évolution dans la longue durée. Il s'agit de prendre pour point de départ le monde contemporain et de remonter dans le temps afin de comprendre comment des catégories et des dispositifs d'action publique se sont institués et ont progressivement acquis la force de l'évidence (processus de naturalisation). La déconstruction de ces catégories permet de mieux saisir les conditions de leur constitution, de leur développement voire de leur remise en cause. Pour une synthèse de cette approche et de ses apports : PAYRE R. et G. POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, Paris, 2013. Plus largement, sur l'intérêt de prendre en compte l'historicité de l'action publique : LABORIER P. et D. TROM, *Historicités de l'action publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

et les conditions d'institutionnalisation des catégories d'action publique, droit au logement et mixité sociale, qui cadrent les pratiques d'attribution. Ce détour historique¹ permet de mettre l'accent sur la construction du problème et les luttes de définition qu'elle cristallise². Il est en effet largement admis³ que « faire une politique publique, ce n'est [...] pas résoudre un problème mais construire une nouvelle représentation des problèmes qui met en place les conditions socio-économiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'État »⁴. De multiples définitions se trouvent en concurrence pour accéder à l'agenda public. La problématisation est un processus de compétition entre des acteurs qui proposent des cadrages⁵ distincts.

En matière d'attribution, les transformations des catégories d'intervention publique s'inscrivent dans l'histoire longue de la politique du logement. Trois périodes sont identifiées, qui renvoient chacune à des modes de régulation et à des cadrages de l'enjeu différents. De la fin des années 1880 au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'intervention publique s'est centrée sur l'activité de production en laissant de côté la question des attributions. Dans ce domaine, l'action publique reste donc limitée et équivoque : elle repose sur des catégories aux contours flous et mouvants qui dessinent d'importantes marges de manœuvre aux organismes HLM et aux collectivités territoriales (A). Entre 1945 et le milieu des années 1990, le rôle de l'État se consolide : de nombreux problèmes sociaux sont transférés du secteur privé au secteur public ; les structures administratives sont renforcées et leurs relations avec les différents groupes professionnels sont intensifiées. Ces évolutions sont manifestes sur le plan de la

¹ L'analyse des catégories d'action publique a été mobilisée par plusieurs auteurs en sociologie et en science politique. Par exemple, LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, op. cit. ; DUBOIS V., *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, op. cit. ; SPIRE A., *Étrangers à la carte*, op. cit. ; TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007 ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit. Ces travaux s'inspirent d'autres recherches sur la formation des catégories sociales : par exemple, BOLTANSKI L., *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

² Pour une réflexion autour de l'analyse des catégories d'action publique : DUBOIS V., « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », P. LABORIER et D. TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 347-364. L'auteur identifie trois apports principaux de cette approche : « retracer les modalités de la construction d'une catégorie d'intervention publique permet [en premier lieu] de restituer le caractère historiquement et géographiquement situé des fonctions et domaines légitimes de l'action des pouvoirs publics » ; cela permet ensuite d'informer « le rôle de l'intervention des pouvoirs publics dans la production et la diffusion des principes de vision et de division du monde social » ; enfin, cette approche informe la conduite de l'action publique car les catégories structurent les modes de construction et de traitement des problèmes.

³ COBB R.W. et C.D. ELDER, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973 ; HILGARTNER S. et C. BOSK, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model », *American Journal of Sociology*, 1988, vol. 94, n° 1, p. 53-76. Pour une synthèse de ces travaux, voir NEVEU E., *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

⁴ MULLER P. et Y. SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 31.

⁵ La notion de cadre désigne ici l'ensemble des schémas culturels ou cognitifs disponibles dans un même univers culturel qui servent à interpréter les situations, c'est-à-dire à percevoir et étiqueter les événements qui se produisent. Le sociologue distingue les cadres primaires qui donnent accès au sens ordinaire des situations et les cadres secondaires qui se greffent au premier et ajoutent des strates de sens aux expériences (GOFFMAN E., *Frame analysis. An essay on the organization of experience*, Harmondsworth, Penguin Books, 1974).

construction comme des attributions (B). L'émergence du droit au logement et de la mixité sociale comme principes structurants de la politique d'attribution résulte de ce mouvement général. Elle participe d'une « institutionnalisation du flou »¹, fondée sur un ensemble de compromis passés entre des coalitions d'acteurs aux intérêts divergents (C).

Dans ce chapitre, l'enjeu n'est pas tant de reprendre en détail l'histoire de la politique du logement social, étudiée par ailleurs², que d'en extraire les principaux éléments pour caractériser le cadre légal de la politique d'attribution et montrer comment son ambiguïté s'est construite. L'argument général est que la politique d'attribution s'organise autour d'objectifs flous et contradictoires qui se sont peu à peu institutionnalisés, la plasticité des termes permettant de cristalliser des interprétations multiples et de fabriquer des consensus³. Dès lors, l'ambiguïté apparaît moins comme le symptôme ou la conséquence d'une intention cachée de la part des gouvernants que comme le résultat d'une stratégie politique qui vise à rassembler des acteurs variés aux intérêts divergents. Tous les changements observés dans la politique d'attribution des logements sociaux depuis la fin des années 1980 relèvent en effet du *layering* : ils sont progressifs, endogènes et ne remettent pas en cause les ambiguïtés initiales du cadre légal⁴. Finalement, ce chapitre vient nuancer l'hypothèse de « ruse de la mise en œuvre » formulée par V. Dubois, en insistant sur le poids des logiques institutionnelles passées et sur la difficulté à prouver l'intentionnalité des décideurs. Il montre ainsi l'intérêt d'un croisement entre une analyse par le bas de l'action publique et une approche néo-institutionnaliste du changement.

¹ DUBOIS V., *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, op. cit.

² BUTLER R. et P. NOISSETTE, *Le logement social en France, 1815-1981*, op. cit. ; FLAMAND J.-P., *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social en France*, op. cit. ; BELMESSOUS F., *Le temps des réhabilitations des grands ensembles. Pratique architecturale et / ou mode de production urbaine*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2002 ; MAGRI S., « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" », op. cit. ; HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit. ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit. ; HARLOE M., *The People's Home?*, op. cit. ; ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, op. cit.

³ PALIER B. et Y. SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.

⁴ STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2005; MAHONEY J. et K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

A - La genèse de la politique d'attribution : une intervention publique limitée et équivoque

Cette première section est consacrée à la genèse de la politique d'attribution. Entre 1884 et 1945, la prégnance de la doctrine libérale et de la conception non-interventionniste de l'État rend délicate l'affirmation du logement (social ou pas) comme problème public (1). La définition des publics-cibles reste tout au long de la période. L'intervention publique en la matière est donc limitée et équivoque (2).

1) Le logement comme problème public

Longtemps cantonné à la sphère privée, le logement émerge comme un problème public¹ au milieu du 19^{ème} siècle. Sa publicisation² s'opère dans le contexte des premières enquêtes sociales sur les conditions de vie des ouvriers (enquêtes Villermé de 1840 et Le Play de 1874). Les édiles municipaux et les élites sociales découvrent à cette occasion les conditions d'existence des couches populaires urbaines – « surdensité des vieux quartiers urbains, entassement dans des logements aussi exigus que mal ou pas aérés, absence complète des moindres conditions d'hygiène, promiscuité inacceptable des ménages, des sexes [et] des générations »³ – et commencent à se préoccuper de la question du logement. Nouée à la question sociale, cette dernière puise ses origines dans les grandes transformations de l'époque – urbanisation, industrialisation et migrations – et dans la déstabilisation des formes anciennes de solidarités⁴. Si, dans les années 1880, les hausses de loyers et le manque de logements se font de plus en plus criants, les premières actions mises en œuvre par les pouvoirs publics ne ciblent pas le logement à proprement parler, mais portent sur l'espace urbain dans son ensemble : elles visent à mettre la ville en ordre, à contrôler et intégrer les classes laborieuses dont les hygiénistes fustigent les modes de vie⁵. De nouveaux axes de circulation sont percés et de nouveaux équipements sont créés (réseaux urbains, monuments et espaces verts).

¹ Un problème public est un problème dont les conséquences sont appréhendées comme collectives, au-delà de ceux qui sont directement concernés et qui, pour cette raison, doivent être prises en charge par la collectivité et son organe d'action étatique (DEWEY J., *Le public et ses problèmes*, Paris, Folio, 2010). Il devient politique lorsqu'il entre dans le giron des autorités publiques. Pour le politiste, l'enjeu est d'identifier la manière dont un problème devient un objet d'attention.

² La notion de publicisation renvoie à la mobilisation d'acteurs pour l'inscription d'un phénomène dans l'espace public, c'est-à-dire « lorsqu'il devient un sujet d'attention, voire de controverses, et que des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes » (LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 69).

³ FLAMAND J.-P., *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, *op. cit.*, p. 20.

⁴ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 268-322.

⁵ CHEVALIER L., *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Librairie académique Perrin, 2002. Dans ce livre classique consacré aux transformations urbaines de Paris, l'historien souligne l'ampleur des mouvements de populations qui modifient la composition sociale de la capitale et insiste sur la décomposition des liens sociaux produits par le cadre urbain.

À cette époque, le logement est essentiellement l'affaire d'acteurs privés, philanthropes et autres utopistes. La frilosité des autorités publiques à prendre en charge cette question est liée au fort ancrage de la doctrine libérale, à la place marginale qu'occupent les socialistes dans le gouvernement et à la crainte des rassemblements ouvriers supposés « propices à la propagation de doctrines pernicieuses »¹. Après d'âpres débats, la Société française des habitations à bon marché est instituée et reconnue « établissement d'utilité publique » par le décret du 29 mars 1890. Elle se donne pour objectif d'« encourager [...] la construction par les particuliers, les industriels ou les sociétés locales, de maisons salubres et à bon marché, ou [d'améliorer les] logements existants ». Les habitations à bon marché (HBM) furent créées quatre ans plus tard par la loi Jules Siegfried du 30 novembre 1894. Elle constitue l'acte de naissance officiel de la politique du logement social.

Les HBM sont d'abord confiées à des sociétés privées auxquelles certains établissements publics peuvent accorder des prêts. Avec la loi Paul Strauss du 12 avril 1906, les communes et les départements sont incités à soutenir l'activité de ces sociétés par des prêts ou des cessions de terrain. La loi Laurent Bonnevey du 11 juillet 1912 marque une étape supplémentaire en permettant la création d'offices d'habitation à bon marché pouvant bénéficier de prêts de l'État à bas taux. Elle vise à accroître les rythmes de production des HBM². Elle renforce le poids des collectivités territoriales et des organismes HLM, créés à l'initiative des communes et des départements. À cette époque, l'envolée du nombre d'offices rend compte du phénomène : de quelques dizaines d'organismes en 1918, leur nombre passe à plus de 210 en 1928 et à 297 à la fin des années 1930. Cela participe d'un mouvement de municipalisation et de départementalisation du logement social, qui fait des offices publics les principaux maîtres d'ouvrage des logements HBM³. Forts de cet élan, les établissements publics d'HLM se constituent en Fédération nationale dès 1922, puis en Union nationale des fédérations d'organismes HBM en 1925. Ces réseaux regroupent des réformateurs urbains de premier plan, comme Laurent Bonnevey, Paul Strauss ou Henri Sellier, à l'origine des onze cités-jardins créées tout autour de Paris. Ils appuient la structuration du mouvement en groupe de défense des intérêts des collectivités territoriales.

Si le développement de l'appareil législatif dans la première moitié du 20^{ème} siècle permet d'élargir le domaine d'intervention en faveur des HBM, les financements publics sont encore

¹ FLAMAND J.-P., *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, op. cit., p. 61.

² « La crise du logement et les incidents pénibles auxquels elle a donné lieu cet hiver à Paris ont profondément ému l'opinion publique. [...] Si la crise du logement s'est manifestée à Paris au cours de l'hiver dernier sous son aspect aigu, elle n'en existait pas moins à l'état latent depuis assez longtemps sur divers points du territoire, et ses causes sont anciennes » (déclaration de Laurent Bonnevey dans le rapport de la commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des Députés de mars 1912).

³ BELLANGER E., « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 23, n° 3, p. 97.

très insuffisants au regard de l'ampleur des demandes. Jusque dans les années 1920, le nombre d'HBM construites reste modeste : entre 1894 et 1924, les offices ne construisent, en effet, que 7 500 logements. La production privée soutenue par les industriels est encore la plus dynamique¹. Il faut attendre la loi Louis Loucheur du 13 juillet 1928 pour que les premiers grands programmes de construction publique soient initiés. Ce texte prévoit la mise en chantier de 260 000 habitations à bon marché ou à loyer moyen sur cinq ans. Il permet à l'État d'intervenir directement dans le financement du logement social en prêtant à taux réduit aux organismes d'HBM et par des subventions². Durant l'entre-deux-guerres, l'État investit ainsi plus de 11,6 milliards de francs dans le logement social – la moitié sous le régime de la loi Loucheur. Votée à l'unanimité, cette loi incarne une nouvelle forme de volontarisme public en matière de logement.

2) Le logement social, une affaire d'État ?

Le nombre réduit d'HBM produites avant la Seconde Guerre mondiale rappelle toutefois qu'il s'agit d'une intervention publique limitée : « [d]e 1850 à la Seconde Guerre mondiale, il y a un refus quasi permanent de la part des gouvernements successifs de faire intervenir l'État dans le secteur du logement au-delà de la simple définition d'un cadre réglementaire relativement léger »³. Cette conception non-interventionniste s'exprime avec une acuité particulière sur le volet des attributions où les modes de désignation des bénéficiaires restent marqués par une certaine instabilité tout au long de la période.

Entre 1889 et 1894, un premier glissement s'est opéré dans les catégories utilisées pour qualifier la vocation du logement social, des habitations ouvrières aux habitations à bon marché. L'étude des controverses suscitées par la loi Siegfried révèle un effacement des références à l'« ouvrier » et à la « classe ouvrière » au profit de la catégorie de « citoyens modestes ». Ce déplacement marque un élargissement de la vocation du logement social par rapport à celle portée par les artisans de la réforme. Les habitations à bon marché s'adressent désormais à tous les usagers susceptibles d'être exposés au risque de l'insalubrité et du mal-logement : « c'est le danger encouru et non plus le statut social qui définit la population des bénéficiaires »⁴ – entendue d'après l'article 1^{er} de la loi Siegfried comme l'ensemble des « *personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment les ouvriers ou employés vivant principalement de*

¹ FROUARD H., *Les politiques patronales de logement en France (1884-1944)*, Thèse pour le doctorat d'histoire de l'art, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2003, p. 168.

² KAMOUN P., « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 2005, vol. 3, n° 123, p. 20-33.

³ LEFEBVRE B., M. MOUILLART, S. OCCHIPINTI, et R. QUILLOT, *Politique du logement : 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, 2000 – cité par SALA PALA V., *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes 1, Rennes, 2005, p. 429.

⁴ MAGRI S., « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" », *op. cit.*, p. 36.

leur travail ou de leur salaire ». La loi Strauss de 1906 supprime ensuite la mention « *ouvriers ou employés* » au profit de « *personnes peu fortunées, notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire* ». En 1928, la loi Loucheur institue un nouveau type de logement au loyer plus élevé, appelé habitations à loyer moyen. Elles ciblent des catégories socioprofessionnelles spécifiques : les « *contremaîtres, employés de commerces, travailleurs intellectuels, artistes, petits rentiers, etc.* ». Ces références au travail et au salaire ouvrent la porte des HBM aux classes moyennes¹. Dans le même temps, une attention particulière est portée aux familles nombreuses qui bénéficient, depuis la loi du 14 juillet 1913, de réductions de loyers. Elles sont visées par des opérations spécifiques ayant pour but de favoriser la reprise de la natalité et de tester leur capacité d'intégration dans le logement². Les discours tenus par les bailleurs pour justifier les modalités d'attribution des logements mettent alors l'accent sur la moralité des ménages. Face au nombre réduit de logements, les attributions sont pensées sur le mode de la récompense pour les ménages jugés les plus méritants. Les locataires des HBM font figure de « privilégiés »³.

*

Initialement destinées aux ouvriers et aux personnes peu fortunées, les habitations à bon marché ont donc peu à peu ciblé les salariés et les familles nombreuses. Le glissement des habitations à bon marché aux habitations à loyer modéré (loi de 1947) a consacré le passage d'un logement pour les ouvriers à un logement pour les familles françaises : « Aux normes dominantes d'hygiène et de sécurité qui prévalaient dans la construction d'un logement HBM se substituent des normes de confort (présence d'une cuisine, d'un WC, d'un système d'aération, etc.), de dimensionnement (57 m² pour un trois pièces) et de peuplement (nombre de personnes par pièce). Le logement HLM n'est plus un logement charitable comme au début du siècle, mais un logement "moderne" et universel destiné à toutes les familles françaises. On passe ainsi [...] d'un instrument de moralisation et d'éducation à un instrument de "modernisation" et de "progrès" »⁴. Ce processus d'élargissement n'a toutefois pas eu pour

¹ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 114.

² « Dans les années 1930, Henri Sellier, [alors maire de Suresme et] administrateur général de l'office départemental des habitations à bon marché de la Seine, créé, dans les quinze cités jardins qu'il a fait bâtir en région parisienne, un corps d'"infirmières visiteuses" chargées de conseiller les familles et de tester leurs capacités d'intégration dans le logement. Il s'avère nécessaire de reloger certaines familles, dont les immeubles ont été démolis pour cause d'insalubrité ou dans le cadre d'opérations d'aménagement d'une certaine envergure [...] On décide la création d'un logement "probatoire à l'intégration" dont le coût, la qualité et le confort seraient inférieurs aux standards du logement social. Cette étape entre le taudis et le logement à bon marché va être, à partir de 1919 et jusqu'à nos jours, une constante des politiques du logement » (KAMOUN P., « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à "bon marché" », *Informations sociales*, 2007, vol. 5, n° 141, p. 15).

³ Lors du conseil d'administration de l'office public de la Seine du 12 juillet 1929, Henri Sellier s'indigne des lenteurs de la justice pour les expulsions. : « *Aux privilèges qu'ont déjà nos locataires privilégiés, privilèges qui leur sont assurés par une contribution de la collectivité, va-t-il s'ajouter le privilège d'une permanente immunité?* » (Ibid).

⁴ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, op. cit., p. 15.

effet de préciser le contour des groupes visés. L'étude des différentes catégories de désignation des publics-cibles montre au contraire qu'il cristallise des incertitudes relatives à la vocation du parc HLM : doit-il s'adresser aux ménages les plus démunis ou doit-il accueillir des publics diversifiés, et notamment des classes moyennes ? La question n'est pas tranchée. Dans l'entre-deux-guerres, les acteurs étatiques ont bien cherché à restreindre le champ des bénéficiaires du logement social aux plus défavorisés, mais ils se sont heurtés aux réactions hostiles des organismes HLM et des collectivités territoriales, soucieux de maintenir des salariés dans le patrimoine social et de conserver la maîtrise du peuplement. Si l'action de l'État s'est renforcée en matière de construction et de financement, elle est cependant restée grandement limitée en matière d'attributions. Ancrés dans les territoires et disposant d'une bonne connaissance des besoins locaux, les bailleurs et les collectivités se sont très tôt affirmés comme des acteurs centraux du système d'attribution : « *Le logement social en général était compétence de l'État, mais l'attribution des logements sociaux relevait de la compétence des organismes HLM* », explique une enquêtée¹. De ce point de vue, la Seconde Guerre mondiale a constitué un moment de rupture important, marqué par le développement de l'interventionnisme étatique.

B - Les transformations du cadre national de la politique d'attribution

Entre 1945 et le milieu des années 1970, la crise économique et sociale conduit les gouvernants à investir massivement dans le secteur du logement. Les actions réalisées portent à la fois sur la construction de nouveaux logements sociaux et sur la révision des critères d'attribution (1). Depuis la fin des années 1970, d'importants bouleversements politiques, économiques et sociaux infléchissent la politique d'attribution, en précipitant l'émergence puis l'institutionnalisation du droit au logement et de la mixité sociale comme principes d'intervention publique. Cette période correspond à un moment constitutif de la politique du logement social et des attributions (*critical juncture*²) (2).

1) L'État face à la crise (années 1945-1970)

Le contexte d'après-guerre accélère l'extension du domaine d'intervention de l'État : ses activités sont de plus en plus diversifiées et concernent un nombre croissant de secteurs de politiques publiques. Le logement fait partie de ceux-ci. Devant l'importance des destructions et de la dégradation des conditions de vie des Français, les autorités publiques mènent de vastes opérations de constructions et de réhabilitations des immeubles. L'essor de la production de logements sociaux, avec l'émergence des principaux quartiers d'HLM à la périphérie des

¹ Entretien avec Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 02/11/2012.

² PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.

grandes villes, s'inscrit dans cette perspective. L'objectif est de gérer l'urgence sociale, de résorber le déficit de logements et d'apporter des solutions au mal-logement (a). L'investissement et le développement du parc social n'ont pas été les seules réponses apportées par l'État face à ce problème : la régulation des attributions a également été renforcée, avec l'instauration des premiers critères de priorité du logement social (b).

a) Gérer l'urgence et résorber la pénurie

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les conditions de logement sont particulièrement critiques – 45% de la population française vivent dans des logements surpeuplés, le confort est plus que rudimentaire (90% des Français n'ont ni baignoire ni douche) – et le déficit de logement est chronique – la France compte 12 750 000 logements en 1947 contre 13 350 000 en 1939. Les besoins sont estimés à près de trois millions de logements. Dans ce contexte, les quartiers d'habitat social connaissent leurs principaux développements : de 100 000 logements construits en 1950, on passe à plus de 300 000 nouveaux logements construits en 1957 et à plus de 500 000 nouveaux logements en 1971. Cet essor est lié à la hausse des aides publiques à la construction¹. Perçue comme un vecteur de croissance et d'emploi, inscrite dans un effort de modernisation du pays, la politique du logement répond à des préoccupations d'ordre économique et social. Il s'agit de résorber le plus rapidement possible le déficit provoqué par les destructions, de répondre aux enjeux de la croissance démographique (baby-boom, décolonisation) et de faire face à l'urbanisation massive du pays (entre 1954 et 1962, la population urbaine passe de 25,5 millions à 31,3 millions de personnes). L'enjeu est également d'apporter des solutions au problème du mal-logement, fortement médiatisé par l'appel de l'Abbé Pierre le 1^{er} février 1954. Le développement des bidonvilles, des cités d'urgence et d'autres formes d'habitat précaire – garnis, hôtels meublés et baraquements² – dans les centres anciens dégradés ou à la périphérie des grandes villes en est l'incarnation la plus dramatique. Pour répondre à ce « paradigme de l'urgence »³, une série de programmes publics impulsée par le ministère de l'Équipement voit le jour. En 1948, un Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH) est créé. En 1953, le Plan national de construction dit « plan Courant » est lancé. Il prévoit la construction de 240 000 logements par an. Le 7 août 1957, une loi-cadre est adoptée, qui relève à 300 000 logements par an l'objectif de construction

¹ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*, p. 9.

² Les bidonvilles étaient à l'époque principalement localisés en région parisienne (Nanterre, Gennevilliers) et dans les grandes agglomérations : Lyon, Marseille, ainsi que dans le Nord. Ils ont concerné environ 75 000 personnes. Le « Petit Nanterre », constitué dès 1951, rassemble ainsi à la fin des années 1950 entre 10 000 et 15 000 habitants, principalement d'origine algérienne. Les bidonvilles vont disparaître au milieu des années 1980, laissant progressivement la place aux cités de transit, édifiées pour reloger une grande partie de leurs habitants (PÉTONNET C., *Ces gens-là*, Paris, Maspero, 1968 ; LAÉ J.-F. et N. MURARD, *L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985).

³ LIPSKY M. et S. RATHGEB-SMITH, *Non-profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, op. cit.

de logement sociaux. L'année suivante, le décret relatif aux zones à urbaniser en priorité (ZUP) précise ses modalités d'application. De 1959 à 1969, près de deux cents ZUP sont créées (les Minguettes à Vénissieux, le Mas du Taureau à Vaulx en Velin ou le Nouveau Créteil en banlieue parisienne). Ces ZUP regroupent au total plus de deux millions de logements, essentiellement des HLM. L'activité de construction a finalement culminé entre 1971 et 1975, période durant laquelle plus de 500 000 logements sociaux sont construits chaque année. Associées à la rénovation urbaine, ces politiques ont débouché sur d'importants déplacements de populations, des centres anciens dégradés et des faubourgs ouvriers vers la périphérie des grandes villes¹.

b) Contrôler et normaliser les pratiques d'attribution

Dans le même temps, les pratiques d'attribution des bailleurs sociaux deviennent la cible des critiques. Libres de choisir les futurs locataires du parc social, ceux-ci sont accusés de privilégier les ménages les mieux dotés et les plus solvables au détriment des individus les plus défavorisés². L'enquête logement de 1955 révèle ainsi que les cadres supérieurs, les cadres moyens et les professions libérales, qui forment 16% de la population urbaine représentent 23% des locataires HLM, tandis que les ouvriers, qui constituent plus de 40% de la population urbaine, ne représentent que 37% des locataires du parc social³. Fort de ce constat, l'État va chercher à reprendre la main sur les attributions afin d'encadrer les pratiques des bailleurs et de limiter ces biais de sélection. L'adoption du décret du 27 mars 1954 fixant les conditions d'attribution des logements des organismes HLM s'inscrit dans cette perspective⁴.

Ce texte fondateur a certes été complété et amendé par de nombreux autres décrets et circulaires au cours des deux décennies suivantes, mais il ne sera révisé en profondeur qu'au milieu des années 1980. Sans modifier la définition initiale des bénéficiaires, telle qu'énoncée par la loi Strauss de 1906 – « *les personnes physiques peu fortunées et notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire* » – le décret de 1954 introduit plusieurs changements majeurs dans la régulation de l'accès au logement social. Tout d'abord, il instaure des plafonds de ressources parmi les critères d'éligibilité : seuls les ménages ne dépassant pas un certain niveau de ressources peuvent prétendre au logement social. Il prévoit également que soit mis en place un système de notation de la demande dans les villes de plus de 10 000 habitants. Il s'agit d'attribuer des points au demandeur en fonction de critères préalablement

¹ Des sociologues critiques ont qualifié ces déplacements de « déportation » des classes populaires (GROUPE DE SOCIOLOGIE URBAINE DE NANTERRE, « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, 1970, vol. 4, p. 488-514).

² Dans une série d'articles parus dans le journal *Le Monde* en 1958, Gilbert Mathieu évoque les « exclus du logement social » et met en évidence la surreprésentation des cadres et des techniciens dans le logement social – cité par TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*, p. 64.

³ KAMOUN P., « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à "bon marché" », *op. cit.*, p. 18.

⁴ Le décret n°54-346 avait été annoncé dans la loi du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissement.

fixés, tels que la composition familiale et son adéquation avec la typologie de logement, la situation des ménages en matière de logement (sous tente, sans abris, expulsés, en centre d'hébergement ou à l'hôtel, immeubles en état de péril ou insalubres) et, en cas de même note de classement, l'ancienneté de la demande¹. Des critères de moralité peuvent également entrer en ligne de compte (la tenue, la propreté du logement occupé, la sociabilité ou la réputation de la famille²). Des cas de dérogation sont prévus par la réglementation lorsque le demandeur se révèle inapte à jouir paisiblement des lieux ou incapable de s'acquitter de son loyer. Face à l'hostilité manifestée par les bailleurs sociaux, ce système de notation est cependant supprimé et remplacé par l'introduction d'un règlement d'attribution élaboré en interne par les organismes eux-mêmes³.

Le décret de 1954 énonce, ensuite, une série de règles visant à rendre plus transparentes les pratiques d'attribution⁴ : la nécessité de rendre public les listes de classement des demandeurs et les listes des attributaires⁵ ; la mise en place d'un droit de recours « *pour les candidats qui se sentiraient lésés en matière de classement ou d'attribution* » (article 7) et la possibilité pour le préfet de créer une commission de contrôle des attributions investie d'un large pouvoir d'investigation. Avec le même souci de transparence, le décret du 19 décembre 1963⁶ institue au sein du conseil d'administration des offices publics d'habitation à loyer modéré une commission d'attribution de logements, présidée par un administrateur délégué et composée d'un représentant de la caisse d'allocations familiales et de trois membres désignés par le conseil d'administration. Enfin, le décret du 26 janvier 1968⁷ précise les contours du droit

¹ « *Dans les villes de plus de 10 000 habitants, les candidats à l'attribution d'un logement destiné à la location simple dans les habitations à loyer modéré font l'objet d'un système de notation fixé par arrêté du ministre de la reconstruction et du logement, du ministre de l'intérieur et du ministre de la santé publique et de la population. Ce système est fondé sur les conditions dans lesquelles sont logés les demandeurs et sur la composition de leur famille* » (décret n°54-346 du 27 mars 1954).

² « *Toutefois, les conseils d'administration des offices publics et des sociétés d'habitations à loyer modéré peuvent ne pas inscrire, sur la liste de classement, les candidats qui s'avèreraient, après enquête, soit incapables de jouir des lieux paisiblement et en bon père de famille, soit hors d'état d'acquitter le montant du loyer et de ses accessoires, compte tenu de l'octroi éventuel des allocations de logement* » (décret n°54-346 du 27 mars 1954).

³ Décret n°55-1037 du 26 juillet 1955, modifiant le décret n°54-346 du 27 mars 1954.

⁴ « *Les organismes d'habitations à loyer modéré sont tenus désormais d'établir un règlement spécial en vue de déterminer les critères auxquels seront subordonnées les attributions de logements. Ce règlement spécial devra tenir compte de la situation dans laquelle sont logés les foyers demandeurs, de la composition de la famille et de l'ancienneté de la demande* » (circulaire relative aux conditions d'attribution des logements des organismes d'habitations à loyer modéré, 26 juillet 1955).

⁵ « *La liste de classement mentionnant le nom, l'adresse, la situation de famille et le nombre de points des candidats retenus est affichée de façon permanente et apparente dans un local ouvert au public, au siège social de l'office ou de la société* » (article 5 du décret du 27 mars 1954).

⁶ Décret n°63-1245 du 19 décembre 1963 relatif aux conseils d'administrations et aux commissions d'attribution des logements des offices publics à loyer modéré. Le décret n°73-986 du 22 octobre 1973 élargit cette disposition aux offices publics d'aménagement. Il faut attendre la loi d'orientation pour la ville de 1991 pour que les SA HLM soient concernées.

⁷ « *Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent réserver des logements aux employeurs, collectivités territoriales, communautés urbaines ou organismes à caractère désintéressé qui participent au financement de leurs programmes de construction. Il en est de même lorsqu'une collectivité territoriale, une communauté urbaine ou une chambre de commerce et d'industrie donne sa garantie financière aux emprunts contractés par un*

de réservation¹ : les acteurs qui investissent dans la construction de nouveaux programmes peuvent désormais désigner des candidats sur les groupes résidentiels pour lesquels ils ont financièrement contribué. Un contingent prioritaire est réservé aux occupants d'immeubles en péril ou insalubres, aux personnes expulsées, aux habitants des cités de transit (créées en 1949), et des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (créés en 1953). En fin de compte, les premiers critères de priorité du logement social portent sur les conditions de logement des ménages et non sur leurs situations sociales (ressources ou catégories socioprofessionnelles) : ils marquent à cet égard un certain « primat du besoin »².

Plusieurs études notent cependant que les employés, les fonctionnaires et les jeunes cadres constituent toujours, dans les années 1960-1970, la cible privilégiée des organismes HLM. Les ouvriers et les familles modestes restent cantonnés dans le parc ancien dégradé, à l'écart de la filière HLM classique. Les grands ensembles, symboles de modernité et de promotion sociale, ne leur sont pas accessibles. Pour l'expliquer, trois facteurs sont évoqués : la pénurie de l'offre de logements, la persistance de pratiques inégalitaires et discriminatoires³, et des priorités politiques en termes de résorption du déficit quantitatif de logements qui négligent l'enjeu des attributions. De fait, la question des mal-logés, du logement des populations défavorisées et immigrées, est marginalisée. Elle a d'abord été renvoyée à des programmes de logement spécifiques – les immeubles sociaux de transition (IST), les logements populaires familiaux (LOPOFA), les logements économiques et familiaux (LOGÉCOS), les programmes sociaux de relogement (PSR), les cités de transit, les foyers et les HLM des Logis – dont le but était de reloger rapidement et à moindre coût les habitants des centres anciens dégradés concernés par la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et les habitants des bidonvilles⁴, à majorité immigrés. Des institutions ont été mises en place à cet effet⁵, comme le Fonds d'action sociale (FAS) pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole créé par ordonnance du 29 décembre 1958, ou la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs

organisme d'habitation à loyer modéré. Les logements ainsi réservés sont loués aux personnels, administrés ou ressortissants des employeurs, collectivités territoriales, communautés urbaines ou organismes à caractère désintéressé, sur la proposition de ces derniers » (article 5-1 du décret n°68-81 du 26 janvier 1968).

¹ La Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a été instituée par le décret du 9 août 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole. À l'origine, celles-ci devaient consacrer 1% de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45%.

² SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 114.

³ BOUCHERET J.-M., *Logement social et sélection sociale*, op. cit.

⁴ DAVID C., *Le logement social des familles d'immigrants à Saint-Denis (1945-1995): politiques municipales, peuplement local et histoires résidentielles en banlieue parisienne*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre (en cours) ; DAVID C., « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire urbaine*, 2010, vol. 1, n° 27, p. 121-142 ; COHEN M. et C. DAVID, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*, février 2012.

⁵ BLANC-CHALÉARD M.-C., « Les immigrés et le logement en France depuis le XIXe siècle. Une histoire paradoxale », *Hommes et migrations*, 2006, vol. 1264.

algériens en métropole (Sonacotral devenue Sonacotra en 1963, puis Adoma en 2007) créée par la loi du 4 août 1956¹. En 1974, 680 foyers hébergent 170 000 étrangers².

Ce processus de différenciation de l'offre s'accompagne d'une segmentation de la demande qui suscite des opérations de qualification et de catégorisation, en termes de rapport au logement et de capacité d'intégration. « Le développement d'un habitat assistanciel à normes réduites, à côté d'un parc social ordinaire, [*se révèle*] propice à la diffusion de stéréotypes selon lesquels les familles à reloger ne sont pas habituées au confort des immeubles collectifs »³. Un lien est donc supposé entre la pauvreté, l'appartenance ethno- raciale et les modes d'habiter. En 1971, un groupe de travail de la commission habitat du sixième Plan identifie ainsi six groupes sociaux susceptibles de présenter des difficultés d'accès au logement social du fait de leurs besoins jugés spécifiques : les personnes âgées, les travailleurs étrangers, les jeunes travailleurs, les handicapés physiques, les familles « *dont le cas s'intègre mal dans les systèmes actuels* » et les personnes résidant dans des logements très vétustes⁴. Selon un rapport commandé par le ministère de l'Équipement en 1975, « *il est évident qu'une présomption d'inaptitude collective à vivre en HLM [pèse] sur certaines catégories et groupes sociaux* »⁵. Lorsque la politique de résorption des bidonvilles s'achève à la fin des années 1970, la plupart d'entre eux restent dans les cités de transit au-delà des deux ans prévus par la loi. Le manque de logements disponibles, les réticences des organismes HLM à accueillir ces familles stigmatisées et l'attachement de certains habitants aux relations sociales nouées depuis le bidonville expliquent la lenteur des relogements. La dégradation des bâtiments, la déclaration de plusieurs incendies dans des cités de transit de la région parisienne (comme à Saint-Denis en avril 1978), l'accroissement des conflits de voisinage, la crainte du glissement vers l'assistance et le spectre de la ghettoïsation contribuent néanmoins à accélérer les procédures de relogement et entraînent l'arrivée massive de ces ménages défavorisés et immigrés dans les quartiers d'habitat social. Ces flux de populations participent à la précarisation et la disqualification du patrimoine social. Ils conduisent à un infléchissement profond et durable de la politique d'attribution au cours des années 1980.

¹ BERNARDOT M., « Chronique d'une institution : la Sonacotra (1956-1976) », *Sociétés contemporaines*, 1999, n°33-34, p. 39-58. ; HMED C., « "Tenir ses hommes". La gestion des étrangers "isolés" dans les foyers Sonacotra après la guerre d'Algérie », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2006, vol. 19, n° 76, p. 11-30 ; HMED C., « L'encadrement des étrangers "isolés" en foyers Sonacotra. Éléments pour une socio-histoire du travail des street-level bureaucrats », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 63-81.

² BERNARDOT M., « Le mode de vie des résidents en foyers pour isolés à la Sonacotra », *Horizon*, 1995, n° 2.

³ DUPUY S. et N. GIACOBBE, *Le jardin secret des attributions*, op. cit., p. 12 – cité par SALA PALA V., *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, op. cit., p. 434.

⁴ *Rapport du groupe des "mal-logés"*, Paris, La Documentation française, T. II, 1971.

⁵ BOUCHERET J.-M., *Logement social et sélection sociale*, op. cit.

2) Des cadrages et des dispositifs de régulation concurrents (années 1970-1990)

Le 5 mars 1971, un jeune habitant de la Cité des 4 000 à La Courneuve décède sous les balles du patron du bar-tabac du quartier. La presse nationale se saisit de ce fait divers pour l'ériger en symbole du malaise des grands ensembles. Dans la foulée, le ministre de l'Équipement et du Logement, Albin Chalandon, se rend aux 4 000, qu'il présente comme le « miroir grossissant des problèmes généraux qui se posent dans beaucoup de grands ensembles »¹. Dans les mois qui suivent, le 30 novembre 1971, il signe une circulaire (circulaire Chalandon) qui marque l'arrêt de la construction des grands ensembles. Complétée par la circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat (circulaire Guichard), elle vient limiter la production de nouveaux logements sociaux. Entre 1978 et 1986, le nombre de mises en chantier passe ainsi de près de 450 000 logements sociaux à seulement 300 000 logements². En parallèle, les critiques ciblant les grands ensembles ne cessent de se multiplier : la figure du ghetto remplace peu à peu celle du taudis. Perçus comme des espaces de relégation, théâtres d'émeutes urbaines et de violences collectives depuis « l'été chaud » des Minguettes en 1981, les quartiers HLM font dès lors l'objet de nombreux qualificatifs, tous connotés négativement : « banlieues à problèmes »³, « quartiers d'exil »⁴ et « quartiers sensibles »⁵ sont des expressions maintes fois reprises dans la sphère politico-administrative. L'adjectif sensible, accolé à ces territoires et à leurs populations, souligne l'attention inquiète que leur portent les pouvoirs publics⁶. La conception architecturale et fonctionnelle des grands ensembles, la dégradation du bâti et le peuplement de ces quartiers sont mis en cause.

D'abord symboles du référentiel modernisateur des Trente Glorieuses, les quartiers HLM deviennent ainsi progressivement des problèmes à résoudre. Le délitement de la classe ouvrière, l'effritement de la condition salariale, la « déstabilisation des stables »⁷ et la montée du chômage de masse en font les lieux de la « nouvelle question sociale »⁸, qui concentrent la pauvreté, l'immigration et la délinquance. Les enquêtes logement réalisées au cours des années 1970 donnent à voir une forte progression du nombre d'ouvriers non qualifiés et d'inactifs :

¹ Cité par EPSTEIN R., « Le « problème des banlieues » après la désillusion de la rénovation », *Métropolitiques*, janvier 2016.

² HEUGAS-DARRASPEN H., *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 174 – cité par ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, op. cit., p. 85.

³ BAUDIN G. et P. GENESTIER (DIR.), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 2002.

⁴ LAPEYRONNIE D. et F. DUBET, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1999.

⁵ AVENEL C., *Sociologie des quartiers sensibles. Domaines et approches*, 3e édition, Paris, Armand Colin, 2010.

⁶ TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, op. cit.

⁷ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit.

⁸ Référence au titre de ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État Providence*, Paris, Seuil, 1995.

entre 1973 et 2006, la part de locataires HLM appartenant au premier quartile de la population (soit les 25% des ménages les plus pauvres) a augmenté de 12% à 40%. Elle se combine à une forte baisse du nombre de cadres moyens et de cadres supérieurs. Sous l'effet du regroupement familial autorisé par le décret du 29 avril 1977, le nombre d'immigrés dans le parc HLM connaît également une hausse importante¹ : en 1968, 5% des actifs étrangers sont logés en HLM contre 15,5% pour les Français. Ces pourcentages passent respectivement à 12,7% et à 17,7% en 1975².

En somme, les transformations des quartiers d'habitat social observées à partir de la seconde moitié des années 1970 sont le produit de trois facteurs principaux. Tout d'abord, les classes moyennes et les franges les plus aisées de la classe ouvrière ont massivement quitté le logement social pour se tourner vers le secteur privé où ils peuvent accéder à la propriété. Entre 1978 et 1984, le taux de propriétaires augmente de près de cinq points, passant de 46,7% à 51,2%³. Ensuite, le relogement des ménages issus des bidonvilles, des cités de transit, des programmes sociaux de relogement et des opérations de rénovation ont précipité l'arrivée de catégories défavorisées, pauvres et immigrées. Enfin, au niveau des politiques publiques, un tournant majeur s'est opéré avec la réforme Barre du 3 janvier 1977⁴. Cette dernière a réduit considérablement la part des aides à la pierre destinées aux promoteurs immobiliers pour favoriser la construction de logements au profit des aides à la personne destinées aux ménages pour les aider à couvrir leurs dépenses : le montant des premières a chuté de 43 milliards de francs à 28 milliards de francs entre 1978 et 1993, tandis que le montant des secondes a augmenté de 20 milliards à 37 milliards sur la même période. Le taux de subvention publique pour la construction neuve passe, dans le même temps, de 20% à 12%⁵, ce qui marque le glissement d'une régulation focalisée sur l'offre de logement à une régulation fondée sur les bénéficiaires de l'action publique. La loi de 1977 étend par ailleurs le principe du contingent préfectoral à tous les logements conventionnés, ce qui contribue à faire de l'État le garant du droit au logement et contribue à dessaisir les organismes d'une partie de leur patrimoine. Cette période se caractérise, en somme, par une évolution sensible du peuplement, de l'image et de la vocation du parc HLM. Dans la mémoire des acteurs, elle demeure un moment charnière de la politique du logement social. Comme Alexandre, directeur adjoint dans un office public HLM, mes enquêtés sont nombreux à pointer la perte d'attractivité du logement social, la paupérisation de ses habitants et l'éclatement des violences dans les quartiers.

¹ Sur les effets du regroupement familial, GRÉMION C., « L'impact du regroupement familial sur l'histoire urbaine en France », *Fondations*, 2001, n° 12.

² PINÇON M., *Les immigrés et les HLM. Le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Ile-de-France*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 1981.

³ LAMBERT A., *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, 2015, p. 25.

⁴ BOURDIEU P. et R. CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, vol. 81-82, p. 65-85.

⁵ MAURY Y., *Les HLM. L'État-providence vu d'en bas*, op. cit., p. 69.

« Depuis que le logement social a été créé en France, il y a eu une période très faste où on a été dans l'après-guerre et c'était merveilleux d'aller dans le logement social parce que... C'était bien plus évolué que dans le privé. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Ce n'est plus le cas. Donc aujourd'hui, ce n'est plus du tout recherché, on pourrait même dire que c'est complètement évité quoi. On n'a plus du tout de populations qui sont captives sur les quartiers si ce n'est une population qui a déjà vécu dans le quartier ou qui connaît le quartier. Mais les autres, ils n'iront jamais habiter là, ça leur fait peur » (Alexandre, directeur général adjoint en charge de la clientèle, OPH de Petiteville, 29/10/2014).

Comme Muriel, chargée d'attribution à Grandeville, plusieurs enquêtés ont vécu une partie de leur enfance dans le logement social. Ils se souviennent de leur quartier et soulignent les transformations de son peuplement.

« Moi, je vois, tu vois, j'habitais à V* quand j'habitais avec mes parents. On habitait un quartier, c'était neuf. En 63 mes parents sont venus y habiter. C'était un quartier, c'était neuf quoi. C'était l'OPAC... Enfin nickel ce quartier. Au milieu, il y avait des jeux, des trucs comme ça. Moi je te dis, j'y suis arrivée en 63. Va le voir maintenant le quartier ! Et pourtant à l'époque, en 63, tu avais de tout. Enfin, de tout... Entre guillemets. Tu avais toutes nationalités. Il n'y a jamais eu un problème. Tu avais tous les gens, les rapatriés qui revenaient d'Algérie, donc c'était l'époque où... Tu avais des pieds noirs, des Algériens, des Marocains, des Tunisiens. Tu avais des Français, tu avais des Espagnols, tu avais des Italiens. C'était... Écoute, petit à petit, les gens sont partis. Et il reste encore des anciens dans le quartier. Moi j'en connais encore qui sont dans le quartier. Mais bon, ils me disent "Muriel, tu as vu notre quartier, comment il est devenu ?" Ils ont... Moi, là, pour moi, ils ont fait un ghetto ! Parce qu'ils ont démolé la ZUP [*zone à urbaniser en priorité*] et sur le quartier de la ZUP, c'est vrai qu'il y a beaucoup de familles maghrébines, et ben toutes ces familles ont été relogées dans le quartier. Les trois-quarts des gens du renouvellement urbain ont été relogés dans ces bâtiments là ! Chaque fois qu'il y en avait un qui se vidait, hop c'était pour le RU... Tu pleures hein quand tu le vois, par rapport à ce qu'il était. Avant il y avait beaucoup de nationalités et ils s'entendaient tous très bien. Là, je... Je ne sais pas s'ils se connaissent entre eux les gens, mais il y a pratiquement que des familles maghrébines. Avec des gosses. Beaucoup de gosses. Ça ne fait pas attention dans les allées. Ils ont tout réhabilité... Il n'y a pas si longtemps que ça qu'ils ont tout réhabilité – ils ont changé les portes des allées, ils ont mis des interphones – ben... [*Sur un ton agressif*] nous, il n'y a jamais eu d'interphone, ça n'a jamais été cassé, ça n'a jamais été squatté et pourtant, on était beaucoup d'enfants. Parce que c'était tous des grandes familles, et il n'y a jamais rien eu. Ni dans les caves, ni... Là c'est tout fermé, c'est tout squatté, c'est tout... » (Muriel, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015).

Pour Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, c'est plus largement la fonction du parc logement social qui a évolué. Alors qu'ils constituaient auparavant une étape dans une trajectoire résidentielle ascendante, débouchant le plus souvent sur une accession à la propriété pour des ménages de classes moyennes, les HLM représentent de plus en plus, aujourd'hui, une solution de logement pérenne pour des populations précaires, qui cumulent les difficultés sur le plan économique et social.

« Dans les années 60-70, la différence aussi c'est que les gens, ils passaient. C'était plutôt dans un mouvement ascensionnel, dans une trajectoire positive, mais pas pérenne, parce que finalement on passait là, on commençait dans le centre ancien – étudiants ou jeunes ménages ou jeunes travailleurs – et puis après, ben voilà, on a les premiers enfants, on va en HLM parce qu'on a quand même le confort et puis après, comme il n'y a pas de chômage, on achète et on arrive dans une maison ou un appart, mais plutôt une maison

quoi. Donc ça n'avait pas du tout le même sens. Aujourd'hui, les gens ils sont là pour un bout de temps, pour rester ensemble un bout de temps, et même s'ils ont un même niveau de pauvreté ou à peu près, après ils ont des histoires, des modes de vie différents, ce qui peut être une richesse mais qui peut aussi être source de tensions parce que... Effectivement, peut-être le bâti ne favorise pas toujours des modes de vie différents, notamment des problèmes de bruits, et puis après il y a aussi beaucoup de gens qui ne sont pas bien dans leur peau, dans ces gens en difficultés. Dans les gens qui sont pauvres, tout le monde n'est pas mal dans sa peau, il n'empêche qu'il y en a quand même un certain nombre. On les retrouve dans le logement social parce qu'ils ne sont pas ailleurs, notamment toutes les personnes qui ont des problèmes psychiques ou limite psychiatriques, donc ça c'est quand même... » (Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 16/01/2013).

Ces transformations sont venues modifier les conditions d'attribution des logements sociaux et la conception qui les sous-tend. Les principales inflexions de la politique d'attribution se cristallisent autour de deux registres : le premier met l'accent sur le traitement de catégories spécifiques rencontrant des problèmes d'accès au logement (a) ; le deuxième renvoie au désenclavement des quartiers (b). Ces problématisations distinctes, centrées tantôt sur le droit au logement tantôt sur les capacités d'accueil des quartiers, prennent appui sur des acteurs, des instruments et des arguments différents.

a) Loger les plus défavorisés

Au début des années 1980, la dégradation des bâtiments, la fragilisation des locataires, la stigmatisation des grands ensembles et la baisse globale des aides publiques provoquent des difficultés de plusieurs ordres pour les bailleurs sociaux, en termes économiques, gestionnaires (augmentation des taux de vacance des logements, des impayés de loyers et des troubles de voisinage) et de réputation. Pour éviter d'être perçus comme les logeurs des pauvres, les organismes HLM adoptent deux stratégies : la première consiste à réhabiliter les immeubles et à les remettre aux normes, c'est-à-dire à améliorer la qualité du cadre bâti¹ ; la seconde vise à renforcer l'attractivité des quartiers en rompant avec l'image négative qui leur est associée. Dans cette perspective, l'Union des HLM lance ses premières campagnes de communication² et entre dans une logique de modernisation de ses services³. Les bailleurs sociaux s'approprient des notions issues du secteur privé comme la performance, la bonne gestion, la rentabilité et l'efficacité⁴. Surtout, ils se positionnent en faveur d'un traitement partenarial de la question du logement des plus défavorisés⁵ en nouant des liens de plus en plus étroits avec les travailleurs sociaux et les associations de lutte contre le mal-logement. Signes du rapprochement croissant

¹ Dans les années 1980, près de 150 000 logements HLM sont réhabilités par an (BELMESSOUS F., *Le temps des réhabilitations des grands ensembles : Pratique architecturale et / ou mode de production urbaine, op. cit.*).

² Par exemple, la campagne « HLM antipréjugés » de 1977.

³ MAURY Y., *Les HLM. L'État-providence vu d'en bas, op. cit.*

⁴ Philippe Zittoun met en évidence des processus d'apprentissage entre le monde HLM et le monde de l'entreprise. Le recours croissant à la figure du client pour désigner les locataires HLM s'inscrit dans cette perspective (ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*, p. 88-94).

⁵ HOUARD N., *Droit au logement et mixité, op. cit.*, p. 36.

entre les domaines de l'action sociale et du logement, les acteurs associatifs conduisent un certain nombre d'expérimentations locales dans les quartiers, dont le but est de faciliter l'accès de publics jugés difficiles¹. En 1986, une convention est signée entre les représentants des organismes HLM et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) sur le thème de l'insertion par le logement. Ceci préfigure l'émergence d'une politique sociale du logement, ou plutôt la dualisation de la politique du logement entre d'un côté une politique traditionnelle conduite par les bailleurs sociaux, et de l'autre un volet très social, inscrit dans des dispositifs spécifiques pris en charge par les acteurs associatifs².

À partir de 1985, la question du logement des plus défavorisés dépasse le cadre des préoccupations des professionnels du secteur pour devenir un enjeu majeur de la scène politique nationale. Philippe Zittoun montre à cet égard le rôle crucial joué par la compétition politique (*politics*) dans le processus de mise à l'agenda de cette question : « en médiatisant le concept de “nouvelle pauvreté”, la droite conquiert un espace symbolique pour délégitimer la gauche et pour stigmatiser son incapacité à gouverner [...]. Le processus de compétition, propre à la scène politique, justifie de façon pertinente la nécessaire réaction d'une gauche au pouvoir à la recherche d'actions nouvelles détenant une valeur symbolique forte », souligne-t-il³. C'est Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme et du Logement dans le gouvernement socialiste de Laurent Fabius, qui initie les échanges avec les acteurs positionnés sur l'enjeu des défavorisés. En 1985, il commande au Conseil national de l'habitat⁴ et à René Boué un rapport sur la situation des mal-logés⁵. Le document intitulé « *Loger les plus défavorisés* » fournit un certain nombre de réflexions et de propositions importantes qui orienteront les évolutions de la politique d'attribution : par exemple, le renforcement de l'échelon local, la nécessité d'une prise en charge collective du logement des plus défavorisés et l'affirmation de la légitimité des associations à intervenir en tant qu'experts dans le domaine du logement social. En parallèle, un bureau des actions sociales se constitue au sein de la direction ministérielle de la construction. Chargé de « *la définition des orientations et des actions concernant le logement des catégories particulières de la population (jeunes ménages, personnes âgées, étrangers, handicapés physiques, et notamment les plus défavorisés ainsi que la coordination des actions*

¹ Noémie Houard en fournit plusieurs exemples : *Ibid.*, p. 38-44.

² BALLAIN R. et F. BENGUIGUI, *Loger les personnes défavorisées*, *op. cit.*

³ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, *op. cit.*, p. 157.

⁴ Il s'agit d'une instance consultative placée auprès du ministre chargé de la Construction et de l'habitation, créée par décret n°83-465 du 8 juin 1983.

⁵ « *Le gouvernement souhaite, comme vous le savez, développer l'effort de solidarité au profit des plus défavorisés [...]. Force est de constater qu'une part trop importante de la population est aujourd'hui dans une situation de précarité sociale qui l'exclut du bénéfice direct ou indirect de ces aides en dépit des masses financières mises en œuvre. Je vous demande donc [...] de réunir des organismes caritatifs, des professionnels du logement, des représentants syndicaux, des élus locaux, des fonctionnaires et des associations de locataires. Je souhaite que cette commission dégage des propositions concrètes susceptibles d'améliorer de façon significative la situation des mal-logés* » (lettre de commande du ministre – citée par HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, *op. cit.*, p. 45 ; ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, *op. cit.*, p. 157-158).

de la direction sur ce thème...) »¹, ce bureau jouera par la suite un rôle central, multipliant les échanges avec la FNARS et se dotant de missions auparavant confiées au ministère des Affaires sociales².

Finalement, la rigueur de l'hiver 1986, la défaite de la gauche aux élections législatives et la période de cohabitation qui débute à la veille des élections présidentielles de 1988 complètent le processus de mise à l'agenda de la question du logement et donnent lieu à l'adoption de plusieurs mesures relatives au logement des plus défavorisés. Le décret du 19 mars 1986 précise ainsi les conditions de réservation des acteurs : le contingent du maire est fixé à 25% minimum (avant d'être réduit à 20% et seulement en cas de garantie financière) ; le contingent du préfet est établi à 30% dont 5% pour les fonctionnaires. Et de façon plus significative encore, la circulaire du 24 décembre 1986 prévoit la mise en place de plans d'action en faveur du logement des personnes démunies au niveau départemental.

L'idée d'un droit à l'habitat est introduite dans la législation française par la loi Quilliot du 22 juin 1982³ et par la loi du 6 juillet 1989⁴, centrées sur les rapports entre propriétaires et locataires. C'est véritablement la loi Besson du 31 mai 1990 qui consacre le principe du droit au logement, ciblé sur les « *personnes qui éprouvent des difficultés particulières* » pour accéder au logement. « *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'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* », peut-on ainsi lire dans l'article 1^{er} de la loi. Plusieurs mesures sont adoptées en ce sens. D'abord, la loi Besson propose que les ménages puissent bénéficier d'une aide au logement sur critère de revenu. Elle instaure un Fonds de solidarité logement (FSL) regroupant les anciens fonds d'aides aux impayés de loyer et d'aides au maintien dans les lieux. Enfin, les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) sont généralisés. Le rôle du préfet est également renforcé : désormais, des catégories de personnes prioritaires sont définies au niveau départemental et il appartient au représentant de l'État local d'en assurer la mise en œuvre.

Le 19 janvier 1995, le droit de disposer d'un logement décent est érigé au rang d'objectif de valeur constitutionnelle par avis du Conseil constitutionnel sur la base du préambule de la

¹ Extrait du bottin administratif de 1985 (ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, op. cit., p. 164).

² *Ibid.*, p. 165.

³ Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. Elle pose que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son habitation et de sa localisation 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* ». Cette loi est néanmoins abandonnée en 1986.

⁴ Loi n°98-642 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Constitution de 1946¹. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 précise, ensuite, que les critères de priorité bénéficient aux « *personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent* » et aux « *personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental* ». Elle instaure des accords collectifs départementaux et des chartes intercommunales de logement qui fixent des objectifs annuels et quantifiés d'accueil des populations répondant aux critères du PDALPD. Elle introduit également la notion de délais d'attente anormaux et institue des commissions de médiation. La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006² étend la notion de priorité aux personnes mal-logées et reprenant une activité suite à une période de chômage. Elle ouvre la possibilité aux intercommunalités disposant d'un Plan local de l'habitat de conclure un accord collectif intercommunal fixant des objectifs d'accueil des populations défavorisées. Si les délais de traitement sont jugés anormalement longs, le candidat a désormais la possibilité de présenter un recours juridictionnel pour faire valoir son droit au logement. Cette procédure est renforcée et généralisée dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO)³.

Cette loi constitue un jalon important dans l'institutionnalisation de la politique du logement social puisqu'elle marque le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultat à la charge de l'État concernant la prise en charge de « *publics prioritaires* », « *sans logis* » et « *mal-logés* ». Elle renforce la position de garant de la solidarité nationale et de l'intérêt général de l'État en affichant un objectif de « *reconquête du contingent préfectoral* »⁴. Six critères d'éligibilité définissent précisément les publics concernés⁵. Ceux-ci peuvent désormais faire valoir leur droit au logement auprès d'une commission de médiation départementale, et le cas échéant devant le tribunal administratif. Concrètement, les autorités publiques peuvent contraindre les organismes HLM à reloger des ménages peu solvables et stigmatisés dans leur patrimoine. Elles assurent le secrétariat de la commission de médiation et instruisent les dossiers de demande de DALO. Aux côtés d'autres acteurs (représentants d'association, bailleurs et élus), elles labellisent les demandes « *prioritaires et urgentes* » pour l'attribution d'un HLM et désignent les organismes qui seront chargés de leur trouver le logement. Au niveau local, une contrainte supplémentaire concernant la localisation des

¹ Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995.

² Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

³ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Sur la genèse de la loi DALO, voir WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit, p. 71-171. L'auteur souligne le poids de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte (hiver 2006) qui a bénéficié d'une forte médiatisation, dans un contexte de campagne présidentielle.

⁴ *Ibid.*, p. 166.

⁵ Cf. introduction générale de la thèse, section A, 3.

relogements est parfois ajoutée. À Petiteville par exemple, « on a fixé un garde-fou qui est que le bailleur ne doit pas attribuer à nos ménages, nos ménages prioritaires, PDALPD, DALO, plus de logements en ZUS qu'il n'en a en proportion dans son patrimoine. C'est-à-dire que s'il a un patrimoine de 70% en ZUS, il ne doit pas reloger plus de 70% de nos clients en ZUS », explique le représentant de la direction départementale des territoires¹. Ces dispositions prennent davantage d'ampleur avec le décret du 15 février 2011, qui rend obligatoire la signature d'une convention de réservation entre les services déconcentrés de l'État et les bailleurs sociaux pour fixer les modalités pratiques de la gestion du contingent préfectoral. Ce texte a aussi renforcé l'obligation pour les bailleurs de déclarer leurs logements vacants au préfet sous peine de sanctions financières².

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009 (dite loi MOLLE) accentue encore ces dispositions³. Elle prévoit que le quart des attributions d'Action Logement (ancien nom du 1% logement ou 1% patronal) soit destiné à des personnes prioritaires au titre du DALO, chômeurs ou travailleurs pauvres, et abaisse de 10% les plafonds de ressources. Elle instaure des surloyers⁴ dans les zones tendues et remet en cause le droit au maintien dans les lieux pour tous ceux qui dépassent de plus de 100% les plafonds de ressources du logement social, durant deux années successives (sauf en zones urbaines sensibles). Enfin, elle met en place des conventions d'utilité sociale (CUS) entre les bailleurs sociaux et l'État (parfois avec les collectivités territoriales). Celles-ci doivent comporter un indicateur d'occupation sociale fixant le pourcentage à atteindre de logements occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds HLM, par segments de patrimoine⁵.

La réforme du dispositif d'hébergement et d'accès au logement présentée en 2009 par le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme, Benoist Apparu, instaure parallèlement le principe du « logement d'abord »⁶ selon lequel toute personne jugée en capacité de vivre dans

¹ Entretien avec Antoine, DDT de Petiteville, 12/12/2013.

² Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution de logements sociaux et au droit au logement opposable impose l'établissement d'une convention de réservation entre préfet et bailleurs sociaux pour fixer les modalités pratiques de gestion de son contingent.

³ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁴ Les surloyers ou suppléments de loyer de solidarité sont une somme qui s'ajoute au loyer des locataires des HLM et autres logements sociaux dont les ressources dépassent les plafonds autorisés pour leur attribution. Ils visent à inciter les locataires les plus riches à quitter leur logement social au profit de ceux qui ont vocation à en bénéficier.

⁵ Les conventions d'utilité sociale ont été créées par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Elles sont établies pour une période de six ans renouvelable, entre un organisme HLM et l'État, représenté par le préfet de région du siège social de l'organisme. Pour chaque bailleur, la CUS a pour objectif de définir la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, la politique sociale de l'organisme et la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires. Pour chacun de ces aspects, la CUS comporte un état des lieux de l'activité, les orientations stratégiques et le programme d'action.

⁶ Le modèle du « logement d'abord » s'inspire d'expérimentations conduites au Canada et aux États-Unis sous le terme de *Housing First*. Il remet en cause le modèle classique dit « en escalier », dans lequel la personne passe de la rue au logement social via un parcours résidentiel progressif, où chaque étape correspond à un type d'hébergement spécifique. Pour une analyse plus approfondie de cette question, voir CEFAÏ D. et É. GARDELLA, *L'urgence sociale en action : ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte, 2011, p. 550-571. Sur

un logement de façon autonome doit être orientée vers le logement social. Il ne doit pas y avoir d'étape obligatoire par l'hébergement (structure collective ou statut d'hébergé)¹. Ce changement de modèle dans la lutte contre l'exclusion donne lieu à de nouveaux objectifs tels que le relogement de 30% des ménages hébergés dans le contingent préfectoral ou la mobilisation d'un quart des réservations des collecteurs à des salariés et demandeurs d'emploi relevant du DALO. Ces évolutions dessinent, en creux, une redéfinition de la conception du logement social autour du principe du droit au logement, la cible traditionnelle des HLM – les salariés et les familles – étant infléchie et recentrée sur les ménages les plus vulnérables.

b) Équilibres de peuplement et mixité sociale

La politique d'attribution fait l'objet d'un second cadrage. Centré sur le principe de mixité sociale, celui-ci émerge au cours des années 1980 parallèlement au droit au logement. Il met l'accent sur les mécanismes de peuplement et leurs effets en termes de ségrégation urbaine. Selon Christine Dourlens et Pierre Vidal-Naquet, il traduit le passage d'une « gestion des stocks » à une « gestion des flux »². Désormais, « les problèmes inhérents à la gestion des logements et à l'évolution de leur occupation » sont au centre des préoccupations des acteurs du logement social. Pour cela, la politique d'attribution vise moins la production de nouveaux logements sociaux qu'une meilleure répartition de leurs habitants dans l'espace urbain. Ce déplacement dans les objectifs affichés s'accompagne d'un recadrage de la question du logement social, progressivement reformulée en termes de capacités d'accueil des quartiers, de cohabitation des groupes sociaux, de répartition spatiale des populations et d'équilibres de peuplement : « Les critères de choix en matière d'affectation des logements disponibles ne devraient ainsi plus être essentiellement définis au regard d'une analyse intrinsèque de la demande (classement des postulants à partir d'un système de points) ; ils devraient surtout tenir compte des capacités sociales d'accueil des différents quartiers où les demandes peuvent être satisfaites »³.

L'idée d'un dosage ou d'une gestion fine des attributions s'impose auprès des acteurs de l'habitat. Elle est associée à la montée en puissance de la thématique du « seuil de tolérance » dans les débats nationaux. Issue de théories américaines⁴, cette notion repose sur l'idée qu'au-

la prise en charge des sans-abris en France, voir DAMON J., *La question SDF*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.

¹ DRIANT J.-C., « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du "système HLM" au seuil des années 2010 », N. HOUARD (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, La Documentation française, 2011, p. 372-373.

² DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, *Ayants Droit et Territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, op. cit., p. 27.

³ DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, « Attribution des logements et gestion territoriale des différences », op. cit.

⁴ Par exemple, DUNCAN O.D. et B. DUNCAN, *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957; DE RUDDER V., « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel-Débat*,

délà d'un certain seuil appelé *tipping point*, la présence d'immigrés entraînerait le basculement d'un quartier ou d'un immeuble, en provoquant la fuite ou l'évitement de ménages blancs et en rendant plus délicat le processus d'intégration¹. Selon Véronique de Rudder, cette notion a la particularité de déterminer une limite en-deçà duquel le racisme est proscrit et au-delà duquel il est autorisé. Si elle n'est consacrée par aucune loi française, elle nourrit en revanche des stratégies de peuplement diverses, parfois formalisées dans des circulaires² et visant à « *éviter des rassemblements trop importants [de] familles (en difficulté) dans un même groupe d'immeubles* »³.

Plusieurs textes et dispositifs sont adoptés dans cette perspective. D'abord expérimentés dans les arènes⁴ naissantes de la politique de la ville, ils affichent pour objectif de réduire les concentrations de populations étrangères et défavorisées et de mieux contrôler l'accès au parc HLM des catégories jugées à risques⁵. En 1979, la Commission habitat et vie quotidienne présidée par Robert Bono mobilise le terme d'« *équilibre social* »⁶. Elle souligne l'insuffisance des mesures d'accompagnement social pour lutter contre les pratiques ségrégatives des bailleurs et suggère d'agir sur les critères d'attribution dans le sens d'une « *politique raisonnée de la composition de la population des quartiers* »⁷. Ces conclusions sont prolongées par un ensemble de rapports de la Commission nationale pour le développement social des quartiers⁸. Le rapport Dubedout de 1983 intitulé « *Ensemble, refaire la ville* » indique par exemple « [qu']il peut être envisagé de limiter les flux d'immigrés sur le quartier ou sur la commune, à l'exception des regroupements familiaux légalisés [...] afin de ne pas accentuer les difficultés

1980, n° 21, p. 3-13. Plus précisément, sur l'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement social, en France, à partir des années 1950, voir DE BARROS F., « Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 26-53 ; BELMESSOUS F., « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo*, 2013, n° 3.

¹ « L'équilibre de notre collectivité est en jeu. Lorsque la proportion d'étrangers atteint 20% dans certains départements, 40% dans certaines villes, 60% dans certains quartiers, le dépassement des seuils de tolérance risque de déclencher de part et d'autre des phénomènes de rejet, compromettant la paix sociale » (DIJOU P., « La politique de l'immigration », *Droit social*, 1976, n° 5 – cité par SALA PALA V., *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, *op. cit.*, p. 117).

² BELMESSOUS F., « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » », *op. cit.*

³ Circulaire du 24 mai 1971 relative à la réservation de logements HLM aux mal-logés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et à la mise en place de fichiers de demandes.

⁴ Le terme d'arène renvoie aux espaces où sont pris en charge les problèmes et qui permettent leur mise à l'agenda. Il peut s'agir d'arènes médiatiques, d'arènes d'expression collective (partis politiques, associations, etc.) ou d'arènes institutionnelles (administration, gouvernement, etc.) (HILGARTNER S. et C. BOSK, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model », *op. cit.*).

⁵ Sur la place de la notion de risque dans la gestion des attributions de logements, cf. chapitre 3 de la thèse.

⁶ TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*

⁷ *Habitat et vie quotidienne*, 1979.

⁸ COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS, *Gestion adaptée et composition sociale. Pour de nouvelles politiques d'attribution*, Paris, 1982 ; COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS, *Gestion adaptée, gestion différenciée*, Paris, 1983 ; DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la ville*, Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, La Documentation française, 1983.

actuelles de cohabitation »¹. La même année, un projet de décret énonce que « *l'idée d'une composition équilibrée de la population locale devrait remplacer la notion vague [et peu efficace] de "mal-logés"* ». Si la version définitive du texte promulguée le 19 mars 1986 ne fait pas mention de cet objectif, elle instaure en revanche des règlements départementaux d'attribution (RDA) qui intègrent à la politique locale d'attribution une réflexion sur le peuplement des quartiers.

En réalité, il faut attendre la loi Besson de 1990 pour que ces pratiques de peuplement reçoivent une véritable consécration officielle, l'article 1^{er} affirmant « *la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département* ». Ce texte incite les acteurs locaux prenant part aux procédures d'attribution (État, villes, bailleurs sociaux, collecteurs du 1% logement) à définir des protocoles d'occupation du parc social (POPS)² pour maîtriser localement les flux de populations³. Ces dispositions sont complétées par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 dite loi anti-ghetto⁴. La mixité sociale y est présentée comme une composante essentielle du droit à la ville. Adopté quelques mois après les émeutes de Vaulx-en-Velin et la nomination de Michel Delebarre à la tête du nouveau ministère de la Ville, ce texte fait partie des principales mesures annoncées par le Président de la République lors du très médiatisé discours d'ouverture des assises de la politique de la ville « Pour en finir avec les grands ensembles » à Bron en décembre 1990. François Mitterrand y dénonce « *la terrible uniformité de la ségrégation, celle qui regroupe des populations en difficulté dans les mêmes quartiers, qui rassemble les enfants d'origine étrangère dans les mêmes écoles* »⁵. Les articles 13 et 16 de la loi de 1991 préconisent en ce sens un brassage des différents types d'habitat, d'équipement et de services pour favoriser la « *cohésion sociale* », « *faire disparaître les phénomènes de ségrégation* » et « *assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales* ». La loi détermine un objectif de 20% de logements sociaux dans toutes les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants (en laissant néanmoins aux élus la possibilité de s'en dispenser en contrepartie d'une contribution financière).

Cinq ans plus tard, la loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996⁶ prévoit des dérogations aux plafonds de ressources et une exonération des surloyers dans les

¹ DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la ville, op. cit.*, p. 54.

² Ceux-ci avaient déjà été suggérés dans le rapport suivant : GEINDRE F., *L'attribution des logements sociaux*, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989.

³ La circulaire du 30 mars 1990 relative aux POPS donne une définition du dispositif : c'est une « *démarche de concertation entre différents acteurs [...] qui, aujourd'hui, interviennent de façon non coordonnée sur le parc social* ». Elle précise « *des catégories de populations jugées prioritaires à partir d'une analyse de la demande locale* » et fixe « *des objectifs quantitatifs globaux d'accueil [...] en tenant compte de la capacité d'accueil du parc et de son taux de rotation* ».

⁴ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

⁵ BANLIEUE 89, *Pour en finir avec les grands ensembles, Assises de Bron, 4 et 5 décembre 1990*, Paris, 1990.

⁶ Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

quartiers classés en zones urbaines sensibles, au nom de la diversité résidentielle. Dans la continuité, la loi contre les exclusions de juillet 1998 fait figurer la notion de mixité sociale dans son préambule et l'évoque cinq fois dans son article 56. Elle instaure des accords collectifs départementaux en remplacement des POPS et fixe des objectifs d'accueil des ménages défavorisés ou mal-logés. Ces dispositions sont renforcées par la loi solidarité et renouvellement urbain de décembre 2000¹ et par la loi de janvier 2013 dite loi Duflot I². Toutes deux incitent les communes qui en sont le moins pourvues à développer la part de logements sociaux sur leur territoire. L'article 55 de la loi SRU impose ainsi aux villes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions de disposer d'au moins 20% de logements sociaux. Il prévoit également que « *le préfet [puisse] se substituer aux maires récalcitrants qui refuseraient de s'engager dans la construction de logements sociaux pour délivrer à leur place les autorisations de construire aux bailleurs sociaux* »³. Ce taux est porté à 25% par la loi Duflot I. Les pénalités prévues en cas de non-respect de cet objectif sont également multipliées par cinq⁴.

D'autres types de mesures visant à favoriser la mixité sociale dans les quartiers sont adoptées. Elles ont pour but de développer l'attractivité résidentielle en maintenant ou en attirant des classes moyennes et des populations solvables dans les cités HLM. Elles mobilisent, ce faisant, un autre levier que celui des attributions. La politique de renouvellement urbain mise en œuvre au tournant des années 2000 (Grands projets de ville, Opérations de renouvellement urbain) et le programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 s'inscrivent dans cette perspective. La loi Borloo du 1^{er} août 2003⁵ annonce ainsi la démolition et la reconstruction de 200 000 logements en cinq ans (chiffre porté à 250 000 par la suite) dans 490 quartiers, ce qui représente un investissement de 45 milliards d'euros dont 12 milliards provenant de subventions allouées par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)⁶. Il s'agit, d'une part, de reconstruire les logements sociaux hors de leurs quartiers d'origine pour favoriser la déconcentration du parc social (« *casser les quartiers et reconstruire l'offre de façon éparpillée sur l'ensemble du territoire* », explique l'un de mes enquêtés⁷) ; d'autre part, de remplacer une

¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

³ JAILLET M.-C., « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question "sensible" », N. HOUARD (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, La Documentation française, 2011, p. 346.

⁴ LEVASSEUR S., « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, 2016, vol. 3, n° 7, p. 113-149.

⁵ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁶ Le programme de rénovation urbaine a été prolongé par un second programme, voté par la loi du 21 février 2014. Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est doté d'un budget de 5 milliards par l'ANRU et vise à la rénovation de 200 quartiers prioritaires d'intérêt national et 200 quartiers d'intérêt régional (pour 80% des financements) au travers des contrats de plan État-Région (20% des financements restants).

⁷ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la clientèle, OPH de Petiteville, 29/10/2014.

partie des logements détruits par d'autres gammes de logements sociaux ou des logements en accession sociale afin de diversifier le peuplement.

*

Initié dans un contexte de bouleversements sociaux, le principe de mixité sociale n'a cessé d'être réaffirmé comme un impératif des politiques urbaines, depuis son émergence au début des années 1990. Il s'est progressivement imposé auprès des bailleurs sociaux, des élus locaux et des gouvernements successifs comme un objectif commun des politiques nationales. Si la tendance observée depuis le milieu des années 2000 est à une redéfinition de la conception du logement social autour du droit au logement et à un recentrage de l'action publique sur les ménages les plus vulnérables, l'objectif de mixité continue toutefois d'imprégner les discours et les dispositifs d'action publique (tableau 1.1). En dénonçant dans son discours du 20 janvier 2015 « *l'apartheid territorial, social, ethnique* »¹ qui se serait imposé dans les banlieues françaises et en appelant à la mise en place de « *politiques de peuplement pour lutter contre la ghettoïsation et la ségrégation* »², l'ancien Premier ministre Manuel Valls focalise ainsi les réactions politiques aux attentats de janvier 2015 sur la spécialisation sociale des quartiers d'habitat social. Il contribue ainsi à replacer au centre du débat public les enjeux de peuplement et de mixité. Dans la continuité, un comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté est institué, le 6 mars 2015. Il propose entre autres des mesures en faveur de la baisse des loyers dans les centres-villes. Plus largement, Manuel Valls se déclare en faveur de l'arrêt du relogement des ménages à bas revenus dans les logements sociaux des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Un délégué à la mixité dans l'habitat est également nommé³ et une série de mesures est annoncée pour « *améliorer la mixité sociale dans les quartiers et les immeubles* »⁴. Ces dernières reprennent les leviers classiques de la politique du logement social. Elles combinent des dispositions sur les attributions de logements pour éviter la spécialisation des immeubles et des quartiers, ainsi que des dispositions sur le rééquilibrage des HLM entre les communes et sur le développement de différents types de logements sociaux. Réuni le 26 octobre 2015 aux Mureaux, le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté annonce des mesures pour renforcer la dimension coercitive de la loi SRU. Un nouvel outil appelé contrat de mixité sociale doit ainsi permettre à l'État de suivre l'application concrète des engagements d'une commune carencée parcelle par parcelle : « *l'État ne peut certes pas imposer à tous les*

¹ L'utilisation du terme « apartheid » a suscité une importante polémique politique et intellectuelle.

² « Manuel Valls évoque “un apartheid territorial, social, ethnique” en France », *Le Monde*, 20/01/2015 ; « Manuel Valls veut imposer la mixité sociale », *Le Figaro*, 24/01/2015 ; « Politique du peuplement : ce que prépare Manuel Valls », *Le Figaro*, 24/01/2015.

³ Il s'agit de Thierry Repentin, sénateur membre du parti socialiste, ancien président de l'Union sociale pour l'habitat de 2008 à 2012, ancien ministre délégué à la Formation professionnelle et à l'apprentissage et ancien ministre délégué aux Affaires européennes entre 2012 et 2014.

⁴ Mesures annoncées le 15 avril 2015 par la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la ruralité, Sylvia Pinel, dont certaines devraient être intégrées au projet de loi égalité et citoyenneté en cours d'élaboration.

maires de signer de tels contrats, mais ceux qui les refusent affichent dès lors ouvertement leur mauvaise volonté, à l'instar des trente-six communes récalcitrantes montrées du doigt par le gouvernement en octobre 2015¹, et s'exposent dès lors à l'action la plus contraignante des préfets qui pourront s'y substituer aux maires »². De la même manière, des délégués du gouvernement à la mixité sociale sont mis en place en avril 2016 dans douze agglomérations françaises, caractérisées par la présence de quartiers « nécessitant un soutien complémentaire »³. L'objectif et les instruments envisagés ne sont donc pas nouveaux, mais le volontarisme politique affiché, la force des termes employés (« apartheid », « relégation », « ghettoïsation », « politique de peuplement ») et la médiatisation des annonces (graphique 1.1) montrent que la mixité sociale continue d'être brandie comme un gage de vie harmonieuse par les décideurs politiques. Elle cristallise pourtant de nombreuses critiques de la part des chercheurs qui y voient un prétexte pour faire reculer l'effectivité du droit au logement⁴. Les formes de l'ambiguïté et les conditions de son institutionnalisation sont analysées dans la section suivante.

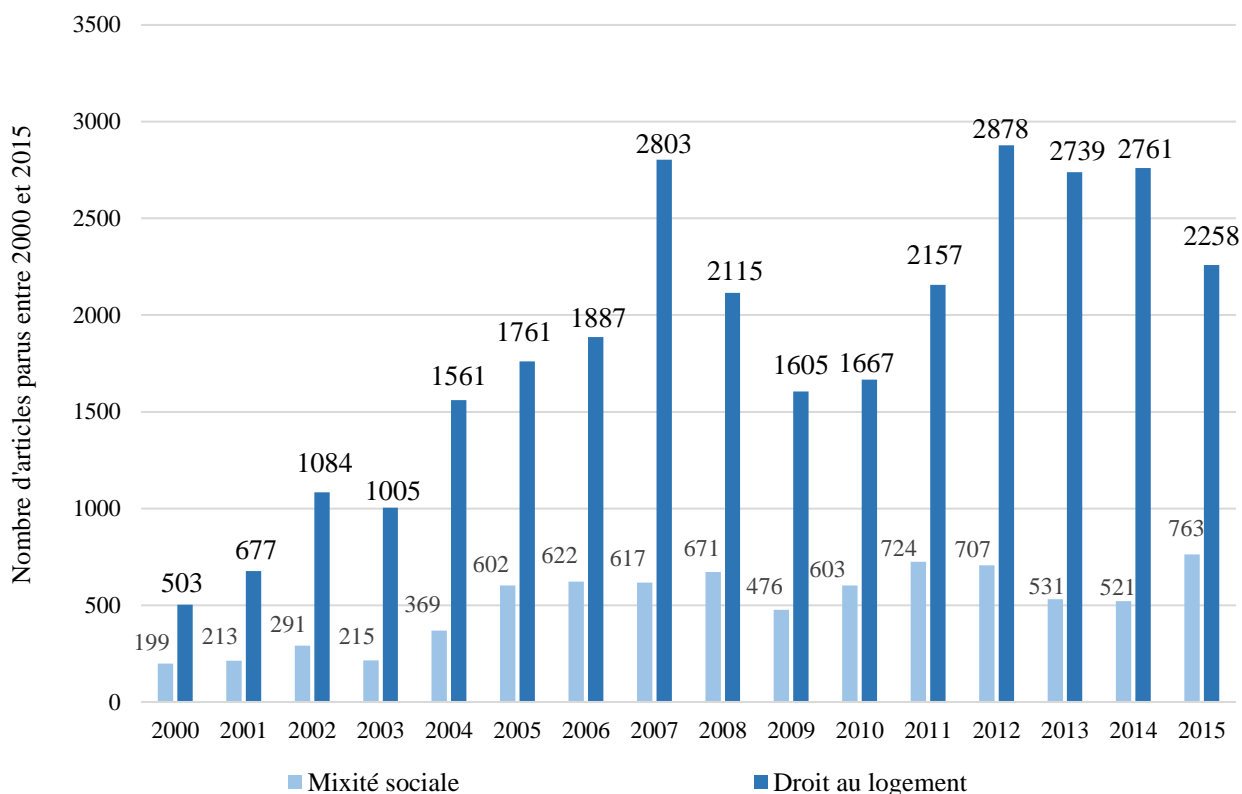
¹ Le 26 octobre 2015, une liste de trente-six communes ne respectant pas les 20% ou 25% de logements sociaux a été établie, pour lesquelles le préfet sera en mesure d'imposer le lieu où seront construits les logements sociaux, de délivrer des permis de construire et de mobiliser des logements vacants dans le parc privé (« HLM : des maires dans le viseur de l'État se défendent », *Le Figaro*, 28/09/2015 ; « L'État imposera à trente-six communes la construction de logements sociaux », *Les Échos*, 26/10/2015). De la même manière, le gouvernement prévoit d'approfondir la réforme des attributions de logements sociaux lancée par Cécile Duflot en 2013.

² FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 21e rapport annuel*, op. cit., p. 235.

³ « Quartiers (très) "difficiles" : les premiers délégués du gouvernement prendront leur fonction début avril dans 12 agglomérations », *Localtis*, 18/03/2016.

⁴ Dans son rapport de 2016, la Fondation Abbé Pierre consacre un chapitre à la question « Mixité sociale ou droit au logement ? ». On peut lire : « Directement branché sur les principes fondamentaux qui fondent notre pacte républicain, sa consistance est faible, sa définition floue et les leviers d'intervention sont limités et déconnectés les uns des autres. Autant de conditions qui empêchent sa mise en œuvre réelle, mais sa définition vague en fait un marqueur politique très consensuel, permettant aux uns de dénoncer l'égoïsme des villes riches ou aux autres de refuser d'accueillir les ménages modestes et / ou immigrés » (FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 21e rapport annuel*, op. cit., p. 215-232).

Graphique 1.1. Nombre d'articles parus dans la presse française comportant les termes « droit au logement » et « mixité sociale » entre 2000 et 2015



Source : D'après la base de données Europresse. La première série correspond à la recherche « mixité sociale + logement social » ; la seconde série correspond à la recherche « droit au logement + logement social ». Europresse prend en compte 165 sources dont les principaux quotidiens nationaux (*Le Monde, Le Figaro, Libération, Les Échos*).

Note : Les articles portant sur le droit au logement sont plus nombreux que ceux relatifs à la mixité sociale. Leur nombre atteint un pic maximal en 2007 et 2012, années d'élections présidentielles. 2007 correspond également au vote de la loi sur le droit au logement opposable (DALO). Les articles relatifs à la mixité sociale ont été les plus nombreux en 2015, ce qui conforte l'idée d'une forte réaffirmation du mot d'ordre après les attentats des 7 et 9 janvier 2015.

Tableau 1.1. Cadre légal et orientations de la politique nationale d'attribution

Le tableau ci-dessous retrace de façon synthétique les principales évolutions législatives et réglementaires de la politique d'attribution. Il reprend les trois périodes identifiées : (1) entre 1894 et 1945, l'État adopte une posture peu interventionniste dans le secteur du logement et reste en retrait de la politique d'attribution ; (2) dans les années d'après-guerre, on assiste à une reprise en main de la politique du logement par les autorités publiques, qui définissent pour la première fois des critères d'attribution, ciblés sur les ménages les plus défavorisés ; (3) à partir des années 1980, le recadrage de la politique d'attribution s'opère autour du droit au logement et de la mixité sociale. Les deux objectifs de politiques publiques émergent et s'institutionnalisent de façon concomitante.

	Principaux textes juridiques et réglementaires	Orientations de la politique d'attribution	
1894-1945	<p>Loi Siegfried de 1894 Acte fondateur de la politique du logement social, elle cible « <i>les personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment les ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire</i> ».</p> <p>Loi Strauss de 1906 Elle entérine la conception énoncée par la loi de 1894 en faisant des « <i>personnes peu fortunées, notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire</i> » les catégories cibles de la politique du logement social.</p>	Laissez-faire de l'État	
1945-fin des années 1970	<p>Décret de 1954 Premier texte consacré à l'attribution des logements sociaux, il énonce pour la première fois des critères de priorisation du logement social : « <i>les personnes physiques peu fortunées et notamment [les] travailleurs vivant principalement de leur salaire</i> ».</p>	Primat du « besoin »	
Depuis le début des années 1980	<p>Loi Quilliot de 1982 Elle instaure l'idée d'un droit à l'habitat dans la législation française, qu'elle présente comme « <i>un droit fondamental</i> ».</p>	Droit au logement	
	<p>Décret de 1986 Il cherche à faciliter le logement « <i>des demandeurs à la recherche d'un logement adapté à leurs besoins, en vue notamment de leur permettre d'occuper un logement correspondant à la taille et à la composition du ménage, de les rapprocher ou regrouper les membres d'une famille, etc.</i> ». Pour cela, il met en place des plans d'action départementaux en faveur du logement des personnes démunies.</p>	Droit au logement	
	<p>Loi Besson de 1990 Elle affirme institue le droit au logement tout en soulignant la nécessité de diversifier la composition sociale des quartiers, communes et départements.</p>	Droit au logement	Mixité sociale
	<p>Loi d'orientation pour la ville de 1991 Elle prend pour objet la lutte contre la ségrégation spatiale et l'exclusion. Elle affirme la nécessité de diversifier les types de logement dans chaque agglomération, commune ou quartier. Elle impose à chaque commune urbaine comprise dans une agglomération de plus de 200 000 habitants et ayant moins de 18% de bénéficiaires</p>	Mixité sociale	

d'aides à la personne d'avoir 20% de logements sociaux sur son territoire.		
Pacte de relance pour la ville de 1996 Elle prévoit des dispositifs de dérogation aux plafonds de ressources du logement social, ainsi qu'une exonération des surloyers dans les quartiers classés en ZUS, au nom de la diversité résidentielle.		Mixité sociale
Loi contre les exclusions de 1998 Elle précise les critères de priorité du logement social – les « <i>personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent</i> » et aux « <i>personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental</i> » – tout en réaffirmant l'importance du principe de mixité sociale – « <i>l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers</i> ».	Droit au logement	Mixité sociale
Loi SRU de 2000 Elle fixe un seuil minimum obligatoire de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants pour les autres régions.		Mixité sociale
Loi Borloo de 2003 « <i>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</i> » (article 6).		Mixité sociale
Loi ENL de 2006 Le chapitre V de la loi est consacré au « <i>renforcement de la mixité dans l'habitat</i> » ; le chapitre VI contient des « <i>dispositions en faveur des plus défavorisés</i> ».	Droit au logement	Mixité sociale
Loi DALO de 2007 Elle instaure la possibilité d'un recours amiable et d'un recours contentieux pour garantir l'effectivité du droit au logement.		Droit au logement
Loi MOLLE de 2009 Elle comporte un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une résidualisation du parc HLM : abaissement des plafonds de ressources, mise en place de surloyers dans les zones tendues, etc.		Droit au logement
Loi Duflot I de 2013 Elle renforce les objectifs de mixité sociale liés à la part de logements sociaux sur le territoire communal. Le seuil minimal est porté à 25%. Les pénalités associées à la non-application de la loi sont accrues.		Mixité sociale
Loi égalité et citoyenneté de 2017 Elle prévoit d'améliorer la transparence dans l'attribution des logements en rendant obligatoire la publicité des critères. Elle offre aux bailleurs de différencier les loyers selon les secteurs ou au sein des immeubles pour favoriser la mixité. Elle contraint les collectivités territoriales à octroyer au moins 25% des logements sociaux aux ménages prioritaires. Elle permet au préfet de délivrer des autorisations d'urbanisme dans les communes qui ne respectent pas les critères de la loi SRU en matière de logements sociaux.		Mixité sociale

C - Plasticité des catégories d'action publique et institutionnalisation du flou de la politique d'attribution

La mixité sociale et le droit au logement constituent les deux principes structurants de la politique d'attribution : ils sont flous dans leur définition, ambigus dans leurs objectifs et contradictoires dans leurs effets (1). L'affirmation conjointe et sans hiérarchisation de ces deux catégories résulte d'une succession de compromis entre des coalitions d'acteurs aux intérêts divergents (2). Les négociations initiales ont créé des effets de dépendance au sentier, qui expliquent l'institutionnalisation simultanée des deux cadrages nationaux concurrents. Ils représentent aujourd'hui des systèmes de représentation dominants, naturalisés et difficiles à remettre en cause. L'ambiguïté apparaît, dès lors, comme une stratégie politique efficace pour construire des alliances et produire du consensus¹ (*constructive ambiguity*²). Ce résultat nuance l'hypothèse de « ruse de la mise en œuvre » selon laquelle il y aurait une intention cachée des décideurs derrière le fait d'énoncer des objectifs imprécis et contradictoires entre eux. La suite de ce chapitre met finalement l'accent sur le poids des dynamiques institutionnelles pour rendre compte des orientations de la politique d'attribution.

1) Un consensus apparent et contradictoire

Le flou et les ambiguïtés de la politique d'attribution tiennent d'abord aux incertitudes du principe de mixité sociale. Ce terme renvoie à la vision d'une ville sans divisions, ordonnée, dans laquelle les groupes sociaux se distribuent de façon uniforme. Parce que la spécialisation sociale des espaces est inhérente à la ville³ et qu'elle constitue un trait structurel du fonctionnement urbain⁴, la mixité représente en réalité un idéal dont les acteurs politiques se sont saisis pour faire un objectif de politique publique. Cependant, la notion n'a jamais été clairement définie autrement que comme l'envers de la ségrégation spatiale et du ghetto. À la lecture des textes juridiques, il reste en effet difficile de savoir si les populations doivent être diversifiées d'un point de vue strictement social par les revenus, ou d'un point de vue plus global par la composition familiale, la situation professionnelle, l'âge ou l'appartenance ethno-raciale. L'échelle de référence à laquelle doit être réalisée la mixité n'est pas non plus précisée : s'agit-il de la cage d'escalier, de l'immeuble, du quartier, de la commune ou de

¹ Nicolas Jabko relève de façon similaire comment la plasticité de la notion de marché a permis des alliances *a priori* improbables entre des acteurs politiques très différents. Ces alliances ont constitué le ciment de la relance de la construction européenne dans les années 1990 (JABKO N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009).

² JEGEN M. et F. MÉRAND, « Constructive Ambiguity: Comparing the EU's Energy and Defence Policies », *West European Politics*, 2014, vol. 37, n° 1, p. 182-203.

³ PRÉTECEILLE E., « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2006, vol. 2, n° 62, p. 69-93.

⁴ RONCAYOLO M., *La ville et ses territoires*, Gallimard, Paris, 1993 ; FOURCAUT A., *La ville divisée. Les ségrégations urbaines en question. France XVIIIè-XXè siècle*, Paris, Créaphis, 1996.

l'agglomération ? Il est souvent fait mention de tous ces niveaux à la fois. Une troisième incertitude porte sur le seuil à partir duquel un territoire peut être considéré comme mixte. Les élus n'apportent pas de réponses à cette question et le législateur se contente d'expressions floues pour en rendre compte : il évoque tour à tour la « *diversité sociale* », la « *diversité de l'habitat* », le « *brassage* » ou le « *respect des équilibres sociaux* »¹. « *La mixité sociale, on ne sait pas ce que c'est. Voilà. Je crois que personne n'en est ressorti avec une idée plus claire sur ce que c'est* », souligne une enquêtée². Si l'on ne sait pas ce qu'est la mixité sociale, on sait en revanche ce qu'elle n'est pas. Dans les années 2000, les affaires de discriminations dans le logement social³ ont en effet largement contribué à préciser, par la négative, son contenu. La lecture ethnique du principe de mixité a ainsi été écartée. Pour Antoine, fonctionnaire à la direction départementale des territoires de Petiteville, les bailleurs sociaux disposent de peu de marges de manœuvre dans leur application de la mixité car ils ne peuvent s'appuyer que sur des critères économiques pour la mettre en œuvre.

« Les CAL [*commissions d'attribution de logement*] ont quand même peu de moyens parce qu'on leur interdit de prendre en compte un certain nombre de critères qui sont jugés discriminatoires et qui aujourd'hui sont jugés hors la loi, donc c'est un point intéressant à soulever. Sur la mixité sociale, on devrait prendre uniquement les critères économiques qui sont les critères qui peuvent être pris en compte légalement par les CAL... » (Antoine, représentant de l'État, DDT, Petiteville, 12/12/2013).

La mixité sociale s'est donc institutionnalisée comme une norme faible⁴. Ce flou qui la caractérise permet de s'accorder sur un socle commun de significations, au-delà des clivages politiques : « L'adhésion des élus locaux à la doctrine nationale de mixité sociale fait apparaître un relatif brouillage des clivages partisans. Il subsiste certes des éléments de différenciation des discours qui peuvent être rapportés aux traditions idéologiques propres à chaque courant politique, notamment à gauche sur la justice sociale comme justification de la mixité sociale ou sur la défense du logement social et son corollaire, la méfiance par rapport au secteur privé. Pourtant, même sur ces sujets, des convergences transcendant les lignes de séparation partisans

¹ Pour une analyse juridique de la mixité sociale, voir DESCHAMPS E., « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2001, vol. 55, n° 3, p. 81-97 ; DESCHAMPS E., « Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale », *Informations sociales*, 2005, vol. 1, n° 125, p. 48-61 ; BROUANT J.-P., « Attribution de logements sociaux : mixité sociale versus droit au logement », *AJDI*, 2006.

² Entretien avec Florence, commerciale, agences B1 et B2, Grandeville, 03/03/2011.

³ Plusieurs exemples ont été mentionnés dans l'introduction générale de la thèse. Dans le cadre de « l'affaire Pascal » dont le jugement avait été rendu le 25 mars 1995 par la 17^{ème} chambre correctionnelle de Paris, le juge avait sanctionné la règle du bailleur selon laquelle un Français devait systématiquement être remplacé par un autre Français. Elle a été reconnue discriminatoire au sens de l'article L. 225-1 du Code pénal.

⁴ BACQUÉ M.-H. et S. FOL, « Les politiques de mixité sociale en France : de l'injonction politique nationale aux contradictions locales », *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2008, p. 117-135.

se font jour », fait observer Thomas Kirszbaum¹. De ce flou découle une relative polysémie du terme. Les professionnels rencontrés pendant mon enquête de terrain définissent, en effet, la mixité à partir de critères variés : la composition familiale, l'âge, la situation professionnelle, les ressources et les origines ethniques sont convoqués. Deux conceptions distinctes de la mixité peuvent néanmoins être identifiées. Pour un premier groupe de gestionnaires, largement majoritaire, elle doit être entendue de façon globale. Comme le soulignent les deux extraits d'entretien suivants, tous les aspects doivent être intégrés.

« La mixité sociale ça veut tout dire ! C'est mixité par rapport à des gens qui travaillent et des gens qui ne travaillent pas, des gens qui sont jeunes et des gens qui sont moins jeunes, des familles monoparentales, des couples mariés, des familles d'origine de, de... N'importe où ! » (*Gisèle, adjointe au maire et administratrice au sein de la CAL de Petiteville, 06/12/2013*).

« C'est tout la mixité. C'est aussi les ethnies. Par exemple, on sait qu'il est difficile de mélanger... Il y a une grosse population turque, ben c'est difficile de les mélanger avec des Africains... Il n'y a que les Arabes qui ne se mélangent pas trop mal » (*Pascaline, responsable de l'agence F3, ESH de Petiteville, 11/02/2014*).

Un deuxième groupe défend une conception plus restreinte de la mixité dans laquelle la dimension ethno-raciale est clairement rejetée. Pour Bahia, chargée de mission politique d'attribution au sein de l'OPH de Grandeville, elle doit être comprise sur la base de la catégorie socio-professionnelle ou de la composition familiale, mais pas de l'origine ethnique.

« Pour vous, la mixité c'est sur quels critères qu'il faut la réaliser ? La CSP ?

Oui, la CSP mais pas seulement. C'est aussi sur critère familial. C'est couple avec enfants, célibataires, familles monoparentales, etc. C'est essayer un peu de mixer ces choses, la CSP et composition familiale.

Et l'origine ethnique ?

Non, ah non. On n'a pas ce critère d'origine ethnique.

Jamais ?

Ah non, ça ne figure même pas sur les CAL [*commission d'attribution de logement*], sur les compte-rendus CAL. Ça ne figure même pas sur les rapports, les bilans. Ce n'est pas du tout abordé. Ni en CAL, ni en interne. Non. Sur l'origine ethnique, on ne l'aborde pas du tout » (*Bahia, chargée de mission politique d'attribution, OPH de Grandeville, 11/02/2015*).

D'un côté, la mixité fait donc l'objet d'une adhésion massive de la part des professionnels du logement social. De l'autre, elle cristallise des significations et des interprétations plurielles. La combinaison de ces deux registres produit ce que Bruno Palier et Yves Surel nomment des consensus contradictoires² : les ambiguïtés associées à la catégorie permettent de rassembler des individus et des organisations diverses par-delà leurs intérêts spécifiques, là où une mesure trop univoque créerait du clivage. Le cas de la politique d'attribution est de ce point de vue emblématique, la mixité sociale fonctionnant comme un mythe national dans lequel « les

¹ KIRSZBAUM T., *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'aménagement durables, Plan urbanisme construction architecture, 2007, p. 58.

² PALIER B. et Y. SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *op. cit.*, p. 18.

acteurs se réfugient pour construire l'image d'une "société équilibrée" »¹. Ils n'ont pas intérêt à en préciser les contours au risque d'affaiblir la portée évocatrice et mobilisatrice de la notion. Le lien établi entre mixité sociale et cohésion prend appui sur plusieurs hypothèses. D'abord, le fait que la mixité serait un vecteur d'insertion sociale pour des populations qui souffrent du déficit d'image liée à leur lieu de résidence : réduire la concentration de la pauvreté et améliorer la qualité du cadre bâti permettraient ainsi de faire disparaître les stigmates territoriaux qui pénalisent les habitants des quartiers HLM (discriminations à l'adresse, etc.). Ensuite, la mixité aurait des vertus socialisatrices. Alors que le regroupement de populations défavorisées contribuerait au développement de pratiques et de normes spécifiques renforçant leur exclusion, l'arrivée de nouveaux ménages appartenant à des couches sociales plus favorisées serait un moyen de contrecarrer cette tendance en offrant des modèles d'identification positifs de réussite sociale aux habitants (*role model effect*²). Cela permettrait de multiplier les interactions de voisinage entre des groupes sociaux différenciés, de stimuler des liens sociaux de proximité et de participer à la diffusion de normes sociales dominantes.

« Je trouve ça bien s'ils peuvent faire un peu de mixité. Ça c'est bien. Effectivement, ça permet de tirer un peu vers le haut les gens qui justement n'ont peut-être pas... Qui ont un projet d'activité, et puis aux autres aussi peut-être d'être réalistes vis-à-vis de la société » (Rozenn, directrice de la commercialisation, ESH de Miville, 15/10/2013).

« Je pense que quand tu mets des personnes qui travaillent dans une résidence avec beaucoup d'inactifs, ça peut leur donner envie d'aller au boulot, de se lever le matin. Je suis assez persuadée de cela. On peut faire le parallèle avec les parents : tes enfants font ce que tu leur montres. Il faut leur montrer le chemin aux locataires. On a des cas sociaux, des femmes célibataires avec des enfants, des gens au RSA ou au chômage. Ça végète dans ces quartiers ! » (Michèle, responsable des résidences étudiantes, OPH de Grandville, 03/02/2015).

De telles hypothèses sont aujourd'hui revendiquées par les acteurs du logement social comme des évidences : elles imprègnent les discours des acteurs rencontrés³. Leur naturalisation ne va pourtant pas de soi tant les sciences sociales se sont appliquées à déconstruire leurs fondements⁴. Il a par exemple été établi que le brassage des populations ne présageait en rien de la nature des liens entretenus entre les habitants. La présence de groupes sociaux différents en un même lieu n'entraîne pas mécaniquement de proximité sociale et peut même être contreproductive pour l'intégration sociale. Autrement dit, il n'existe pas de relation univoque entre le peuplement et le type de rapports sociaux qui s'y développent : la proximité comme la distance sociale peuvent favoriser la cohabitation entre les groupes ou, au contraire,

¹ BELMESSOUS F., « Du "seuil de tolérance" à la "mixité sociale" », *op. cit.*, p. 13-14.

² WILSON W.J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1987.

³ Cf. parties 2 et 3 de la thèse.

⁴ KIRSZBAUM T., *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de littérature dans une perspective comparative*, *op. cit.* ; EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*, p. 98-110.

exacerber les tensions et les logiques de distinction sociale¹. Aucune recherche n'est, de plus, parvenue à démontrer les effets socialisateurs de l'arrivée de populations plus fortunées dans les quartiers populaires². L'influence du milieu ou du quartier sur l'insertion des habitants est également très controversée³. En France, plusieurs études ont mis au jour un « effet ZUS »⁴ en soulignant des différences significatives de chômage ou de ressources entre les habitants de ces quartiers et les autres. Mais ces difficultés d'accès à l'emploi peuvent s'expliquer de diverses manières, par les effets du voisinage qui jouent négativement sur l'employabilité des habitants (influence des pairs), sur les réseaux sociaux au sein desquels circulent les informations et sur les attitudes des employeurs qui discriminent les candidats issus de quartiers de mauvaise réputation⁵. Elles peuvent aussi être dues à la distance physique qui sépare les populations de ces quartiers des opportunités d'emplois (*spatial mismatch*)⁶. S'agissant de la réussite scolaire, Éric Maurin a montré que le fait de grandir dans un voisinage pauvre renforce considérablement les risques d'échec à l'école⁷, mais ces analyses ont suscité de nombreuses critiques pointant les biais méthodologiques de l'enquête⁸. Dans le même temps, la ségrégation spatiale a pu être dépeinte comme une ressource pour les habitants, un moyen de maintenir des liens de sociabilité, de solidarité et d'échange dans les quartiers⁹. L'idée que la mixité aurait des effets bénéfiques sur l'insertion des individus est donc loin d'être unanime. Tout se passe finalement comme si les avantages associés à la plasticité du terme l'emportaient sur les critiques qui lui sont adressées.

¹ CHOMBART DE LAWE P.-H., *Famille et habitation*, Paris, CNRS, 1959 ; CHAMBOREDON J.-C. et M. LEMAIRE, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 1970, vol. 11, n° 1, p. 3-33.

² Une littérature en plein développement s'intéresse néanmoins au processus de gentrification des quartiers anciens des centres villes. Elle décrit des stratégies de mise à distance (contournement de la carte scolaire, etc.) et de contrôle des comportements des pauvres par les « gentrificateurs » qui consentent à s'installer dans les quartiers populaires : SMITH N., *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge, 1996 ; TISSOT S., *De bons voisins : enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

³ William Julius Wilson explique que l'exclusion dans les ghettos noirs américains résulte du départ des familles de classe moyenne dont les parcours professionnels et les attitudes auraient pu servir de modèles positifs à leurs voisins, au niveau de l'entretien des logements, du comportement dans les espaces publics ou de l'investissement dans la recherche d'emploi (WILSON W.J., *The Truly Disadvantaged*, *op. cit.*).

⁴ FITOUSSI J.-P., E. LAURENT, et J. MAURICE, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2004.

⁵ CRANE J., « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effect on Dropping Out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, 1991, vol. 96, n° 5, p. 1226-1259 ; BOCCARD N. et Y. ZENOU, « Racial Discrimination and Redlining in Cities », *Journal of Urban Economics*, 2000, vol. 48, n° 2, p. 260-285.

⁶ GOBILLON L., H. SELLOD et Y. ZENOU, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, n° 12, p. 2401-2427.

⁷ MAURIN E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004. Voir aussi LAPEYRONNIE D., *Ghetto Urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

⁸ ESTÈBE P., « Recension de Éric Maurin, "Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social" », *Lien social et Politiques*, 2004, vol. 52, p. 162-167. Philippe Estèbe soulève dans ce texte plusieurs difficultés méthodologiques liées à la mesure de la ségrégation : échelles d'analyse, étude centrée sur les stocks et non les flux, etc.

⁹ BACQUÉ M.-H. et E. CHARMES, *Mixité sociale, et après ?* Paris, Presses Universitaires de France, 2016.

S'agissant de ses usages, plusieurs travaux ont établi que le recours à l'objectif de mixité répondait principalement à un souci de maîtrise du peuplement et servait à légitimer des pratiques discriminatoires¹. Le rapport du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations² de 2001 a montré en premier comment des politiques de peuplement fondées sur la notion de seuil de tolérance venaient limiter l'accès au patrimoine social de certaines catégories de populations jugées à risques – les pauvres et les immigrés notamment. Face aux « *effets négatifs de la recherche de mixité sociale* », il préconisait de « *suspendre les pratiques de “rééquilibrage” social ou ethnique dans le parc situé en ZUS pour maintenir une offre de logement accessible aux ménages immigrés ou supposés tels, et plus largement aux “ménages défavorisés”* »³. Dans sa résolution du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux a également relevé que « *le concept de mixité sociale, tel que prévu dans la loi de juillet 1998 d'orientation de lutte contre l'exclusion qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social [...] La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi, et en particulier du manque de toute ligne directrice dans sa mise en œuvre en pratique* ». La délibération du 16 mars 2009 de la HALDE souligne, de plus, que le concept de mixité sociale sert souvent de motif de refus à l'accès au logement social et rappelle que ces pratiques sont discriminatoires lorsqu'elles se fondent sur des critères prohibés par la loi. Les recherches sur les attributions de logement insistent, de la même manière, sur les « *normes inavouées* »⁴ véhiculées par le principe de mixité, tournées vers une gestion ethnique du patrimoine social⁵. D'après Fatiha Belmessous, la mixité ne serait rien d'autre que « *les habits neufs du “seuil de tolérance”* »⁶. Localement, il est autant question de mixité ethno- raciale que de mixité sociale. Comme le montrent les historiens, ce phénomène n'est pas nouveau⁷ et converge vers un même résultat : l'éviction de certains groupes sociaux. L'extrait d'entretien

¹ SIMON P., « La politique de la ville contre la ségrégation ou l'idéal d'une ville sans divisions », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1995, vol. 68-69, p. 26-33 ; TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.* ; TISSOT S., « “(Dé)loger les étrangers”. Logement social : une discrimination en douce », *Plein Droit*, 2006, n° 68 ; KIRSZBAUM T., « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat : réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France », *Raisons politiques*, 2009, vol. 35, p. 49-66.

² Le GELD est un groupement d'intérêt public créé par convention du 15 avril 1999.

³ KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.*, p. 14.

⁴ WARIN P., « Les relations de service comme régulations », *op. cit.*, p. 73.

⁵ TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*

⁶ BELMESSOUS F., « Du “seuil de tolérance” à la “mixité sociale” », *op. cit.*, p. 12.

⁷ BLANC-CHALÉARD M.-C., « Les immigrés et le logement en France depuis le XIXe siècle. Une histoire paradoxale », *op. cit.* ; LYONS A.H., « Des bidonvilles aux HLM : le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie », *Hommes et migrations*, 2006, n° 1264, p. 35-49 ; DAVID C., « Faire du logement social des “immigrés” un problème de peuplement. Configuration politico-administrative et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) », F. DESAGE, C. MOREL JOURNAL et V. SALA PALA (dir.), *Le peuplement comme politiques*, *op. cit.*, p. 307-327.

ci-dessous souligne l'embarras dans lequel se trouvent les professionnels du logement social, qui doivent faire de la mixité sans discriminer.

« On nous dit “*faites de la mixité sociale*” mais en même temps, ne soyez pas discriminant... Euh... C'est quoi en fait la mixité sociale ? Par définition, c'est de la discrimination, sinon vous ne faites pas de mixité sociale. C'est-à-dire que soit vous gérez les choses et obligatoirement vous êtes discriminatoires par rapport à des populations en leur disant que vous ne pouvez pas les loger là et vous les passez ailleurs. Soit vous ne faites rien. Mais si vous ne faites rien, vous ne faites pas de mixité sociale. Aujourd'hui on a des textes qui sont réellement à la con. C'est bien pour se faire taper sur les doigts. C'est ne créer pas de ghettos, faites de la mixité sociale mais vous n'avez pas le droit d'être discriminatoire. Expliquez-moi comment on fait. Aujourd'hui je ne sais pas faire. La recette, je ne la connais pas. Donc forcément si je veux faire de la mixité sociale, ça veut dire qu'on met en place des règles et ces règles elles sont forcément discriminatoires » (Alexandre, directeur de la clientèle de l'office HLM de Petiteville, 29/10/2014).

En fin de compte, les usages du principe de mixité sociale sont susceptibles d'entraver l'effectivité du droit au logement à deux niveaux : d'une part, il existe une contradiction entre la nécessité de loger les plus démunis et celui de rééquilibrer le peuplement ; d'autre part, la mixité peut être utilisée comme un prétexte pour éviter le relogement de populations jugées indésirables¹. Ces injonctions paradoxales ont été renforcées dans la période récente par l'approfondissement conjoint des deux objectifs : d'un côté, la baisse des plafonds de ressources, le développement des incitations à quitter le parc HLM pour les locataires les plus aisés et la loi sur le droit au logement opposable ont accentué la portée du droit au logement ; de l'autre, l'augmentation de la part de logements sociaux obligatoire au sein des communes et la poursuite des opérations de démolitions / reconstructions pour déconcentrer les quartiers d'habitat social renvoient à un souci de rééquilibrage du logement social. En dépit des ambiguïtés qu'ils suscitent, ni le droit au logement, ni la mixité sociale n'ont été remis en cause.

2) Une politique du compromis (années 1990-2000)

L'argument défendu dans ce chapitre est le suivant : c'est la structuration du secteur du logement, et plus précisément la dynamique des rapports de pouvoir entre ses principales coalitions d'acteurs, qui expliquent l'affirmation conjointe et simultanée du droit au logement et de la mixité sociale comme principes centraux de la politique d'attribution. Dans cette sous-section, il s'agit d'abord de souligner les négociations et les compromis à l'origine de la production des ambivalences de la politique (a), avant de mettre au jour les différents mécanismes qui ont contribué à son institutionnalisation (b).

¹ FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 21e rapport annuel, op. cit.*, p. 217. Voir aussi le rapport du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations selon lequel l'absence de hiérarchie entre les deux principes (ou la dissolution du droit au logement dans le mixité) aurait « abouti à durcir les conditions d'accès au logement de certains groupes, au premier rang desquels se trouvent les familles immigrées » (KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.*, p. 69).

a) Le temps des négociations

La politique du logement s'appuie sur un clivage ancien opposant une coalition d'acteurs universaliste tournée vers l'aide à la construction de logements destinés à tous les Français et une coalition d'acteurs libérale favorable à une action moins interventionniste et resserrée sur le logement des populations défavorisées¹. Chacune de ces coalitions s'est construite autour d'une représentation distincte de la question du logement et des attributions. Elles mobilisent des arguments et des instruments différents. La première coalition a émergé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale autour d'un modèle de régulation universaliste de développement économique et social pour mettre en place une politique de construction massive. Elle s'est appuyée sur l'alliance du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (notamment la direction de la construction), des organismes HLM, de la caisse des dépôts et consignations et du Commissariat général du plan. Ceux-ci formaient une communauté de politique publique, caractérisée par un nombre limité d'acteurs et d'organisations interdépendants sur le plan des ressources mobilisées et dont les interactions étaient fréquentes². Cette fermeté et cette cohérence de la coalition ont d'abord généré une forme de stabilité dans la politique du logement. Les experts étaient peu nombreux : ils échangeaient régulièrement entre eux et avec les autres acteurs du secteur, ce qui avait pour effet d'homogénéiser les façons de faire et de penser, et de limiter toute possibilité de projet alternatif³.

À partir des années 1960, l'émergence de nouveaux acteurs dans le domaine du logement – le ministère de l'Économie et des finances, les banques et les promoteurs privés – et le développement d'une nouvelle expertise remettent peu à peu en cause le modèle keynésien dominant et la position monopolistique de la coalition universaliste. Une stratégie différente est promue, qui met l'accent sur l'inégal accès des populations au logement. Il ne s'agit plus seulement d'inciter à la construction de logements, mais de permettre également aux ménages les mieux dotés de se loger sur le marché privé pour dédier le logement social aux plus défavorisés. La mise en place de la commission Barre en 1975⁴ composée majoritairement

¹ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*

² Rod Rhodes et David Marsh distinguent cinq types de réseaux de politiques publiques allant du plus intégré au moins intégré : la communauté de politiques publiques, le réseau de professionnels, le réseau intergouvernemental, le réseau de producteurs et le réseau thématique. Les dimensions utilisées pour différencier ces types sont : la stabilité du nombre de membres, le nombre de participants, le type d'interdépendances (verticale ou horizontale) et le type d'articulations entre les acteurs (horizontale limitée, horizontale extensive, verticale) (MARSH D. et R.A.W. RHODES, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », P. LE GALÈS et M. THATCHER (dir.), *Les réseaux de politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 31-68).

³ « La structuration en communauté de politique publique de cette coalition vient renforcer le fonctionnement de cette dernière. Les acteurs développent une certaine représentation commune de la problématique du logement à laquelle les organisations adhèrent d'autant plus qu'elles ont-elles-mêmes des experts qui ont participé à son élaboration et à sa diffusion » (ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*, p. 22).

⁴ Le rapport de cette commission explicite l'approche de la coalition libérale en formulant quatre nouveaux objectifs de la politique du logement : « Une plus grande justice dans les conditions de l'habitat » ; « la liberté de choix dans l'habitat » ; « un confort accru » ; « la qualité de l'environnement de l'habitat » (BARRE R., *Rapport*

d'acteurs souscrivant au référentiel libéral est symptomatique de la montée en puissance de cette nouvelle coalition. Elle a permis de renforcer les liens entre eux, d'amplifier leurs échanges et d'asseoir leurs arguments. Pour autant, la réforme de 1977 ne reprend qu'à la marge ses conclusions. S'inspirant davantage des propositions du livre blanc élaboré la même année (et en réaction à la commission Barre) par l'Union des organismes HLM¹, elle révèle la persistance de la domination de la coalition universaliste dans le secteur, tout en donnant à voir l'entrée dans le jeu de la nouvelle coalition libérale. Le compromis qu'elle cristallise est à l'avantage de la coalition la plus ancienne, mais elle introduit une certaine concurrence et instabilité sur la scène politique du logement².

Ces tensions génèrent des opportunités stratégiques de changement. Pour la période 1981 et 1995, Philippe Zittoun décrit le passage d'une situation où n'existe quasiment qu'une seule coalition à une situation où coexistent deux coalitions aux intérêts distincts. De ce glissement découlent une disparition du monopole de l'expertise et une redistribution des ressources disponibles³. De nouvelles controverses apparaissent, comme celle qui se cristallise autour de l'attribution des logements sociaux, entre droit au logement et mixité sociale. Cette élévation du niveau de conflictualité sur la scène politique du logement a généré des processus de négociation et d'apprentissage, qui ont renforcé les possibilités de transformations de la politique du logement. Au milieu des années 1990, un fragile équilibre des pouvoirs semble être atteint, qui donne lieu à l'adoption de mesures contradictoires : certaines portées par la coalition universaliste, d'autres soutenues par la coalition libérale. De ce point de vue, la politique d'attribution peut être analysée comme le produit d'un ensemble de compromis entre des acteurs aux intérêts opposés. La loi Besson de 1990 est représentative de ce mouvement. Faisant du droit au logement « *un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* », elle affirme dans le même temps la « *nécessaire diversification de la composition sociale des quartiers d'habitat social* ». Elle constitue l'aboutissement d'un processus de sédimentation en cours depuis le début des années 1980⁴. L'affrontement de plus en plus équilibré entre les deux

de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, Paris, La Documentation française, 1975, p. 13-16 – cité par ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*, p. 27).

¹ UNFO HLM, *Propositions pour l'habitat : livre blanc*, Revue HLM, 1975.

² Dans l'argumentation de Philippe Zittoun, la notion de scène renvoie à un système d'acteurs fonctionnant suivant sa propre dynamique, ses propres acteurs, ses propres ressources et ses propres règles du jeu.

³ Sur ce point, Philippe Zittoun décrit un processus de type dons/ dettes, qui fonctionne principalement en périodes électorales. Les acteurs spécialisés fournissent des mesures, des argumentaires et des analyses que les acteurs politiques utilisent dans le cadre de la compétition électorale pour se légitimer et se démarquer de leurs adversaires. En échange, les acteurs politiques contractent une dette, qui sera acquittée en cas d'accès au pouvoir, par la satisfaction de revendications portées par les acteurs spécialisés et par le renforcement de leur position et de leurs ressources. Dans le cas de la politique du logement, ce phénomène est particulièrement visible parce que les responsables politiques n'ont pas d'expertise propre (ZITTOUN P., « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 5, p. 683-706).

⁴ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995, op. cit.*, p. 182.

coalitions d'acteurs « permet de faire basculer rapidement dans un sens ou dans un autre les décisions »¹. Les principales lois adoptées depuis le début des années 1990 illustrent cette instabilité. Comme le montre le tableau 1.2 ci-après, elles se revendiquent tour à tour des principes du droit au logement et de la mixité sociale, en fonction des rapports de pouvoir qui caractérisent les acteurs du secteur.

P. Zittoun identifie trois types de changement de la politique du logement entre 1981 et 1995, non réductibles aux mécanismes classiques d'incrémentalisme² et de dépendance au sentier³. Le premier type de changement est qualifié de changement par réinterprétation : il renvoie à des phénomènes d'apprentissage (cognitif, instrumental et stratégique) au sein des coalitions d'acteurs. Le second type de changement est nommé changement par substitution : il est lié aux modifications des rapports de pouvoir entre les deux coalitions et se traduit par le remplacement d'un instrument par un autre. Le troisième type de changement par sédimentation correspond à la formation de réseaux autour de thématiques spécifiques – « *le logement des défavorisés* », « *les quartiers dégradés d'habitat social* » – et à l'intégration de nouvelles mesures issues de ces réseaux. Prenant appui sur ce modèle, il ressort que l'émergence simultanée du droit au logement et de la mixité sociale résulte de la segmentation de la coalition universaliste en deux groupes distincts. Le premier est composé de l'Union sociale pour l'habitat, des organismes HLM et des élus locaux : il se montre attaché au principe de mixité sociale. Le second groupe comprend des acteurs associatifs et gouvernementaux, favorables au droit au logement⁴.

¹ *Ibid.*, p. 32.

² La théorie de l'incrémentalisme stipule que les politiques publiques évoluent le plus souvent de façon graduelle, par un mécanisme de petits pas : les décideurs politiques réalisent des changements de l'action publique qui ne modifient que marginalement la situation en cours ; ils procèdent plutôt par de petits ajustements. Cette approche a notamment été développée par Charles Lindblom, en réaction aux modèles de la décision rationnelle ; elle souligne une préférence des acteurs pour le *statut quo* (LINDBLOM C.E., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, n° 2, p. 79-88).

³ Cette notion (traduite en français par « dépendance au sentier ») souligne le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. Elle est centrale dans les approches néo-institutionnalistes historiques qui mettent l'accent sur les phénomènes de continuité dans les trajectoires des politiques publiques. Elle insiste sur les mécanismes qui rendent un choix passé de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée (PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *op. cit.* ; PALIER B., « Path Dependence », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419).

⁴ MAURY Y., *Les HLM. L'État-providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 261-262.

Tableau 1.2. Les transformations de la politique du logement

<p>Temps I</p> <p><i>Fin du 19^{ème} siècle – début des années 1950</i></p>	<p>Prémisses d'une politique</p> <p>Le logement social a d'abord été pensé pour loger les ouvriers et les salariés. C'est une période de laissez-faire qui a permis aux organismes HLM (et aux collectivités) de loger de façon prioritaire les couches moyennes, jugées les plus solvables.</p>
<p>Temps II</p> <p><i>Début des années 1950 – années 1960</i></p>	<p>Construction d'une coalition dominante universaliste</p> <p>Le problème du logement émerge comme une priorité gouvernementale. Il est appréhendé sous l'angle du déficit quantitatif de logements sociaux. L'accent est mis sur la construction de logements adaptés à tous.</p>
<p>Temps III</p> <p><i>Années 1970</i></p>	<p>Émergence d'une nouvelle coalition libérale</p> <p>Le problème du logement est formulé sous l'angle de l'accès des ménages au marché privé. Des aides sont mises en place pour faciliter l'accession à la propriété. La cible du logement social doit être resserrée sur les ménages les plus démunis.</p>
<p>Temps IV</p> <p><i>Années 1980</i></p>	<p>Multiplication des affrontements et affaiblissement de la coalition dominante</p> <p>Le compromis de 1977, associé à des événements extérieurs à la scène politique du logement, comme le tournant de la rigueur de 1983, vont renforcer la légitimité et les ressources de la coalition libérale, au détriment de la coalition universaliste dominante qui développe toutefois des mécanismes d'apprentissage (intégration de normes de gestion issues du secteur privé, etc.). À l'issue de la période, la distribution des pouvoirs demeure inégale : la coalition universaliste conserve l'avantage.</p>
<p>Temps V</p> <p><i>Fin des années 1980 – début des années 1990</i></p>	<p>Transformations et recompositions de la coalition dominante</p> <p>À la fin des années 1980, le logement redevient une priorité gouvernementale, ce qui marque le retour de la coalition universaliste. Pour expliquer ce retournement, Philippe Zittoun pointe le développement de deux réseaux, comprenant à la fois des acteurs de la coalition universaliste et des acteurs extérieurs à la scène politique du logement. Ils sont structurés autour de deux thématiques - le « logement des personnes défavorisées » et les « quartiers dégradés d'habitat social » - qui donnent lieu à deux sous-coalitions au sein de la coalition universaliste. Toutes deux mobilisent des acteurs de la sphère sociale et de l'hébergement. Cette période marque donc autant le retour de l'ancienne coalition universaliste que sa recomposition autour de deux approches : il y a ceux qui se focalisent sur la dimension territoriale et souhaitent favoriser le retour des classes moyennes d'un côté, et ceux qui privilégient une approche par les groupes sociaux et cherchent à favoriser l'accès au parc HLM des plus défavorisés de l'autre. Ces argumentaires sont à l'origine des principales controverses autour des mécanismes d'attribution.</p>
<p>Temps VI</p> <p><i>1992-1995</i></p>	<p>Équilibres des pouvoirs entre les deux coalitions d'acteurs et mise en place de mesures contradictoires</p> <p>La période qui s'ouvre à partir de 1992 est caractérisée par l'imprévisibilité des décisions, la fragilité des compromis et la succession de mesures contradictoires. Ceci tient au renforcement des deux coalitions et de la dissociation entre les répertoires social et économique du logement.</p>

b) La production d'irréversibilités

Au cours des deux décennies suivantes (1995-2015), les sous-coalitions d'acteurs défendant, pour l'une le droit au logement, pour l'autre la mixité sociale, se sont maintenues et renforcées, expliquant ainsi la persistance des controverses qui leur sont associées. Les organismes HLM et les élus continuent de défendre le principe de mixité tandis que l'État confirme son rôle de garant du droit au logement, en faisant des acteurs associatifs ses alliés. Ces antagonismes apparaissent de façon inédite lors des élections présidentielles de 1995. Quelques mois avant le scrutin, Pierre-André Périssol, futur ministre du Logement dans le gouvernement d'Alain Juppé, publie un point de vue sur la question du droit au logement ainsi qu'un ouvrage programmatique intitulé *En mal de toit*, dans lequel il annonce un changement de ligne de la politique du logement en faveur des plus démunis¹. P-A. Périssol entend ainsi redéfinir le rôle des bailleurs sociaux dans la chaîne du logement en accordant une importance accrue aux logements d'insertion, au secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire. Pour cela, les plafonds de ressources ne sont pas revalorisés et les ménages appartenant aux classes moyennes sont incités à quitter le parc social. La mise en place de surloyers et le développement de dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété s'inscrivent dans cette perspective : « *Notre ambition est de construire un véritable droit au logement, droit très souvent évoqué, mais jamais mis en œuvre* », justifie-t-il². Ce volontarisme politique en faveur du renforcement du volet social de la politique du logement s'inscrit plus largement dans la stratégie de campagne de Jacques Chirac autour du thème de la fracture sociale. Très vite, elle se heurte néanmoins à l'hostilité de la Fédération nationale des HLM qui voit dans ce projet un risque d'accentuation de la paupérisation du patrimoine social³. Les résistances des organismes face à cette réorientation de la politique en faveur des plus défavorisés prennent corps dans la mise en scène d'une alternative se traduisant en interne par la construction d'un argumentaire en faveur de la mixité. La revue de l'Union des organismes HLM, *Actualités HLM*, publie ainsi en 1996

¹ Pierre-André Périssol est un ingénieur des Ponts et Chaussées. S'il a été président de la Fédération des sociétés anonymes de crédit immobilier (une famille minoritaire de l'Union des HLM), il n'a en revanche jamais exercé de fonction au sein du ministère de l'Équipement. Son parcours est qualifié de « hors machine » par Noémie Houard, qui y voit un élément d'explication de son rapprochement avec la coalition libérale (HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 72).

² « *Le logement social n'a pas été conçu pour loger les gens sans ressource au détriment de ses équilibres d'exploitation [...] La grandeur est une chose, mais je me méfie beaucoup de l'utilisation abusive des notions de service publics ou de droit au logement. Dans l'abstrait, on peut tout dire. Concrètement, si je loge une famille à problèmes, je suis comptable vis-à-vis des gens qui habitent déjà là. Si elle ne paie jamais son loyer et m'oblige à provisionner mes comptes, les autres locataires seront en droit de me demander pourquoi je leur impose cette charge [...] Si on veut faire rentrer dans le parc HLM tous les plus démunis, on n'y arrivera pas car sa capacité d'absorption est limitée* » (Propos de Pierre-André Périssol – cités dans BONNET F. et C. GARIN, « Pierre-André Périssol, ministre du Logement, il faut créer des logements à partir de bâtiments existants », *Le Monde*, 10/07/1995).

³ Paul-Louis Marty, président de l'Union HLM de la région Ile-de-France dans MARTY P.-L. et F. VAYSSE, « Les HLM n'ont pas été conçues pour loger des gens sans ressources », *Le Monde*, décembre 1994 – cité par HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 71.

deux guides de bonnes pratiques d'attribution intitulés « *Quartiers et mixité sociale* » et « *Définir les orientations d'attribution* ». Cette stratégie se révèle d'abord insuffisante : P.-A. Périssol continue de marquer son soutien à la production de logements à loyer très modéré, et met en place des surloyers pour les ménages qui dépassent les plafonds de ressources et refusent de procéder à une revalorisation de ceux-ci.

Il faut attendre la dissolution de 1997 pour que ce « *scénario de l'inacceptable* »¹ soit remis en cause. P.-A. Périssol est remplacé par Louis Besson, ancien ministre du Logement de François Mitterrand, proche de Roger Quilliot, alors président de l'Union HLM. Cette nouvelle configuration d'acteurs appelle une nouvelle stratégie de la part des bailleurs sociaux : « il ne s'agit plus seulement de diffuser [*la norme de mixité*] en interne et d'infléchir “par le bas“ les pratiques d'attribution, il s'agit cette fois d'orienter les choix politiques et donc d'infléchir la politique du logement “par le haut“ »². Dans cette perspective, les organismes HLM proposent de démolir des logements sociaux dans les communes qui en comprennent déjà beaucoup et de réformer la politique d'attribution en vue d'une meilleure répartition territoriale des ménages pauvres et immigrés. La loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 confère à ces dispositions une valeur législative. Elle réactive en outre les compromis du passé puisque, comme la loi Besson, elle affirme conjointement, en tentant de les articuler, les principes du droit au logement et de la mixité sociale : elle privilégie un cadre de négociation départemental pour une définition collective de la politique du logement. Elle relève les plafonds de ressources ; elle interdit les surloyers dans les zones urbaines sensibles et permet au préfet d'autoriser le relogement de personnes dépassant les plafonds de ressources dans ces espaces.

Au tournant des années 2000, les liens étroits entre les gouvernements - de droite puis de gauche - et les organismes HLM forment un contexte politico-institutionnel favorable au recadrage de la politique d'attribution sous l'angle de la mixité. Le programme national de renouvellement urbain et de solidarité de 1999, la loi solidarité et renouvellement urbain de 2000 et le programme national de rénovation urbaine de 2003 s'inscrivent dans cette perspective. Ils mettent au premier plan la nécessité d'agir sur le peuplement pour transformer l'image des quartiers. En parallèle, la notion d'opposabilité du droit au logement émerge. Elle est portée, au début des années 2000, par des acteurs politiques de droite et de gauche, des hauts fonctionnaires et des personnalités issues du monde associatif (ATD Quart Monde, Fondation Abbé Pierre, DAL ou FNARS) qui se réunissent au sein du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, du Conseil économique et social, du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ou du Conseil national de l'habitat. Ces acteurs sont à

¹ Expression utilisée par le président de l'Union HLM, Roger Quilliot pour qualifier la politique du logement du gouvernement dans ses discours aux congrès HLM de Montpellier en 1995, de Bordeaux en 1996 et de Lille en 1997.

² HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 78.

l'initiative des mobilisations, rapports et enquêtes qui contribueront de façon significative à la promulgation de la loi du 5 mars 2007. Par ailleurs, « la mise en valeur de la responsabilité de l'État, l'adoption d'une rhétorique de réforme et de "culture de résultat" trouve[ront] un écho particulièrement favorable auprès du gouvernement »¹. Ces réflexions autour de l'opposabilité du droit au logement cristallisent cependant les réticences des collectivités territoriales et des professionnels du logement². Sans surprises, ceux-ci craignent la remise en cause de leurs prérogatives en matière de peuplement et l'afflux massif de ménages pauvres dans leur patrimoine.

À l'hiver 2006, le mouvement des Enfants de Don Quichotte³ constitue un relai efficace des revendications sur le logement des plus défavorisés. Il contribue à la publicisation de l'enjeu et profite des élections présidentielles de 2007 comme d'une fenêtre d'opportunité⁴ pour soutenir le droit au logement opposable. Ces mobilisations, très visibles dans l'espace publics (avec l'installation de quelques deux cent tentes sur les berges du canal Saint Martin à Paris), bénéficient d'une forte médiatisation (graphique 1.1) et du soutien de nombreuses personnalités politiques. Lors de ses vœux aux Français en décembre 2006, le Président de la République, Jacques Chirac, annonce l'adoption rapide d'un droit au logement opposable. Entrant dans le cadre du plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abris (PARSA), le projet de loi est présenté par le gouvernement dès les premières semaines de janvier. L'idée est ensuite reprise par le successeur de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy : « *Je veux que le logement social joue à nouveau son rôle d'intégration sociale. Le parc social doit accueillir en priorité ceux dont les revenus ne leur permettent pas d'être logés. Je ne veux plus d'une situation où les plus pauvres n'accèdent pas aux logements sociaux et sont rejetés vers des habitats précaires, parce que ceux qui occupent des logements sociaux et sont rejetés vers des habitats précaires peuvent y demeurer à vie, quel que soit l'évolution de leurs revenus !* »⁵. Le projet de loi est finalement présenté au printemps 2007. La même année, Nicolas Sarkozy se prononce en faveur d'une « *France de propriétaires* »⁶ et se dit favorable à la vente des HLM à leurs locataires⁷. Ces orientations vont dans le même sens : celui de la résidualisation du parc social. Mais les critiques suscitées par la mise en place du DALO sont nombreuses, les organismes HLM, les

¹ WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit., p. 72.

² Rapports aux congrès HLM de 2008, 2009 et 2010.

³ Les Enfants de Don Quichotte font irruption dans le débat public le 16 décembre 2006 en distribuant environ deux cent tentes à des militants « bien logés » ou « sans abris » (principalement des travailleurs pauvres). Ceux-ci s'installent deux semaines durant sur les quais du canal Saint Martin.

⁴ KINGDON J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984.

⁵ Discours de Nicolas Sarkozy, président de la République, Hôtel de ville de Vandœuvre-lès-Nancy », 11/12/2007-cité par HOUARD N., *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 269.

⁶ Discours de campagne de Nicolas Sarkozy, 14/01/2007.

⁷ Un accord a été signé à cette fin le 18 décembre 2007 entre Michel Delebarre, président de l'Union sociale pour l'habitat, et Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville.

élus et certains membres du gouvernement¹ continuant de dénoncer les risques d'une concentration de la pauvreté dans les zones urbaines sensibles et les quartiers de la politique de la ville.

Avec les élections présidentielles de 2012, une nouvelle fenêtre d'opportunité s'est ouverte pour réformer la politique du logement social. Le 5 avril 2012, les professionnels du secteur organisent en ce sens un débat intitulé « *Présidentielle 2012. Logement : cause nationale* ». Le candidat du Parti Socialiste, François Hollande, se saisit l'occasion pour faire du logement un axe central de sa campagne. En mettant l'accent sur le nécessaire rétablissement de la mixité sociale dans les territoires² et en proposant un renforcement des dispositions prévues par la loi SRU, il se démarque du Président sortant, les rares annonces de Nicolas Sarkozy sur le sujet restant focalisées sur l'effectivité du droit au logement³. Son discours entre fortement en résonance avec les préoccupations et les intérêts des bailleurs sociaux.

Une fois François Hollande élu Président de la République, le nouveau Premier ministre Jean-Marc Ayrault se rend au congrès de l'Union sociale pour l'habitat à Rennes en septembre 2012 afin de présenter la feuille de route du gouvernement. Il est accompagné de Cécile Duflot, ancienne secrétaire nationale d'Europe écologie-les verts et nouvelle ministre du Logement et de l'Égalité des territoires. C'est le signe d'une proximité renouée entre les décideurs politiques et les professionnels du logement social. Les premières lois adoptées par la nouvelle majorité s'inscrivent dans la continuité des promesses de campagne de François Hollande. La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013 relève ainsi de 20% à 25% le seuil minimal de logements sociaux et multiplie par cinq les sanctions appliquées aux communes carencées. Ces mesures confortent le recadrage de la politique d'attribution sous l'angle de la mixité sociale. La même année, le terme de mixité fait son apparition parmi les objectifs du projet annuel de performance associé au projet de loi de finances (encadré 1.1). Après les attentats de janvier 2015, l'attachement au principe de mixité est réaffirmé avec force, et ce à maintes reprises. Le congrès de l'Union sociale pour l'habitat organisé à Montpellier en septembre 2015 est marqué par la visite du chef de l'État⁴, dont le discours de clôture accorde une place centrale au principe de mixité.

¹ Fadela Amara, alors secrétaire d'état à la Ville, dénonce des « *risques de ghettoisation* » (audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée, 9 septembre 2010).

² GUÉRIN J.-Y., « Le candidat socialiste met le logement social au cœur de sa campagne », *Le Figaro*, 24/01/2012 ; BEKMEZIAN H., « Les grandes ambitions de Hollande sur le logement », *Le Monde*, 07/03/2012.

³ « Le gouvernement dresse son bilan en matière de logement social », *La Croix*, 26/01/2012.

⁴ François Hollande est le seul Président de la République à s'être rendu au congrès de l'Union sociale pour l'habitat après François Mitterrand en 1989.

Encadré 1.1. Mixité sociale et droit au logement dans la loi de finances de 2015

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été promulguée le 1^{er} août 2001 et s'applique à toutes les administrations depuis 2006. Elle introduit une nouvelle présentation du budget de l'État par missions et par programmes. Le programme 135, « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », concerne le logement social. Il regroupe les crédits de l'ancien programme « *Développement et amélioration de l'offre de logement* » et ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement qui relevaient jusqu'en 2012 du programme « *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* ». Il finance principalement le développement de l'offre de logements sociaux. La LOLF exige également l'explicitation des finalités et du contenu des politiques de l'État par le biais d'un projet annuel de performance associé à chaque programme en annexe du projet de loi de finances. Il présente la stratégie poursuivie, les objectifs visés et les indicateurs permettant d'en mesurer la performance. À partir de 2010, le pourcentage de ménages relogés dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable fait partie des indicateurs du premier objectif du programme : « *Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues* ». En 2015, le second objectif du programme jusqu'alors labellisé « *mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations* » change de nom et mentionner le terme de mixité sociale. Il devient « *Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations* ».

Objectif 1. Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues.

- Indicateur 1.1. Fluidité du parc de logements sociaux.
- Indicateur 1.2. Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone.
- Indicateur 1.3. Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Objectif 2. Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations.

- Indicateur 2.1. Atteinte des objectifs annuels de financement de logements locatifs sociaux (LLS) dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Les tensions observées entre le droit au logement et la mixité sociale résulte d'une série de choix et de compromis passés entre les différents protagonistes de la politique nationale du logement. Plus précisément, c'est le clivage historique opposant les acteurs associatifs, entrés tardivement sur la scène du logement, aux organismes HLM et aux collectivités territoriales, attachés au principe de mixité et à une certaine conception universaliste du logement social, qui explique les différents cadrages de la gestion des attributions. Il éclaire l'émergence conjointe et non hiérarchisée des deux objectifs de la politique, ainsi que leur permanence dans le temps, malgré les flous et les contradictions qui les caractérisent. Ces négociations initiales ont créé des effets de dépendance au sentier. Elles ont renforcé simultanément les deux principes au point d'en faire des systèmes de représentations naturalisés et donc difficiles à remettre en cause. Ce processus a reposé sur une série de modifications graduelles procédant par empilement (*layering*) : le nombre de dispositifs a augmenté sans que ne disparaissent les

instruments les plus anciens¹. Entre 1990 et 2015, une succession de lois et de règlements a ainsi été adoptée, au nom du droit au logement ou de la mixité sociale. De ce point de vue, l'institutionnalisation du flou et des ambiguïtés de la politique d'attribution est indissociable de la permanence des deux coalitions. L'espace des possibles est désormais verrouillé (*lock in*). Les choix et les compromis institutionnels passés produisent des effets de fermeture à l'origine des contradictions de la politique actuelle. Les événements extérieurs² (un hiver rigoureux, une mobilisation comme celle des Enfants de Don Quichotte), la conjoncture politique (les élections et les alternances politiques) et les liens entretenus avec les professionnels du secteur – en particulier les bailleurs sociaux regroupés au sein de l'Union sociale pour l'habitat, principal groupe d'intérêt dans le domaine – ont également joué un rôle important dans les mises à l'agenda successives des deux catégories d'action publique. Ils éclairent les différentes logiques de mobilisation des acteurs à un instant t. L'importance des médias dans la création des pics d'attention et dans le cadrage des attributions doit aussi être soulignée.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Une « ruse de la mise en œuvre » ?

Affirmés conjointement et sans hiérarchisation, les principes du droit au logement et de mixité sociale sont en pratique flous et contradictoires. Ce déficit d'orientation par le haut est loin d'être spécifique au logement social. D'après V. Dubois, il caractérise un nombre croissant de secteurs : il correspond à un retrait stratégique des acteurs politiques et à une montée en puissance du rôle des acteurs locaux dans la fabrique de l'action publique. Les *street-level bureaucrats* seraient de plus en plus placés en situation de devoir « traiter techniquement ce qui n'a[urait] pas été tranché politiquement »³, les décideurs cherchant à se dégager de la responsabilité des programmes publics. Ce processus qualifié de « ruse de la mise en œuvre » (*implementation trick*) renvoie à la proclamation par les gouvernants d'objectifs flous et contradictoires « dont on sait la réalisation improbable ». Il consiste à laisser aux acteurs de la mise en œuvre la responsabilité des échecs de la politique pour n'en revendiquer que les aspects les plus valorisants⁴ : c'est à eux qu'il revient de gérer les ambiguïtés des catégories d'action publique et d'en assumer les conséquences.

¹ K. Thelen et W. Streeck mettent en avant des logiques de transformations graduelles de l'action publique. Ils identifient cinq types de changements : le déplacement (*displacement*), l'empilement (*layering*), la dérive (*drift*), la conversion (*conversion*) et l'épuisement (*exhaustion*) (MAHONEY J. et K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, *op. cit.*).

² BAUMGARTNER F.R. et B.D. JONES, *Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

³ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 277.

⁴ *Ibid.*, p. 276.

En apparence, la politique d'attribution des logements sociaux revêt tous les habits de ces politiques du guichet. Faiblement régulée par le droit, elle est fortement décentralisée et repose sur l'intervention de nombreux acteurs autonomes dont les pratiques peuvent déboucher sur l'exclusion temporaire ou définitive de groupes stigmatisés. Si les années 2000 ont été marquées par une redéfinition de la conception du logement social autour du droit au logement et à un recentrage de son action sur les populations les plus défavorisées¹, l'impératif de mixité sociale n'a cependant pas été remplacé. Il continue d'imprégner les discours politiques et les mesures prises en matière de logement social. Les contradictions avec le droit au logement ne sont pas non plus levées. L'ambiguïté est maintenue. Suivant V. Dubois, cette ambiguïté doit être analysée comme une forme d'hypocrisie de la part des décideurs qui, d'un côté, invitent les professionnels à agir en faveur de la mixité sociale, de l'autre, les encouragent à rendre effectif le droit au logement et condamnent les discriminations. Pour être démontrée rigoureusement, cette hypothèse suppose néanmoins d'identifier une intentionnalité dans l'élaboration du cadre légal ambigu. Or, ce que montre ce chapitre, c'est que les tensions entre le droit au logement et la mixité sociale ne peuvent être envisagées indépendamment des configurations institutionnelles dans lesquelles elles s'insèrent : elles doivent être mises en regard de la structuration du secteur et des rapports de pouvoir qui le caractérisent.

De fait, les ambiguïtés de la politique d'attribution sont le résultat d'un clivage historique opposant les représentants de l'État, les associations de lutte contre le mal-logement (coalition libérale), les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales (coalition universaliste), attachés à l'une ou à l'autre de ces normes d'action. Les négociations initiales entre les acteurs ont créé des effets de dépendance au sentier qui expliquent l'institutionnalisation simultanée des deux cadrages nationaux concurrents. Ce processus a reposé sur une série de modifications graduelles prenant la forme d'un empilement de mesures revendiquant tantôt le droit au logement tantôt la mixité sociale. Des compromis ont été établis en fonction de la conjoncture politique (élections, alternances) et d'événements marquants (la mobilisation des enfants de Don Quichotte). Ils ont produit des effets de fermeture (*lock in*) à l'origine des contradictions de la politique actuelle. L'ambiguïté est donc moins la conséquence d'une volonté des gouvernants à transférer le blâme de la politique que le résultat d'une stratégie visant à rassembler des acteurs variés aux intérêts divergents. Cette explication néo-institutionnaliste² nuance l'idée de « ruse de la mise en œuvre » et invite à lui préférer une analyse concrète des relations qui lient les institutions.

¹ WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit.

² STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, op. cit. MAHONEY J. et K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, op. cit.

Ces éléments mettent également l'accent sur la faiblesse du pouvoir normatif de l'État, infirmant ainsi la première hypothèse énoncée dans l'introduction générale de la thèse. Ils justifient, de plus, le choix de déplacer la focale d'analyse du niveau macro au niveau méso, sur les acteurs locaux chargés de définir concrètement les priorités du logement social. Le deuxième chapitre traite des rapports de pouvoir qui caractérisent les systèmes locaux HLM et de la manière dont ils contribuent à dessiner des marges de manœuvre pour les bailleurs sociaux dans le choix des futurs locataires.

CHAPITRE 2

Qui choisit les futurs locataires du parc social ?

« On est soumis dans certains cas à des pressions externes c'est ce que je vous avais déjà dit – vous avez un maire, un réservataire, quelqu'un qui vous dit soit “*je veux absolument faire passer ce candidat*“, soit “*je ne veux absolument pas de ce candidat*“. Comment est-ce que vous le gérez ? Et puis, ils savent bien vous mettre la pression...» (Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Le flou et les contradictions de la politique d'attribution confèrent d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux, dans la production des règles du jeu. Les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les représentants de l'État et les collecteurs d'Action Logement sont les principaux intervenants de la chaîne d'attribution. Construites en interactions avec les demandeurs de logement, les normes secondaires d'application¹ dépendent de la capacité d'action de ces acteurs et des rapports de pouvoir qui se nouent entre-eux autour de la question des attributions. Si d'un point de vue juridique, le pouvoir formel d'attribution revient aux organismes HLM et aux membres des commissions d'attribution², un ensemble de contraintes économiques et politiques en limite la portée au niveau méso. Les bailleurs sociaux sont en effet encadrés dans des configurations institutionnelles susceptibles de réduire leurs marges de manœuvre. L'extrait d'entretien placé en exergue du chapitre en fournit une bonne illustration, le directeur général de l'ESH de Grandeville évoquant les « *pressions* » dont un organisme peut faire l'objet de la part d'un maire ou d'un réservataire. L'objectif du chapitre est d'identifier les mécanismes qui contribuent à dessiner des marges d'autonomie³ pour les bailleurs sociaux.

L'étude se focalise ici sur les systèmes locaux HLM, c'est-à-dire des configurations interinstitutionnelles formées d'acteurs publics et privés, caractérisés par des rationalités distinctes : le bailleur dispose d'une rationalité commerciale et gestionnaire, la collectivité territoriale d'une rationalité politique, les collecteurs d'Action Logement d'une rationalité économique, elle est de solidarité nationale pour les représentants de l'État⁴. En fonction des contextes locaux, de leur histoire économique et politique, les modalités d'association entre ces

¹ Les normes secondaires d'application sont des « principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer. Elles visent à interpréter le cadre institutionnel, à l'adapter aux contextes locaux et à régler des conflits » (LASCUMES P., « Normes juridiques et politiques publiques », *op. cit.*, p. 62).

² Article L. 441 du Code de la construction et de l'habitation.

³ L'autonomie est entendue comme la capacité dont disposent les acteurs pour imposer leur propre définition des critères d'attribution.

⁴ Cf. introduction générale de la thèse, section A, 2.

différents acteurs varient, laissant des marges de manœuvre plus ou moins importantes aux organismes HLM. L'analyse localisée¹ met en évidence deux mécanismes principaux dans la production institutionnelle de la discrétion : l'absence d'engagements économiques du bailleur, d'une part (A) ; le faible pilotage politique des questions d'habitat, d'autre part (B). Les cas étudiés donnent à voir trois situations distinctes, marquées par trois types de régulation locale dominants, synthétisées dans le tableau ci-après (tableau 2.1).

Tableau 2.1. Les trois types de la régulation locale des attributions de logements sociaux

Agglomération	Organismes étudiés	Marges de manœuvre des bailleurs sociaux	Type de contrainte pesant sur les bailleurs sociaux	Type de régulation locale dominant
Grandeville	OPH A ESH B	Faibles	Économique : le patrimoine de Grandeville est attractif. Pour cela, il fait l'objet de nombreuses réservations de logements, qui réduisent d'autant le pouvoir de sélection du bailleur.	Régulation économique
Miville	OPH C ESH D	Faibles	Politique : le patrimoine de l'organisme fait l'objet de peu de réservation. En revanche, un système de tri et de sélection des demandes, orchestré par le service habitat social de la ville, limite fortement les marges de manœuvre du bailleur.	Régulation politique
Petiteville	OPH E ESH F	Fortes	Plutôt politique : le patrimoine de Petiteville est faiblement attractif et fait l'objet de peu de réservation. En revanche, les collectivités territoriales qui disposent d'un droit de regard sur les attributions réalisées dans leur commune et peuvent, dans certains cas, imposer un candidat. Cette pratique reste marginale.	Régulation gestionnaire

¹ BRIQUET J.-L. et F. SAWICKI, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *op. cit.*

A - Les contraintes économiques de l'attribution

Le premier type de contrainte qui pèse sur les attributions de logements sociaux et limite les marges de manœuvre des bailleurs est de type économique. Il renvoie au principe de réservation, caractéristique du fonctionnement du logement social en France. La réservation permet aux acteurs qui investissent dans la construction de nouveaux programmes sociaux de désigner des candidats sur les groupes pour lesquels ils ont financièrement contribué. Ces réservations portent sur des logements identifiés dans le patrimoine social ou sur un flux annuel d'attribution. Dans ce cas, un objectif quantifié de relogements à effectuer est déterminé dans des conventions entre le bailleur et le réservataire. Les collecteurs d'Action Logement, les représentants de l'État local et les municipalités sont les principaux réservataires du logement social.

Action Logement, anciennement appelée 1% logement, est composée d'associations, les Comités interprofessionnels du logement (CIL), créées par le patronat chrétien du Nord après la Libération dans le but de collecter les versements volontaires des entreprises, d'investir les fonds dans des opérations de construction et d'aider les salariés à accéder au logement, sous la forme d'une attribution dans le parc HLM ou d'un prêt complémentaire pour l'accession à la propriété. Action Logement gère la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), une contribution patronale que l'État a rendue obligatoire en août 1953 pour compléter l'aide publique au logement. Les collecteurs sont des acteurs intermédiaires entre les entreprises qui collectent en contrepartie de réservations locatives, et les bailleurs sociaux qui ont besoin d'apports financiers pour développer leur patrimoine. Ils offrent également aux organismes un certain nombre de garanties censées « *sécuriser* » les parcours locatifs et résidentiels de leurs clients. Destinées aux salariés d'entreprises du secteur privé (hors agricole), les garanties Locapass permettent, par exemple, de couvrir le paiement du loyer et des charges en cas d'impayés du locataire, ce qui favorise l'acceptation des dossiers proposés. Le préfet dispose, ensuite, d'un contingent de 30% de logements réservés dans le parc social, dont 25% sont destinés aux personnes mal-logées et défavorisées (personnes hébergées ou logées temporairement, sans logement, exposées à des situations d'habitat indigne, menacées d'expulsions sans relogement, victimes de violences au sein du couple ou de la famille, etc.) et 5% aux fonctionnaires. Il 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'habitat¹. Depuis la loi DALO, il dispose également d'un pouvoir de désignation des ménages reconnus comme prioritaires à loger d'urgence par la commission de médiation. De son côté, la municipalité dispose d'un contingent de 20% de logements sociaux dans la mesure

¹ Article 60 de la loi du 13 août 2004.

où elle se porte garante des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30%¹ si elle a participé financièrement à la construction. Pour chaque logement dont ils sont les réservataires, ces acteurs désignent un ou plusieurs candidats. Leurs dossiers sont ensuite constitués et instruits par les salariés des organismes HLM. Enfin, le bailleur peut faire intervenir des acteurs de la sphère sociale - services sociaux, associations ou caisses d'allocations familiales². Ceux-ci peuvent apporter une garantie au paiement du loyer ou à la bonne occupation dans les lieux par l'intermédiaire de dispositifs d'intermédiation locative. Ils donnent lieu à des contrats (baux glissants) ou à des accords collectifs visant certains profils prioritaires.

Le taux de réservation du patrimoine HLM varie considérablement en fonction des bailleurs et de leur lieu d'implantation : il est de plus de 50% des logements sociaux à Grandeville³ alors qu'il est approximativement de 20% à Miville et ne concerne que les résidences neuves de Petiteville⁴. Ces écarts dépendent du statut juridique de l'organisme (office public ou entreprise sociale pour l'habitat), mais surtout du niveau d'attractivité de son patrimoine (1). Ils dessinent des marges de manœuvre très variées pour le bailleur (2).

1) Les engagements des bailleurs sociaux

« C'est vrai que quand on a un logement libre de droit à Grandeville, on travaille beaucoup avec la mairie. Quand je dis Grandeville, c'est l'agglomération de Grandeville. C'est-à-dire que quand on a un logement libre de droit, on se dit "est-ce que je peux faire une DU [désignation unique] avec [nom d'un collecteur d'Action Logement] ? Est-ce que je peux faire une sur réservation préf ? Est-ce que je peux faire un accord collectif ?" Et si je n'ai rien de tout ça, et bien j'appelle la mairie pour lui dire que j'ai un logement qui se libère et lui demander si elle n'a pas un candidat à positionner. Après, si la mairie n'a personne à nous envoyer, on va chercher dans le Kardex⁵. DU, accords co, surréservations, ce sont des obligations que l'on a à remplir. Et comme on ne peut le remplir que dans le cas où des logements sont remis à dispo, et bien dans ce cas-là, on le traite en priorité quand un

¹ Les seuils de réservation sont fixés par les articles L. 441-1 et R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation.

² Historiquement, les caisses d'allocations familiales disposaient de réservation dans le parc locatif social. Le plus souvent, ces conventions de réservations n'ont pas été renouvelées.

³ « *Je vous rappelle que les attributions pour le logement social sont réservées à 50% sur le patrimoine ancien, par proposition des réservataires (1%, préfecture, collectivité) et à près de 100% sur les groupes neufs. Pour les logements non réservés, la commission d'attribution privilégie principalement l'ancienneté. Or, à ce jour, notre organisme décompte 2000 demandes en instance et n'attribue, dans le même temps, que 300 logements par an, dont la moitié sur proposition des réservataires* » (extrait d'un courrier adressé par le directeur de la gestion locative à un demandeur de logement concernant l'évolution de son dossier, OPH de Grandeville, janvier 2013).

⁴ « *On a très peu de réservations. Déjà, on s'est mis d'accord avec notre collecteur du 1% pour que tous les logements qui ont été livrés avant 2005, on ne raisonne plus au logement, on raisonne au... on leur donne leurs statistiques mensuelles [...]. Après, pour tout de ce qui a été livré après 2005, en gros ils ont financé environ 50% des programmes, là cette fois-ci ils ont des logements réservés dans le parc. Si ce n'est que nos conventions doivent prévoir que l'on doit leur laisser la priorité pendant un mois, ce sera dix jours quoi. C'est "vous avez quelqu'un ? Vous n'avez pas quelqu'un ?" S'ils n'ont pas quelqu'un, on enchaîne tout de suite parce que sinon on ne s'en sort pas* » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office HLM en charge de la clientèle, Petiteville, 29/11/2014).

⁵ Nom donné au fichier interne de demandeurs de logement de l'ESH.

logement est remis à dispo » (Alexandra, directrice de la clientèle de l'ESH B de Grandeville, 01/03/2011).

Le patrimoine social des entreprises sociales pour l'habitat est globalement plus réservé que celui des offices publics de l'habitat. À Grandeville, l'OPH présente un taux de réservation de plus de 50% de ses logements (14% pour les collectivités territoriales, 23% pour l'État, 16% pour Action Logement et 27% de logements remis à disposition)¹ et dépasse le seuil des 60% au sein de l'ESH (15% pour Action Logement, 12% pour l'EPCI et 23% pour l'État). Ces différences renvoient aux relations plus étroites qu'entretiennent les entreprises sociales pour l'habitat avec les collecteurs d'Action Logement. En 2003, une réforme de la gouvernance des ESH a en effet conduit à une prise de contrôle d'une part importante de sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré par les collecteurs. Dans de nombreux cas, ils appartiennent désormais au même groupe. C'est pourquoi les CIL ont tendance à orienter leurs fonds en priorité vers les opérations des ESH, souvent au détriment des OPH² : « *les SA – enfin ce que l'on appelle des ESH maintenant – sont souvent affiliées à des collecteurs, et évidemment les collecteurs commencent par servir leurs partenaires...* », explique Christian, élu au logement de Miville³.

Le taux de réservation du parc HLM varie également en fonction des tensions sur le marché de l'habitat et de l'attractivité du patrimoine. Zone extrêmement tendue, l'agglomération de Grandeville dispose d'un parc très réservé, quel que soit le bailleur considéré. Par contraste, les patrimoines de Miville et de Petiteville sont beaucoup moins attractifs, et donc moins réservés⁴. Le lien entre attractivité patrimoniale et taux de réservation s'exprime également à l'échelle de l'organisme. L'ESH B, implantée à Grandeville, en est un bon exemple. Son patrimoine présente, en effet, les plus forts contrastes territoriaux. En 2011, le taux de réservation était de près de 80% dans les agences B1 et B2 de la ville-centre (dont plus de 50% pour les collecteurs d'Action Logement) contre seulement 20% pour le patrimoine géré par l'agence B3 à Miniville⁵: « *Il n'y a que des différences entre l'agence de Miniville et les agences de Grandeville. Il n'y a aucun réservataire sur la première, donc on travaille complètement*

¹ D'après le bilan des attributions de 2013, OPH de Grandeville.

² MEUNIER J.-M., *Le 1% logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'État*, Thèse pour le doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2013, p. 591.

³ Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

⁴ Les différences d'attractivité s'incarnent également au niveau des recours DALO. Leur nombre s'élève à 504 dans le département de Grandeville en 2011, contre seulement 109 à Petiteville en 2012⁴. À Miville, la gestion du contingent préfectoral est déléguée aux collectivités territoriales (à l'exception du contingent dédié aux fonctionnaires), ce qui réduit de fait le nombre de logements réservés. Une commission partenariale préexistante à la loi DALO limite par ailleurs le nombre de dossiers traité par la commission de médiation, si bien que, en 2011, seuls vingt-et-un recours DALO ont été enregistrés sur l'ensemble du département. En 2012, la commission de médiation ne s'est pas réunie.

⁵ Ces chiffres sont issus de mes observations de terrain. Ils concernent les soixante-quatre logements attribués lors des sept commissions d'attribution – trois à Grandeville, quatre à Miniville – auxquelles j'ai assistés.

librement, l'attribution se fait très librement », explique Florence, commerciale au sein des agences B1 et B2¹. La ville-centre de Grandeville présente, en effet, d'importantes dynamiques de développement. Le parc social compte 135 000 logements sur l'agglomération et s'accroît annuellement de plus de 3 000 logements neufs. Depuis 2006, le nombre de logements sociaux financés a pratiquement doublé². Le rythme de construction de l'ESH de Grandeville s'élève à 300 livraisons par an fin 2010. « *C'est vraiment le flux tendu sur le logement ici* », commente Baptiste, chargé de clientèle à Grandeville³. Chacune de ces livraisons vient augmenter le nombre de logements réservés, le bailleur disposant d'un contingent propre très réduit sur les programmes neufs⁴. À Miniville, la direction de l'organisme envisage plutôt de démolir certains segments de son parc, tant les logements y sont difficiles à relouer. En effet, l'agence B3 couvre un territoire à dominante rurale, situé à l'extérieur de l'agglomération principale. Elle est caractérisée par un parc très peu attractif et un marché détendu, où les ménages accèdent plus aisément au secteur privé. Les agents HLM peinent à y trouver de nouveaux locataires. Les collecteurs remettent à disposition bon nombre de leurs logements faute de candidats, et renouvellent rarement leurs anciennes conventions de réservation⁵.

Au sein de l'office de Grandeville, des logiques similaires sont à l'œuvre⁶, mais s'expriment moins fortement, les contrastes territoriaux étant plus faibles. D'après les données fournies par le bailleur, l'agence la plus centrale (A1) présente un taux de réservation de près de 56%. Les deux autres agences (A2 et A3), plus périphériques, présentent des taux de réservation de 36%. « *On a très peu de logements en propre. Surtout dans le centre. Je ne peux pas vous dire exactement le pourcentage de logements réservés, simplement je vais vous donner l'exemple d'une résidence neuve : sur 14 logements livrés, nous n'en avons que trois sur notre contingent propre* », explique ainsi Eléna, adjointe de territoire au sein de l'agence A1⁷. Le secteur géré par l'agence A2 recouvre, pour sa part, des quartiers historiques de la politique de la ville : 90% du patrimoine se trouve en zone urbaine sensible. Comme à Miniville, les conventions de réservation prennent donc souvent fin sans être renouvelées, tant les

¹ Entretien avec Florence, commerciale, agences B1 et B2, ESH de Grandeville, 03/03/2011. Le poste de commercial a été créé au sein de l'ESH dans le but de limiter la vacance de logement. Florence est en charge de la commercialisation des biens les plus difficiles à louer. Elle organise les visites de logement et passe des annonces dans la presse locale, si besoin.

² Le programme local de l'habitat fixe un objectif de 4 000 logements par an, dont 1 000 logements PLAI, 2 000 logements PLUS et 1 000 logements PLS. Depuis 2009, il est chaque année rempli (d'après la direction habitat et logement de l'EPCI de Grandeville, janvier 2015).

³ Entretien avec Baptiste, chargé de clientèle, agence B2, ESH de Grandeville, 01/03/2011.

⁴ À titre d'illustration, sur les 164 logements livrés en 2013 par l'office de Grandeville, plus de 75% d'entre eux faisaient l'objet d'une réservation.

⁵ Les conventions de réservation sont fixées pour une certaine durée. À terme, les parties-prenantes de la convention peuvent choisir de la renouveler, ou non. Dans ce cas, le réservataire perd ses droits de réservation sur le programme concerné.

⁶ On note également une forte augmentation de son patrimoine, de plus de 4% entre 2009 et 2013, soit 206 logements supplémentaires construits.

⁷ Eléna occupe un poste d'adjointe de territoire au sein de l'agence A1 de OPH de Grandeville, 05/01/2015.

réservataires ont du mal à trouver des candidats qui acceptent ces logements. Il est aussi fréquent que les logements réservés soient remis à disposition du bailleur¹. L'agence A3 est la plus excentrée. Les tensions y sont également les plus faibles. Le patrimoine est peu attractif : « *J'ai reçu une dizaine de dédites là, bon ben il n'y a que trois réservataires sur les dix. Il y a de la marge. Ce n'est pas très folichon ! Ça ne fait pas rêver du tout !* », explique Lily, chargée d'attribution².

De ces contrastes territoriaux découlent des différences significatives en termes de gestion des attributions. Sur les territoires les plus attractifs, les bailleurs sociaux cherchent avant tout à maximiser leurs engagements : ils proposent aussi souvent que possible les logements qui se libèrent aux collecteurs d'Action Logement ou au service logement de la préfecture pour une attribution « pour un tour »³.

« Donc on a un logement réservé, on le passe, on le présente au réservataire. Soit tout fonctionne bien dans les délais impartis. On le reloge, on signe le bail, tout va bien. Soit, il ne trouve pas de candidat ou si le candidat refuse, on récupère le logement. On le ventile sur tous les lecteurs où on a des engagements » (Samy, responsable de l'agence B1, ESH de Grandeville, 11/02/2011).

Les engagements pris par le bailleur orientent également les décisions des commissions d'attribution, le bailleur social privilégiant les dossiers transmis par ses partenaires à ceux qui sont issus de son propre fichier.

Journal de terrain n°17, observation au sein de la commission d'attribution de logement de l'ESH de Grandeville, 17/02/2011

La commission d'attribution du 17 février 2011 est la première à laquelle j'assiste à Grandeville. Elle débute à 9h30, dans la salle de réunion de l'agence. Samy, responsable de l'agence B1, préside cette commission. Les représentants des locataires et des mairies sont absents. Seuls des salariés de l'entreprise ont pris place autour de la table. Je suis assise près d'une chargée de gestion locative.

Flora travaille à l'agence B2. Elle est la première à présenter ses dossiers. Trois candidatures sont positionnées, sans ordre de préférence, sur un logement de type 5, situé à 0* [nom d'une commune de l'agglomération de Grandeville]. Tous trois sont issus du fichier de la demande du bailleur. Les demandeurs de logement ont tous visité le logement et ont accepté la proposition faite par l'organisme : le premier correspond à une famille de six personnes d'origine kosovare ; le second est déjà dans un logement de type 5 et souhaite changer de logement parce que son loyer actuel est trop élevé ; le dernier dossier est celui d'une famille de cinq personnes, dont la maison est mise en vente suite à une perte d'emploi. Flora exprime clairement son soutien à la deuxième situation. Elle a reçu madame qui « *a l'air très bien* ». Elle a faxé ses documents beaucoup plus rapidement que les autres candidats. Samy décide d'attribuer le logement à la première famille : son dossier est le plus ancien. L'avis de la chargée de gestion locative n'est donc pas suivi. Le président de la commission se montre par ailleurs agacé par le fait d'avoir eu à choisir entre plusieurs

¹ À l'échelle du patrimoine global de l'organisme A, c'est plus de 25% des logements réservés qui sont remis à disposition du bailleur.

² Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 16/02/2015.

³ Un logement social est attribué « pour un tour » lorsqu'il est remis à un réservataire en dehors des conventions de réservation. Une fois que le candidat désigné par le réservataire libère le logement sur lequel il a été positionné par le réservataire, le bailleur social récupère le logement : il revient dans son contingent propre.

dossiers issus du fichier. Il aurait préféré faire une désignation unique ou un accord collectif sur ce logement : *“C’est très bien d’avancer dans le Kardex mais c’est un luxe que l’on ne peut pas s’offrir”*, lance-t-il à la fin des échanges.

Le fait de proposer un logement à un collecteur « pour un tour » (c’est-à-dire en dehors d’une convention de réservation) porte le nom de désignation unique (DU). Chacune de ces DU représente un apport financier – 25 000 euros pour l’ESH de Grandeville en 2011 – pour l’organisme. C’est pourquoi les directions des organismes HLM fixent des objectifs annuels de DU à réaliser par leurs équipes – 250 DU en 2011 pour l’ESH de Grandeville. Ensuite, le fait de proposer un logement à la préfecture en plus des réservations en stock est appelé surréservation ou gestion en flux du contingent préfectoral. Ces opérations ont pour but de combler d’éventuels écarts entre le contingent préfectoral théorique de 30% et le pourcentage de relogements effectivement réalisé. À Grandeville, le principe de surréservation s’inscrit dans des conventions triennales avec l’État depuis 2010 qui, comme pour les accords collectifs, fixent des objectifs quantifiés de relogement des ménages prioritaires¹. Pour ces logements, les agents HLM n’ont pas besoin de rechercher des candidats : ils positionnent les dossiers qui leur sont transmis par leurs partenaires. Dans le bureau de Muriel, chargée d’attribution au sein de l’OPH de Grandeville, les fiches candidats (document 2.1) sont classées par type de réservataire et entreposées par centaine à proximité de son bureau (photographie 2.1). Ces candidatures sont si nombreuses qu’elle n’a pas besoin de recourir au rapprochement offre / demande (ROD) au moment du tri et de la sélection des dossiers.

Journal de terrain n°17, mercredi 18 février 2015, agence A3, OPH de Grandeville

Ce matin, je suis arrivée à 9h15 à l’agence. La salle d’attente était déjà remplie. Sur le côté, un jeune couple signe son bail. Je salue l’hôtesse d’accueil qui m’ouvre la porte séparant le *front-office* du *back-office*. Je dépose mes affaires dans le bureau de Lily qui est en congés et rejoins Muriel dans son bureau. Elle est en train de préparer des fiches pour la prochaine commission d’attribution. Elle s’interrompt et me présente son mode de rangement des dossiers. Sur l’étagère située derrière son bureau, il y a plusieurs tas. Un pour les mutations, classé par typologie de logements : *« ce sont toutes les personnes qui m’ont relancée par courrier ou par téléphone »*, explique-t-elle. Un tas pour les demandes extérieures, notamment celles qui viennent du service logement de la mairie. Et un tas pour les accords collectifs et les flux (les surréservations, c’est-à-dire les dossiers proposés par la préfecture en plus de son contingent). C’est le plus important des trois tas. Il y a là plusieurs centaines de fiches envoyées par les travailleurs sociaux ou par la chargée de mission Politique d’attribution et gestion locative de l’organisme : *« Tu vois tous ces dossiers en attente... Tu comprends mieux pourquoi je n’ai pas besoin de faire du ROD [rapprochement offre / demande] »*, lance-t-elle.

¹ Arrêté du préfet mis en application au 1^{er} janvier 2010 concernant la mobilisation du contingent préfectoral dans le département.



Photographie 2.1. Étagères dans le bureau de Muriel : tous ces dossiers correspondent à des fiches envoyées par les réservataires ou à des engagements de l'office, tels que des accords collectifs ou des flux (prise par l'auteure en février 2015).

Document 2.1. Une fiche d'accord collectif, OPH de Grandeville

Ci-dessous un exemple de fiche d'accord collectif départemental récupéré dans le bureau de Muriel (chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville). La situation familiale et professionnelle du ménage, ses ressources et son parcours résidentiel figurent parmi les informations mises à disposition du bailleur.

Accord Collectif Départemental d'Attributions	
Public	
Date (si Structure)	24/03/2014
Intervenant(s)	[REDACTED] (MU) [REDACTED] (TR)
Ménage	Ménage
Nom	[REDACTED]
Prénoms	[REDACTED]
Code de résidence (département)	86 (42 / 4988 - Maine)
Code de résidence (commune)	43 (05 / 4990 - Maine)
NO de personnes à loger	03 (Couple + 1 enfant)
NO de personnes logées	04 ALLIÉ 9 mois
Date d'entrée	01/04/2013
Statut matrimonial	[REDACTED]
Revenus	€ 600€ + 600€ (APL)
Autres ressources	€ [REDACTED]
Pensions	€ [REDACTED]
Sous-traitance	€ 600€
Charges	[REDACTED]
Revenus APL (2)	00 €
Revenus APL (1)	00 €
Revenus APL (3)	NON
Supplément de charges	[REDACTED]
Précédent résidentiel	Logement des parents - ADOM [REDACTED] ADOM
Informations juridiques relatives au logement	[REDACTED]
Logement attribué	[REDACTED]
Adresse	13 rue 72
Commune	[REDACTED]
Code postal	[REDACTED]
Autres informations	[REDACTED]

Les priorités du préfet sont communiquées annuellement aux bailleurs qui, en contrepartie, doivent rendre compte régulièrement de leurs activités. Des dispositifs de suivi (*reporting*) ont à cet égard été mis en place : des tableaux de bord sont tenus et des bilans sont régulièrement effectués. Ce fonctionnement repose sur trois principes : la délégation¹, le partage des objectifs, et le développement du suivi et de l'évaluation des politiques comme contrepartie à la délégation : « *Il faut plutôt travailler sur de la délégation mais par contre c'est de la délégation avec de la contrainte, avec du suivi et du reporting et on ne travaille pas sur des grandes masses ou des profils de demandeurs. On travaille sur des personnes qui doivent pouvoir être nommément identifiées, reconnues, labellisées, tamponnées, etc.* », indique un fonctionnaire de la DDCS de Grandeville². Dans cette perspective, un avenant aux conventions de réservation a été signé en 2013, qui délègue aux bailleurs sociaux la gestion du contingent préfectoral prioritaire dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP). Il affiche pour objectif de « *contribuer à stabiliser et rééquilibrer le peuplement* » pour favoriser la mixité sociale³. En échange, les bailleurs s'engagent à positionner sur ces logements des candidats, dits « *stabilisants* », dont les ressources doivent être supérieures aux plafonds du PLAI, en emploi (CDI, CDD supérieur à six mois), en dynamique d'insertion professionnelle (formation professionnelle, contrat d'insertion, emploi en intérim) ou étudiants. En fin de semestre, ils sont tenus d'informer le représentant de l'État des attributions réalisées. Une évaluation globale et collective du dispositif est effectuée en fin d'année avec l'association des organismes HLM du département.

Au-delà de ces contraintes économiques liées au principe de réservation, des accords collectifs départementaux ou intercommunaux sont signés avec l'État. Ils définissent des objectifs supplémentaires de relogement en direction des « *personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles [...] dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées* »⁴. Comme l'explique Antoine de la direction départementale des territoires de

¹ Les services déconcentrés de l'État disposant de moins en moins de ressources, la délégation est devenue indispensable : « *L'État déconcentré est aujourd'hui très mal outillé : il a pâti de la RGPP [révision générale des politiques publiques] qui a éclaté les compétences en matière d'habitat entre la DDCS [direction départementale de la cohésion sociale] sur le volet social (hébergement, animation du PDALPD, etc.) et la DDTM [direction départementale des territoires et de la mer] (ex-DDE [direction départementale de l'équipement], noyauté par des ingénieurs des Ponts qui se chargeaient de la gestion des transports principalement). Environ 10% des DDTM ont conservé l'habitat. C'est un choix du préfet. Donc on voit qu'il y a deux obstacles principaux : d'abord, l'absence de relais locaux au niveau départemental ; ensuite, l'absence de relais au niveau régional car les DRJSCS [direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale] et les DREAL [direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement] sont peu actives. La RGPP n'est pas rentrée dans les mœurs et a terriblement affaibli les politiques de l'habitat, avec des directions plus orientées sur la question de l'hébergement* » (Hélène Sainte Marie, directrice de projet droit au logement et à l'hébergement, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité 19/06/2013).

² Entretien avec Marc, DDCS, Grandeville, 05/11/2014. L'accueil du service ferme en 2004.

³ Extrait de l'avenant à la convention.

⁴ Article L. 441-1-1 et 1-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Petiteville, « *l'accord collectif, ça coexiste avec le contingent préfectoral et c'est un engagement des bailleurs sociaux à reloger des ménages dont le profil est défini dans l'accord collectif et qui sont des ménages du PDALPD [plan départemental pour le logement des personnes défavorisées] et là, ça se fait de manière volontaire pour le bailleur et c'est contrôlé uniquement a posteriori, sur déclaration du bailleur* »¹. De la même façon, des objectifs de relogement sont fixés chaque année avec le bailleur. À Grandeville, le premier accord collectif a été conclu entre le préfet et les bailleurs sociaux en 2000. Il a progressivement été élargi à d'autres partenaires, le département et l'EPCI. Il fixe des obligations de relogement des ménages accueillis dans les dispositifs temporaires d'hébergement et de logement, sortants de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et réfugiés statutaires. En 2014, les bailleurs de Grandeville devaient ainsi réaliser plus de 500 relogements sur l'ensemble de leur parc. Contractualisés dans les conventions d'utilité sociale, ces engagements limitent considérablement leur pouvoir d'attribution. Le tableau 2.2 fournit une vision synthétique de l'ensemble des dispositifs et engagements enregistrés à Grandeville.

Tableau 2.2. Dispositifs et engagements extérieurs des bailleurs sociaux à Grandeville

Dispositifs / engagements	Publics prioritaires
Accords collectifs d'attribution	<u>Associations d'accompagnement au logement</u> Réfugiés statutaires Sortants de foyers et résidences sociales Locataires HLM menacés d'expulsion, en impayés ou ayant un reste à charge trop élevé.
Désignations uniques (DU)	<u>Collecteurs d'Action Logement</u> Salariés aux revenus modestes.
Surréservations (flux)	<u>Contingent préfectoral</u> (ménages prioritaires du PDALPD) Sortants de résidences sociales et de foyers, Locataires HLM menacés d'expulsion, en impayés ou ayant un reste à charge trop élevé, etc.

Le choix du « *lecteur où [l'organisme] a des engagements* » - pour reprendre l'expression d'un enquêté² - n'est en outre pas anodin et renvoie à des logiques d'attribution distinctes. Il est d'abord orienté par le profil recherché pour le logement vacant³. Opter pour une désignation unique, c'est en effet faire le choix de reloger des salariés. Procéder à une surréservation ou à un accord collectif, c'est au contraire décider d'attribuer le logement à un ménage en situation précaire, prioritaire au sens du PDALPD. Les objectifs de commercialisation peuvent également entrer en ligne de compte. Pour Christiane par exemple, « *ce qui est intéressant avec les sortants de foyer et de résidences sociales, c'est qu'ils ont des préavis courts, d'un mois, ce*

¹ Entretien avec Antoine, DDT, Petiteville, 12/12/2013.

² Entretien avec Samy, responsable de l'agence B1, ESH de Grandeville, 11/02/2011.

³ Sur les différentes logiques d'attribution propres à chaque réservataire, cf. chapitre 4, section B, 1 de la thèse.

qui nous permet de relouer très vite »¹. De ce point de vue, privilégier un accord collectif permet de réduire le risque de vacance de logement. Enfin, le suivi des objectifs est déterminant. L'observation du fonctionnement concret des commissions d'attribution² montre qu'en fonction de l'état d'avancement de l'organisme dans la réalisation des engagements, les salariés seront plus ou moins incités à positionner tel ou tel candidat, relevant de telle ou telle filière. Dans la situation rapportée ci-dessous, la directrice de la clientèle supervise le déroulement de la CAL de l'OPH de Grandeville et adresse un rappel à l'ordre aux administrateurs concernant le suivi de ces engagements. Ce rappel aura des conséquences sur la décision finale d'attribution, c'est-à-dire sur l'ordre de priorité retenu, ainsi que sur les pratiques de tri des *street-level bureaucrats*³.

Journal de terrain n°16, observations au sein de la commission d'attribution du jeudi 8 janvier 2015, OPH de Grandeville

C'est au tour d'Hind, chargée d'attribution au sein de l'agence A2, de présenter ses dossiers. Pour le premier logement, quatre candidats sont positionnés : les deux premiers correspondent à des flux [*publics prioritaires selon le PDALPD*], le troisième rentre dans les objectifs des accords collectifs et le quatrième est une mutation de l'office. Ces quatre situations paraissent toutes aussi prioritaires les unes que les autres. Je ne sais pas à qui sera attribué le logement jusqu'à l'intervention de Sylvie, directrice de la relation client et de la qualité : « *En 2015, on a des objectifs de 52 accords collectifs et 30 sortants de résidences sociales pour le flux. L'an dernier, on n'a même pas fait la moitié de nos engagements accords co, donc ce serait pas mal que ça devienne notre priorité cette année* ». À la suite de ce rappel, c'est le troisième dossier qui est positionné en premier par les membres de la commission.

En fonction de leur statut juridique de l'organisme (OPH ou ESH) et des caractéristiques du contexte local (plus ou moins tendu et réservé) dans lequel il s'inscrit, les réservations de logement et les engagements extérieurs sont plus ou moins contraignants. Ils limitent de façon variable les marges de manœuvre des organismes. Des contrastes territoriaux importants peuvent également dessiner des contours variés au pouvoir discrétionnaire des gestionnaires HLM au sein d'une même organisation.

2) « Il n'y a pas de motif de refus pour les réservataires »⁴

Compte tenu des enjeux économiques inhérents au principe de réservation, les candidatures empruntant cette voie d'accès au logement social sont toujours présentées en commission d'attribution : « *Tout ce qui est réservataire, là on ne se préoccupe pas du tout*

¹ Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015.

² Sur la réunion comme objet d'analyse, voir le numéro spécial de la revue *Genèses* consacré à cette question, en particulier DE L'ESTOILE B., « Introduction au dossier "observer en réunion" », *Genèses*, 2015, vol. 1, n° 98, p. 3-6.

³ Cf. partie 3 de la thèse.

⁴ Entretien avec Brigitte, responsable d'antenne, agence B2, Grandeville, 03/03/2011. Le responsable d'antenne cumule les fonctions du chargé de gestion locative (attributions) et du responsable de groupe immobilier (partie technique du métier).

de... Enfin voilà, on prend ce qu'il nous donne, on instruit les dossiers et tant que ça tient la route, on présente quoi. D'ailleurs même si ça ne tient pas la route, on présente », souligne Ludivine¹. Ces candidatures sont acceptées dans la majorité des cas. Ainsi, sur l'ensemble des dossiers examinés par les commissions d'attribution de l'ESH de Grandeville en 2010, dans les agences B1, B2 et B3, 70% des candidats proposés par les réservataires se sont finalement vus attribuer le logement. Ce pourcentage s'élève à 72% pour les dossiers relevant de désignations uniques, contre seulement 35 % pour les candidatures directes issues du fichier du bailleur. La probabilité que ces candidats accèdent au logement social est donc assez voisine de celle des ménages DALO (78% d'acceptation) et des profils prioritaires (66% d'acceptation) (tableau 2.3). Prenons un exemple². En février 2015, j'ai assisté à une commission d'attribution de l'office public de Grandeville au cours de laquelle des candidatures positionnées sur un programme neuf étaient examinées. Parmi eux, vingt-et-un logements étaient réservés au titre de l'Action Logement, de la préfecture ou des collectivités (métropole et communes). Un seul dossier a été refusé au motif d'un surendettement et d'un taux d'effort jugé trop élevé (+40%)³. L'ordre proposé par le réservataire⁴ n'a par ailleurs été modifié qu'une fois, avec l'accord du partenaire.

Tableau 2.3. Décisions de la commission d'attribution, ESH de Grandeville⁵

Décisions de la commission d'attribution				
Catégorie de dossier	Acceptation	Refus	Report	Total
DALO	78%	11%	11%	100%
Directe	35%	63%	3%	100%
Désignation unique	72%	21%	8%	100%
Mutation	47%	51%	2%	100%
Profil prioritaire	66%	31%	3%	100%
Réservataire	70%	25%	5%	100%

Plusieurs mécanismes expliquent ces résultats. Premièrement, l'acceptation des dossiers proposés par les réservataires peut être favorisée par les conditions d'attribution elles-mêmes. En effet, malgré l'obligation légale de présenter au moins trois dossiers pour chaque logement vacant, il est fréquent que le réservataire ne soumette qu'un seul dossier de candidature, ce qui

¹ Entretien avec Ludivine, responsable de l'agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015.

² Journal de terrain n°17, observation au sein d'une commission d'attribution de logement, agence A3, OPH de Grandeville, 10/02/2015.

³ Le taux d'effort correspond au pourcentage du loyer du logement par rapport au revenu du ménage ((loyers + charges – aides) / revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement). Il est souvent combiné au reste à vivre (revenus mensuels de toutes les personnes occupant le logement – quittance résiduelle).

⁴ Dans certains cas, le réservataire propose les candidatures avec un ordre de priorité des ménages : par exemple, « titulaire », « suppléant 1 », « suppléant 2 ».

⁵ Fichier des attributions, ESH de Grandeville, agences B1, B2 et B3.

entame considérablement le pouvoir de décision de la commission d'attribution : « *Les réservataires nous déchargent de toute responsabilité en nous disant qu'ils ne sont pas en capacité de proposer d'autres candidats. C'est un peu hypocrite mais bon. C'est qu'eux ont un candidat qu'ils veulent absolument passer, ça c'est clair* », analyse Alexandra, directrice de la clientèle de l'ESH de Grandeville¹. Dans ce cas, un courrier est envoyé au bailleur avec la mention : « *Suite aux multiples propositions effectuées sur ce logement, cette candidature est la seule que nous pouvons vous soumettre et ce conformément aux règles de réservation définies en accord avec nos entreprises clientes et validées par notre Conseil d'administration* » (document 2.2). Ce courrier justifie le contournement du droit et cantonne la commission d'attribution dans un rôle de chambre d'enregistrement de décisions prises en amont, par des acteurs dont les logiques de tri et de sélection leur sont propres². Le réservataire peut également proposer plusieurs dossiers en précisant un ordre de priorité avec un titulaire et des suppléants (document 2.3). Dans ce cas, le bailleur est tenu de respecter l'ordre fixé.

Document 2.2. Le réservataire ne propose qu'un seul dossier de candidature

Ci-dessous, un exemple de courrier envoyé par un collecteur d'Action Logement au bailleur, qui accompagne le dossier proposé pour un logement mis à disposition et justifie le fait qu'il n'y ait qu'une seule candidature transmise plutôt que trois comme l'oblige théoriquement la loi (décret du 28 novembre 2007).



¹ Entretien avec Alexandra, directrice de la clientèle de l'ESH de Grandeville, 11/02/2011.

² KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.* ; BOURGEOIS M., *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, *op. cit.* ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*

Document 2.3. Le réservataire hiérarchise les dossiers de candidature

Ci-dessous, un exemplaire de courrier transmis par le service logement de la préfecture de Grandeville qui précise au bailleur l'ordre de priorité des candidats proposés. Une fois ce document reçu, l'agent HLM prend contact avec chacun des demandeurs proposés pour instruire son dossier. Les annotations manuscrites correspondent aux retours obtenus par le *street-level bureaucrat* après les appels téléphoniques.

Document suivi par : [REDACTED] Le 15 décembre 2014

Destinataire : [REDACTED]

Objet : Désignation de candidats :

Programme
Achats [REDACTED]

Type
Résidence logement
Locative social

Madame, Monsieur,

Suite à l'avis de conseil concernant le logement référencé ci-dessus, j'ai l'honneur de vous proposer les caractéristiques suivantes :

Clas	NID	Etat RDD	Nom complet	N°	Ville	Qd	C.Pis	Commune	Téléphone	Partage	Etat
1/3	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
2/3	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
3/3	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Nous vous remercions de bien vouloir nous tenir informés de la suite réservée à cette proposition et de nous communiquer les décisions de votre commission d'allocation.

Dans l'attente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, en l'assurance de nos salutations distinguées.

Pour [REDACTED]

Deuxièmement, le taux élevé d'acceptation des dossiers de réservataires tient à la nature des rapports de pouvoir qui les lient aux bailleurs sociaux. Pour ces derniers, préserver de bonnes relations avec les collecteurs d'Action Logement, l'État ou les collectivités territoriales est, en effet, crucial pour conserver les apports financiers nécessaires à leur développement. L'appui des communes, en particulier, est extrêmement important du fait de leurs compétences en matière d'urbanisme. En échange de l'octroi des permis de construire, elles bénéficient d'un droit de regard sur les attributions réalisées sur leur territoire, ce qui leur assure une certaine maîtrise du peuplement¹.

« Nous, on n'est rien sans les collectivités. Aujourd'hui, une bonne partie des financements vient des collectivités. Si vous voulez faire une opération locative sociale, il faut que la collectivité territoriale soit d'accord pour que vous soyez l'opérateur. Si elle dit "non je ne veux pas que ce soit X", vous ne faites pas votre opération. Vous n'avez pas votre permis. Vous n'avez pas votre terrain, vous n'avez pas votre financement, vous n'avez rien. Donc je ne dis pas que toutes les collectivités sont comme ça, mais ça arrive que des collectivités

¹ Cf. section B du chapitre.

utilisent ce pouvoir sur nous » (Thomas, directeur général, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Concernant les candidats proposés par le préfet dans le cadre du DALO, les bailleurs ont pour obligation de les reloger dans un délai qui leur est imposé. Pour chaque demande qualifiée de « *prioritaire et urgente* », le représentant de l'État désigne un organisme, contraint de proposer une solution de relogement : « *C'est le DALO. Là, on sait que peu importe leur profil, on sait que là il faut les prendre* », explique une enquêtée¹. Si la commission d'attribution estime que le logement n'est pas adapté au candidat, il doit lui proposer un autre logement. En dehors de la filière DALO, des sanctions pécuniaires peuvent également être émises si les règles d'attribution ne sont pas respectées. Le préfet peut procéder lui-même à l'attribution de logements sur son contingent ou désigner un délégué spécial qui en aura la charge. Plus ou moins nombreux suivant les territoires et les organismes, ces engagements réduisent les marges de manœuvre du bailleur. « *On n'a pas la main sur les logements réservés. On nous envoie des DALO, des accords co... On ne peut pas faire grand-chose !* », résume une chargée d'attribution². Le tableau 2.4 synthétise ces résultats.

Tableau 2.4. Le pouvoir discrétionnaire des bailleurs sociaux en fonction des contraintes économiques de l'attribution

Agglomération	Organismes étudiés	Contraintes économiques
Grandeville	OPH A ESH B <i>Sauf agence B3 située à Miniville</i>	<i>Très fortes</i> : les taux de réservation du patrimoine sont élevés du fait de l'attractivité de ce territoire ; ils limitent fortement les marges de manœuvre des bailleurs implantés.
Miville	OPH C ESH D	<i>Faibles</i> : le patrimoine HLM est peu réservé sur ce territoire. En se focalisant sur le volet économique, on observe que les bailleurs disposent d'importantes marges de manœuvre.
Petiteville + Miniville (agence B3)	OPH E ESH F	<i>Faibles</i> : le patrimoine HLM est peu réservé sur ce territoire. En se focalisant sur le volet économique, on observe que les bailleurs disposent d'importantes marges de manœuvre.

¹ Entretien avec Rose, responsable du service accueil clientèle de l'OPH de Petiteville, 08/01/2014.

² Échanges avec Karine, chargée de gestion locative, journal de terrain n°17, agence A3, OPH de Grandeville, 17/02/2015.

B - Les contraintes politiques de l'attribution

Le second type de contrainte porte sur les usages politiques du logement social. Car au-delà du principe de réservation, les collectivités territoriales – intercommunalités et communes principalement – délivrent les permis de construire et participent au financement du logement social. Elles constituent, de ce point de vue, un acteur pivot de la chaîne du logement avec lequel il faut composer : elles sont conviées aux commissions d'attribution de logement et informées des candidats positionnés sur leurs logements¹. Pour autant, les interventions des collectivités varient fortement d'un territoire à l'autre, dans leur fréquence comme dans leurs formes. En fonction des contextes locaux, elles occupent des positions différentes dans le processus de tri et de sélection des futurs locataires HLM. Certaines municipalités, par exemple, ont un service logement qui reçoit les demandeurs de logement et propose des candidats au bailleur ; d'autres s'impliquent peu dans le processus d'attribution ou interviennent de façon plus informelle. L'enquête de terrain met au jour deux types de relations entre bailleurs et collectivités. Le premier renvoie à un mode d'interaction formel : élus, fonctionnaires et responsables HLM se rencontrent régulièrement dans le cadre d'instances institutionnelles et définissent collectivement les politiques locales d'attribution (1). Le deuxième correspond à des modes d'interaction plus discrets : les mairies énoncent au bailleur des priorités d'attribution fondées sur des critères informels. Elles font valoir des passe-droits et émettent des véto à l'encontre de certains dossiers (2).

1) Les interventions formelles des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales peuvent contribuer à la formalisation des politiques d'attribution, que ce soit par la participation à des commissions partenariales ou par la définition de leurs objectifs. Leur rôle dépend du pilotage politique des questions d'habitat et varie en fonction de l'histoire urbaine locale. Trois situations sont distinguées. À Grandeville, tout d'abord, la métropole agit comme un chef d'orchestre : elle anime le partenariat local et coordonne les actions menées à l'échelle de son territoire (a). À Miville, ensuite, la métropole occupe une place historiquement centrale dans la mise en œuvre des politiques du logement : elle participe de façon substantielle à son financement et organise la gestion des attributions (b). Par contraste, les politiques de l'habitat sont faiblement intégrées à Petiteville. L'intercommunalité y joue encore un rôle extrêmement limité (c).

¹ « Avant la commission, on envoie un fax à toutes les mairies, 48 heures avant. Les commissions ont lieu le vendredi, donc le mercredi avant midi. La mairie reçoit un document comme cela, avec le nom des trois candidats » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

a) Grandeville : le chef d'orchestre

À Grandeville, la métropole est impliquée sur les questions de logement et d'habitat. Déléataire des aides à la pierre depuis 2006, elle a contribué en 2013 à hauteur de 15,17 milliards d'euros d'aides à la pierre contre 20,2 milliards d'euros reçus de l'État et 2,53 milliards d'euros versés par Action Logement¹. En contrepartie de ces garanties d'emprunt consenties, la métropole bénéficie de réservations dans le parc HLM : 17% dans la ville-centre de Grandeville (dont environ 400 logements dans des programmes neufs chaque année), la commune ne détenant que 3% des logements réservés. Le service habitat de la métropole compte près de dix personnes. Leur fonction est de reloger sur son contingent les ménages concernés par le renouvellement urbain et les opérations d'intérêt général, les personnes victimes de saturnisme et les fonctionnaires intercommunaux. Si la métropole ne trouve pas de candidats parmi ces publics, elle remet à disposition le logement aux services municipaux. En plus de ces interventions liées au principe de réservation, la métropole et les communes agissent sur la chaîne d'attribution à plusieurs niveaux : elles enregistrent les demandes de logement dans le fichier commun de la demande créé en 2012, et servent de guichet d'accueil du public et d'enregistrement ou de renouvellement des demandes. Dans le cadre du Plan local de l'urbanisme et de l'habitat (PLU-H²), elles organisent des instances locales qui assurent une mission d'observatoire du logement social : elles produisent des statistiques et des analyses sur la demande de logement, l'occupation sociale et les quartiers de la politique de la ville. Elles impliquent les centres communaux d'action sociale, les services de l'État, les bailleurs sociaux et les associations. Ces instances s'appuient aussi sur des commissions *ad-hoc*, dont le but est de suivre les situations prioritaires susceptibles d'intégrer directement le logement social – ce sont les commissions prioritaires d'accès au logement social –, d'identifier les ménages à positionner lors de la livraison de programmes neufs ou acquis-améliorés – ce sont les commissions locales d'orientation des attributions – et de prévenir les impayés de loyer et / ou les expulsions. Certaines instances ont instauré d'autres groupes de travail traitant de problématiques spécifiques. Il s'agit avant tout de lieux de mutualisation des connaissances et des informations sur les dossiers des demandeurs.

« L'idée, c'est que les partenaires remontent des situations du territoire où il y a une priorité, ou une urgence particulière ou besoin d'un diagnostic partagé de la situation, et dans le cadre de ces instances, si le ménage est jugé prioritaire, il va... Ben chacun contribue... Tous ceux qui sont potentiellement pourvoyeurs d'offres... Voilà. Ils débloquent la situation » (*Fatiha, associations des bailleurs de Grandeville, 21/10/2014*).

¹ Ce montant concerne le financement des logements PLUS et PLAI. Il exclut le financement des logements PLS et des logements construits dans le cadre du programme de rénovation urbaine. On constate par ailleurs que la participation de l'EPCI s'est réduite depuis 2009 (date à laquelle elle s'élevait à 25 milliards d'euros).

² Le Plan local d'urbanisme et de l'habitat est un outil juridique qui régit le droit des sols sur le territoire métropolitain à partir des grands objectifs définis en matière de développement économique d'habitat et d'environnement. Il intègre désormais la politique de l'habitat.

Organisées au niveau de la commune, ces commissions nourrissent les réflexions des Conférences communales du logement quand elles existent, et plus généralement de la Conférence d'agglomération de l'habitat. C'est dans ce cadre qu'a par exemple été élaborée la charte de peuplement et des attributions de Grandeville en 2000. Signée par la métropole, les communes, la préfecture et l'association des bailleurs sociaux du département, elle est réactualisée en novembre 2005 par un groupe de travail municipal « *attributions et peuplement* », et rebaptisée charte partenariale d'accès au logement pour tous. Ses objectifs sont les suivants : « *garantir l'accès à un logement décent pour tous* », « *contribuer à la cohésion sociale par le logement à l'échelle de la ville, de l'arrondissement et du quartier* », « *continuer à veiller dans les attributions aux équilibres de peuplement de chaque programme* », « *favoriser la mobilité résidentielle* ». Plus largement, ces commissions partenariales remplissent deux fonctions : elles permettent d'échanger sur les situations des ménages et de partager les priorités d'attribution. Les exemples ci-dessous en rendent compte (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Observations de deux commissions locales partenariales à Grandeville

Journal de terrain n°16, observation au sein de la commission des prioritaires de V*, agence A1, 27/01/2015, 14h

La commission de V* (située en première couronne de Grandeville) débute à 14h à la mairie. Je m'y rends sur invitation d'Eléna, une adjointe de territoire de l'office HLM. Elle est accompagnée de la chargée d'attribution qui gère la commercialisation du nouveau programme. La réunion est organisée en deux temps.

La première partie est consacrée à la présentation des deux programmes de logements livrés au printemps (l'un construit par l'office A, l'autre par une ESH du territoire). La seconde partie de la réunion consiste à examiner et positionner les candidatures amenées par les différents acteurs présents autour de la table : la représentante du service logement de la ville, la représentante du service logement de la métropole en charge de la gestion des réservations sur le neuf, une conseillère municipale (par ailleurs administratrice de la CAL de l'office), plusieurs membres d'associations, de foyers de jeunes travailleurs et de centres d'hébergement d'urgence, et deux représentants de collecteurs d'Action Logement. La réunion est animée par une personne tierce, recrutée par le service logement de la métropole, et spécialisée sur les questions territoriales et d'habitat. Les représentants des bailleurs sortent à l'issue de la première partie : « *on se met d'accord sur les candidats en deuxième partie de commission* », explique Marie-Hélène du service logement. Présentée comme une étudiante en thèse intéressée par les questions d'attribution, je suis autorisée à rester lors de la deuxième partie de la réunion. À ce stade de la commission, il ne reste plus que les réservataires de logement. Les candidatures proposées par la préfecture sont examinées en premier : pour chaque logement réservé, un seul dossier est positionné, ce qui limite considérablement les discussions. Puis, sont étudiées les candidatures des personnes proposées par la ville et les collectivités territoriales. Les membres de la commission s'accordent sur la hiérarchisation des dossiers : pour chaque logement, un titulaire et des suppléants sont désignés. C'est l'occasion pour la représentante de la ville de définir des profils prioritaires et de préciser des critères de classement : « *Il faut faire jouer l'ancienneté ici. On doit éviter que l'urgence ne passe toujours devant l'ancienneté* ». Les représentantes d'associations, de foyers et de CHRS prennent la parole en fin de commission lorsqu'il est question des accords collectifs. Sept situations sont présentées de personnes jugées autonomes et devant quitter les résidences sociales. Les intervenantes rappellent la distinction entre les accords collectifs et le flux – « *le flux, ce sont des ménages qui vont bien alors que les accords co, c'est quand même très fragile !* », affirme l'une d'elles – avant de faire remonter des difficultés liées à ces dispositifs : « *la délégation en flux est plus importante mais du coup les logements pour les accords co sont moins nombreux* », « *ces dispositifs fonctionnent en tuyaux d'orgue et sont bouchés* ».

Journal de terrain n°17, observation au sein de la commission locale d'orientation des attributions de M*, agence A3, 28/02/2015

Il est 14h45. J'accompagne Ana, responsable de territoire de l'agence A3, et Lucie, chargée d'attribution, à la commission locale d'orientation des attributions de M*, une petite ville située à la périphérie de Grandeville. « *C'est une mairie avec laquelle on n'a pas l'habitude de travailler. On a très peu de logements sur cette commune et l'équipe municipale a été complètement renouvelée aux dernières municipales. On a eu des échanges un peu tendus avec le maire* », prévient la responsable. Les priorités de la mairie sont connues : les mutations, les habitants de la commune et les salariés.

Nous entrons dans la salle du conseil municipal. Quelques tables sont regroupées au milieu de la pièce. Les représentantes de la mairie prennent place face aux représentantes du bailleur et du collecteur. Je m'assieds près d'Ana. Nous faisons un tour de table. Face à moi, une fonctionnaire du service logement de la ville, une élue en charge de la famille et de la cohésion sociale, une représentante du conseil communal d'action sociale et une représentante d'un collecteur d'Action Logement. Les participantes ne se connaissent pas, elles n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Cette commission est d'abord l'occasion de faire connaissance et d'échanger de vive voix. Elle permet également de partager des informations sur le fonctionnement du système d'attribution, de faire le point sur les dossiers proposés pour la commission d'attribution de logement et de se mettre d'accord sur des éléments pratiques, comme la date d'envoi des convocations pour les commissions. L'élue interpelle les deux représentantes du bailleur sur le cas de monsieur X, déjà locataire HLM à M* : « *on ne peut vraiment rien faire pour lui ? Ce monsieur a une sclérose en plaque bien avancée. Il habite au premier étage sans ascenseur, ça fait vraiment de la peine, il dépérit* ». Lucie connaît la situation : elle a rencontré le candidat mais il dépasse les plafonds de ressources du logement social. Il ne peut donc obtenir un nouveau HLM. La représentante du service logement abonde dans son sens en rappelant les règles d'éligibilité au logement social : « *ce monsieur est entré dans le parc social quand il pouvait y prétendre, mais aujourd'hui il ne peut plus aller que dans le privé au regard de ses ressources. Il dépasse même le plafond PLS* ». Elle invite également le bailleur et la représentante du collecteur d'Action Logement à leur fournir les noms des candidats positionnés pour « *sortir des statistiques pour le maire sur le nombre de **[habitants de la ville], de familles et d'enfants* ».

b) Miville : un acteur pivot

« *On est en face d'un EPCI qui maîtrise sa stratégie de peuplement d'A à Z, qui a les aides à la pierre. Ça, c'est quand même le nerf de la guerre. Qui a après, voilà, la délégation des bailleurs pour gérer la demande, les primo-demandes, et qui a aussi pour tout ce qui est dispositifs d'urgence, dans son volet, les aides d'urgence et le FSL* » (Laura, DDTM de Miville, 30/10/2012).

À Miville, les services municipaux occupent une position centrale dans les politiques locales du logement social et des attributions. L'agglomération a élaboré un programme local de l'habitat permettant une contractualisation avec chaque commune et chaque bailleur « *des objectifs de production, de gestion et d'équilibres de peuplement* »¹. Ce PLH prévoit la production annuelle moyenne de 4 500 logements répartis proportionnellement en fonction de la taille des communes. Chaque opération doit comporter 50% de logements aidés, dont 25% de locatifs sociaux et 25% de locatifs intermédiaires (PLS) et / ou d'accessions aidées. Chaque commune doit construire du logement social et participer à l'effort de relogement des publics prioritaires définis dans le PDALPD : elles sont chargées de la gestion du contingent préfectoral

¹ Entretien avec Irène, responsable du service logement de l'EPCI, 28/02/2012.

qui leur a été délégué par convention et sont tenues de consacrer 30% de leurs attributions aux personnes défavorisées. Enfin, les gestionnaires du logement social s'engagent à respecter les règles et les instruments forgés au niveau intercommunal.

Le rôle central de l'intercommunalité est indissociable du poids financier qu'elle représente dans la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat. Depuis la fin des années 1990, l'EPCI détient en effet la délégation du Fonds de solidarité logement (FSL) et est délégataire des aides à la pierre : « *Quand l'État met un euro, l'agglo en met en moyenne cinq sur la table pour la construction d'un logement, donc bien évidemment ça nous donne aussi, y compris vis-à-vis des services de l'État, une certaine légitimité à agir* », explique ainsi Christian, élu au logement de Miville et président de l'office public intercommunal¹. En 2005, l'État apportait seulement 32,5 millions d'euros pour la politique de l'habitat quand l'instance intercommunale en apportait 165 millions d'euros. Pour l'élu, elle est « *l'autorité administratrice du logement, c'est-à-dire que sur notre territoire, on est à la fois l'État, le local, le département* »². Ces exigences expliquent le nombre réduit de bailleurs sociaux sur le territoire : les organismes locaux « *qui ont suffisamment de patrimoine à l'échelle de l'agglo pour accepter une contractualisation globale* »³ sont privilégiés.

« Pour avoir droit au financement, il faut passer par toutes les autres... Il y avait une des communes qui n'avaient pas signé le PLH – personne ne peut obliger une commune à signer les conventions, elle voulait faire du logement social pour se mettre en règle avec ces 20% [objectif de la loi SRU], elle voulait faire des PLS. On a dit "Ah non ! Tant que vous ne ferez pas de PLAI ou de PLUS, vous n'aurez pas de PLS". On est aussi l'État sur notre territoire donc on leur a dit "non, vous n'aurez pas l'agrément PLS ! Vous ne prendrez pas un faux nez pour arriver à faire du logement social !" Et donc ça, ça se contractualise, et c'est le tout qui est à prendre ou à laisser. [...]

C'est du protectionnisme ?

Non, non, ce n'est pas du protectionnisme. On se protège d'opérateurs qui ne respecteraient pas les règles. Moi, il se trouve que j'ai beaucoup travaillé pour les nationaux et je sais comment ils fonctionnent. Quand les gens que je connais me disent "tu me connais, je suis le directeur de la SNI"⁴, je dis "oui mais je connais la Caisse des dépôts, t'es là aujourd'hui, t'es ailleurs demain et ta parole elle n'engage que toi, elle n'engage ni la Caisse des dépôts, ni la SNI". Aujourd'hui, il faut développer. Demain, il faut vendre. Nous, on contractualise des politiques, et des politiques de long terme » (Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012).

Le processus d'attribution est segmenté en deux étapes bien distinctes : le traitement des demandes et l'envoi des propositions sont confiés aux communes de l'agglomération, d'une part ; l'instruction et la sélection des dossiers sont remis aux bailleurs sociaux, d'autre part. Les fonctionnaires du service habitat social de Miville transmettent au bailleur le dossier d'un

¹ Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

² Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

³ Entretien avec Irène, responsable du service logement de l'EPCI, 28/02/2012.

⁴ La Société nationale immobilière (SNI) est le premier bailleur de France et est une filiale de la Caisse des dépôts, qui contribue au financement du logement social.

candidat pour un logement vacant. Leur tri repose sur un système de classement de la demande défini par les acteurs locaux (élus, bailleurs sociaux), formalisé dans une grille de cotation de la demande¹ (document 2.4). Les agents HLM n'interviennent que dans un second temps : ils organisent l'accueil des candidats désignés ; ils font les visites de logement et instruisent les dossiers pour le passage en commission d'attribution. Selon les informations recueillies, le président de la commission décide de l'attribution du logement, du report ou de l'ajournement du dossier (figure 2.1). Seule la gestion des mutations est laissée à la discrétion des bailleurs sociaux. Comme l'explique Rozenn, directrice de la commercialisation au sein de l'ESH D de Miville, cette configuration allège considérablement le travail du bailleur.

« En termes de quantité de travail, c'est plus confortable, c'est une évidence. Ça nous simplifie. Pourquoi ? Parce que le candidat est positionné, on n'a pas à faire de recherches dans le fichier selon des critères qui tiennent compte de l'ancienneté de la demande, du caractère prioritaire, etc. Tout ça, ce travail est fait parce qu'il y aussi le *scoring* qui aide beaucoup. Ça c'est une évidence » (Rozenn, directrice de la commercialisation de Miville, ESH D, 15/10/2013).

Ce mode de fonctionnement est valorisé comme un moyen efficace de lutter contre les discriminations et les inégalités de traitement², dans un domaine où les contrôles sont rares³. Mais il est aussi perçu comme un frein à l'autonomie des bailleurs⁴ : il réduit considérablement leurs marges de manœuvre et limite d'autant leurs capacités d'action en matière de maîtrise du peuplement. Très spécifique à Miville, il est le fruit d'une histoire longue⁵ (document 2.5).

¹ La cotation de la demande a été mise en place à Miville dès la fin des années 1950 : « Ce n'est pas une priorisation dans l'absolu, ce n'est pas une priorisation selon un décret national. C'est une priorisation locale, cette priorisation, elle a changé au fur et à mesure des contingences locales, c'est-à-dire que notre priorisation et nos critères sont aussi fonction de notre environnement. Ça n'a rien de moral, ou... C'est un moment donné avec l'ensemble des partenaires qui sont autour de la table, on se donne des critères de priorité et on classe ces critères de priorité mais ça ne veut pas dire qu'ils sont inscrits dans le marbre » (Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012).

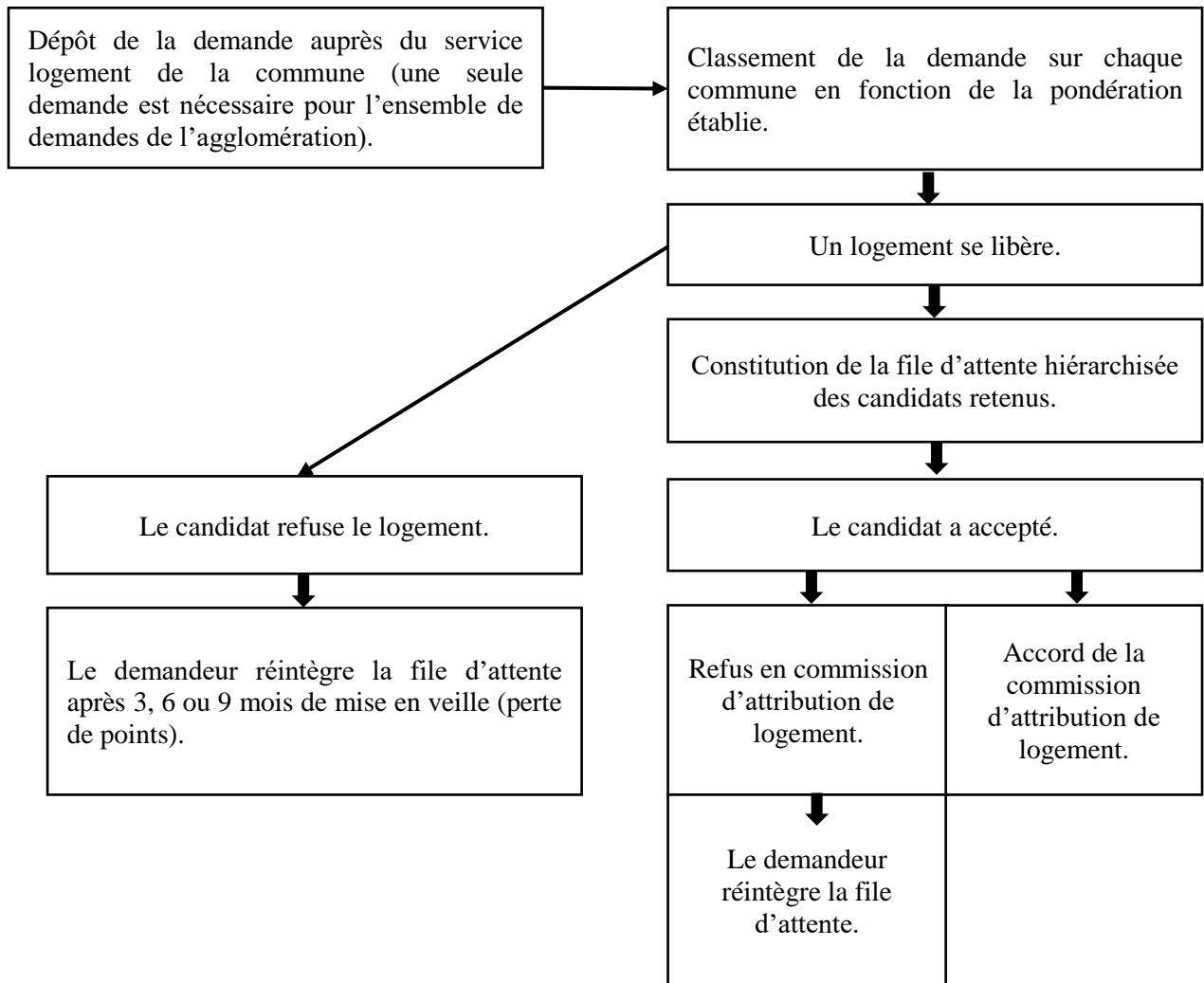
² HALDE, *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*, op. cit.

³ « La MIILOS [Mission interministérielle d'inspection du logement social], elle contrôle que chaque bailleur fait les choses légalement, elle ne contrôle pas qu'il y a équité entre les bailleurs, elle ne va pas aller voir, la MIILOS, que si on laisse les bailleurs piocher dans la file d'attente il y en a comme par hasard qui vont piocher les bons candidats par rapport à d'autres. C'est incontrôlable ce genre de choses », souligne Colette, responsable de la direction habitat social de Miville (02/11/2012).

⁴ « L'Union sociale pour l'habitat, par exemple, pendant très longtemps et encore maintenant, trouve qu'à Miville les organismes ont perdu leur liberté » (Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012).

⁵ D'après les archives municipales de Miville consultées en 2013.

Figure 2.1. Le fonctionnement de la filière d'accès au logement social de Miville¹



¹ Réalisation personnelle, 2016.

Document 2.4. La grille de cotation de la demande de Miville, 2013

La grille de cotation favorise l'accès au parc social des personnes sans logement et en situation de grande précarité. Notons que les personnes en CDI à temps partiel ne bénéficient d'aucun point de priorité au titre de la précarité. Ces critères généraux représentent 70% de la pondération totale. Ils sont complétés par des critères communaux représentant les 30% restants. Leur définition est laissée à la discrétion des municipalités¹.

Absence de logement ou besoin urgent de logement	9 points
Charge résiduelle	
Charges comprises entre 30 et 35%	4 points
Charges supérieures ou égales à 35%	6 points
Précarité	
CDD, stage Intérim	4 points
Chômeurs ou RSA	8 points
Conditions de ressources	
Ressources inférieures ou égales à 40%	6 points
Ressources comprises entre 40 et 60%	0 point
Ancienneté	
De 1 à 12 mois	1 point par mois
De 13 à 24 mois	1 point par mois
Au 25 ^e mois	30 points
Délai dépassé	25 points
<i>Au-delà du délai dépassé = point de la demande au délai dépassé + 1 point par mois d'ancienneté acquise.</i>	
Quotient familial	6 points
Si quotient familial < au quotient familial de référence	

Document 2.5. La genèse de la grille de cotation de la demande de Miville

Les procès-verbaux de la commission unique d'attribution conservent la trace des différents barèmes retenus pour classer les demandes de logement depuis la fin des années 1950. La première grille de cotation, rappelée dans une note de 1971, met l'accent sur les conditions de logement : le surpeuplement (surface disponible par personne), la cohabitation, l'insalubrité (humidité, hygiène, manque d'ensoleillement ou d'aération) et l'inconfort (eau, électricité, chauffage) sont les priorités. C'est le mal-logement qui octroie le plus de points. Pour les loyers supérieurs à 3 000 francs, le taux d'effort est calculé : au-delà de 18%, il confère des points de priorité. L'éloignement domicile-travail et l'ancienneté d'inscription sont également prises en compte. Enfin, certains groupes sont ciblés, comme les bénéficiaires d'allocations familiales (six points de priorité).

¹ « Alors il y a des communes qui ont délibéré pour l'utilisation des critères communaux et il y en a d'autres qui ont fait un règlement sans délibération en disant par exemple, ben si je réside sur la commune, c'est tant de points, si je réside et je travaille ça va être tant de points, etc. Mais ça je vous dis, mais je ne l'ai jamais vérifié puisque de toute façon ça ne nous regarde pas. Moi en tant que service habitat de l'agglomération, ça ne me regarde pas parce que ce sont des critères communaux, et chaque commune est libre de pondérer la demande comme elle veut, selon ces trois critères, comme elle le souhaite, et le règlement d'une commune n'est pas le même sur une autre commune » (Jeanne, service habitat de l'agglomération, 15/01/2013).

P_O_I_N_T_S		MODE DE CODIFICATION - (VILLE)	
1*) - Peuplement au Mètre Carré			
10 Mètres Carrés.....	0	Insalubrité : Type humide	4
9 à 10 mètres carrés.....	2	Insalubrité : Humide	2
8 à 9 mètres carrés.....	4	Insalubrité : Pas humide	0
7 à 8 mètres carrés.....	6	Insalubrité : Pas de soleil	3
6 à 7 mètres carrés.....	8	Insalubrité : Très peu de soleil	2
5 à 6 mètres carrés.....	10	Insalubrité : Partiellement ensoleillé	1
4 à 5 mètres carrés.....	12	Insalubrité : Ensoleillement normal	0
3 à 4 mètres carrés.....	14	Insalubrité : Pasage total	3
0 à 3 mètres carrés.....	16	Insalubrité : Logement (très peu aéré)	2
		Insalubrité : Aération insuffisante	1
2*) - Eloignement		Insalubrité : Aération normale	0
5 à 10 Kilomètres.....	1	Insalubrité : Insaisissable ou très éloigné	3
10 à 15 kilomètres.....	2	Insalubrité : Installation défectueuse et commune (W. S.)	2
15 à 25 kilomètres.....	3	Insalubrité : Commune à plus de deux ménages	1
25 à 40 kilomètres.....	4	Insalubrité : Normaux	0
40 à 50 kilomètres.....	5	Insalubrité : Absence d'évacuation	3
+ de 50 kilomètres.....	6	Insalubrité : Stagnation devant les cuisines	2
Ancienneté dans la situation, par année.....	1	Insalubrité : Evacuation normale	0
3*) - Transport			
collectif.....	1	Insalubrité : Dans la rue	3
individuel.....	2	Insalubrité : Dans la cour ou dépendances	2
		Insalubrité : A l'étage ou au 1/2 étage	1
4*) - Loyers supérieurs à 3 000 Fra		Insalubrité : Dans le logement	0
- de 18 % des ressources.....	0	Insalubrité : Pas d'installation	1
de 18 à 20 % des ressources.....	2	Insalubrité : Installation	0
de 20 à 22,5 % des ressources.....	4	Insalubrité : Pas de conduit de fumée ni autre	3
de 22,5 à 25 % des ressources.....	6	Insalubrité : moyen de chauffage	2
de 25 à 28 % des ressources.....	8	Insalubrité : Conduite en nombre insuffisant	1
de 28 à 31 % des ressources.....	10	Insalubrité : Conduite en nombre suffisant	0
de 31 à 34 % des ressources.....	14		
de 34 à 37 % des ressources.....	14		
+ de 37 % des ressources.....	16		

En mars 1982, les critères d'attribution sont remaniés¹. Les priorités liées aux mauvaises conditions de logement sont inchangées, à l'exception de la cohabitation dont la définition est précisée et la priorité diminuée. En revanche, la nouvelle classification met davantage l'accent sur les publics spécifiques. De nouvelles catégories sont créées : les personnes atteintes de handicap et les familles monoparentales remplacent le groupe plus vaste des allocataires de la CAF. Les personnes vivant en foyer, maison de retraite et hôpital sont également prioritaires, la fin de prise en charge par ces institutions ouvrant aux ménages des points supplémentaires. Ces « points de sorties », instaurés pour faciliter la réinsertion sociale des individus, seront peu à peu étendus aux foyers de jeunes travailleurs (FJT) et aux personnes vivant dans des résidences sociales. La grille de pondération de 1988 révèle de nouvelles modifications : le calcul de l'ancienneté est révisé ; la catégorie cohabitation est remplacée par celle d'hébergement; des points de réinsertion sociale sont attribués de façon systématique aux personnes hébergées en foyer, meublé, maison de retraite et FJT, aux personnes hors établissement signalées par des assistantes sociales ou lorsque le demandeur perçoit le revenu minimum d'insertion (instauré en 1988) et est engagé dans un projet d'insertion. Enfin, les critères d'insalubrité et d'inconfort définis dans l'immédiat après-guerre sont simplifiés.

¹ D'après une note du service logement de Miville sur le mode de codification, datée de juin 1983.

<u>CRITERES DE COMMISSION</u>	
<u>POINTS SYSTEMATIQUES</u>	
<u>- Ancienneté de la demande</u>	
- 1ère année par mois	1 point
- à compter de la 1ère année par mois	2 points
- le renouvellement n'est effectué de date à date sur convocation adressée aux demandeurs	
- demande non renouvelée : dossier annulé après relance	
- lorsque le demandeur souhaite mettre sa demande en attente, l'attribution des points d'ancienneté est bloquée après deux ans d'inscription	
- lorsque le demandeur a possibilité de bénéficier d'une autre inscription (filiale employeur) il se verra retirer : - 3 points	
- exigence de l'organisme réservataire	
<u>- Éloignement domicile-travail</u>	
- éloignement du domicile par rapport au lieu de travail situé à Rennes et hors district	3 points
<u>- Réinsertion sociale</u>	
- RMI à l'inscription	4 points
- API à l'inscription	5 points
- RMI avec projet d'insertion	5 points
- API avec projet d'insertion	5 points
- lorsque l'établissement signale la fin de prise en charge ou la sortie possible	+ 6 points
<u>- Sortie de logement spécifique ou préalable</u>	
	6 points
- hébergement en foyer ou foyer éclaté F.J.T., hôpital, maison de retraite	
- meublé, suberge de jeunesse, hôtel, S.S.F., caravan, tentes, DIF	
- lettre de congé, venue obligatoire	

<u>- Pourcentage d'urgence favorisée</u>	
- de 25 à 35 %	6 points
- plus de 35 %	12 points
<u>- Refus</u>	
- tout refus entraîne - 12 points	
- sauf par décision de la Commission (exemple cas de force majeure)	
<u>POINTS A RETENIR PAR LA COMMISSION</u>	
<u>EN PRESENTATION DU DOSSIER PAR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX</u>	
<u>1 - Problème de santé</u>	
- rapprochement des équipements	
- logement mal adapté (étage)	
- validité des rapports et examens médicaux par la D.M.S. après contact pris avec la médecine traitant	
<u>2 - État matrimonial</u>	
- sur présentation de l'acceptation de la Préfecture	
<u>3 - Situation de séparation</u>	
- éclatement du couple	
- hébergement (famille hébergée avec enfants ou étant hébergée chez une famille avec enfants)	
<u>4 - Protection de l'enfance</u>	
- situation de danger	
<u>5 - Urgence sociale</u>	
- famille hébergée avec enfants ou étant hébergée chez une famille avec enfants	
<u>6 - Urgence à régler</u>	
- expulsion, arrêt de péril, relogement dans le cadre d'une opération d'urbanisme	
- examen en Commission	
<u>7 - Datas (examen en Commission)</u>	
- Acceptation possible de relogement sur présentation d'un plan d'apurement et de l'engagement d'un suivi social	
- Propriétaires en difficultés	

Cette gestion atypique des attributions s'appuie sur un ensemble de commissions au niveau local et intercommunal, qui permettent aux bailleurs sociaux, à la métropole et aux communes de se rencontrer régulièrement (une à deux fois par mois). Ces liens étroits entre les partenaires du système local HLM de Miville tiennent d'abord au volontarisme politique des élus en matière d'habitat et à la continuité des programmes publics, elle-même liée à la remarquable stabilité des équipes dirigeantes de Miville depuis 1945. Deux maires se sont en effet succédé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le premier, représentant de la droite chrétienne, « *était capable d'imposer ses exigences, même à de grands services de l'État, et avait aussi une sensibilité sur l'accès des populations à l'habitat et donc sur la nécessité d'une certaine transparence et d'une certaine équité* », « *c'est quelqu'un qui est sur la qualité urbaine, sur la mixité, et qui avait déjà des exigences* »¹. Le second était membre du Parti socialiste. Comme le premier, il a été à l'initiative de nombreux projets d'aménagement du territoire. Sur le volet des attributions, l'interventionnisme des collectivités s'est également manifesté très précocement. Dès le milieu des années 1950, un fichier commun de la demande a été mis en place. Partagé par les organismes HLM et la ville, il a permis de centraliser, classer et hiérarchiser les demandes déposées à l'échelle du territoire. Le service habitat social de Miville,

¹ Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

anciennement appelé bureau du logement¹, est devenu l'unique lieu d'enregistrement des demandes.

« C'est une compétence tout-à-fait locale de dire “*le logement social, c'est notre affaire !*” puisque les gens quand ils ont des problèmes de logement, qui est-ce qu'ils vont voir ? Pas le préfet mais les élus... Donc les élus municipaux sont sans cesse – comme Miville, comme d'autres villes, qui avaient de gros problèmes après la guerre – interpellés par les citoyens sur le problème du logement et donc la municipalité démocrate chrétienne, centriste, enfin catho, et une adjointe aux affaires sociales, qui était effectivement très sociale et qui a porté ce dispositif, qui a été de dire ben qu'au moins les gens aillent dans un seul endroit quand ils ont un problème de logement. Et puis ça a cheminé vers quelque chose de plus intégré dans le sens où je pense que cette personne aux affaires sociales, qui était aussi en lien avec un milieu associatif local souvent, catho mais pas seulement [...] qui constatait quand même que les bailleurs, ben spontanément ils prenaient plutôt les gens qui payaient, donc la ville était sollicitée, la ville et les associations, elles étaient sollicitées par des gens qui n'avaient pas de logement parce qu'ils n'avaient pas les moyens ! Donc l'idée qu'on ne peut pas laisser les bailleurs... » (*Colette, responsable de la direction de l'habitat social de Miville, 02/11/2012*).

Lors de la mise en place de ce système de guichet unique, l'objectif affiché était triple. Il s'agissait à la fois d'éloigner le demandeur du bailleur, de partager les responsabilités de l'attribution et d'améliorer la connaissance municipale de l'occupation du parc HLM. Ci-dessous, un extrait d'un courrier adressé par le maire de Miville au président de la caisse d'allocations familiales (réservataire de nombreux logements sociaux destinés à des catégories de publics spécifiques comme les familles monoparentales) en 1955 rend bien compte de ces motivations.

« Il est indispensable de constituer un fichier unique de tous les candidats à un logement HLM et auquel il serait fait appel lors des attributions. La municipalité serait d'accord pour que ce fichier soit tenu par le service municipal du logement, dont le rôle devrait toutefois se limiter au classement des demandes transmises par les organismes constructeurs, lesquels doivent rester les seuls habilités à recevoir les demandes des intéressés et à décider de l'attribution des logements [...] La constitution d'un fichier unique permettrait aux organismes HLM de se décharger d'une partie importante de la gestion des demandes et de ne pas être à l'origine du classement des demandes d'HLM. Cela leur permet également d'accroître la base de leur clientèle potentielle. L'atout était de taille pour les organismes : ils n'avaient plus aux yeux du public l'entière responsabilité du classement des candidats dans les listes d'attente et conservaient pourtant à part entière la liberté d'attribution. Pour la municipalité, l'enjeu était également considérable. La constitution d'un fichier unique, géré par le service du logement de la mairie lui permettait d'avoir une source d'informations non négligeables d'une part sur la structure sociale des demandes et d'autre part sur les politiques d'attribution faites par les organismes HLM » (*courrier adressé par le maire de Miville au président de la caisse d'allocation familiale, 09/08/1955*).

¹ Ce service était situé à l'hôtel de ville avant d'être transféré dans les bâtiments de l'ancien bureau du service d'action sociale de Miville. C'était une manière d'inscrire la politique du logement social dans les politiques sociales : « *Les problèmes de logement présentent un aspect social et conduisent généralement à des enquêtes. C'est en raison de ces analogies avec les tâches du bureau d'aide sociale que la municipalité a jugé utile d'y transférer le bureau du logement* » (extrait du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 23/11/1962). C'était aussi un moyen d'éloigner le service logement du pouvoir politique et ainsi de limiter les interpellations des citoyens envers les élus.

Pour opérer le rapprochement entre l'offre et la demande de logement, une commission unique d'attribution a été créée au début des années 1960 sur initiative de l'élue en charge des affaires sociales. Elle réunissait tous les mois les représentants des organismes HLM, de la caisse d'allocations familiales et de la commune pour définir et réviser les règles de pondération des dossiers. Elle examinait les listes de candidats préparées par le bureau du logement et émettait des propositions de logement. L'enjeu était d'améliorer la transparence du système d'attribution en rendant collégiale la sélection des dossiers. Ce mode de fonctionnement a produit du consensus autour des critères de priorité et a permis de créer des précédents dans l'analyse et la hiérarchisation des candidatures¹. Ce faisant, la commission unique d'attribution participait à l'élaboration d'une forme de jurisprudence : les professionnels élaboraient *in situ* des normes communes de travail, partageaient leur interprétation des règles et en fabriquaient de nouvelles à partir de l'accumulation de leurs expériences². Cette commission examinait également tous les refus émis par les commissions d'attribution des bailleurs sociaux. Ceux-ci devaient donc justifier leurs décisions devant l'ensemble des partenaires du système local, ce qui permettait un contrôle de leurs activités : il s'agissait « *d'éviter les dérives* »³ et d'homogénéiser les pratiques⁴. Pour la responsable de la direction de l'habitat social de Miville, l'objectif était d'abord pédagogique. Cette idée est reprise dans un rapport du centre d'études et de recherches urbaines et rurales de 1986.

« Par rapport à l'existence de commissions propres aux organismes HLM dans d'autres agglomérations, la commission unique d'attribution permet une certaine transparence des attributions dans la mesure où il existe un contrôle public permanent : la commission est généralement présidée par un élu du conseil municipal de la ville et est composée par ailleurs d'autres administrateurs des offices et sociétés HLM, ainsi que d'un représentant de la CAF et des foyers de réinsertion » (CERUR⁵, *Les processus de peuplement des quartiers d'habitat social. Mobilité résidentielle et territorialisation*, 1986, p. 43).

Au tournant des années 1990, plusieurs dysfonctionnements furent néanmoins mis au jour : « *On découvrait incidemment que quelqu'un avait eu une attribution par un bailleur alors que ce n'était pas nous qui l'avions faite, que ce n'était pas une mutation et que ce n'était pas du 1% non plus* », « *les bailleurs ne donnaient à la commission que les logements qu'ils n'arrivaient pas à louer par ailleurs* », explique la responsable du service habitat social de Miville⁶. Une note publiée en 1987 relevait ainsi que seuls 5% des logements de l'office public

¹ Les commissions en tant qu'instances décisionnelles sont analysées plus précisément dans le chapitre 3 de la thèse.

² WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*, p. 453.

³ Entretien avec Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 02/11/2012.

⁴ « *Les bailleurs ont des pratiques différentes et ces commissions sont importantes pour faire le point sur les documents à fournir notamment. Il s'agit d'être clair dans les instructions données aux agents. Il faut en outre que ce soit cohérent pour les usagers, que le bailleur ne demande pas une autre pièce que la direction de l'habitat* », explique Claire, cadre au sein de la direction de l'habitat social de Miville, après une commission locale (journal de terrain n°7, direction de l'habitat social de Miville, 07/12/2012).

⁵ Centre d'études et de recherches urbaines et rurales.

⁶ Entretien avec Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 02/11/2012.

HLM et 1,5% des logements de l'entreprise sociale pour l'habitat étaient attribués en commission unique d'attribution. Des pratiques de sélection et d'exclusion des bailleurs sociaux furent identifiées : ils « *tendent de plus en plus à n'agir qu'en gestionnaire et à rechercher des garanties, tout en rejetant sur la collectivité la prise en compte des "familles lourdes"* », peut-on lire dans une note de la cellule sanitaire et sociale de la ville datée de 1987¹. Cette question se posait avec d'autant plus d'acuité que les conditions de vie des ménages se dégradèrent, générant d'importantes tensions à l'entrée du parc social avec des files d'attente de plus en plus longues. Malgré un système de classement fondé sur des indicateurs de priorités socioéconomiques (revenus, situation socioprofessionnelle), des demandeurs en situation de précarité n'obtenaient pas de proposition de logement. Les délais d'attente augmentaient considérablement sur les petites typologies² et il devenait de plus en plus difficile de répondre à l'urgence sociale.

« Le système de droit commun était complètement engorgé par l'urgence. On ne traitait plus que les gens qui étaient dans l'urgence. Les gens qui avaient de l'ancienneté n'avaient jamais de propositions. Et en plus, il y avait quand même la difficulté de constater que bon nombre de gens qui arrivaient en tête de liste d'attente ne pouvaient pas aller dans le logement social classique. Alors pourquoi ? Ben parce qu'ils avaient des problèmes sociaux tels - endettement répété, problèmes de comportements, psy, etc. - que de toute façon les bailleurs sociaux ne pouvaient pas les accepter. Le logement social classique n'était pas forcément non plus la réponse à toutes les demandes. Il y a eu cette prise de conscience » (Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012).

Pour répondre à ces difficultés, l'administration développa son système informatique. Une interface rendant visible l'ensemble des mouvements au sein du parc HLM (mutations, réservations, demandes) fut mise en place. Une filière de relogement social prioritaire, appelée commission locale de l'habitat, fut également instituée. Créée en 1991, elle s'accompagna de la constitution d'un parc de logements spécifiques (agence immobilière à vocation sociale, résidences collectives) et de la mobilisation d'associations locales d'accompagnement des ménages défavorisés. L'objectif était de réussir à prendre en compte, à l'échelle du district³, les situations d'urgence afin de rendre effectif le droit au logement posé un an plus tôt par la loi Besson. Il s'agissait, en somme, de trouver des solutions de relogement aux « *prioritaires des prioritaires* »⁴. Placée sous l'égide de l'EPCI, cette commission constituait une forme de préfiguration des commissions de médiation DALO mises en place par la loi du 5 mars 2007, à ceci près qu'elle ne pouvait être saisie directement par le ménage mais devait être sollicitée par

¹ « Note sur les attributions », Cellule sanitaire et sociale-logement de la ville, 06/11/1987.

² « *Depuis quelques années, le nombre de demandes non satisfaites en instance ne cesse d'augmenter de façon alarmante : de 1 653 en 1980 à 2 927 en 1988, soit une hausse de 77%, et dans le même temps, le nombre de logements mis à la disposition de la commission unique d'attribution ne cesse de diminuer de façon tout aussi alarmante : de 931 en 1980 à 696 en 1988, soit une hausse de 25%* » (note de la cellule sanitaire et sociale-logement, 10/10/1989).

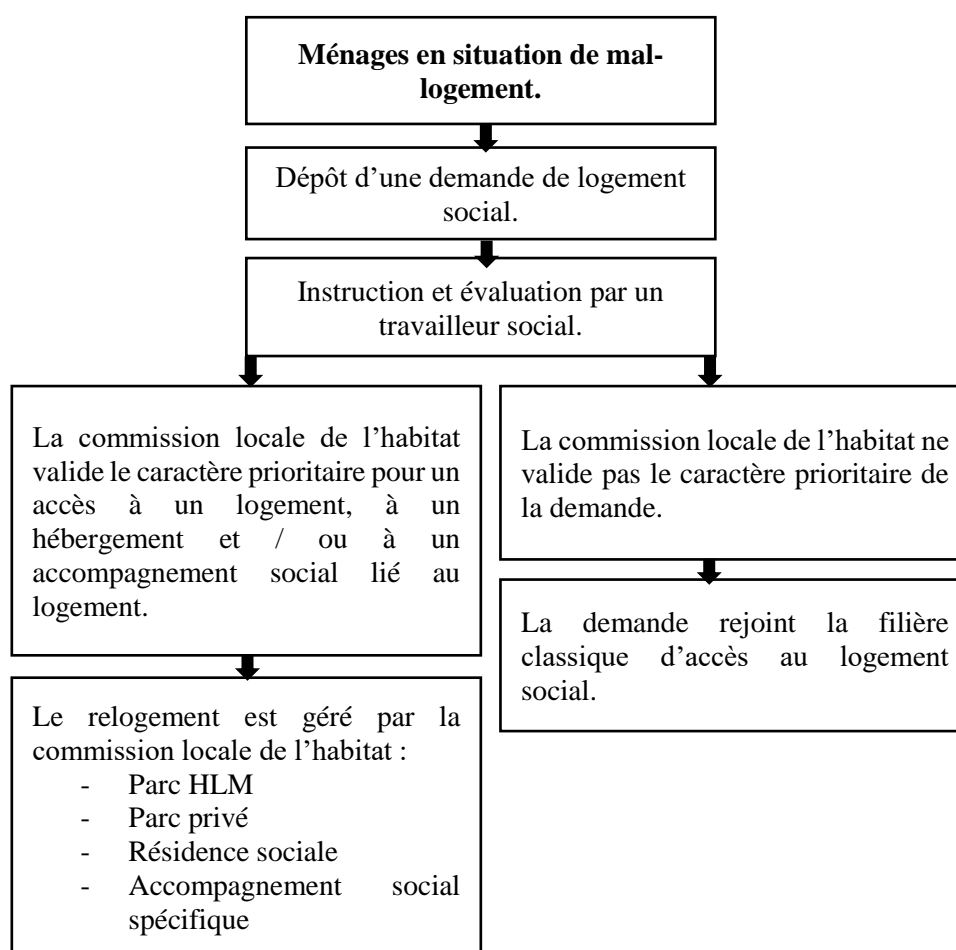
³ Ancienne division territoriale, précédent la structure intercommunale de Miville. Elle était composée de neuf cantons.

⁴ Entretien avec Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012.

un travailleur social : « *dans notre système, il faut passer par un filtre, le filtre c'est un travailleur social que ce soit le CDAS [centre départemental d'action sociale], la CRAM [caisse régionale d'assurance maladie, devenue caisse d'assurance retraite et de la santé au travail en 2010] ou une association spécialisée* », explique la responsable du service habitat de Miville¹. Aujourd'hui, la commission locale de l'habitat comprend des représentants de bailleurs sociaux et d'associations, des agents du service habitat social de la ville-centre, du conseil général et de la caisse d'allocations familiales. Elle est placée sous la responsabilité d'un ancien travailleur social, rattaché à l'EPCI, et se réunit toutes les deux semaines à l'hôtel d'agglomération pour analyser et évaluer les demandes de relogement social prioritaire émises par les travailleurs sociaux. Plusieurs orientations peuvent être envisagées : la remontée dans la file d'attente et l'entrée directe dans le parc social, l'accès au HLM en bail glissant ou en sous-location avec une association, le relogement dans des logements temporaires, en résidences sociales, en foyers de jeunes travailleurs ou en foyers de travailleurs migrants (figure 2.2). Les données fournies par l'institution montrent trois tendances : le nombre de dossiers examinés en commission a considérablement augmenté au cours des années 2000 (+20% en 2011) ; l'accès direct au parc HLM est de plus en plus fréquent (27% en 2011 contre 25% en 2010), tout comme le nombre de refus prononcés (19% en 2011 contre 17% en 2010).

¹ Entretien avec Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012.

Figure 2.2. Le fonctionnement de la filière de relogement social prioritaire de Miville¹



L'institutionnalisation de la politique locale de l'habitat de Miville s'est poursuivie dans les années 1990 avec la mise en place d'un protocole d'occupation du patrimoine social (POPS), qui a étendu le système d'attribution de la ville-centre à l'ensemble des communes de l'agglomération. À la fin des années 1990, la présélection des candidats est complètement retirée du giron de la commission unique d'attribution pour être déléguée aux fonctionnaires municipaux : « *l'idée, c'était de dire ben c'est important que les membres de la commission voient comment ça se passe, etc. [...] C'était pédagogique. Mais ce n'était pas possible du point de vue des demandeurs, avec l'augmentation de la demande, donc on a arrêté de faire ça* »². En 2000, une Conférence intercommunale du logement a été créée dans le cadre de la loi relative à la lutte contre les exclusions. En 2002, un accord collectif intercommunal est signé, qui fixe pour chaque organisme un engagement annuel de relogement de 30% d'attribution aux ménages prioritaires du PDALPD. Il maintient la gestion centralisée de la demande et la délégation de l'instruction aux communes. L'EPCI est garant de ces engagements. Il s'appuie pour cela sur

¹ Réalisation personnelle, 2016.

² Entretien avec Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012.

une commission de coordination¹ qui se réunit au moins une fois par an pour évaluer le fonctionnement du dispositif et le respect des objectifs fixés. Les obligations imposées aux maires portent cependant moins sur les moyens investis que sur les résultats obtenus : « *à partir du moment où ils respectent ses engagements, peu importe comment ils les respectent* », affirme ainsi Jeanne, qui travaille au service habitat de la métropole². Elle poursuit :

« Les attributions sont de la responsabilité du maire, donc si le maire veut déroger, il peut déroger. Il a le droit puisque c'est de sa responsabilité et que nous [*le service habitat social rattaché à l'EPCI*], on n'a pas de responsabilité. Si on avait la délégation... [...] Nous, on est là pour encadrer l'outil, le mode de fonctionnement, mais l'attribution est de la responsabilité du maire. À partir du moment où ils ont signé l'accord collectif intercommunal, il s'applique. À partir du moment où tous les critères sont respectés... Nous, c'est dans leurs attributions, il faut qu'elles fassent 30% à destination des publics du PDALPD. Il y a une évaluation annuelle qui est faite. Cette évaluation-là, elle nous permet de voir si les communes respectent bien leurs engagements. Jusqu'ici ça a toujours été respecté, il n'y a pas de dérives à ce niveau-là. Après sur les attributions en elles-mêmes, si un candidat qui a moins d'ancienneté est positionné avant un candidat qui a plus d'ancienneté, ça on n'a pas vraiment de rôle... On n'a rien juridiquement qui nous permet d'infléchir... On évalue l'accord collectif intercommunal. L'accord collectif, il dit que toute commune, tout organisme et le 1% logement doivent répondre au fait que 30% de leurs attributions doivent être faits à destination du PDALPD » (*Jeanne, service habitat de l'agglomération, Miville, 15/01/2013*).

Si les élus et les fonctionnaires municipaux doivent rendre compte de leurs activités en remplissant des tableaux de suivi et en effectuant des évaluations, aucune sanction n'est prévue en cas d'irrégularités. En tant que garant du dispositif, le service habitat de l'agglomération est administrateur de l'outil informatique et assure les formations auprès des techniciens et des élus locaux. Ce faisant, il peut accéder à l'ensemble des fichiers de demandeurs du territoire. Il a une vue globale sur l'ensemble des opérations réalisées par les bailleurs et les mairies. En revanche, il ne dispose d'aucun pouvoir de coercition sur les acteurs municipaux. Il ne peut imposer une décision et n'intervient que sous forme d'alertes : lorsqu'une anomalie est remarquée ou qu'un organisme fait remonter une difficulté avec une commune, l'EPCI peut convoquer le maire et les techniciens pour rappeler les règles et les objectifs poursuivis par le système.

« Le dernier que j'ai en date, c'est une autre commune, et c'était vraiment un discours qui était tenu par la commune qui était très dérangeant. Ils disaient qu'ils n'avaient plus de candidats sur leur liste. Ah là, ça tique, ça veut dire qu'il y a une liste parallèle. Donc là, on a vite pris les devants, on a rassemblé tout le monde et on s'est expliqué, parce que les organismes aussi... Des fois, on a des plaintes d'organismes, mais l'organisme n'est pas toujours très clair non plus, donc du coup en mettant tout le monde autour de la table, on a bien vu qu'il y avait un discours qui était ambigu, et de la part des uns et de l'autre. Donc

¹ La commission de coordination est constituée du président de l'intercommunalité, d'un représentant de l'État, d'un représentant du conseil général, de plusieurs maires des communes de l'agglomération, de deux représentants d'organismes HLM, d'un représentant titulaire d'un droit de réservation, d'un représentant d'association œuvrant dans l'insertion par le logement et d'un représentant d'association de locataires.

² Entretien avec Jeanne, service habitat de l'agglomération, Miville, 15/01/2013.

on a mis les choses à plat, on a remis les choses... On s'est expliqué et puis c'est reparti... »
(*Jeanne, service habitat de l'agglomération, Miville, 15/01/2013*).

L'instance intercommunale fixe « *un cadre qui s'adapte aux souhaits des communes : il y a un peu de bâton quand il faut, mais beaucoup de consensus et de partenariat* », explique Colette du service habitat social de Miville¹. Les communes restent de ce point de vue l'échelle de référence dans la mise en œuvre de la politique locale d'attribution. Leurs modes d'action varient en fonction des ressources, des moyens humains et matériels dont elles disposent. En effet, si certaines communes comme la ville-centre de Miville disposent d'un service dédié au tri et à la présélection des candidats, d'autres n'ont qu'un agent polyvalent pour la réalisation de cette tâche. Dans certains cas, l' élu reçoit directement les demandeurs ; dans d'autres, il ne s'implique pas et délègue la mission aux techniciens. Ces différences donnent lieu à des pratiques variées entre les communes de l'agglomération.

« Je reviens un peu au problème de fond qui est pour moi le problème de l'organisation. On n'est pas sur les mêmes échelles selon les communes. Quand on a un service dédié, il y a délégation, on le voit bien. On le voit bien à la ville de Miville. L' élu au logement ne reçoit pas les gens pour le logement. C'est la ville qui gère concrètement qui gère tout ça. Il y a un service dédié. Là où il n'y a pas la capacité à avoir le service dédié parce que structurellement ça n'a pas été fait comme ça...

Par manque de moyens ?

Oui, par manque de moyens, et puis c'est surtout que ça a pris beaucoup d'ampleur. Entre le moment où a été mis en place le système et maintenant, il y a eu un changement énorme sur les communes. Changement énorme en capacité de parc – les parcs ont vraiment augmenté – et puis la demande, la demande là aussi a augmenté. Et ça, je pense que c'est conjoncturel. C'est vrai pour pas mal de territoires. C'est un constat qu'on fait aussi ailleurs quoi. La demande n'a pas cessé d'augmenter » (*Jeanne, service logement de l'agglomération, Miville, 15/01/2013*).

Dans ce cadre, la contrainte politique est élevée : les marges de manœuvre des bailleurs sociaux sont fortement limitées au profit des services municipaux, en charge de la présélection des dossiers, qui occupent une place centrale dans l'architecture institutionnelle du système d'attribution.

c) Petiteville : un acteur périphérique

Par contraste, les collectivités interviennent à Petiteville de façon beaucoup plus marginale. L'EPCI n'est pas délégataire des aides à la pierre, leur gestion relevant toujours de la direction départementale des territoires. L'intercommunalité est cantonnée à un rôle de garant des emprunts auprès des bailleurs sociaux (garantie dont le montant est, de plus, moins élevé que dans la majorité des situations).

« *Éric (directeur général de l'ESH F) : Ils [les collectivités territoriales] n'ont pas pris de délégation des aides à la pierre. Ici, ils n'en ont rien à foutre du logement. Grosso modo, il*

¹ Entretien avec Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 16/01/2013.

ne faut pas que ce soit un vecteur d'emmerdement. Leur vision se résume à ça ! je dis des bêtises ?

Monique (directrice de la clientèle) : Heu en tous les cas, il y a un enjeu politique très lourd à travers le logement au niveau local. Ils ne sont pas engagés, mais ils font vivre ça comme un enjeu local. Ils ne sont pas engagés dans les dynamiques de l'habitat.

Éric : Mais quand on dit pas engagés, ce n'est ni engagés politiquement, ni engagés financièrement. On n'a aucun appui financier, mais c'est vrai aussi pour les OPH. Zéro subvention... Ni de l'EPCI, ni du Conseil général ! On est le seul département de France où le CG [conseil général] ne garantit pas nos emprunts à hauteur de 50% comme ils doivent le faire, mais 20% » (Éric, directeur général et Monique, directrice de la clientèle, ESH F de Petiteville, 13/11/2013)¹.

Le premier programme local de l'habitat élaboré à l'échelle de l'agglomération est, de plus, très récent : il a été mis en place en 2009. Il se focalise principalement sur des enjeux fonciers et est peu ambitieux sur la question des attributions². Enfin, le service habitat de l'EPCI n'est composé que d'un seul technicien, ce qui témoigne du caractère non prioritaire de cet enjeu dans la politique intercommunale. En matière d'attribution, l'accord collectif fixant les objectifs de relogement des ménages prioritaires est toujours départemental et n'a encore jamais été renouvelé. Le poids limité de l'EPCI contribue à produire un système local HLM fragmenté, dans lequel les bailleurs sociaux entretiennent des relations de compétition plus que de coopération. Un membre de la direction de l'OPH souligne, à cet égard, les difficultés rencontrées lors de la mise en place du fichier commun de la demande : censé faciliter les démarches des demandeurs de logement, l'outil a suscité de vives concurrences entre les organismes. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, Alexandre, directeur général adjoint en charge de la clientèle au sein de l'OPH, décrit ainsi les stratégies développées par les deux autres bailleurs du territoire pour conserver les candidatures les plus prisées, malgré l'obligation légale de partager les dossiers.

« La demande, elle, elle est bien partagée. C'est le SNE³. Alors après, sur les trois organismes, il y en a qui joue plus ou moins le jeu hein. Nous, dans les huit jours, c'est enregistré et tout est en ligne. Eux c'est plutôt, une fois que j'ai trouvé le client, enfin le logement à mon client, à ce moment-là seulement je commence à saisir les choses. Bon. C'est tout. Ils nous l'ont expliqué en plus. Les deux directeurs généraux ont été clairs là-dessus. Ils ne le font pas quoi. On a plutôt l'impression de se faire pigeonner. On comprend bien qu'on est un peu les dindons de la farce » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office HLM en charge de la clientèle, Petiteville, 29/11/2014).

¹ L'entretien s'est déroulé en deux temps. Il a d'abord été réalisé en présence du directeur général de l'entreprise sociale pour l'habitat et de sa directrice clientèle, avant de se poursuivre uniquement avec cette dernière.

² « Au niveau habitat, on a un Plan local de l'habitat, forcément, mais qui ne parle pas trop des profils sociaux, etc. Parce que c'était le premier. Il se basait surtout sur l'offre en logement disponible mais qui n'observe pas plus que ça les profils sociaux. Mais là, par contre, en 2015, il doit être renouvelé et il y a une perspective d'intégrer ces données-là, sur l'occupation sociale, donc pouvoir raccrocher vraiment donc l'offre disponible avec les besoins des personnes. Sinon, on a un décalage, ça crée de la vacance, et ça ce n'est pas bon non plus, même pour les bailleurs » (Charlotte, chargée de mission sur les politiques urbaines, EPCI de Petiteville, 30/01/2014).

³ Le système national d'enregistrement est le système national pour l'enregistrement des demandes de logement social.

Cela dit, l'EPCI de Petiteville s'est engagé depuis 2012 dans une réflexion autour de la question du peuplement dans les quartiers d'habitat social. Le service habitat de l'agglomération organise des groupes de travail avec l'État, les élus et les bailleurs sociaux sur les attributions. Il réalise un diagnostic territorial visant à identifier les fragilités sociales au niveau des territoires et établit une convention avec les professionnels du logement pour se procurer des données sur l'occupation du parc social. Il propose enfin la mise en place d'un observatoire de la demande social et d'une charte de peuplement à l'échelle intercommunale. Ces actions sont en cours au moment de l'enquête. Il s'agit pour l'EPCI de consolider le partenariat local en favorisant les échanges entre les différents acteurs du système. « *La collectivité, nous, on n'est pas là pour imposer un point de vue. Ce qu'on va faire, on va le faire ensemble quoi ! On le fera avec les bailleurs, on le fera avec les maires* » ; l'EPCI est « *une échelle un peu neutre qui peut être intéressante pour démêler des situations entre les bailleurs* », explique ainsi Charlotte, chargée de mission politiques urbaines au sein de l'EPCI¹. L'enjeu est également de s'affirmer comme le chef de file de la politique de l'habitat et de peser dans le partenariat local.

« Ça permettra aussi de taper un peu du poing sur la table face à l'État, de construire... À un moment, tu dis "*on a notre observatoire, on a ces chiffres, on a ces données, on a en plus l'observatoire de la demande qu'on n'avait pas avant*", donc voilà, face à tout ça, nous, on propose de... Tu vois, ça permet aussi d'avoir du poids. Après, nous, là, ça renvoie à d'autres questions. Ça renvoie à des questions politiques, d'avoir une vraie stratégie de l'habitat de notre collectivité. Qu'on ait un peu plus la main sur les financements par exemple [...] C'est un travail de longue haleine aussi. Il y a pleins de choses qui pourraient être faites mais il faudrait qu'il y ait une vraie volonté politique de tous les élus ici. Tu vois, que ma collègue, elle ait un vrai service habitat quoi ! Qu'il n'y ait pas qu'une personne à l'habitat. Parce que les trois quarts de son temps, c'est garantir les emprunts quoi. Bon après, il y a tellement d'autres thématiques sur lesquelles bosser. Ce n'est pas forcément le cas tu vois. Donc, ça c'est une volonté politique. Ça, ce genre d'étude, ça peut en remettre une couche sur la nécessité de travailler sur les questions d'habitat tu vois. C'est aussi pour ça qu'on le fait » (Charlotte, chargée de mission sur les politiques urbaines, EPCI de Petiteville, 30/01/2014).

Plusieurs facteurs ont contribué à la mise sur l'agenda politique local de la question des attributions. Tout d'abord, l'évaluation du programme de rénovation urbaine conduite en 2008 a mis en évidence le renforcement de la ségrégation dans certains quartiers de la politique de la ville : « *on est en première phase ANRU et on s'aperçoit que le peuplement des quartiers, contrairement à ce que l'on pensait, il n'a pas changé quoi ! On a retapé tous les quartiers mais les personnes qu'on met dedans ont les mêmes profils. On n'a pas réussi à attirer les classes moyennes, donc comment on peut faire ?* »². Le préfet et les maires de l'agglomération se sont ensuite saisis de la question du peuplement. Le représentant de l'État s'est en effet interrogé sur le fonctionnement concret des attributions de logements et a commandé une étude

¹ Entretien avec Charlotte, chargée de mission sur les politiques urbaines, EPCI de Petiteville, 30/01/2014.

² Entretien avec Antoine, direction départementale des territoires, Petiteville, 12/12/2013.

auprès des techniciens du service logement de Petiteville visant à identifier d'éventuelles discriminations dans l'accès au logement social. De leur côté, les élus se sont émus de la paupérisation de leurs habitants.

Sans véritable politique locale de l'habitat, les bailleurs sociaux disposent d'importantes marges de manœuvre. De fait, ce sont les chargés de clientèle des organismes HLM qui enregistrent les dossiers, reçoivent les candidats, font les propositions de logement et organisent les visites. Cette forte implication au moment de la présélection des candidats leur garantit une certaine autonomie dans la gestion des attributions. Ce pouvoir discrétionnaire reste néanmoins limité par la présence du politique en commission d'attribution. Il s'exprime avec plus ou moins d'acuité en fonction des organisations : il est réduit au sein de l'ESH, beaucoup plus important au sein de l'OPH. Dans le premier cas, la commission d'attribution est en effet essentiellement composée de salariés de l'entreprise. Les élus sont invités à participer aux commissions quand les logements à relouer sont implantés sur leur territoire : ils entrent à tour de rôle dans la salle de réunion. Clotilde est adjointe au maire en charge de l'enseignement à Petiteville. Représentante de la ville-centre pour l'organisme, elle vient régulièrement aux CAL. Les représentants des autres communes sont en revanche moins présents car le parc HLM y est moins dense. Comme le montre cet extrait de mon journal de terrain, leur voix n'est pas non plus décisive dans le processus décisionnel : sur une commune de petite taille où les enjeux de développement du patrimoine sont faibles, le bailleur n'hésite pas à passer outre les oppositions du maire quand il estime qu'elles ne sont pas légitimes.

Journal de terrain n°9, observation au sein de la commission d'attribution de l'ESH F, Petiteville, 23/01/2014

La représentante de la mairie de S* (une petite commune rurale de l'agglomération) s'oppose farouchement au relogement d'une femme dont le projet est de devenir famille d'accueil : « *Je ne suis pas d'accord. Les enfants de familles d'accueil ne sont pas tendres et je préfère qu'on n'en rajoute pas. Après on m'appelle tous les quatre matins. C'est quand même des enfants spéciaux. Il y a les scooters et tout ça. Les personnes autour réagissent. J'ai eu le cas dernièrement. S. c'est un petit village... Certains se sont bien intégrés mais bon...* », lance-t-elle. Monique, directrice de la clientèle, réagit en lui opposant que ce n'est pas un motif de refus valable pour la commission d'attribution : « *On ne va pas les brûler ces gens-là, donc on note. C'est marqué dans le PV de CAL mais on ne peut pas refuser* », conclut-elle.

Par contraste, la CAL de l'office HLM comporte de nombreux élus du fait de son rattachement statutaire à la commune. Le président de l'organisme est adjoint au maire en charge de l'urbanisme et de la rénovation urbaine ; le vice-président est l'adjoint en charge des finances. Surtout, la présidente de la commission d'attribution est conseillère municipale depuis 1995, adjointe au maire sur la thématique de la jeunesse au moment de l'enquête. Les élus municipaux contribuent par ce biais directement à la fabrique des décisions : ils participent à la définition des critères et des instruments d'attribution. Les observations réalisées en commission montrent que ces interventions ne relèvent pas du cas par cas mais suivent des

schémas d'action bien déterminés, qui révèlent en creux des priorités politiques claires : par exemple, la limitation des personnes en situation de précarité et originaires d'autres départements pour éviter l'engorgement des services d'action sociale de la ville. L'extrait d'entretien ci-dessous en rend compte également.

« *Mais il intervient comment le politique ici ?*

Il est à la CAL [commission d'attribution de logement] ! Et sur la CAL, il se prononce en disant "Il vient d'où celui-là ? Pourquoi il vient là ?" Et c'est... On ferme un peu les portes par rapport à ceux qui viennent... Quand on vient d'en dehors du département, c'est un peu dur ! [Rires] J'ai eu pas mal de dossiers qui passaient ces derniers temps où ça venait de X, ça venant Y ou autre, pff... "Qu'est-ce qu'il vient faire là lui ?" Elle ne prend pas ! [...] "Pourquoi il vient à Petiteville ?" C'est la question qu'ils posent. Parce que... Parce qu'ils ne veulent pas un engorgement plus qu'il n'y en a sur le CMAS [centre municipal d'action sociale], enfin sur le centre d'action sociale, avec des aides à tout va, avec une population qui est difficile à gérer, etc. Enfin... Donc populations sociales, ils disent oui, mais vous savez, nous, on a déjà notre quota, donc on ne veut pas faire plus. Donc à chaque fois, c'est "Pourquoi il vient là ?" et quand la réponse c'est "Il pense qu'il y a plus de chance de trouver du boulot-là", l'argument économique, ils disent "Ben non, il reste chez lui !" (Alexandre, directeur général adjoint de l'office HLM en charge de la clientèle, Petiteville, 29/11/2014).

Bien que non écrites, ces priorités sont connues à tous les niveaux de l'organisation et anticipées par les chargés de clientèle. Comme le montre l'extrait suivant de mon journal de terrain, certains dossiers sont volontairement mis de côté parce qu'ils ont peu de chance d'aboutir en commission.

Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Barthélémy, chargé de gestion locative, OPH de Petiteville, 19/11/2013, matin

Sur le bureau de Barthélémy, les dossiers de demande de logement sont répartis en deux piles, les dossiers « *potables* » d'un côté et les dossiers « *pourris* » de l'autre. Certains sont entassés depuis le mois de janvier et n'ont reçu aucune proposition. J'en examine vingt-cinq, enregistrés entre janvier et mars, et interroge Barthélémy sur les motifs d'éviction de ces dossiers :

Marine : Et madame M. ?

Barthélémy : C'est un cas classique. Madame vient de X [commune d'un autre département]. Elle est au RSA [revenu de solidarité active]. Ils nous disent que venir à Petiteville leur permettra de trouver un travail, mais nous on leur dit de trouver un travail avant.

Ces exemples montrent que l'intervention des élus varie fortement d'un territoire à l'autre. À Miville, la segmentation de la chaîne d'attribution (dont une partie est confiée aux services municipaux) et la cotation des demandes allègent le travail des organismes et réduit leurs marges de manœuvre. À Grandeville et Petiteville, les collectivités territoriales jouent un rôle plus marginal dans les politiques de l'habitat. Elles interviennent plus ponctuellement en faisant valoir des passe-droits ou en émettant des vetos à l'encontre de certains dossiers, ce que je qualifie d'interventions informelles.

2) Les interventions informelles des collectivités territoriales

Les interventions formelles des collectivités territoriales sont prévues et organisées. Elles font vivre le partenariat local. Elles sont partagées par l'ensemble des professionnels du logement social et donnent lieu à des documents écrits, tels que des chartes ou des procédures. Il existe d'autres modes d'interventions, plus informels, souvent illicites, qui échappent aux arènes institutionnalisées de la politique d'attribution. Localement, ces interventions prennent la forme de passe-droits¹, de discriminations ou de régimes de cooptation. Elles relèvent de pratiques clientélares dont le but est de façonner la composition sociale des territoires en assurant l'ascension et l'intégration de certains individus et groupes sociaux au détriment d'autres, marginalisés et exclus. Ce rapport de clientèle repose sur quatre critères essentiels : la dimension personnelle et bilatérale de la relation (bailleur / demandeur) ; la réciprocité (logement social contre vote) ; la portée affectuelle de la relation (reconnaissance, fidélité, etc.) et l'asymétrie entre le bailleur et son client². Le clientélisme politique renvoie à des logiques d'action et d'interactions disparates : ce sont « des échanges de ressources entre élus et électeurs, des pratiques d'élus en quête de voix et de soutiens politiques, un système de pouvoir contraignant au niveau local, du népotisme et du favoritisme, des modes de fonctionnement des partis politiques (les "machines politiques") »³. Cesare Mattina distingue trois types de phénomènes clientélares. Le premier désigne les clientèles politiques et les liens informels qui se tissent entre les leaders politiques et leurs partis : cela consiste à établir une recommandation politique sur la base de la possession d'une carte d'adhésion à un parti. En matière de logement social, ce type de clientélisme partisan a été fortement médiatisé et mis en évidence dans de nombreuses villes, notamment en région parisienne⁴. L'enquête menée n'a cependant pas permis d'accéder à ces pratiques. Deux explications peuvent permettre d'en rendre compte. La première est que le clientélisme partisan est en réalité très faible : il se donne difficilement à voir parce qu'il constitue une pratique somme toute assez marginale. Plusieurs travaux ont pointé à cet égard le déclin des formes clientélares de participation, du fait de la raréfaction des

¹ BOURDIEU P., « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *op. cit.*

² BILAND E., *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012, p. 51-68.

³ MATTINA C., « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *op. cit.*, p. 581.

⁴ Interrogée par des journalistes de France Inter sur le fonctionnement des attributions de logements à Clamart, Claude Ho Masia, longtemps présidente de l'association des locataires et membre de la commission d'attribution de logement, explique : « Dans mon immeuble, je sais qu'il y a toute une famille qui est arrivée ici car elle avait adhéré au PS au même moment, et on savait très bien que les personnes qui cotisaient au PS avaient plus de chance de se voir attribuer un logement que d'autres. Tous les partis politiques de droite ou de gauche regardent qui a voté ou pas. J'étais la première à conseiller d'aller voter et d'adhérer au PS tout en étant indignée. Mais ça s'est toujours fait » (« Ile-de-France : un logement social de moins en moins social », *France Inter*, 22/01/2016).

ressources disponibles¹. La deuxième explication renvoie à mon dispositif méthodologique : centré sur les acteurs institutionnels, il induit des points aveugles dans l'analyse, qui conduisent à sous-estimer ce phénomène. Les explications ne sont pas contradictoires, et sans doute contribuent-elles toutes deux à ce résultat. Les deux autres formes de relations clientélares identifiées par C. Mattina sont beaucoup plus répandues sur mon terrain d'enquête : il s'agit, d'un côté, des actions de redistribution de ressources rares (comme le logement social) à des groupes sociaux spécifiques (« politiques clientélares ») ; de l'autre, de relations interpersonnelles entre élus et électeurs. Ces pratiques, déconnectées de toute affiliation partisane, s'appuient sur des canaux et des instruments similaires (un service dédié au logement, des permanences organisées par un élu, l'envoi de dossiers au bailleur), mais se distinguent par leurs cibles : les premières visent des groupes ; les secondes concernent des individus. Observées dans les trois agglomérations étudiées², elles varient cependant suivant les cas : un même bailleur peut être confronté à différentes stratégies d'élus ou de techniciens. Enfin, notons que si l'analyse localisée (observation ethnographique et archives³) permet de saisir ces pratiques, de montrer leur existence, d'identifier la diversité de leurs formes et de repérer les acteurs impliqués, elle est en revanche moins efficace pour estimer leur étendue⁴.

a) Les politiques clientélares au bénéfice de l'élu

Les politiques clientélares visent à réguler de manière informelle la ville en assurant à certains groupes sociaux des logements dans le parc HLM. Dans cette perspective, les élus cherchent à faire valoir auprès des bailleurs sociaux des priorités d'attribution. Celles-ci peuvent être élaborées dans le cadre d'instances partenariales, comme à Miville où la grille de cotation élaborée par les élus et les organismes prévoit que 30% du score attribué à chaque demande de logement soit établi à partir de critères communaux définis de manière discrétionnaire par les représentants des villes. Mais elles peuvent aussi renvoyer à des pratiques plus informelles consistant à refuser ou à imposer certains dossiers au bailleur sur la base de critères qui leur sont propres : les collectivités interviennent « *soit pour [leur] imposer un candidat, soit pour au contraire [leur] dire je ne veux pas que vous preniez...* », indique le directeur général de l'ESH de Grandeville⁵. Plusieurs critères reviennent de façon récurrente :

¹ SAWICKI F., « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 215-249 ; MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *op. cit.*

² Les travaux de C. Mattina sur le clientélisme politique ont notamment porté sur les attributions de logements sociaux à Marseille : MATTINA C., *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, *op. cit.*

³ Les archives ont été consultées sur place, dans les locaux des organismes HLM et des services dédiés à l'habitat social. Elles contenaient principalement des dossiers de locataires et de demandeurs. Les notes et les mots griffonnés sur ces documents fournissent la trace des interventions des élus locaux.

⁴ SAWICKI F., « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *op. cit.*

⁵ Entretien avec Thomas, directeur général ESH B, Grandeville, 10/02/2011.

l'âge du demandeur, le nombre d'enfants composant le ménage, le rapport au travail (actif/inactif), l'appartenance ethnoraciale ou le lien avec la commune¹. L'enquête fournit de nombreux exemples de leur mobilisation au plan local. La question de la composition familiale, par exemple, est posée par les mairies lorsqu'elles sont confrontées à des enjeux d'ouverture ou de fermeture de classes et d'écoles. Elles cherchent alors à privilégier ou à freiner l'arrivée de familles nombreuses. Les communes de petite taille sont les principales concernées par cette problématique.

« Si on a des fermetures de classe, etc., il peut y avoir des profils de demandeurs qui vont être plus recherchés que d'autres sur certaines communes pour essayer justement de maintenir des classes ouvertes. Donc, ça, c'est vrai mais ça c'est un objectif qui est affiché, et c'est par rapport à des demandeurs qui sont en attente et par rapport à un classement qui est bien défini. Donc on peut orienter les attributions, donc forcément on ne va pas aller rechercher tous les demandeurs inscrits en type 4, on va aller rechercher tous les demandeurs inscrits en type 4 qui ont des jeunes enfants. On va dire on va avoir des orientations, mais le reste, la liste elle restera quand même à partir d'une liste d'attente » (Jeanne, service habitat de l'agglomération, Miville, 15/01/2013).

L'âge peut également être pris en compte. À Miniville, « *le centre-ville est avant tout réservé aux personnes âgées [...]. La mairie, c'est sur ce fameux centre-ville. Les personnes âgées, les personnes âgées, les personnes âgées...* », affirme ainsi une enquêtée². Dans cet exemple, l'attribution privilégiée des logements sociaux de centre-ville aux personnes âgées est justifiée à partir de deux arguments. Le premier renvoie à la conception des logements (présence d'ascenseurs) et à leur localisation, proche des commerces et des services. Le second tient à l'implication de l'adjointe au logement également conseillère municipale aux aînés. Dans ce cas, l'accès facilité des personnes âgées aux logements les plus prisés de la commune peut être analysé comme un mode de rétribution pour une clientèle spécifique.

« Ça résulte de la mairie, de la ville, qui est très présente à nos commissions d'attribution ; l'adjointe au logement est également l'adjointe aux personnes âgées et dès qu'il y a un logement qui se libère accessible, comme elle travaille beaucoup avec les maisons de retraite ou les personnes qui veulent vendre pour accéder à un logement, elle nous envoie les candidatures » (Isabelle, responsable de l'agence B4, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Posée en termes socioéconomiques, la question du rapport au travail est également cruciale. Le fait de travailler et d'avoir une situation professionnelle stable (être en CDI ou en CDD plutôt qu'au chômage ou aux minima sociaux) sont valorisés par les mairies dont le but est de limiter l'arrivée de nouvelles populations précaires, susceptibles d'engorger les services d'aides sociales (CCAS, CAF) et de ponctionner leurs budgets. Pour l'adjointe au maire de Petiteville, la volonté municipale de freiner les attributions aux ménages ne résidant pas dans le département renvoie à des motifs essentiellement économiques :

¹ Les critères d'attribution mobilisés par les collectivités territoriales font l'objet d'une réflexion plus développée dans le chapitre 4 de la thèse.

² Entretien avec Florence, commerciale au sein des agences B1 et B2 de l'ESH de Grandeville, 03/03/2011.

« Et c'est quoi le motif pour refuser ceux qui viennent de X [hors département] ? C'est la crainte de l'appel d'air ?*

Mais c'est parce qu'on se dit « après, c'est des RSA ! ». C'est tout ça quoi ! C'est une réalité aussi économique de la ville, du département, qui fait qu'au bout d'un moment, on est en saturation au niveau des aides et on se dit « ils viennent à Petiteville, pourquoi ? » » (Gisèle, administratrice à la commission d'attribution de logement de l'OPH de Petiteville, adjointe au maire en charge de la prévention spécialisée, 11/12/2013).

De la même manière, la responsable du pôle attribution de l'OPH de Miville insiste sur l'importance des ressources (y compris organisationnelles) pour comprendre les politiques clientélares de certaines communes :

« Il n'y a pas très longtemps, je suis allée dans une commission d'attribution sur une commune un peu éloignée et un peu démunie en termes de services, et le maire a dit clairement en début de commission “bon, on est pour le logement social et on est très attaché au logement social. Par contre, on n'a pas les services. On n'a pas de CCAS, on n'a pas de Pôle emploi“. Nous [le bailleur], on a construit un programme de logements sociaux, c'est la mairie qui nous a donné ses candidats [...] Je devais avoir onze dossiers, il devait y avoir une femme seule avec enfants. Autrement, tous les autres dossiers, ils bossaient ou étaient retraités avec des ressources fiables. Sans problème ! Mais ça, on n'a pas la main. On ne peut que le constater » (Maryvonne, responsable du pôle attribution, OPH de Miville, 10/10/2012).

Les stratégies de peuplement déployées par les élus de Petiteville sont également exemplaires sur ce point. Elles rendent compte à la fois des logiques de sélection mises en œuvre par les acteurs locaux en faveur des actifs, et des contraintes qui pèsent sur les bailleurs au moment de la décision d'attribution. D'après les données fournies par l'OPH, le taux d'actifs parmi les locataires de Petiteville, de C* et de N* - les trois communes historiques du point de vue du logement social (c'est-à-dire celles qui présentent la part de HLM la plus élevée) - est respectivement de 32%, 32% et 46% des locataires en place. Il est de plus de 70% dans les autres communes de l'agglomération. De façon symétrique, le pourcentage d'inactifs y est beaucoup plus fort : il est de 34% à Petiteville, de 40% à C* et de 17% à N* contre seulement 12% pour les autres villes de l'agglomération. Le pourcentage de locataires à faibles ressources et bénéficiant des aides au logement est également beaucoup plus élevé dans les trois premières communes (tableau 2.5). Longtemps restées à l'écart du logement social, les communes périphériques de l'agglomération ont un parc HLM plus réduit que les trois autres et principalement composé de logements neufs pour le peuplement desquels les élus sont très attentifs. Les écarts relevés rendent compte des priorités locales et des modes de sélection des élus. Ainsi, lorsqu'elles ont la capacité de faire valoir leur pouvoir d'attribution, les communes privilégient nettement les actifs. Ce constat est indépendant de leur affiliation partisane et de leur couleur politique. Des élus de droite comme de gauche se montrent réticents à loger les bénéficiaires de minima sociaux. Ils privilégient par ailleurs la construction de logements de type PLS à ceux de type PLAI.

« En tout état de cause, quand je regarde les équilibres de peuplement sur les programmes neufs qu'on a pu livrer ces dernières années sur l'ensemble des villes de l'agglo, ben je n'ai

pas beaucoup de personnes au RSA [*revenu de solidarité active*]. En gros, j'ai toujours le même profil qui se dégage. C'est-à-dire que peu importe la couleur politique, les maires cherchent avant tout des personnes qui travaillent, qui ne vont pas venir ponctionner leur CCAS. Ils préfèrent avoir une population qui ne fasse pas de bruit entre guillemets, qui se gère toute seule quoi. Ce qui est moins le cas à partir du moment où on est au RSA, où on a des problèmes de langue pour la population étrangère, etc. » (Alexandre, directeur de la clientèle de l'office HLM de Petiteville, 29/10/2014).

Les priorités des maires sont ici scrupuleusement respectées car elles représentent une condition nécessaire au développement patrimonial du bailleur :

« Au démarrage, en tous cas, ils [*les maires*] sont très attentifs. Alors peut-être qu'on réussira à amener une autre population sur ces communes-là dans les décennies qui viennent mais ça ne va pas se faire tout de suite. C'est-à-dire que dans un premier temps, la concentration de la problématique sociale, elle reste présente à Petiteville [*la ville-centre*]. On diffuse du parc pour l'instant mais on ne diffuse pas encore de la problématique sociale » (Alexandre, directeur de la clientèle de l'office HLM de Petiteville, 29/10/2014).

En d'autres termes, les communes de l'agglomération acceptent d'augmenter la part de logements sociaux sur leur territoire en échange de quoi elles cherchent à infléchir le peuplement des nouvelles résidences en définissant des profils prioritaires fondés sur le niveau de ressources et la situation socioprofessionnelle¹. Cet exemple rappelle, enfin, l'importance des enjeux de construction dans les rapports de pouvoir qui se cristallisent autour des attributions : les capacités de négociation avec les communes varient en fonction des territoires et de leur dimension stratégique pour le bailleur.

Tableau 2.5. Comparaison des équilibres de peuplement entre les communes de l'agglomération de Petiteville²

	Petiteville (Ville-centre)	C*	N*	Autres communes de l'agglomération	Ensemble
Actifs	32%	32%	46%	73%	34%
Inactifs	34%	40%	17%	12%	34%
Revenus < à 20% des plafonds de ressources	37%	39%	19%	16%	36%
Revenus < à 60% des plafonds de ressources	72%	80%	57%	51%	72%
% APLisés	61,5%	66,2%	46,1%	40,1%	61%

Certains élus formulent des exigences concernant l'appartenance ethnoraciale des futurs locataires. Ils affichent notamment pour objectif de limiter les concentrations de personnes de même origine. De façon générale, la rhétorique du ghetto comme figure repoussoir des

¹ Notons que l'interdiction de discrimination à raison de la précarité économique a été votée par le Sénat en juin 2015.

² D'après les données fournies par le bailleur, « *Impayés, peuplement, vacance* », Conseil d'administration du 26 mars 2013 (d'après RPLS 2012).

politiques urbaines imprègne très fortement leurs discours. Pour le maire de L*¹ (petite commune située à proximité de Miniville), un équilibre doit être atteint entre « *les noms latins et les noms non latins* ». Pour cela, il met en place « *une politique de quotas* » : « *il reçoit tous les candidats. Toute personne qui demande sa commune, il la reçoit. Son discours, c'est de dire "vous aurez un logement un jour, mais pas n'importe où, c'est moi qui décide"* », « *je ne vous attribue pas là, ce n'est pas possible parce que là, il y a trop de Turcs. Vous ne pouvez pas y aller* » », explique la responsable d'agence en charge du secteur². En s'appuyant sur ce raisonnement, le maire a émis plusieurs véto en commission d'attribution à l'encontre de candidats d'origine étrangère. Le directeur général de l'ESH s'est néanmoins opposé à cette prise de position du maire : « *Moi, je me suis engueulé avec lui, je ne construis plus là-bas* »³. Enfin, la préférence communale - entendue comme le privilège accordé par certains élus aux ménages résidant déjà dans leurs communes ou entretenant des liens familiaux avec elles - est une pratique très répandue⁴. L'enquête de terrain en fournit de nombreuses illustrations. Par exemple, l'observation de la commission locale d'orientation des attributions de M* dans l'agglomération de Grandeville (encadré 2.1) a montré que tous les dossiers examinés pour l'attribution des logements neufs livrés par l'office public HLM correspondaient à des candidats habitant déjà la commune, dans le parc public ou privé : « *Pour avoir un logement à M*, il faut que ce soit un habitant de M** », avait ainsi averti l'agent en charge du secteur⁵.

b) Le logement social comme objet de passe-droit

« Les démarches personnelles, les recommandations, les "pistons", etc. font partie intégrante du métier d' élu »⁶. En tant que bien rare et recherché, le logement social est, comme l'emploi public, un objet d'échanges entre élus et électeurs. Dans ce cadre, les relations clientélares sont « des relations sociales, mues par des intérêts privés et personnels, fondées sur des appartenances familiales, affectives et amicales, économiques et politiques, dans lesquelles les aspects symboliques sont absolument centraux »⁷. Elles visent à produire une

¹ Maire divers droite depuis 1989, réélu en 2014. Plusieurs de ses déclarations sur les « *enfants de souche musulmane* » ont été rapportées dans la presse nationale.

² Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, Miniville, 10/02/2011.

³ Entretien avec Thomas, directeur général de l'ESH B de Grandeville, 10/02/2011.

⁴ Le lieu de résidence fait pourtant partie des vingt critères de discrimination prohibés par la loi. Sur ce point, voir aussi : KIRSZBAUM T., « La reconnaissance publique des discriminations territoriales : une avancée en trompe l'œil », C. HANCOCK (dir.), *La discrimination territoriale, usages et enjeux de la notion*, Paris, Éditions de l'Œil d'or, à paraître ; DESAGE F., « "Un peuplement de qualité". Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *op. cit.*

⁵ Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 17/02/2015, après-midi.

⁶ MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *op. cit.*, p. 132.

⁷ MATTINA C., « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *op. cit.*, p. 584.

forme de fidélité personnelle¹. Localement, ces relations clientélares prennent appui sur une connaissance précise des situations individuelles et supposent une certaine ingénierie administrative : par exemple, l'existence d'un service municipal dédié au logement social qui organise des permanences au cours desquelles l'élue ou le technicien reçoit les candidats. Cette proximité permet aux collectivités d'établir leurs propres listes de demandeurs parallèlement à celles des bailleurs. Dans certaines communes, les agents HLM entretiennent des contacts réguliers avec les représentants des municipalités. On en trouve plusieurs exemples dans les archives des organisations : le document ci-dessous, extrait d'un ancien formulaire de demande de logement déposé auprès de l'office public HLM de S*², comporte une note manuscrite – « *demande soutenue par* [prénom de l'élue] » - qui révèle que la mairie a apporté son soutien au dossier. Dans d'autres cas, l'appui des mairies se manifeste de façon plus explicite en commission d'attribution de logement.

¹ SAWICKI F., « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *op. cit.*, p. 225. Au niveau national, de nombreuses affaires relayées par la presse l'ont illustré : Alain Juppé, locataire de deux logements sociaux à Paris par exemple, ou le fils de Jean Tibéri, ancien maire du 5^{ème} arrondissement de Paris, également bénéficiaire d'un logement social dans la capitale.

² La commune de S* est une petite ville située dans l'agglomération de Grandeville. Jusqu'à une période récente, elle disposait de son propre office municipal. Ce dernier a fusionné en 2014 avec l'office public HLM de Grandeville. Les dossiers des locataires de S* sont conservés dans l'agence A3.

Document 2.6. Extrait d'un formulaire de demande de logement déposé à Grandeville

Demande *Sorte un par*

OFFICE PUBLIC COMMUNAUTAIRE D'H.L.M.

DEMANDE D'ATTRIBUTION

VALABLE 1 AN
(vous recevrez un accusé de réception)

NUMÉRO DE LA DEMANDE
L [] [] [] [] [] [] [] [] N° à rappeler pour tout Renouvellement

1^{re} DEMANDE RENOUELEMENT MUTATION

DEMANDEUR RÉSERVÉ OFFICE H.L.M.

M. Mme Mlle Autre

Nom : [REDACTED]
 Nom de jeune fille : [REDACTED]
 Prénoms : [REDACTED]
 Adresse actuelle : [REDACTED]
 Téléphone personnel : [REDACTED]
 Téléphone travail : [REDACTED]
 Lieu de naissance : [REDACTED]
 Date de naissance : [REDACTED]
 Nationalité : FRANÇAISE
 Date d'arrivée - en France : [REDACTED]
 dans la commune : [REDACTED]
 Date de fin de validité : [REDACTED]
 Carte de Séjour : [REDACTED]

CONJOINT(E) RÉSERVÉ OFFICE H.L.M.

M. Mme Mlle Autre

Nom : _____
 Nom de jeune fille : _____
 Prénoms : _____
 Adresse actuelle : [REDACTED]
 Téléphone personnel : [REDACTED]
 Téléphone travail : _____
 Lieu de naissance : _____
 Date de naissance : [REDACTED]
 Nationalité : _____
 Date d'arrivée - en France : [REDACTED]
 dans la commune : [REDACTED]
 Date de fin de validité : [REDACTED]
 Carte de Séjour : [REDACTED]

SITUATION DE FAMILLE

Célibataire Veuf(ve) Union Libre

Mariés → → → → Date du mariage : _____

Divorcé(e) Date du jugement : _____ Séparé(e) depuis le : _____

En Instance de séparation : _____

Autre cas : _____

VIVANT EN UNION LIBRE JUSQU'AU 31 OCTOBRE 1992,
SÉPARATION DEPUIS CETTE DATE - Se rehoue seule

TOUT DOSSIER INCOMPLET NE SERA PAS TRAITÉ

Note : Ce dossier comporte des annotations signalant que la demande a bénéficié du soutien de la municipalité.

Ces pratiques ne sont pas des cas isolés. Facilitées par des réseaux d'interconnaissance denses et par le multipositionnement des élus, également présidents de l'office et membres de la commission d'attribution, etc.), elles sont surtout observées dans les communes de petite taille, là où le marché est détendu, où l'attractivité du patrimoine est faible et où les logements sont difficiles à relouer. Le fait que les communes proposent des dossiers rencontre en effet l'intérêt du bailleur, qui peine à relouer ses logements. La ville de S*, située en périphérie de Grandeville, est archétypique de ce mode de fonctionnement. Jusqu'à sa fusion avec l'office HLM A, en 2014, la maire (membre du parti socialiste) se servait de l'organisme municipal comme d'un instrument au service d'une politique d'attribution clientélaire. L'ensemble des conditions évoquées était réuni.

« La maire était présidente de l'office, présidente de la CAL et l'enregistrement des demandeurs était à la ville. Tous les demandeurs étaient enregistrés en mairie jusqu'à avant la fusion, d'accord. Donc ils s'enregistraient en mairie et ensuite le maire, président de l'office qui gère 4 800 logements sur S*, attribue les logements en commission d'attribution. Voilà. Donc en gros, c'est un truc complètement... » (Grégory, directeur général de l'office public HLM de Grandeville, 27/10/2014).

Pour d'autres communes, l'enjeu est avant tout de faire valoir leur droit de regard sur les candidatures positionnées. Grégory, directeur général de l'office public de Grandeville, évoque ainsi les vellétés de contrôle de certains maires.

« Sur V*, il fallait que les demandeurs, ils aient une espèce de label ville. Il fallait que la ville les ait vus. Il y avait un truc de cette nature.
Pas nécessairement qu'ils habitent sur la ville mais qu'ils les aient vus ?
Voilà, juste qu'ils les aient approuvés. Et ce n'est pas une approbation difficile parce que bon... Ce n'est pas du tout... Parce que je veux dire les gens qui rentrent à V*... C'est juste une espèce de... Ouais, une velléité de contrôle a priori. Enfin de continuer à garder la main quoi, en partie » (Grégory, directeur général de l'office public HLM de Grandeville, 27/10/2014).

Dans ces communes de petite taille, les élus locaux s'adressent directement aux *street-level bureaucrats* et leur transmettent des dossiers. Le responsable du service logement de la ville T*, située à proximité de Petiteville, tient par exemple une permanence tous les samedis matin dans un local de la mairie. Il reçoit de nombreux habitants, qui ont déjà déposé une demande de logement social et souhaitent se faire connaître auprès de la ville pour maximiser leur chance d'obtenir un logement. Il rencontre également des personnes qui n'ont pas encore déposé de dossier et sont à la recherche d'informations pour faire les démarches. Le représentant de la mairie prend en note les situations et en fait part aux agents HLM. Le document ci-dessous dresse un compte-rendu de « *deux points logement* »¹ tenus à la mairie. Il m'a été transmis par Simon, conseiller commercial au sein de l'ESH de Petiteville.

¹ Journal de terrain n°13, point accueil avec Simon, agence F2, 22/01/2014, 9h.

Document 2.7. Le « point logement » de la mairie de T*, ESH de Petiteville

Point logements des 18 et 20 janvier 2014 pour [REDACTED]

Type 2

[REDACTED] *Seule intermittente du spectacle*
Recherche également emploi Revenus: 1000 € Hébergée par sa maman Secteur: [REDACTED] Tél: [REDACTED]
(dossier à déposer)

[REDACTED] *Seul Recherche emploi mais travaille*
sur marchés Revenus: 450 € Vit dans caravane Souhaite logement avec chauffage collectif
Secteur: [REDACTED] /tél: [REDACTED]

Caractérisées par un marché du logement tendu, par une certaine attractivité du patrimoine, par des demandes de logement nombreuses et des files d'attente imposantes à l'entrée du parc social, les grandes villes constituent un environnement relativement impersonnel, beaucoup moins propice au développement de ce type de relations clientélares : « *on ne connaît pas les gens, ce sont des noms, des numéros même malheureusement. Ils ne reçoivent pas les candidats. Ils connaissent aussi beaucoup moins la population de leurs immeubles* », explique une responsable d'agence de Grandeville¹. Elles existent, mais prennent d'autres formes que celles observées dans les petites villes. Ici, les demandes transitent directement par le biais du responsable d'agence ou du directeur général de l'organisme. À cet égard, l'office HLM de Grandeville a instauré un tableau Excel recensant l'ensemble des réclamations et appuis reçus. Ceux-ci sont formellement traités par la secrétaire du directeur général et communiqués aux responsables d'agence. Entre janvier et août 2014, cent vingt-cinq demandes ont ainsi été archivées par l'office. Parmi elles, plusieurs ont été émises par le directeur de cabinet du maire de la ville-centre ou par le maire lui-même. Elles portent sur des demandes de logement ou de mutation. D'après Ludivine, responsable d'agence au sein de l'OPH, ces interventions accélèrent la prise en charge des demandes de logement.

« On est vraiment une boîte assez *clean* au niveau des procédures, il n'y a pas trop de favoritisme, nos administrateurs ils sont super *clean* et tout. N'empêche que c'est vrai que ceux qui gueulent le plus, ils vont avoir plus vite un logement. Ceux qui nous font un courrier recommandé, machin, qui passe par le directeur général, ben ouais je vais le regarder, ouais je vais dire "où ça en est ?" et de fait, il va passer sur le dessus de la pile. Donc c'est complètement vrai » (Ludivine, responsable de l'agence A1, office public HLM de Grandeville, 06/01/2015).

Ces demandes peuvent également donner lieu à des réponses purement symboliques de la part des élus, qui se contentent d'évoquer la situation auprès du bailleur et de répondre par un courrier type au candidat. Comme le souligne C. Mattina, en période de crise économique et sociale, les notables doivent faire face à un rétrécissement de leurs ressources clientélares : les logements sociaux sont de moins en moins nombreux et de plus en plus convoités. Aussi, les

¹ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, Miniville, 10/02/2011.

possibilités de satisfaire les demandes privées et personnelles des citoyens se font de plus en plus rares. Les élus continuent de recevoir les habitants et de leur faire des recommandations et des lettres de soutiens, mais l'efficacité réelle de ces démarches est de plus en plus incertaine. « [...] On retrouve des séries de lettres de recommandation qui revêtent uniquement un caractère routinier et systématique, et qui sont très probablement vouées à rester sans effet »¹.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La production institutionnelle du pouvoir discrétionnaire

Les six organismes HLM étudiés sont soumis au même type de contraintes – économique et politique – mais de façon différenciée selon les contextes dans lesquels ils s'insèrent. Deux mécanismes principaux ont été identifiés dans la production institutionnelle de la discrétionnarité des organismes logeurs : l'absence d'engagements économiques d'une part ; le faible pilotage politique des questions d'habitat d'autre part. L'autonomie des organismes dépend du taux de réservation patrimoniale, lui-même lié aux tensions sur le marché du logement et à l'attractivité du patrimoine social, ainsi qu'au degré d'interventionnisme des collectivités territoriales, lui-même expliqué par l'histoire urbaine locale. Ces contraintes dessinent des capacités d'action variées aux acteurs locaux. Importantes à Petiteville, elles sont considérablement diminuées à Miville par le rôle central que jouent les communes, ainsi qu'à Grandeville par la place qu'occupent les collecteurs d'Action Logement et les autres réservataires dans le fonctionnement du système local d'attribution. Trois types de régulation locale sont mis en évidence. Le premier est de type gestionnaire : il correspond aux situations dans lesquelles les organismes HLM bénéficient de marges de manœuvre importantes. Le deuxième est de type économique : il renvoie aux situations dans lesquelles ce sont les collecteurs d'Action Logement qui trient et sélectionnent les populations. Le troisième est de type politique : il désigne les situations dans lesquelles les collectivités territoriales occupent une position centrale. Dans les trois systèmes d'acteurs locaux étudiés, on observe des formes de régulation politique, économique et gestionnaire. Cependant, compte tenu des caractéristiques propres à chacun, un type de régulation s'impose souvent aux autres : à Grandeville, la régulation économique est la plus forte ; à Miville, il s'agit de la régulation politique ; à Petiteville, elle est gestionnaire (tableau 2.1).

¹ MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *op. cit.*, p. 151.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La politique d'attribution des logements sociaux est une politique faiblement régulée par le droit. Elle se structure autour de deux catégories d'action publique floues et contradictoires, dont l'institutionnalisation est indissociable de la structuration du secteur. L'émergence du droit au logement et de la mixité sociale comme objectifs des politiques d'attribution s'est opérée de façon simultanée et non hiérarchisée. Les ambiguïtés qui les caractérisent relèvent moins d'une « ruse de la mise en œuvre »¹ que de négociations et de compromis entre des coalitions d'acteurs aux intérêts divergents.

L'État n'a cependant pas disparu de la régulation de l'accès au logement : ses capacités d'action se sont renouvelées en même temps qu'elles se sont resserrées sur la garantie du droit au logement. L'influence des acteurs étatiques repose sur des formes d'intervention de plus en plus indirectes passant par l'identification, la sélection, la valorisation et la diffusion d'expériences jugées innovantes et exemplaires². Ils octroient d'importantes marges de manœuvre aux échelons locaux tout en cherchant à orienter leurs comportements.

Le contexte local et les rapports de pouvoir qui caractérisent chaque configuration agissent sur la définition du pouvoir discrétionnaire des bailleurs sociaux. En fonction des contraintes économiques et politiques qui s'exercent au sein de chaque agglomération, les organismes HLM, propriétaires et gestionnaires des logements sociaux, disposent en effet d'un poids variable dans le choix des futurs locataires. Trois types de régulation locale sont mis en évidence. Le premier est d'ordre économique et renvoie aux situations dans lesquelles le pouvoir d'attribution est confié aux collecteurs d'Action Logement (Grandeville). Le deuxième est qualifié de gestionnaire, car ce sont les bailleurs sociaux qui disposent de la capacité de tri et de sélection des candidats. Enfin, le troisième de régulation locale identifié est politique : ce sont les collectivités territoriales, c'est-à-dire les élus et les fonctionnaires municipaux et intercommunaux, qui constituent le principal maillon de la chaîne d'attribution.

De ces résultats découlent deux enseignements intermédiaires pour cette thèse. Tout d'abord, le pouvoir normatif de l'État est limité en matière d'attributions des logements sociaux. Historiquement, le pouvoir d'attribution a été confié aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales. Aujourd'hui, les acteurs étatiques interviennent peu dans leur gestion si ce n'est en supervisant, à distance, le fonctionnement des systèmes HLM. Pour cela, ils valorisent les « bonnes » pratiques des organisations locales et développent des instruments visant à promouvoir et à faciliter leur circulation. Ce résultat infirme la première hypothèse présentée

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*

² BÉAL V., R. EPSTEIN, et G. PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *op. cit.* Voir également la conclusion générale de la thèse.

dans l'introduction générale. Les acteurs locaux sont placés en situation de devoir définir en pratique les priorités du logement social. Face aux incertitudes des catégories d'action publique définies par le législateur, ils élaborent des normes secondaires d'application, dont le but est d'interpréter le cadre institutionnel et de l'adapter aux contextes locaux. Ces normes varient en fonction de l'identité des acteurs qui en ont l'initiative (bailleurs sociaux, élus locaux, réservataires) et de l'état du patrimoine social. La partie suivante est consacrée à la fabrique des règles du jeu local.

DEUXIÈME PARTIE

La fabrique des règles du jeu en contexte d'incertitude

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Les attributions de logements sociaux s'inscrivent dans un ensemble dense de règles dont la base est contenue dans le Code de la construction et de l'habitation. Ce dernier précise les critères d'éligibilité et de sélection des futurs locataires HLM. À la lecture de ceux-ci, il ressort que l'admission est garantie pour tous sous réserve d'être de nationalité française ou étrangère avec un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à trois mois, de ne pas être propriétaire de son logement et de ne pas dépasser les plafonds de ressource du logement social. La sélection s'organise quant à elle autour de deux catégories d'action publique : le droit au logement et la mixité sociale. Les critères d'éligibilité restent néanmoins peu discriminants puisque deux tiers des Français peuvent intégrer le parc social. Quant aux critères de sélection, ils apparaissent ambigus du point de vue de leurs contenus comme de leur articulation. Ils portent des injonctions concurrentes, non hiérarchisées, qu'il revient aux acteurs locaux de trancher en pratique. Les professionnels du logement social disposent ainsi d'importantes marges de manœuvre dans l'élaboration des règles locales d'attribution. Ces capacités d'action varient suivant les rapports de pouvoir qui les lient au sein des ordres locaux. Dans le chapitre précédent, j'ai identifié trois situations distinctes en fonction de l'influence respective des bailleurs sociaux, des élus locaux et des collecteurs d'Action Logement, ce qui a permis de mettre au jour trois types de rapports de force entre acteurs sectoriels : qualifiés d'économique, de politique ou de gestionnaire. Ceux-ci sont fonction de l'identité et du rôle des acteurs qui détiennent le pouvoir effectif d'attribution.

Cette deuxième partie porte sur les conditions de production des règles locales d'attribution. Elle vise à étudier la manière dont les différentes configurations territoriales influencent ou non la construction des normes secondaires d'application en matière de logement social¹. La deuxième hypothèse formulée dans l'introduction générale de la thèse est au centre de ce travail : ce sont les règles, les procédures et les instruments élaborés par les professionnels qui orientent les pratiques d'attribution. La démonstration est focalisée sur les systèmes d'acteurs locaux au niveau méso.

Les règles construites par les professionnels du logement social pour trier et sélectionner les candidatures visent à placer le « bon » candidat au « bon » endroit². La question des attributions de logements est de ce point de vue étroitement liée à la question du peuplement. Une telle grille de lecture centrée sur les enjeux de répartition spatiale des populations³ est

¹ C'est la combinaison des résultats de ces deux premières parties qui permet de caractériser la régulation locale des attributions.

² SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*

³ MOREL JOURNAL C. et V. SALA PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *op. cit.*, p. 2.

mobilisée tant par les élus locaux que par les bailleurs sociaux. Ces résultats ont été confirmés par d'autres recherches sur le logement social en France¹. Les deux chapitres qui composent cette partie questionnent de façon plus systématique l'influence des caractéristiques territoriales et organisationnelles sur la régulation de l'accès au logement social. Ils cherchent à voir si les enjeux de peuplement sont saillants tout le temps, partout et de la même manière. Autrement dit, tous les acteurs du logement social construisent-ils le problème des attributions de la même manière et y associent-ils les mêmes solutions ? Plus précisément, les offices publics HLM et les entreprises sociales pour l'habitat élaborent-ils des règles de peuplement similaires, et ce quel que soit le territoire concerné ? Les réservataires du parc HLM (collecteurs d'Action Logement, représentants de l'État local et collectivités territoriales) recourent-ils eux aussi à des considérations sur le peuplement pour sélectionner les candidats ?

L'enquête de terrain met en évidence deux situations distinctes. La première caractérise les configurations dans lesquelles les attributions de logement sont bien cadrées sous l'angle du peuplement : les gestionnaires élaborent des stratégies de peuplement qui s'appuient sur des règles et des instruments d'action publique² qui visent à mettre en équivalence l'offre et la demande de logement pour agir sur la répartition spatiale des populations (chapitre 3). La seconde situation renvoie à des logiques de régulation pour lesquelles le peuplement n'est plus une catégorie d'action pertinente, en tout cas pas la plus déterminante, puisque les organisations n'élaborent pas de règles de peuplement. Elles laissent aux *street-level bureaucrats* le soin de définir leurs propres critères de tri et de sélection des demandeurs. Plusieurs facteurs expliquent ces différences : les caractéristiques du contexte local et l'existence de cadrages institutionnels alternatifs à la mixité sociale et au peuplement (chapitre 4). À l'issue de cette deuxième partie, je montre que si la sélection des populations est inhérente à l'activité d'attribution, il existe en réalité une pluralité de systèmes de tri qui accordent une place variée à la question du peuplement.

Le chapitre 3 mobilise les enquêtes de terrain conduites à Miville et à Petiteville. Il s'appuie sur les observations et les entretiens réalisés au sein de la direction de l'habitat social et des deux bailleurs de Miville, ainsi que de l'OPH de Petiteville. Le chapitre 4 repose, quant à lui, sur les enquêtes conduites au sein des deux organismes de Grandeville. Il s'appuie également sur les matériaux récoltés au sein de l'ESH implantée à Petiteville. Dans cette agglomération, les deux organismes développent en effet des logiques d'attribution distinctes. Si les bailleurs disposent, dans les deux cas, de marges de manœuvre importantes dans le choix des futurs

¹ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, *op. cit.* ; KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.* ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, *op. cit.* ; DESAGE F., C.M. JOURNEL, et V.S. PALA, *Le peuplement comme politiques*, *op. cit.*

² LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 13.

locataires, il reste que l'un des deux seulement élabore des règles et des stratégies de peuplement. C'est donc un cas d'étude particulièrement stimulant pour expliquer le recours à la catégorie de peuplement dans le processus d'attribution. Ces éléments sont présentés de façon synthétique dans le tableau ci-après.

Tableau 3.0. Les cas d'étude des chapitres 3 et 4

	Agglomération étudiée	Organismes étudiés	Marges de manœuvre des organismes HLM	Type de régulation dominant
Chapitre 3 Le système d'attribution est très institutionnalisé. Les règles d'attribution ont pour but d'agir sur la répartition spatiale des populations.	Petiteville	OPH E	Fortes	Régulation gestionnaire
	Miville	OPH B ESH C	Faibles	Régulation politique
Chapitre 4 Le système d'attribution est faiblement institutionnalisé. Il n'y a pas de règles de peuplement, la question des attributions est cadrée sous un angle différent.	Petiteville	ESH F	Fortes	Régulation gestionnaire
	Grandeville	OPH A ESH B	Faibles	Régulation économique

Les organisations des professionnels du logement social

Pour chaque cas d'étude, le type d'organisation ainsi que la composition de la direction et des services de gestion locative sont précisés¹. Les intitulés des postes des agents HLM diffèrent en fonction des organismes. Cette deuxième partie est centrée sur les équipes de direction.

GRANDEVILLE

	Office public HLM A	Entreprise sociale pour l'habitat B
Type d'organisation*	Territorialisée	Territorialisée
Direction	Directeur général <i>Grégory</i> Directrice de la relation clients et de la qualité de service <i>Sylvie</i> Directeurs de territoire** <i>Ludivine, Magali, Thierry</i>	Directeur général <i>Thomas</i> Directrice de la clientèle <i>Alexandra</i>
Service de gestion locative	Territoires	Agences territoriales
	Responsables de territoires <i>Elena, Djamel, Ana, Vincent</i> Chargés d'attribution (au sein de chaque territoire) <i>Christiane, Jacqueline, Hind, Fatima, Lucie, Lily, Muriel</i>	Responsables d'agence <i>Saïd, Léa, Isabelle, Sophia</i> Chargés de gestion locative <i>Ève, Baptiste, Héloïse, Florence, Daphné, Nora, Francine, Leila, Line, Jeannine, Veronica</i>

* Je parle *d'organisation centralisée* lorsque la gestion des attributions est réalisée au niveau du siège de l'organisme, *d'organisation décentralisée* lorsque le tri des candidatures s'opère au sein des agences territoriales mais que les commissions d'attribution se tiennent au siège de l'organisme. Enfin, je parle *d'organisation territorialisée* lorsque le tri et la sélection finale des dossiers sont réalisés en agence.

** Contrairement à ce qui est observé dans la plupart des cas, il n'existe pas ici de lien hiérarchique entre la directrice de la relation clients et les directeurs de territoire. Ceux-ci ont un statut de cadre : ils font partie de l'équipe de direction et doivent rendre des comptes au directeur général de l'office. Ils participent au conseil d'administration de l'office. Ils ont sous leur direction des responsables de territoire (ou de secteur), qui sont eux-mêmes responsables d'une équipe composée de chargés d'attribution, de chargés de gestion locative et sociale (signature de baux, précontentieux) et de techniciens.

MIVILLE

	Office public HLM C	Entreprise sociale pour l'habitat D
Type d'organisation	Décentralisée	Décentralisée
Direction	Directrice générale <i>Céline</i> Directeur de la proximité et des territoires <i>William</i> Pôle attribution* <i>Maryvonne, Hélène, Nicole</i>	Directeur général <i>Jacques</i> Directrice de la clientèle <i>Guillaume</i> Directrice de la commercialisation <i>Rozenn</i>

¹ Cf. annexe 3 de la thèse.

Service de gestion locative	Agences territoriales	Agences territoriales
	Responsables d'agence <i>Denis, Aida, Amandine, Sandra</i>	Conseillers commerciaux <i>Xavier, Julie, Aurélie, Régine, Laurie</i>
	Chargés de clientèle <i>Caroline, Yvette, Najat, Fabienne, Gabrielle, Erwan, Paul, Olivier, Audrey, Mélanie, Martine, Annie, Sophie, Michel</i>	

* Le pôle attribution situé au siège de l'office est en charge du secrétariat de la commission d'attribution de logement (organisation des CAL, vérification des dossiers, etc.), de la gestion des livraisons neuves et du lien avec les réservataires de logement.

Direction de l'habitat social de Miville (ville-centre)	
Direction	Directrice <i>Colette</i> Équipe de cadres <i>Katia (adjointe du service), Claire (référente des agents)</i>
Accueil des demandeurs et proposition de logement	Agents polyvalents (fonctionnaires municipaux) <i>Véronique, Coralie, Laurence, Nicolas, Patrick</i>

PETITEVILLE

	Office public HLM E	Entreprise sociale pour l'habitat F
Type d'organisation	Centralisée	Territorialisée
Direction	Directeur général <i>Jean</i> Directeur de la location <i>Alexandre</i>	Directeur général <i>Éric</i> Directrice de la clientèle <i>Monique</i>
Service de gestion locative	Service Accueil-clientèle (ACCLI)	Agences territoriales
	Responsable du service <i>Rose</i> Chargés de clientèle <i>Pauline, Emma, Barthélémy, Maxime, Sébastien, Manon, Samia</i>	Responsables d'agence <i>Agnès, Laurent, Pascaline</i> Conseillers commerciaux <i>Louise, Laure, Mélissa, Corinne, Christelle, Louison, Thibault, Virginie, Samuel, Bernard, Romane, Nadine, Tiphaine, Claudine, Thomas, Angélique, Mathilde</i>

CHAPITRE 3

La construction des règles de peuplement : une réponse à la montée des risques

« On est le premier bailleur social donc notre rôle, nous, c'est de loger les gens en plus grande difficulté, en grande difficulté, à bas revenus, donc on ne peut pas évincer non plus ces gens-là, on ne peut pas ! Par contre, on peut être vigilant sur le placement... »
(Michel, responsable de proximité, agence C3, OPH de Miville, 29/11/2012).

Dans *Le peuplement comme politiques*, Fabien Desage, Christelle Morel Journal et Valérie Sala Pala proposent deux acceptions distinctes du terme de peuplement : « Dans son sens le plus courant, le peuplement désigne *un état*, à savoir la composition et la répartition d'une population sur un territoire donné » ; de façon plus dynamique, il peut aussi être compris comme « *une action (peupler)*, visant à modifier ou à maintenir cette distribution, *en fonction de certaines caractéristiques – sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres – réelles ou supposées des populations concernées* [...] Le peuplement fait dès lors office de politique(s) »¹. Les politiques de peuplement sont donc définies à la fois par leur intention d'agir sur la répartition spatiale des populations et par leurs effets concrets sur les territoires. Elles désignent toutes les actions qui ont pour but de « *contrôler* ou [d'] *agir sur* l'occupation sociale des espaces ». Comme le soulignent les auteurs de l'ouvrage, les politiques de peuplement prennent des formes plurielles sur des terrains divers et sont historiquement situés. Elles désignent aussi bien les déplacements de populations en contexte colonial que les phénomènes d'*apartheid* observés en Afrique du Sud ou aux États-Unis².

En France, la notion de peuplement connaît un véritable essor dans le domaine des politiques urbaines et territoriales³. Partant de principes globaux comme la mixité sociale ou la gentrification, ces politiques poursuivent des objectifs multiples plus ou moins formalisés. Il peut s'agir de séparer des populations partageant un même territoire, de rapprocher des groupes sociaux jusqu'alors séparés au nom des bienfaits supposés de leur cohabitation ou de remplacer progressivement une population par une autre en attirant des groupes sociaux avec des caractéristiques socioéconomiques différentes. Dans la littérature sur le logement social, les

¹ DESAGE F., C. MOREL JOURNAL, et V. SALA PALA, *Le peuplement comme politiques*, op. cit., p. 17.

² DENTON N.A. et D.S. MASSEY, *American Apartheid*, Paris, Descartes et Cie, 1995.

³ Après les attentats terroristes de janvier 2015, le Premier Ministre Manuel Valls déclare : c'est bien « *le sens de la politique de la ville* » que de « *dénoncer les processus qui aboutissent à une ségrégation de plus en plus prononcée* », avant d'affirmer qu'« *il faut la mise en place d'une politique de peuplement* » (« Manuel Valls défend son utilisation du mot "apartheid" », *Le Figaro*, 25/01/2015).

politiques d'attribution constituent un exemple paradigmatique de politiques de peuplement. Mon propos s'inscrit dans le sillage de ces travaux, mais s'en distancie à deux égards. Premièrement, le peuplement ne peut être appréhendé comme le résultat des seules logiques institutionnelles. Il est tout autant le produit de politiques publiques que de mécanismes marchands (fixation du montant des loyers) et de décisions individuelles. Face aux stratégies des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales, les demandeurs de logement peuvent en effet adopter des comportements divers, de conformation ou de contournement, pour appuyer un dossier, contourner une règle¹. Ensuite, les objectifs de peuplement sont rarement explicités en tant que tels : ils peuvent être masqués, atteints de façon directe ou indirecte, intentionnelle ou non intentionnelle. L'identification de politiques de peuplement est donc loin d'être évidente. En matière d'attribution, les objectifs sont multiples et parfois contradictoires. Ils peuvent varier d'un territoire ou d'un acteur à l'autre. Enfin, le peuplement peut être le produit d'effets imprévus ou de non-décisions. Le recours au terme de politique de peuplement tend donc à couvrir la variété des processus qui agissent sur la répartition spatiale des groupes, y compris lorsqu'ils sont plus macrosociologiques et non directement intentionnels. C'est pourquoi je choisis de substituer à la notion de politique de peuplement celle de stratégie de peuplement. Le terme stratégie paraît plus adéquat pour rendre compte de ce qui relève d'une action délibérée d'acteurs institutionnels visant à organiser la concentration ou la dispersion de groupes sociaux dans l'espace. J'emprunte à Michel de Certeau sa définition de la stratégie qui, contrairement à la tactique, entendue comme un ensemble de « possibilités offertes par les circonstances »², désigne une action voulue, « [un] calcul (ou [une] manipulation) des rapports de forces qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir (une entreprise, une armée, une citée, une institution scientifique) est isolable d'un environnement »³. Ce faisant, toute action se référant explicitement à un objectif de répartition spatiale des populations est désignée sous le terme de stratégie de peuplement.

Le chapitre analyse les règles, les instruments et les procédures qui encadrent et organisent les actions visant à agir *directement et intentionnellement* sur le peuplement des territoires. En se focalisant sur des cas où la question des attributions est cadrée sous l'angle du peuplement, il s'agit d'identifier les conditions d'élaboration des stratégies de peuplement et de voir comment elles se matérialisent dans des règles d'attribution. Autrement dit, il s'agit de se demander pourquoi et comment les professionnels du logement social recourent à la catégorie de peuplement dans le tri et la sélection des futurs locataires HLM. L'argumentation se structure autour de deux axes distincts. Tout d'abord, le peuplement constitue un enjeu central des politiques locales d'attribution, dont l'essor est lié à la montée en puissance de la notion de

¹ Cf. introduction générale, section C de la thèse.

² DE CERTEAU M., *L'invention du quotidien, I : Arts de faire*, Folio Essais, Paris, 1990, p. 51.

³ *Ibid.*, p. 59.

risque. Les bouleversements socio-économiques de la seconde moitié du 20^{ème} siècle ont profondément transformé le contexte de gestion du patrimoine social, ce qui a renforcé les incertitudes liées aux processus d'attribution et conduit à l'émergence de la notion de risque dans les discours et les pratiques des acteurs¹. Les stratégies de peuplement sont alors présentées comme des solutions qui permettent d'anticiper le futur et de prévenir² les risques locatifs (A). La section suivante analyse la fabrique des règles de peuplement sous l'angle des instruments qui les matérialisent. Elle pointe les conditions d'élaboration de ces dispositifs, ainsi que les différents objectifs qui les sous-tendent. Par le ciblage de groupes et de territoires spécifiques, les instruments de peuplement contribuent à faire émerger des catégories institutionnelles qui guident les pratiques des *street-level bureaucrats*. En retour, leurs expériences de terrain et leurs savoirs pratiques locaux³ sont mobilisés dans la fabrique des instruments de peuplement (B). Bien qu'elles soient produites par des acteurs distincts (collectivités territoriales, bailleurs sociaux) dans des configurations locales aux caractéristiques contrastées, l'enquête souligne que les groupes sociaux ciblés sont invariablement les pauvres et les immigrés, ceux-ci étant perçus comme des catégories à risque sur le plan locatif. Comme annoncé dans l'introduction de la deuxième partie, la démonstration se focalise ici sur deux des trois terrains analysés dans la thèse. Elle s'appuie sur les observations et les entretiens réalisés au sein de la direction de l'habitat social de Miville et des deux bailleurs sociaux qui y sont implantés, ainsi que de l'office public HLM de Petiteville. Dans ces quatre cas, des stratégies de peuplement ont été observées.

A - Le peuplement comme enjeu central des politiques d'attribution

À la fin des années 1970, le chômage de masse, l'entrée massive des populations pauvres et immigrées dans le logement social et le départ des couches sociales les plus aisées vers le secteur privé eurent pour conséquence de modifier le peuplement du parc HLM. Comme décrit dans la partie précédente, ces bouleversements participèrent à l'émergence de deux cadres d'action publique distincts et concurrents : le premier correspond au droit au logement ; le second renvoie au principe de mixité sociale. La question des équilibres résidentiels des quartiers s'impose sur la scène politique nationale dès les années 1980⁴ en lien avec l'émergence de « nouveaux risques sociaux »⁵. L'objectif de cette première section est d'étudier

¹ « La conversion des incertitudes en risques repose sur la capacité à formaliser le risque et, par voie de conséquence, la capacité à le maîtriser. Autant l'incertitude ne donne pas de prise à l'action, autant le risque autorise une intervention » (BORRAZ O., *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 167).

² La prévention désigne de manière large une modalité de l'action qui vise à éviter, empêcher ou encore anticiper des issues perçues comme défavorables.

³ GEERTZ C., *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*, Basic Books, New York, 1983.

⁴ Cf. chapitre 1 de la thèse.

⁵ BONOLI G., « The Politics of the New Social Risks: Providing Covergae Against New Social Risks in Mature Welfare States », *op. cit.*

la manière dont la catégorie de peuplement a émergé au niveau local pour structurer les pratiques et les représentations des gestionnaires HLM. Le propos s'organise en trois temps. Tout d'abord, la question du placement est prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'attribution : motivée par les transformations macrosociales susmentionnées et justifiée par des discours centrés sur l'accentuation des risques, elle rend nécessaire pour les bailleurs sociaux et les élus locaux l'élaboration de stratégies de peuplement (1). Le rôle des mobilisations extérieures dans la prise en compte des enjeux de peuplement est ensuite souligné. Il s'agit de montrer comment les changements dans le peuplement des quartiers HLM peuvent être perçus comme des menaces par des acteurs périphériques à la chaîne du logement : les protestations des professionnels de l'enseignement, des parents d'élève et des locataires en place justifient la mise en place de règles de peuplement (2). Les stratégies de peuplement en tant que telles et les registres de légitimation qui les accompagnent et les valident sont étudiés dans un troisième temps (3).

1) Réduire les incertitudes par le peuplement

« Je viens d'un organisme où la commission d'attribution de logement n'attribuait pas un logement à un candidat. Ils se prononçaient sur la possibilité pour ce candidat d'intégrer le logement social ou pas. Ce sont deux choses différentes, c'est-à-dire que l'on envoyait le candidat, son profil, on se disait "*est-ce que celui-là, on le prend dans notre organisme ou pas ?*" Ce n'était pas "*est-ce qu'on lui attribue tel ou tel logement ?*". Il y avait un premier tri où l'on se disait en gros "*celui-là, il est convenable, il ne pose pas de problème, etc. On le prend*". Et après, les administratifs, les professionnels de l'office qui étaient chargés de regarder dans tel immeuble, "*est-ce que j'ai plus une concentration de retraités, plus une concentration d'actifs, plus une concentration d'inactifs ?*". Et d'orienter le candidat dans ces propositions vers le secteur qui lui convenait le plus, qui lui ressemblait le plus. Et de cette manière-là, on avait moins de troubles de voisinage » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

L'attribution des logements sociaux procède d'une double opération : identifier et sélectionner les demandeurs de logement parmi un grand nombre de candidatures, mettre en lien ces dossiers avec les offres de logement jugées les plus adaptées. Ce travail de mise en équivalence est appelé rapprochement offre / demande. Les propos du directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, placés en exergue du paragraphe, distinguent clairement ces deux opérations. La première activité, que l'on qualifiera de sélection, est inhérente à toute activité d'allocation de ressources rares. Elle consiste à choisir un candidat plutôt qu'un autre sur la base de critères formels et informels (non écrits). Elle caractérise les attributions de logements sociaux comme l'octroi de prestations sociales ou l'attribution de places en crèche. La seconde activité est dite de placement. Elle se rapporte plus spécifiquement à la distribution de biens hétérogènes. Le but est de mettre en adéquation deux éléments particuliers. Dans la mesure où le logement social est un bien rare, convoité et fortement différencié, en fonction de sa localisation, de son environnement ou du montant de son loyer, son attribution mêle les deux

logiques. Pour les professionnels du logement social, la question est moins de savoir si un individu va accéder (ou non) au parc social, mais plutôt dans quel délai et à quel endroit. Deux facteurs expliquent ce glissement des enjeux de sélection aux enjeux de placement. D'une part, la thématique du peuplement constitue une préoccupation commune à l'ensemble des professionnels du tri urbain¹. Elle est une réponse à la dégradation des équilibres de peuplement et à l'accentuation des difficultés de gestion. Elle s'accompagne d'une véritable rhétorique du risque (a). D'autre part, les capacités de sélection des acteurs ont été fortement réduites sous l'influence d'évolutions juridiques et réglementaires importantes, telles que la loi sur le droit au logement opposable (2007) et la loi sur le « logement d'abord » (2009). N'ayant plus autant de marges de manœuvre qu'auparavant, les organisations en charge de la mise en œuvre de la politique d'attribution vont se montrer plus attentives à la question de leur distribution dans l'espace. C'est un moyen pour les acteurs de retrouver des capacités d'action dans le processus d'attribution (b).

a) Une représentation partagée du problème des attributions

Les dynamiques de peuplement au sein du parc social sont une préoccupation ancienne des professionnels du tri urbain. Au début des années 1980, la dégradation des bâtiments, la fragilisation des locataires et la baisse globale des aides publiques provoquèrent d'importantes difficultés pour les bailleurs sociaux que ce soit en termes économiques, gestionnaires ou de commercialisation. L'émergence des « quartiers en difficulté » se constitua en incarnation à la fois forte et répulsive du monde populaire précaire, des populations issues de l'immigration et des immigrés dans l'espace urbain. La paupérisation et la stigmatisation croissante du parc HLM générèrent une augmentation des taux de vacance, une hausse des impayés de loyers, une accentuation des problèmes de cohabitation et des troubles de voisinage au sein des résidences. Ces problèmes entraînèrent une focalisation croissante des organismes sur les enjeux de peuplement. Progressivement, les critères de sélection ne furent plus seulement formulés à partir des situations individuelles, mais prenaient également en compte les capacités d'accueil des quartiers. Formulées en termes de seuil de tolérance ou d'équilibres de peuplement, les stratégies de peuplement mises en œuvre visaient prioritairement les populations défavorisées et immigrées jugées à risque. Il s'agissait pour les acteurs d'éviter de trop fortes concentrations en limitant l'accès de ces groupes sociaux au parc social.

Pour Fatiha Belmessous, ces pratiques menées au nom du brassage social et de la lutte contre la ségrégation spatiale préfigurent l'émergence et l'avènement du principe de mixité sociale comme mot d'ordre des politiques urbaines². Face aux évolutions de l'occupation

¹ AUTHIER J.-Y. et Y. GRAFMEYER, *Sociologie urbaine*, Paris, Armand Colin, 1995.

² BELMESSOUS F., « Du "seuil de tolérance" à la "mixité sociale" », *op. cit.*

sociale des quartiers et à l'image négative qu'elles véhiculent, les élus locaux se sont également saisis de la question du peuplement. Olivier Masclet montre bien, à cet égard, comment les élus communistes de Gennevilliers ont cherché à réduire le pourcentage d'immigrés dans les grands ensembles de la commune pour défendre les intérêts de la classe ouvrière et asseoir leur pouvoir local. Cette orientation eut pour effet de limiter l'accès de ces populations au logement social, puis de les ségréger¹. D'autres travaux mettent l'accent sur les stratégies de fermeture des mairies, à l'encontre des populations qui ne résident pas déjà dans leur ville (préférence communale) ou des bénéficiaires de minima sociaux dont le relogement pourrait conduire à un engorgement des CCAS et peser sur les budgets de l'action sociale. Ces éléments révèlent un consensus entre gestionnaires du logement social et élus locaux autour de la nécessité de maîtriser le peuplement des quartiers. En somme, ils partagent une même représentation de la question des attributions cadrée sous l'angle du peuplement. Si ce positionnement masque des motivations et des stratégies plurielles, il souligne aussi l'importance du lien qu'entretiennent bailleurs et élus avec leur territoire et les logements qui y sont implantés. Les collectivités territoriales ont une préoccupation politique pour le peuplement, chevillée à des enjeux électoraux et économiques. Pour les organismes logeurs, la maîtrise du peuplement renvoie à un souci de freiner le développement de la vacance, de limiter les impayés de loyers et de réduire la conflictualité sociale au sein de leurs immeubles. Ils entretiennent ainsi un rapport à la fois gestionnaire et commercial au territoire. Ces affinités pour le peuplement expliquent par ailleurs l'appartenance de ces deux types d'acteurs à la coalition universaliste, favorable au principe de mixité sociale².

La prise en compte des enjeux de peuplement est étroitement liée aux évolutions de l'occupation du parc social. Les tendances observées depuis la fin des années 1970 se sont considérablement accentuées dans la période récente. Une crise économique et sociale profonde s'est installée et a renforcé la contrainte budgétaire qui pèse sur l'action publique comme sur les citoyens³. Celle-ci s'est notamment traduite par une dégradation des conditions de vie des ménages, particulièrement visible dans le domaine du logement⁴. En publiant chaque année son « *état du mal-logement en France* », la Fondation Abbé Pierre rend visible ces évolutions. Les bailleurs sociaux font face à des niveaux de vacance et d'impayés en forte hausse. En janvier

¹ MASCLET O., « Du "bastion" au "ghetto" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 10-25 ; MASCLET O. et O. SCHWARTZ, *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003.

² Cf. chapitre 2 de la thèse.

³ Sur le renforcement de la contrainte budgétaire dans le secteur des politiques sociales, voir par exemple HASSENTEUFEL P. et B. PALIER, « Still the Sound of Silence? Towards a New Phase in the Europeanization of Welfare State Policies in France », *Comparative European Politics*, 2015, vol. 13, n° 1, p. 112-130.

⁴ Cf. introduction générale de la thèse.

2015, la proportion de logements vacants au niveau national était de 3,1%¹ contre 2,3% en janvier 2006. L'Union sociale pour l'habitat constate, de plus, que 7% des locataires HLM sont aujourd'hui concernés par une procédure d'apurement de dette contre seulement 5,5% en 2008².

Localement, les données fournies par les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales sont également significatives. À Miville, 80% des demandeurs de logement ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources du logement social et 51% d'entre eux ont des ressources inférieures à 30% des plafonds de ressources. « *Sur les critères sociaux génériques, on est exactement touché comme tout le monde. On est touché comme tout le monde par la crise économique et sociale* », observe ainsi l' élu au logement de Miville³. En 2011, l'office public HLM comptait 11% de locataires en emploi précaire (CDD, intérim) et 17% de demandeurs d'emploi. Sur les attributions réalisées la même année, les chiffres s'élevaient respectivement à 20% et à 25%. 22% des locataires sont des familles monoparentales contre 32% des nouveaux entrants. 25% d'entre eux ont des revenus inférieurs à 20% des plafonds de ressources contre 43% des nouveaux entrants. Ces chiffres mettent en évidence une fragilisation des publics de l'office, également constatée au sein de l'ESH. D'après les statistiques du bailleur, la part des personnes ayant des ressources inférieures à 20% des plafonds est en nette augmentation : elle représentait 59% des attributions réalisées en 2011 contre 32% des attributions réalisées entre 2008 et 2010. On observe également une légère augmentation de la part des familles monoparentales, une diminution certaine du pourcentage de ménages en emploi stable⁴, une légère hausse des personnes en emploi précaire et des demandeurs d'emploi.

À Petiteville, le taux de vacance s'élève à 3,3% du patrimoine de l'office (2,8% hors logements étudiants). Les impayés de loyer représentent une perte financière de 2 604K euros pour l'organisme et sont en hausse depuis 2009 (+6,7%). La part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 20% des plafonds de ressources s'élève à 35% des locataires en place et 72% d'entre eux ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources. La tendance est identique au niveau des attributions de logement. En 2012, on comptait 35% d'actifs, 33% d'inactifs, 26% de retraités et 6% d'étudiants⁵ dans le parc HLM tandis que seulement 34,3%

¹ Commissariat général au développement durable, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2015 », *Chiffres & Statistiques*, n°696, novembre 2015.

² FRANÇOIS C., *Le délogement. Sociologie des procédures d'expulsion locative*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 (en cours).

³ Entretien avec Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012.

⁴ Catégorie utilisée dans les enquêtes OPS sur le logement social. L'enquête Occupation du parc social a été instaurée par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité et modifiée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 (article L. 442-5 du Code de la construction et de l'habitation). Cette loi impose aux organismes HLM de transmettre à chaque préfet de département des renseignements statistiques après réalisation d'une enquête auprès de leurs ménages locataires. Ces enquêtes OPS sont réalisées tous les deux ans. Elles constituent l'un des volets du rapport national sur la situation du logement en France.

⁵ D'après les données fournies par le bailleur, « *Impayés, peuplement, vacance* », Conseil d'administration du 26 mars 2013.

des nouveaux entrants sont des actifs et que 39% d'entre eux sont des inactifs. Le directeur général adjoint de l'office en charge de la location relève cette détérioration des équilibres de peuplement et souligne la forte augmentation du pourcentage d'inactifs dans le patrimoine de l'OPH. Ces éléments sont présentés de manière synthétique dans les tableaux 3.1.

« Si vous regardez les équilibres de peuplement et la façon dont ils évoluent depuis trente ans, on se rend compte qu'on est parti finalement d'une proportion d'actifs et de retraités qui est beaucoup plus importante que ce que l'on a aujourd'hui. Plus ça va, plus on intègre des inactifs » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

Tableaux 3.1. Indicateurs des profils socioéconomiques des nouveaux entrants par rapport aux profils des locataires HLM à Miville et Petiteville par organismes.

Agglomération de Miville - Office public HLM C (2011)¹

Situation familiale des entrants		Situation familiale des locataires	
Isolé	41%	Isolé	47%
Famille monoparentale	32%	Famille monoparentale	22%
Couple sans enfant	9%	Couple sans enfant	11%
Couple avec enfants	17%	Couple avec enfants	20%
Situation professionnelle des entrants		Situation professionnelle des locataires	
Emploi stable	40%	Emploi stable	35%
Emploi précaire	20%	Emploi précaire	11%
Demandeurs d'emploi	25%	Demandeurs d'emploi	17%
Sans emploi – inactifs	16%	Sans emploi - inactifs	37%
Situation par rapport aux plafonds des entrants		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 20%	43%	Moins de 20%	25%
De 20 à 59% des plafonds	37%	De 20 à 59% des plafonds	40%
De 60 à 100% des plafonds	16%	De 60 à 100% des plafonds	27%
> à 100% des plafonds	1%	> à 100% des plafonds	8%

Agglomération de Miville - Entreprise sociale pour l'habitat D (2011, 2012)²

Situation familiale des entrants (2011)		Situation familiale des locataires (2012)	
Personne seule	41%	Personne seule	43%
Famille monoparentale	31%	Famille monoparentale	21%
Couple sans enfant	13%	Couple sans enfant	11%
Couple avec enfants	14%	Couple avec enfants	21%
Situation professionnelle des entrants		Situation professionnelle des locataires	
Stable (CDI)	42%	Stable (CDI)	44%
Précarité (CDD, intérim)	21%	Précarité (CDD, intérim)	12%

¹ Bilan d'activité 2011, OPH de Miville.

² Bilan d'activité 2011, ESH de Miville.

Demandeur d'emploi	15%	Demandeur d'emploi	11%
Inactif	13%	Autres, sans emploi	34%
Retraité	7%		
Situation par rapport aux plafonds des entrants		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 20% des plafonds	59%	Moins de 20% des plafonds	31%
De 20 à 40% des plafonds	11%	Moins de 60% des plafonds	50%
De 40 à 60% des plafonds	12%		
De 60 à 100% des plafonds	16%		
> à 100% des plafonds	1%		

Agglomération de Petiteville – office public HLM E (2012)

Situation professionnelle des entrants		Situation professionnelle des locataires	
Actifs	34,3%	Actifs	35%
Inactifs	38,6%	Inactifs	33%
Retraités	5,5%	Retraités	26%
Étudiants	21,6%	Étudiants	6%
Situation par rapport aux plafonds des entrants		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 20% des plafonds	46%	Moins de 20% des plafonds	35%
De 20 à 60% des plafonds	33%	Moins de 60% des plafonds	72%
De 60 à 100% des plafonds	18%		
> 100% des plafonds	4%		

L'évolution du pourcentage des populations immigrées n'est pas notée dans les documents produits par les bailleurs, bien qu'elle ait été un facteur déclencheur de la mise en place de stratégies de peuplement. Difficile à quantifier en l'absence de statistiques ethniques, interdites en France¹, elle est appréciée sur le terrain à partir de la sociologie des quartiers telle qu'elle est perçue par les professionnels, et non d'un point de vue statistique. En parallèle de ces transformations du peuplement, mes enquêtés pointent une forte accentuation des difficultés dans les cités, avec notamment une hausse des troubles de voisinage. D'après Josiane, directrice de la politique sociale² au sein de l'OPH de Petiteville, ces difficultés sont apparues dès le début des années 1990.

¹ SIMON P., « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, 2008, vol. 49, n° 1, p. 153-162.

² La direction de la politique sociale est en charge de la prévention et de la sécurité dans les quartiers d'habitat social (cf. infra).

« Alors tout ce que je fais là [*direction de la politique sociale*], je n’aurais pas eu besoin de le faire quand je suis rentrée à l’office, il y a trente-six ans en arrière. Les troubles de voisinage on n’en avait pas ! Personne ne travaillait sur ces problématiques là, ça n’existait pas. Quand il y avait des difficultés entre deux voisins, ils se le disaient gentiment et ça se déroulait tout seul. La violence est arrivée bien plus tard. Je dirai que j’ai commencé à connaître ça à la fin... Je suis rentrée en 77 et j’ai commencé à connaître ça en 93 » (*Josiane, direction de la politique sociale, OPH de Petiteville, 12/12/2013*).

Les entretiens confirment que pour les agents HLM, les demandeurs de logement sont dans des situations de plus en plus précaires. Ils notent unanimement la part très importante de bénéficiaires de minima sociaux, de personnes d’origine étrangère et de familles monoparentales dans le parc social. Laure, agent à Petiteville, dresse le constat suivant : « *On a beaucoup de demandes, mais on a de plus en plus de RSA, de personnes de Centrafrique, de familles monoparentales. Beaucoup de personnes qui ont perdu leur emploi* »¹. Régine, de son côté, souligne l’augmentation des impayés de loyer : « *Il y a de plus en plus de précarité. Des dossiers de surendettement, je n’en ai jamais vu autant. C’est le cercle vicieux. Quand tu vois les dossiers de surendettement, quand tu vois le détail de leurs crédits, c’est des crédits à la consommation* »². Dans le même temps, les procédures d’expulsion semblent de plus en plus délicates à mettre en œuvre³. Combinés à l’allongement des délais d’attente à l’entrée du parc social et à la baisse des taux de rotation dans le parc HLM, les obstacles à l’expulsion contribuent à faire du logement social une solution de logement inscrite dans la durée. Les ménages investissent leurs logements et leurs quartiers. Les professionnels cherchent à établir des relations durables. Étant donné ces effets de long terme, l’attribution d’un logement social n’est donc pas une décision anodine, que ce soit pour le demandeur, le bailleur ou pour l’ élu. Elle est d’ailleurs considérée comme une prise de risque par les acteurs institutionnels rencontrés.

Dans leurs recherches respectives, Patrick Simon et Valérie Sala Pala montrent que la notion de risque occupait une place centrale dans la gestion des attributions⁴. Cette référence au risque sature les représentations des organismes, des pouvoirs publics et des élus locaux.

¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Laure, conseillère commerciale, ESH de Petiteville, 16/12/2013.

² Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

³ « *Mais quand je vois moi l’évolution des populations que nous avons à loger, quand je regarde leur contenu, la teneur des demandes de logements entre il y a trente ans, il y a vingt ans, il y a dix ans, et puis aujourd’hui, quand je vois l’évolution et que je vois ce que j’ai à traiter et où d’années en années, de nouvelles problématiques sociales sont à traiter, je me dis qu’est-ce que ça va être le patrimoine des bailleurs sociaux à terme. D’autant plus qu’en ce moment, et à juste titre, les juges sont très frileux pour prononcer, cette année, des mesures d’expulsion pour troubles, alors qu’avant, comme je vous ai dit hein, ça s’est bien passé, tout simplement parce qu’il y a trop de monde dans la rue, sur le plan national je parle, pas de Petiteville particulièrement* » (*Josiane, directrice de la politique sociale, OPH de Petiteville, 12/12/2013*).

⁴ SIMON P., « Le logement social en France et la gestion des “populations à risques” », *op. cit.*; SALA PALA V., « 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*, 2006, vol. 24, n° 3, p. 77-92.

L'enjeu est d'anticiper les risques liés à l'attribution des logements sociaux pour sécuriser l'entrée dans le logement¹. Des publications sont produites par des cabinets de conseil pour aider les organismes dans cette tâche, en identifiant les dispositifs existants et promouvant de bonnes pratiques². Le risque tel qu'il est défini par les acteurs institutionnels prend des formes multiples. Il est politique quand il renvoie à la crainte d'une dégradation d'image des programmes et des quartiers HLM. Il est économique et financier lorsque ce sont le surcoût généré par l'entretien des espaces collectifs dégradés, les modes d'usage des logements et les impayés de loyer qui sont visés. Il est social quand il est associé à des troubles de voisinage qui déstabilisent le fonctionnement d'un immeuble. Le risque est évalué à partir de plusieurs facteurs – stabilité de l'emploi, parcours résidentiel, situation familiale, âge, niveau de ressources disponibles – qui sont construits comme des indicateurs, à partir de l'expérience pratique des acteurs et des tentatives de formalisation statistique des comportements individuels³. Finalement, les catégories à risque désignent les groupes sociaux les plus susceptibles de se retrouver en impayés de loyer ou de causer des troubles de voisinage.

Si les attributions de logements sont pensées depuis les années 1980 en termes de flux et non plus de stocks⁴, la problématisation intègre également peu à peu la question du risque. En d'autres termes, il s'agit de gérer les flux pour mieux prévenir les risques qui leur sont associés. Cette dimension n'est pas propre au logement social. Dans des institutions aussi différentes que les services de probation et les banques, plusieurs chercheurs mettent l'accent sur le développement d'outils de mesure des risques, de récidive dans le premier cas, d'insolvabilité dans le second⁵. Cette notion de risque peut être entendue comme « le résultat d'un processus de qualification, dont l'enjeu est de réduire les incertitudes qui entourent une activité [...] de manière à rendre celle-ci contrôlable ». Selon Olivier Borraz, c'est « le résultat d'un processus qui voit des incertitudes converties en autant de dimensions qui peuvent faire l'objet d'une action »⁶. Le risque n'existe donc pas en soi. Il n'a de sens qu'en tant que phénomène social. Le risque constitue ici une catégorie centrale du discours des acteurs du logement social dont l'essor est lié à la montée des incertitudes produites par les métamorphoses du peuplement dans le parc HLM. Rose, responsable du service accueil-clientèle, compare le risque contenu dans le

¹ Le terme « sécuriser » est utilisé par plusieurs de mes enquêtés.

² Par exemple, FORS - RECHERCHE SOCIALE et UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Évaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement*, 2010.

³ Cf. section B du chapitre.

⁴ DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, *Ayants Droit et Territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, op. cit.

⁵ Par exemple, LAZARUS J., *L'Épreuve de l'argent : banques, banquiers, clients*, Paris, Calmann-Lévy, 2012 ; DE LARMINAT X., « Chapitre 15. L'informatisation des services de probation. Une mise en abyme des réformes de modernisation », C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 445-464.

⁶ BORRAZ O., *Les politiques du risque*, op. cit., p. 13.

processus d'attribution à celui qui caractérise les pratiques de recrutement¹ : tout comme l'employeur qui ne peut être certain des compétences de son futur employé, le bailleur ne sait pas comment va se comporter le candidat dans son logement. Le risque est irréductible à toute activité de sélection, mais il peut être réduit par des raisonnements de type probabiliste dont le but est de prévoir et d'anticiper les comportements des futurs locataires HLM. C'est l'objet des stratégies de peuplement.

« Tu sais quand on loge une personne quelle qu'elle soit, un salarié, un SDF, un sortant de prison, etc. Tu n'as pas de garantie, tu n'en sais rien. Tu vas loger un fonctionnaire sur une super entrée. Lui aussi il peut te faire la bringue, tout de dépouiller, tu ne sauras jamais. Tu ne sauras qu'après. Donc avec ça tu prendras moins de risques, mais tu en prendras quand même. De toute façon, à partir du moment où tu loges quelqu'un tu prends des risques. Tu ne les connais pas les gens. Comme un employeur qui embauche quelqu'un. Il ne sait pas qui il prend. Il a l'air d'être pas mal : diplômé, machin, bidulle, ça se trouve c'est un tir au flanc, une morue... Tu vois. Tu prends des risques quand même, mais tu prends moins de risque. Allez, je vais extrapoler, tu prends moins de risque quand tu prends un BAC +5, tu en prends quand même mais moins, tu en prends moins que si tu prends un niveau BAC »
(Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 08/01/2014).

Le risque est un élément structurant des entretiens. Comme le montre l'encadré 3.1, c'est une catégorie qui circule dans les propos des acteurs, salariés d'organismes HLM (membres des équipes dirigeantes et agents d'exécution) et représentants des collectivités territoriales (fonctionnaires et élus).

Encadré 3.1. L'attribution des logements sociaux au prisme du risque

« Nous gérons un peu les risques et un peu par anticipation. Pourquoi ? Parce que le recul nous fait dire que l'on a des situations difficiles à gérer et que si on les anticipait et bien on pouvait les gérer. Gérer les situations, mais gérer aussi tout un ensemble de logements à côté. Et après, on prend nos dispositions pour faire attention au positionnement » (Rozenn, directrice de la commercialisation, ESH D, Miville, 15/01/2013).

« Comme elle est dans les textes la mixité, elle est définie comme un objectif et que c'est pour le bien vivre ensemble. C'est vrai que l'on va éviter... On ne veut pas faire de ghettos. On ne veut pas mettre dans le même immeuble des gens qui auraient le même profil et qui pousseraient les difficultés de vivre ensemble, en gros. On essaie... Mais on ne peut pas à tous les coups, ça ne marche pas. On n'a pas forcément la connaissance des difficultés du ménage, donc le risque il est là. Je sais que les organismes HLM, au moment de l'attribution d'un programme neuf, vont être vigilants justement à ce que les choses soient bien réparties et tout ça » (Jeanne, service habitat de l'agglomération, Miville, 15/01/2013).

« Je trouve que les bailleurs aujourd'hui font beaucoup plus attention parce que quand nous on présente des candidats, on ne connaît pas forcément ce qu'ils ont fait avant, où est ce qu'ils étaient, et on ne connaît pas forcément non plus les habitants actuels du logement dans lequel on les met, et aujourd'hui les bailleurs arrivent à refuser certains candidats pour dire « ben non, parce que ça risque de causer des troubles de voisinage ou des choses comme ça », et ça je trouve ça très bien. Je ne suis pas persuadée qu'avant c'était quelque chose qui était pris en compte, et aujourd'hui c'est fait, donc euh je trouve que c'est bien parce que c'est des critères auxquels il faut faire attention, les gens

¹ Sur ce point, voir les travaux d'Emmanuelle Marchal : MARCHAL E., *Les embarras des recruteurs : enquête sur le marché du travail*, EHESS, Paris, 2015 ; BUREAU M.-C. et E. MARCHAL, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 3, p. 573-598.

prennent un logement, ce n'est pas non plus pour repartir dès le lendemain, donc il faut en tenir compte » (*Véronique, fonctionnaire municipale, direction de l'habitat social de Miville, 16/01/2013*).

« Il faut faire attention à la façon dont on peuple et à partir du moment où on a des proportions trop importantes de personnes au RSA c'est là qu'on risque de basculer » (*Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013*).

« D'accord, mais quand tu mets sur les dossiers « pas le profil », on le retire... ?

Oui, alors non, pas le profil pour le logement proposé. Oui, mais ce n'est pas pour cela qu'on ne le loge pas.

Non, mais on va le mettre sur une entrée moins bien.

Non, ce n'est pas qu'on va le mettre sur une entrée moins bien. On va le mettre sur une entrée où on prendra moins de risque.

Moins de risque par rapport à la population en place ?

Oui. Moi je dis toujours, une personne qui a vécu un parcours chaotique et qui se retrouve dans une entrée avec des gens qui ont eu ou qui n'ont pas eu de parcours chaotiques, c'est toujours mieux accepté que de le mettre dans une entrée où il n'y a que des personnes âgées. On a un exemple au C* [*nom d'un quartier de Petiteville*]. On a des personnes qui ont des parcours chaotiques et des jeunes qui ont des modes de vie de jeunes – dormir tard, chanter, tout ça... ça ne gêne personne. Le jeune qui entend son voisin avec la musique à fond, techno machin bidulle, ça ne le gêne pas parce qu'il a le même mode de vie. Je vais le mettre à côté d'une personne âgée ça va le gêner parce qu'il n'aura pas le même mode de vie. Donc qu'est-ce que tu vas faire ? Ben tu prends des risques ! Donc si on peut éviter de prendre ce risque-là en évitant de le mettre là et en le mettant dans la tour d'à côté avec des gens qui ont le même mode de vie que lui, tu vas prendre moins de risque. On te parle de risque. On ne dit pas que c'est une entrée qui pue, qui est dégueulasse, etc. ça n'a rien à voir » (*Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 08/01/2014*).

Le constat de ces bouleversements – paupérisation des locataires, augmentation de la part des immigrés, hausse des impayés de loyer et des troubles de voisinage – et la prise de conscience des risques qui leur sont associés¹ ont placé les enjeux de peuplement au centre des réflexions des acteurs institutionnels : « *On est venu assez progressivement à se rendre compte qu'il commençait à y avoir des problèmes. C'est pour éviter qu'il y en ait davantage* », explique Gisèle, administratrice au sein de la commission d'attribution de l'OPH de Petiteville². Pour Rose, responsable du service accueil-clientèle, la mise en place de stratégies de peuplement répond à la perception de difficultés dans la gestion de certains territoires marqués par la hausse du nombre de dossiers jugés problématiques, l'augmentation des troubles de voisinage et des impayés de loyer.

« À un moment donné, on s'est aperçu qu'il y avait des concentrations de personnes d'origine identique. Quand je te dis d'origine, c'est ethnique mais également catégories socioprofessionnelles, et on s'est dit... Bon ben voilà, on n'a pas fait plus gaffe que ça et c'est quand on a commencé à avoir des problèmes sur ce secteur, notamment du fait de cette concentration, c'est ces problèmes-là qui ont commencé à nous alerter en fait. On a été alerté par rapport à des problèmes. Parce que quand tu cherches l'origine des problèmes

¹ Ulrich Beck s'intéresse particulièrement à la question de la visibilité du risque. Il insiste sur le fait que les risques ne sont pas immédiatement perceptibles. Il faut une prise de conscience du risque, qui passe par la construction d'un lien de causalité entre différents phénomènes. Cela suppose de mobiliser la connaissance et les outils de la science (BECK U., *La société du risque*, Paris, Aubier, 2001).

² Entretien avec Gisèle, administratrice au sein de la commission d'attribution de logement, OPH de Petiteville, 11/12/2013.

et que tu t'aperçois que toutes les personnes qui posent problème, ce sont des personnes qui sont là toute la journée, qui ne travaillent pas... Le premier réflexe, c'est de te dire, ben peut-être que s'ils travaillaient, quelques-uns au moins, ben il n'y aurait peut-être pas autant de problèmes. C'est venu de là en fait, tu vois. Donc on a dit ben si on pouvait mettre sur les prochaines locations à venir des personnes qui travaillent, ben ça éviterait les problèmes. Les gens, ils se verraient moins. Tu vois, ce serait plus fluide. Donc ça a commencé comme ça en fait. Donc on a commencé à faire ça et effectivement, ça commençait à être plus fluide. Donc les problèmes ont disparu. Et après il y avait aussi un autre problème, qui est réel, même si ce n'est pas écrit, qui existe sur le terrain. C'est le problème des ghettos. De concentrer des personnes de même origine sur un même secteur. Ça, ce n'est pas facile, parce que ça peut très bien se passer comme ça peut très mal se passer » (*Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 08/01/2014*).

Parce qu'elle doit permettre de préserver le bon fonctionnement des quartiers d'habitat social et de freiner les risques économiques et sociaux contenus dans l'attribution, la maîtrise du peuplement émerge peu à peu comme une solution aux difficultés rencontrées par les professionnels de terrain. L'essor du principe de mixité s'opère dans ce contexte. Travailleuse sociale de formation, Gisèle est adjointe au maire de Petiteville depuis 2008. En charge de la prévention, elle mène une action spécifique auprès des éducateurs spécialisés. Pour elle, le but de la politique d'attribution est de « *ne pas faire de ghettos* » : « *s'il y a la paix sur les quartiers, ça passe aussi par un bon équilibre dans les attributions de logement* », analyse-t-elle¹. De la même façon, Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location au sein de l'OPH de Petiteville, affirme : « *ce que l'on entend par équilibre de peuplement, c'est d'éviter que l'on ait des désordres au sein [des] immeubles* »². Le lien établi entre l'attribution des logements sociaux, la maîtrise du peuplement, la lutte contre la ségrégation et le fonctionnement social des quartiers confère certaines vertus à la mixité sociale : en réduisant la concentration de la pauvreté, on ferait disparaître les stigmates territoriaux qui pénalisent les habitants des cités HLM en renforçant la cohésion sociale dans les zones urbaines sensibles³. Inversement, l'absence de stratégies de peuplement produirait de l'exclusion et de la violence, les regroupements de populations homogènes et défavorisées favorisant l'émergence de normes spécifiques qui entraverait l'intégration des populations. Pour Alexandre, faire du peuplement est indispensable au développement de la cohésion sociale dans les quartiers. Cela doit permettre de ne pas « *avoir des quartiers qui flambent* »⁴. L'absence d'incidents dans les quartiers de Petiteville au cours de la période récente est d'ailleurs mise au crédit des stratégies de peuplement instaurées.

« La volonté première, c'est d'éviter de faire des bombes à retardement dans le sens où si on ne maîtrise pas son peuplement, on a tendance à mettre dans les quartiers des personnes qui ne devraient pas être regroupées et on arrive à des situations comme celles qu'on a pu

¹ Entretien avec Gisèle, administratrice au sein de la commission d'attribution de logement, OPH de Petiteville, 11/12/2013.

² Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013.

³ Cf. chapitre 1, section C, 1 de la thèse.

⁴ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013.

connaître au début des années 2000 ou au milieu des années 2000¹ où on avait des zones urbaines sensibles, où comme leurs noms l'indiquent, elles étaient vraiment sensibles dans le sens où il y avait des trafics de drogue, beaucoup de délinquance.

Vous pensez à quels quartiers de Petiteville ?

Ben ça brûlait un peu partout. Pour autant, est-ce que ce n'était pas lié au fait qu'il n'y avait pas de politique de peuplement dans les organismes HLM ? On pourrait vraiment se poser la question. Tout simplement parce qu'il y a une problématique de vacance qui augmente de plus en plus. On voit désormais des taux de vacance qui oscillent autour de nous entre 5 et 10% selon les organismes et dans ce cas on est quand même tenté de régler le problème de la vacance par du remplissage. C'est ce que font certains de nos confrères, notamment sur la place de Petiteville. Ce n'est pas notre politique. Enfin, ce n'est pas la mienne » (Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013).

À Miville, la question du peuplement occupe également une place centrale dans les discours des professionnels : « *Avant de voir la vacance, on voit d'abord l'occupation. Ça c'est une évidence* », indique Rozenn, directrice de la commercialisation de l'ESH D². Avec le directeur de la clientèle, elle a d'ailleurs lancé un cycle d'ateliers sur cette thématique, appelé « *Gardons le lien* ». Cette initiative a pour objectif de réfléchir à la signification et à la traduction pratique du principe de mixité. Elle réunit des élus locaux, des travailleurs sociaux et les principales associations de Miville impliquées dans la chaîne du logement. Les questions soulevées – « *quel est le poids de chaque facteur de mixité ?* », « *comment objectiver chacun de ces critères ?* », « *qui peut agir sur ces facteurs de mixité ?* », « *comment appréhender la mixité au moment de l'attribution des logements ?* », « *comment organiser l'intégration de toutes les populations ?* »³ – et les conclusions formulées confirment que la mixité sociale est une notion à la fois cruciale et consensuelle qui recouvre des interprétations multiples⁴. Si les participants de l'atelier s'accordent à dire que « *la mixité est souhaitable* »⁵, qu'elle « *ne se résume pas à l'origine ethnique* »⁶, qu'elle est un « *mélange en termes de composition familiale, de situation économique / d'emploi, ethnique / culturel, générationnel, social (éducation, études), psychique, physique* »⁷, ils soulignent également qu'« *elle ne peut être définie raisonnablement* »⁸, qu'aucune image de la mixité souhaitée ne peut être définie⁹. Elle « *se définit en creux par l'absence de surreprésentations* »¹⁰.

¹ Alexandre fait ici référence aux émeutes urbaines de novembre 2005.

² Entretien avec Rozenn, directrice de la commercialisation, ESH D, Miville, 15/01/2013.

³ Ces citations sont extraites du compte-rendu du premier atelier « *Gardons le lien* » (05/10/2012) transmis par les membres de la direction de l'organisme. J'ai pu participer à l'un d'eux (cf. extrait du journal de terrain n°8, ci-dessous).

⁴ Cf. chapitre 1, section C, 1 de la thèse.

⁵ Compte-rendu de l'atelier du 01/02/2013.

⁶ Compte-rendu de l'atelier du 23/11/2012.

⁷ Compte-rendu de l'atelier du 05/10/2012.

⁸ Compte-rendu de l'atelier du 23/11/2012.

⁹ Compte-rendu de l'atelier du 01/02/2013.

¹⁰ Compte-rendu de l'atelier du 05/10/2012.

Journal de terrain n°8, observation atelier « Gardons le lien », ESH de Miville, 23/11/2013, 10h

Je suis invitée par Guillaume, directeur de la clientèle, à participer à l'atelier « Gardons le lien » du vendredi 23 novembre 2013. Le groupe de travail a lieu au siège de l'organisme. Nous sommes huit autour de la table, en cercle. Cette mise en scène veut refléter l'égalité entre les participants.

“La mixité sociale est une thématique qui revient au quotidien dans les pratique”, lance Guillaume de l'ESH de Miville, pour ouvrir la réunion. Chacun y va de son exemple pour le montrer : le fait que certains locataires se disent en insécurité dans leur logement, qu'ils rejettent et stigmatisent les populations étrangères, que certains quartiers sont systématiquement refusés par les demandeurs ou qu'il existe une spécialisation des segments les plus défavorisés en faveur des ménages les plus fragiles. La dimension culturelle attachée au principe de mixité est soulignée. Elle est présentée autant comme un objet d'intolérance liée à la méconnaissance de l'Autre que comme un moyen pour le bailleur de recréer du lien social. Guillaume reprend : “La culture, les différences culturelles peuvent être des facteurs de rencontre et de découverte dans un immeuble quand une personne fait valoir sa culture en invitant ses voisins à partager des spécialités culinaires par exemple”. Une conseillère sociale prolonge les réflexions en demandant ce que veut dire une cage d'escalier idéale : “On ne veut pas de problème mais quels types de problèmes ?”. Guillaume est le premier à réagir. Pour lui, c'est “un sujet peau de banane”. La représentante de l'Union des associations interculturelles souligne que le débat se focalise sur le critère ethno-racial du fait de la médiatisation des banlieues et du durcissement des attitudes à l'égard des étrangers. Peu à peu, l'idée émerge qu'il faut tout faire pour éviter les concentrations afin de ne pas faire de ghetto. Mais la représentante de l'UAI explique que les primo-arrivants ont besoin de l'entraide communautaire : “Dans la culture musulmane, l'important c'est le voisin”. Pour conclure, Guillaume donne le point de vue du bailleur : “Contrairement aux syndicats de copropriété, on a la chance de pouvoir jouer sur le peuplement, de pouvoir maîtriser une cage d'escalier. Alors si on ne sait pas bien ce qu'est la mixité, s'il n'y a pas de définition satisfaisante de la notion, la seule qu'on essaie de faire en fait c'est de la surreprésentation ou de la sous-représentation, contrairement aux structures spécialisées qui sont dédiées à une unique catégorie de populations”.

Ne pas tenir compte du peuplement dans l'attribution des logements sociaux est désigné négativement par le terme de « remplissage »¹. Le remplissage désigne les pratiques de sélection consistant à attribuer les logements à partir de critères liés à la seule demande, comme le revenu ou la composition familiale du ménage, sans prendre en compte les caractéristiques de l'occupation sociale des immeubles. Pour bon nombre de chargés de clientèle, faire du remplissage, c'est « *mettre n'importe qui n'importe où* ». Fonctionnaire depuis quatorze ans au sein de l'office HLM de Petiteville, l'actuelle responsable du service accueil-clients, Rose, est une ancienne chargée de clientèle. Selon elle, c'est l'arrivée d'Alexandre au poste de directeur général adjoint de l'office qui a marqué le développement des consignes de

¹ Valérie Sala Pala note également l'importance des stratégies de remplissage sur son terrain marseillais. Elles sont définies différemment comme le fait « d'attribuer systématiquement les logements à des ménages relevant de “groupes à risque” ». Il s'agit d'un type particulier de stratégies de peuplement. Concernant le patrimoine le plus disqualifié, V. Sala Pala suggère que ces stratégies renforcent la ségrégation urbaine (SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 159-162). Sur mon terrain d'enquête, j'observe le même type de règles de peuplement, que je qualifie de stratégies de concentration. Je réserve ainsi le terme de remplissage aux situations pour lesquelles il n'existe pas de stratégies de peuplement explicites. Pour alléger la lecture, je n'utilise pas de guillemets dans la suite de la thèse.

peuplement précises. Avant cela, les *street-level bureaucrats* avaient d'abord pour objectif de relouer au plus vite les logements.

« Quand moi j'ai commencé à l'office E, il n'y avait pas vraiment de politique. C'était on attribue des logements. Point. C'est tout. Il fallait que les loyers soient en cohérence avec les revenus, avec la composition familiale » (Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 08/01/2014).

Le recours au remplissage répond à des objectifs économiques et financiers : louer pour éviter le développement de la vacance. La prise en compte du peuplement est alors perçue comme une perte de temps et donc une perte d'argent. À cet égard, la maîtrise du peuplement et la lutte contre la vacance sont des objectifs en tension. C'est particulièrement visible lorsque les gestionnaires HLM laissent un logement vacant pour trouver le bon candidat : « *Je préfère qu'on ne prenne pas de risque et qu'on perde quinze jours de location plutôt que de flinguer une entrée. La politique c'est que s'il y a un doute, on ajourne* », affirme le directeur général adjoint de l'office de Petiteville au cours d'une réunion de service¹. La mise en œuvre de stratégies de peuplement heurte les objectifs de lutte contre la vacance. Du point de vue de ceux qui placent les enjeux de peuplement au centre de leurs actions, le remplissage constitue donc la cause principale de la dégradation des conditions de vie des habitants dans les cités HLM : ces pratiques pénalisent l'intégration des nouveaux entrants et participent à la stigmatisation des quartiers d'habitat social. Les stratégies de peuplement renvoient à une certaine conception que les acteurs se font du métier de bailleur. Fondé sur une connaissance fine du patrimoine et des situations individuelles, le peuplement est pensé comme une compétence à part entière du gestionnaire, seul capable de bien cerner le profil des demandeurs, d'anticiper les propositions de logement qui lui conviennent, de prévenir les troubles de voisinage et les impayés de loyer. L'agent HLM est un professionnel de la mise en relation de l'offre et de la demande de logement.

« C'est que on sait, nous, qui est autour de vous, on sait quel est votre profil, on sait qu'il n'y a pas adéquation et là oui, on aura fait... On aura l'impression d'avoir fait notre job en vous louant notre logement. La seule chose, c'est que trois mois après, vous êtes chez un autre bailleur. Donc oui, ça peut être une solution, mais elle est d'assez court terme. Moi je préfère vous positionner sur un secteur qui vous convient le plus » (Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013).

Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, Alexandre défend l'idée que faire du peuplement, c'est avoir une vision de long terme des attributions. Cela doit permettre de fidéliser les clients, d'éviter les départs, de limiter les taux de rotation pour *in fine* limiter la vacance. Pour Samia, chargée de clientèle à Petiteville, « *faire du peuplement, c'est [en effet] rechercher la qualité* »². Rose, responsable du service accueil-clientèle, souligne de la même manière que la prise en

¹Journal de terrain n°11, observation d'une réunion de service, service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013.

²Entretien avec Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/2013.

compte des enjeux de peuplement est le signe d'un « *travail intelligent* »¹. L'opposition entre stratégies de peuplement et pratiques de remplissage est donc récurrente sur le terrain. Elle structure les discours à tous les niveaux de la pyramide organisationnelle, du directeur d'organisme au *street-level bureaucrat*². La coexistence de ces deux impératifs antagonistes dans la construction du problème des attributions (lutter contre la vacance en faisant du remplissage / agir sur le peuplement) révèle en creux que le peuplement n'est qu'une manière parmi d'autres de cadrer la question des attributions³. Ces cadrages reposent sur des conceptions différentes du métier. Elles donnent lieu à des pratiques d'attribution variées, ce qui permet de comprendre pourquoi tous les acteurs n'élaborent pas de stratégies de peuplement.

Le système HLM de Petiteville constitue de ce point de vue un bon terrain d'observation car il comprend, dans un périmètre restreint, deux organismes aux préoccupations *a priori* contrastées. Compte tenu de la taille réduite de l'agglomération et du faible nombre d'organismes logeurs au niveau local, les bailleurs se comparent : ils confrontent leurs objectifs, leurs pratiques et leurs résultats. Le directeur général de l'OPH de Petiteville oppose ainsi le fonctionnement de son office à celui de l'ESH voisine : « [L'ESH], *s'ils sont honnêtes, ils vous diront qu'ils ne font pas du tout comme nous. Ils remplissent. Le peuplement et la vie des quartiers là-dedans...* »⁴. Pour les acteurs qui, comme lui, font du peuplement une référence centrale de leur activité, l'attribution des logements vise moins à accepter ou refuser un candidat qu'à positionner la « bonne » personne au « bon » endroit : « *Le peuplement, c'est du cas par cas ! C'est on regarde en fait pour chaque candidat qui est présent devant nous ce qu'on doit lui proposer* », explique Alexandre⁵. Cette idée de mise en adéquation d'une offre et d'une demande structure très fortement les discours des acteurs à Miville et à Petiteville (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Enjeux de peuplement et placement résidentiel

« Moi, je pars toujours du principe qu'il y a un logement pour tout le monde, mais tout le monde n'est pas en capacité d'habiter tous les logements, en fonction des parcours de vie, des modes d'habiter, etc. » (Rozenn, directrice de la commercialisation, ESH de Miville, 15/01/2013).

« La CAL [*commission d'attribution de logement*], elle joue son rôle. Elle examine, accepte ou refuse ! Elle examine une candidature par rapport à un logement : c'est "*est-ce que ce logement, c'est le bon pour cette personne ?*" » (Céline, directrice générale de l'OPH de Miville, 04/04/2013).

« L'objet, ce n'est pas de dire "*est-ce qu'on va l'attribuer ou pas l'attribuer ?*", c'est "*est-ce qu'on doit l'attribuer sur ce logement-là ou sur un autre ?*" Et ce n'est pas "*est-ce que vous voulez bien ?*" »

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 18/11/2013, matin.

² Cf. partie 3 de la thèse.

³ Cf. chapitre 4 de la thèse.

⁴ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Jean, directeur général de l'OPH de Petiteville, 12/12/2013.

⁵ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013. Le discours de la chargée de clientèle de la société Logirep placé en exergue de l'introduction générale de la thèse s'inscrit également dans cette perspective : « *Je ne dis pas sur tous les logements, je ne dis pas ça hein. Je dis sur cette tour en particulier, la tour Ouessant à Nanterre, il y a déjà beaucoup de personnes d'origine africaine et antillaise* ». Le refus du candidat est justifié par rapport à une localisation précise.

C'est "vous devez !". On va loger cette personne ! Ou alors dites-nous pourquoi elle n'est pas logeable et à ce moment-là on va essayer de comprendre pourquoi. Est-ce qu'il lui faut un logement adapté ? Est-ce qu'il lui faut un suivi social ? Et donc on n'est pas dans "est-ce que vous acceptez de loger ?" Nous, on veut loger ! » (Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012).

« Il y a un logement qui se libère dans un contexte donné, dans une cage d'escalier donnée, dans un quartier donné avec un loyer donné, et forcément il y a une instruction à avoir sur les candidats, sur les dix premiers candidats qui arrivent en tête pour faire simple. Quel est le premier qui est vraiment adapté à ce logement-là ? C'est quoi la meilleure adéquation en fonction des caractéristiques du logement, du quartier, etc. ? Bien entendu la dimension mixité sociale va apparaître » (Irène, responsable du service logement de l'agglomération de Miville, 28/02/2012).

« Moi je pense que c'est important de faire en sorte... Ben de faire en sorte que les logements soient les plus adaptés possibles » (Gisèle, adjointe au maire en charge de la prévention spécialisée et administratrice au sein de la CAL de l'OPH de Miville, 11/12/2013).

La vigilance accrue à l'égard des équilibres de peuplement conduit à un glissement dans la problématisation des attributions, des enjeux de sélection consistant à accepter ou refuser un candidat aux enjeux de placement, devenus centraux. Ce déplacement s'explique d'un côté par la montée en puissance des préoccupations liées au peuplement et au fonctionnement social des immeubles, de l'autre, par le renforcement des contraintes qui pèsent sur le processus de sélection des ménages. Les marges de manœuvre des acteurs institutionnels pour refuser les candidatures sont en effet réduites. C'est l'une des conséquences des dispositifs nationaux qui incitent les bailleurs à reloger prioritairement les populations les plus défavorisées, y compris lorsqu'elles leur paraissent indésirables.

b) Une sélection entre contraintes et stratégies institutionnelles

Dans les discours des professionnels du logement social, les données relatives à l'occupation du parc social sont régulièrement mobilisées pour légitimer leurs pratiques de sélection en levant tout soupçon d'exclusion ou de discrimination dans les attributions de logements. Dans la mesure où l'évolution des caractéristiques socioéconomiques des locataires reflète les transformations globales des conditions de vie des demandeurs, ces chiffres sont brandis comme la preuve que le logement social joue bien son rôle de logeur des populations les plus défavorisées. Le directeur général de l'OPH de Petiteville insiste ainsi longuement en entretien sur la part importante de personnes seules et de familles monoparentales parmi les locataires HLM. C'est une façon pour lui de souligner le fait qu'elles ne sont pas exclues du logement social et représentent même plus de la moitié de leur clientèle. En contrepartie, les stratégies de peuplement sont présentées comme un pendant nécessaire à la bonne gestion de l'organisme.

« Ce n'est pas qu'on ne va pas vous prendre mais pas n'importe où. Nous, on fait attention au peuplement. Pour autant, on ne fait pas de délit de sale gueule. Parmi nos locataires, on compte 65% de personnes seules et de familles monoparentales. C'est bien qu'on les loge. On essaie d'éviter les ratés en termes de peuplement qui rejaillissent sur la structure de

l'organisme (impayés, troubles de voisinage). On a cherché à bien faire se rencontrer le pôle commercial et le pôle social. Il s'agit de bien louer » (*Jean, directeur général de l'OPH de Petiteville, 30/10/2013*).

De même, le directeur général de l'ESH de Miville observe que « *depuis trois-quatre ans* », les locataires sont de plus en plus pauvres. Cette paupérisation des ménages serait « *le fruit de la politique du logement en France qui veut qu'on loge les plus défavorisés* »¹. Dans les années 2000, plusieurs évolutions législatives ont infléchi la cible traditionnelle des HLM en la recentrant sur les ménages les plus défavorisés. La loi sur le droit au logement opposable de mars 2007 et la politique du « logement d'abord » initiée en 2009 s'inscrivent dans cette perspective. Elles constituent des jalons importants dans le processus de résidualisation du logement social². Tout d'abord, avec le DALO, les gestionnaires HLM ne sont plus seulement incités à loger les populations défavorisées, mais sont aussi contraints de leur trouver des solutions de logement quand leur situation est qualifiée de prioritaire et d'urgente par la commission de médiation. Le cas échéant, le bailleur peut faire l'objet d'une sanction de la part du représentant de l'État local³. Dans ses travaux sur le droit au logement opposable, Pierre-Edouard Weill souligne qu'il existe des rapports de domination routinisés à la faveur des agents de l'État, derrière un consensus de façade⁴. Autrement dit, les organismes HLM ne disposent que d'un pouvoir limité dans la sélection des futurs locataires : ils ne peuvent rejeter les candidatures dès lors qu'elles ont été priorisées par le préfet. Le principe du « logement d'abord » incite de façon comparable les bailleurs sociaux à accueillir dans leur patrimoine des ménages qui auraient auparavant été relogés en structures d'hébergement. Désormais, le foyer ou la résidence sociale ne sont plus des passages obligés dans les parcours résidentiels des individus qui peuvent accéder directement au parc HLM. Les agents de l'office HLM de Petiteville doivent composer avec les dossiers qui leur sont imposés. Pour chaque candidature qualifiée de « *prioritaire et d'urgente* »⁵, le représentant de l'État désigne un bailleur qui procède au relogement du ménage. L'organisme n'a dès lors plus le choix : il doit reloger le demandeur. Dans la mesure où tous les dossiers peuvent revenir au bailleur par la filière DALO, les agents HLM n'ont qu'une marge de manœuvre limitée en matière de sélection des dossiers.

¹ Entretien avec Jacques, directeur général de l'ESH de Miville, 14/11/2012.

² HARLOE M., *The People's Home? op. cit.*

³ Pour rappel, si malgré l'avis de la commission de médiation, le relogement n'a pas lieu dans un délai de six mois, alors le demandeur pourra engager un recours administratif et l'État pourra être condamné à payer une astreinte.

⁴ Il existe des arrangements et des compromis au sein des commissions, qui permettent aux bailleurs sociaux de ne pas subir entièrement l'application du DALO : « les agents de l'administration déconcentrée dominent le fonctionnement des commissions en s'appuyant sur les associations et s'attachent en priorité à répondre aux objectifs énoncés par le gouvernement. Mais ils donnent également une forme juridique aux exigences des bailleurs ou des élus locaux qu'il leur semble possible de satisfaire, qu'elles soient d'ordre moral, économique ou relatives à l'ancrage territorial des demandeurs de logement » (WEILL P.-E., « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire. Les commissions Droit au logement opposable (DALO) », *Politix*, 2015, vol. 4, n° 112, p. 243-244).

⁵ Suivant les critères d'éligibilité du DALO : cf. introduction générale, section A, 3.

Cela alimente des stratégies de mise à l'écart des individus et contribue à l'allongement des délais d'attente¹ pour certains d'entre eux. Car si l'ancienneté des demandes² est relativement faible dans le département – 80% des demandeurs attendent un logement social depuis moins d'un an³ au 31 décembre 2014 – les délais d'accès au logement social restent en revanche variables, en fonction des groupes sociaux concernés⁴. L'étude commandée en 2012 par le Défenseur des droits, le Commissariat général à l'égalité des territoires et le Plan urbanisme construction architecture sur les délais d'attente dans l'accès au logement social confirme ces résultats : les délais d'attente sont extrêmement variables en fonction des territoires. Les ménages dits prioritaires comme les DALO attendent en réalité plus longtemps que les autres à l'entrée du parc HLM (cinquante-cinq mois contre quarante-quatre mois pour les non-prioritaires à Paris par exemple⁵). Tout se passe finalement « *comme si leur satisfaction ne pouvait trouver satisfaction par la voie du droit commun* », analysent les auteurs du rapport⁶. L'enquête de terrain permet de dresser un constat similaire. Le procédé de mise en attente des cas jugés problématiques est visible dans les modes d'organisation des agents. Si les dossiers de demande de logement s'entassent dans les bureaux des chargés de clientèle, sur des tables ou dans des cartons, parfois posés à même le sol (photographie 3.1), leurs méthodes de rangement permettent cependant de distinguer très rapidement les « bons » dossiers des « mauvais » dossiers. Elles constituent une forme de métaphore spatiale de leurs conditions de traitement.

Journal de terrain n°11, OPH de Petiteville, après-midi, 18/11/2013

Deux piles de dossiers sont disposées sur le bureau de Samia : d'un côté, les anciens dossiers – ceux qui lui ont été confiés il y a déjà plusieurs semaines voire plusieurs mois (ce qui représente un temps d'attente très long à Petiteville) ; de l'autre, les nouveaux dossiers – ceux qui viennent d'être déposés et enregistrés à l'accueil. Les dossiers jugés difficiles, des personnes en dette par exemple, sont entreposés dans un carton posé sur le sol. Samia ne s'en occupe pas. Elle les ressort uniquement lorsque l'un de ces demandeurs la relance. Dans le bureau d'à côté, Barthélémy utilise la même méthode de classement. Il distingue les dossiers « *potables* » des dossiers « *pourris* » (pour reprendre ses termes). La frontière entre les deux renvoie à la situation professionnelle du ménage, à la présence ou non d'une dette, à la situation locative, au parcours résidentiel et à la présence d'éventuelles pièces falsifiées.

¹ Les délais d'attente renvoient à l'ancienneté de la demande trouvant un terme avec une radiation suite à l'attribution d'un logement.

² L'ancienneté de la demande renvoie au laps de temps qui s'écoule entre la date d'enregistrement de la demande dans le système national d'enregistrement de la demande et la date à laquelle les statistiques ont été produites par l'institution.

³ UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Panorama de la demande de logement social en 2014 - Agglomération de Petiteville*, 2015.

⁴ BONNAL L., R. BOUMAHDI, et P. FAVARD, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *op. cit.*

⁵ REY-LEFEBVRE I., « HLM : un système d'attribution "illisible et inégalitaire" », *Le Monde*, 26/03/2016 p.

⁶ LAB'URBA (UNIVERSITÉ PARIS-EST), *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 pour le Défenseur des droits et le PUCA*, *op. cit.*



Photographie 3.1. Des dossiers de demande de logement mis à l'écart, dans le bureau de Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville (prise par l'auteure en novembre 2013).

Les « mauvais » dossiers sont mis de côté. Ils sont écartés temporairement du processus d'attribution jusqu'à ce que le demandeur relance l'agent ou qu'il cherche à faire valoir son droit au logement en signalant sa situation à la préfecture. C'est la stratégie de la « patate chaude », explique Rose, responsable du service accueil-clientèle¹. « Quand c'est un dossier qui pue, on attend qu'il passe par le DALO, on laisse traîner », confie ainsi Barthélémy, chargé de clientèle au sein de l'OPH de Petiteville. Certains dossiers sont ajournés au motif qu'ils remplissent les critères du DALO, qu'ils ont des profils DALO et qu'il convient donc d'attendre que leur candidature revienne par le canal préfectoral. L'enquête révèle, ce faisant, que des ménages ne peuvent accéder au parc social autrement que par la filière du droit au logement social pourtant pensée au départ comme une voie exceptionnelle de recours.

Journal de terrain n°11, observation au sein de la commission d'attribution de logement de l'OPH de Petiteville, 19/11/2013

La commission d'attribution du 19 novembre 2013 est la première à laquelle j'assiste à Petiteville. Elle a lieu en salle de réunion (au 4e étage du bâtiment, au siège de l'office, réservé à la direction de l'organisme) à 14h. Elle dure environ deux heures. Près de quarante dossiers sont présentés. La commission est présidée par une élue de la ville-centre.

Autour de la table, les administrateurs prennent place : une représentante de la préfecture, une représentante de la CAF, un représentant des locataires, deux élus de Petiteville, un élu d'une commune de l'agglomération. Je suis assise près de Rose, responsable du service accueil-clientèle, et d'Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location. Les situations examinées sont projetées sur un écran. Elles sont lues par les administrateurs, à tour de rôle. Plusieurs dossiers suscitent des débats. Par exemple, Monsieur B, hébergé depuis mai 2013 au centre municipal d'action sociale (CMAS) : il est en France depuis novembre 2012 et se trouve sans domicile fixe. Pour Maryse, représentante de la préfecture et présidente de la commission de médiation, « *c'est typiquement un dossier DALO !* », « *on pourrait attendre qu'il revienne par le DALO* ». Le dossier est finalement accepté sous réserve d'informations supplémentaires de la part du CMAS. Monsieur C est en CDI et a des revenus stables. Cependant, il a contracté une dette importante et aucun plan d'apurement n'a été mis en place. « *On va attendre un DALO !* », lance la représentante de la CAF. Le dossier est ajourné du fait de la dette.

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, responsable du service accueil-clientèle de l'OPH de Petiteville, 28/11/2013, 13h.

Avant de recourir au DALO, le demandeur sollicite le plus souvent le chargé de clientèle, référent de son dossier : il peut le relancer par téléphone ou se déplacer dans les locaux de l'office. Il n'est pas rare que des demandeurs excédés par l'attente se montrent agressifs à l'accueil. Pour limiter ces débordements et calmer le jeu avec les publics les plus difficiles, la direction de l'organisme divise les commissions d'attribution en deux moments bien distincts : le premier temps consiste en l'examen des candidatures positionnées sur les logements vacants ; le second moment est réservé au passage des dossiers jugés problématiques. Désignés par l'expression de « *populations spécifiques* », ces derniers correspondent aux candidats qui présentent « *de grands risques* »¹ : les sortants de foyer, les sortants de prison, les personnes endettées sans plan d'apurement², ainsi que les demandeurs ayant un parcours résidentiel dit chaotique, car composé d'hébergements successifs. Parmi eux, les auteurs de troubles et les délinquants forment une catégorie distincte à laquelle l'institution réserve un traitement particulier³. La direction de la politique sociale (DPS), historiquement chargée de la prévention et de la sécurité dans les quartiers, des problématiques sociales et psychiatriques, et des expulsions de logement, intervient depuis peu dans le processus d'attribution. Sur ce volet, elle a pour mission de repérer et d'alerter les chargés de clientèle et les membres de la commission d'attribution lorsqu'ils ont affaire à des délinquants et des auteurs de trouble. Josiane est la directrice de la politique sociale. Elle travaille au sein de l'office HLM de Petiteville depuis plus de trente ans. Elle a été responsable du service accueil-clientèle durant une dizaine d'années, avant d'être cheffe des trois agences territoriales. Dans ce cadre, elle a tissé des liens privilégiés avec des acteurs de proximité, travailleurs sociaux et forces de l'ordre. Elle a développé une connaissance très approfondie du peuplement des cités HLM, de la vie des quartiers et de leurs habitants. Cette expérience de terrain légitime ses interventions au moment de l'attribution. Josiane connaît les « *familles à problèmes* » de Petiteville. Elle vérifie les dossiers avant chaque commission d'attribution et émet des vetos à l'encontre de certains d'entre eux. Elle les annote – « *voir J* » – et est en contact régulier avec les chargés de clientèle.

Journal de terrain n°12, OPH de Petiteville, 11/12/2014, matin

Je suis dans le bureau de Pauline (chargée de clientèle) lorsque Sébastien (chargé de clientèle) m'appelle. Il souhaite me parler des dossiers « *pourris* » qu'il va présenter à la prochaine commission d'attribution. Je le suis. Il y a d'abord le couple P / K, 19 ans et 23 ans : « *Ce sont des gens du voyage. Lui, c'est un petit merdeux. Il vit des trafics de drogue* », explique-t-il. Ensuite, monsieur B. Sur le dossier, il est indiqué « *voir J* ». Sébastien s'est donc rendu dans le bureau de Josiane à l'étage, qui l'a informé de la situation : monsieur est un trafiquant qui a brûlé un logement de l'office par le passé. C'était un règlement de compte. Il aurait aussi fait de la prison pour avoir battu sa femme. « *Josiane ne veut pas qu'on le loge* », poursuit Sébastien. Le dossier est mis de côté.

¹ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013.

² Un plan d'apurement est un accord passé entre le locataire en impayé et le propriétaire-bailleur afin d'échelonner le remboursement de la dette.

³ Les logiques qui sous-tendent la qualification des dossiers sont examinées de façon plus approfondie dans le chapitre 5 de la thèse.

Josiane fait également passer des mots au directeur général adjoint en charge de la location, qui relaie ses commentaires en commission d'attribution.

« Quand elle se positionne en disant “*attention trafic de drogue, etc.*“, là oui, je ne cherche même pas à comprendre, ça veut dire que je prends l'information et en commission d'attribution de logement, je dis seulement que c'est une personne qui est suivie par la politique sociale, ils comprennent tout de suite ce que ça veut dire » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

Forte de son ancienneté, elle se souvient des personnes qui ont posé des difficultés et qu'il faut éviter de reloger, au moins temporairement. Elle raisonne à partir des patronymes des candidats. Elle est en quelque sorte la dépositaire de la mémoire institutionnelle. Selon Alexandre, ses informations sont extrêmement précieuses. Elles constituent une ressource pour le bailleur dès lors qu'elles permettent de limiter les risques en réduisant les incertitudes qui entourent chaque dossier. Il est ainsi admis qu'un délai doit être respecté avant toute nouvelle proposition de logement à un ancien délinquant. Celui-ci doit apporter la preuve qu'il a cessé ses activités illégales.

« Ceux qui nous posent vraiment problème, normalement on ne les prend pas. Chez nous, les délinquants, on ne les prend pas. Josiane nous alerte et on le prendra le jour où il sera calmé. Mais comme je vous le disais, s'il y a cinq ans il était connu pour faire le bazar sur le quartier, ce n'est pas pour autant qu'on ne le prendra pas. Il y aura cinq ans qui se seront écoulés. Si on sait que c'était il y a quelques mois qu'il faisait le bazar, qu'il trafiquait ou autre, on ne prend pas.

C'est quantifié ces cinq ans ?

Euh... Ce n'est pas écrit mais en gros, c'est de cet ordre-là quoi. On veut qu'il y ait du temps pour faire ses preuves quoi. À un moment donné, on sait qu'il y a eu un problème. S'il revient nous voir l'année qui suit, on aura encore ces problèmes en tête donc ça ne passera pas. Un horizon de cinq ans pour moi, ça me paraît raisonnable » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

L'examen des dossiers de seconde partie débouche systématiquement sur un ajournement, c'est-à-dire un report de l'attribution. Ce procédé a pour but de signifier au demandeur que le bailleur s'occupe de sa situation : « *Les dossiers difficiles, on les passe en commission pour qu'ils nous foutent la paix. C'est une façon de leur dire qu'ils ne peuvent pas avoir de logement tant qu'ils ne se comportent pas mieux ou qu'ils ne règlent pas leurs dettes* », explique ainsi Manon, chargée de clientèle de l'OPH de Miville¹. Il peut également servir à pointer le fait qu'un dossier paraît trop fragile. Dans ce cas, une réorientation vers un foyer peut également être sollicitée. L'ajournement est alors présenté comme un outil pédagogique à destination du demandeur (il s'agit de lui signifier qu'il doit produire des efforts ou montrer qu'il s'est assagi). Il peut aussi être un moyen pour retarder la saisie du DALO. Le motif de justification retenu pour l'ajournement est « *demande non prioritaire* »². Ce sont les agents HLM qui vont ensuite

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Manon, chargée de clientèle de l'OPH de Petiteville, 22/11/2013, matin.

² Les principaux motifs d'ajournement d'une demande de logement social sont : le caractère non prioritaire de la demande, l'appréciation de la capacité à payer le loyer et les charges locatives, l'adaptation du logement aux

annoncer aux clients la décision de la commission d'attribution. Lorsque les situations sont particulièrement délicates à gérer, la responsable de service se charge de recevoir le demandeur mécontent.

« Alors si on a connaissance de son profil avant la proposition, avant que le chargé de clientèle traite la demande, elle ne passera pas en commission d'attribution de logement, euh... Ou alors ce que l'on appelle en deuxième partie pour dire en gros, celui-là, il me tanne, il faut vraiment qu'on lui propose quelque chose de manière à ce qu'on... à ce que le chargé de clientèle se dégage de toute responsabilité sur le fait qu'on ne lui aura pas proposé quelque chose, donc on le passe en CAL [*commission d'attribution de logement*] et après c'est la CAL qui va ajourner, c'est moins douloureux pour le chargé de clientèle par rapport au client qui est là. Après si c'est plus compliqué, c'est à Rose de gérer, c'est-à-dire que si la personne revient à la charge il va falloir trouver les arguments pour lui dire "vous avez été ajourné pour telle ou telle raison et telle et telle ou telle raison" qui est avouable. Ça c'est peut-être un peu plus compliqué ! » (*Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013*).

Rose peut alors être amenée à mentir au client, à faire des « *pirouettes* » lorsque le motif, précisément, est inavouable car illégal.

« Les chargés de clientèle sont frustrés car ils sont limités par des choses qu'ils ne maîtrisent pas : il y a la loi, il y a le peuplement, il y a la lutte contre la vacance, le service contentieux qui ne veut que des gens qui ont de l'argent et qui nous dit d'arrêter de mettre des gens au RSA [*revenu de solidarité active*] et le service politique sociale qui met des vetos sur les dossiers 24h avant la commission d'attribution lorsque, même s'il présente bien, le candidat est un ancien délinquant et tremperait dans des affaires louches. La commission d'attribution décide et tranche dans la majorité des cas en faveur du service politique sociale. C'est discriminatoire. On ne peut pas le dire aux clients. Je les reçois lorsqu'ils insistent auprès des chargés de clientèle pour connaître les motifs de l'ajournement et je fais des pirouettes. Je leur dis toujours qu'ils étaient mis en concurrence avec d'autres candidats plus prioritaires. Il y a un décalage entre ce que l'on dit aux gens et ce que l'on fait » (*Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 08/01/2014*).

Une autre façon d'écarter un dossier consiste à le mettre en concurrence avec un candidat jugé plus prioritaire. Le fait de positionner un demandeur par rapport à un autre constitue une en effet stratégie pour évincer l'un d'eux. De telles mises à l'écart ne peuvent être que temporaires : lorsque le bailleur arrive à cours de justifications, que le demandeur se montre de plus en plus pressant ou qu'il dépose un recours DALO, les membres de la commission d'attribution n'ont d'autres choix que de lui faire une proposition de logement. La question de la localisation devient alors primordiale. Le plus souvent, les attributions réalisées ciblent les segments les plus dégradés du parc social¹. Elles sont présentées comme une chance ou une

besoins, la situation familiale du demandeur, sa capacité d'insertion dans le logement et la localisation du logement (LES CAHIERS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels*, Paris, Actualités Habitat, 2009, p. 21-29). Leur appréciation est laissée à la discrétion des membres de la commission d'attribution.

¹ Le projet de loi égalité et citoyenneté adopté le 22 décembre 2016 prévoit au contraire qu'au moins 25% des logements sociaux dans les quartiers non prioritaires (hors QPV) soient octroyés aux ménages les plus modestes, dont ceux bénéficiant du droit au logement opposable. Le préfet pourra lui-même procéder aux attributions si besoin.

opportunité offerte au candidat d'être logé autant que comme une « mise à l'épreuve » de celui-ci. En d'autres termes, ces ménages obtiennent un logement (le bailleur leur « donne une chance »), mais dans des conditions très spécifiques : ils sont d'abord « testés » sur de « mauvaises » adresses comme le 36 N (encadré 3.3, photographie 3.2) et doivent « faire leur preuve » pour pouvoir accéder à un logement de meilleure qualité.

« Ce sont des ménages qui nous sont imposés donc que l'on n'aurait pas forcément pris comme ça, pour lesquels... Alors imposés via la préfecture, DALO, tout ça... Euh... Ouh, euh, pour lesquels on veut leur donner une chance, c'est-à-dire qu'il y a un vrai débat au sein de la commission d'attribution, on voit que le parcours a été un peu chaotique. Est-ce qu'on prend ou est-ce qu'on ne prend pas ? Est-ce qu'on donne une chance ? Je pense notamment à des personnes qui étaient réputées délinquantes il y a cinq ou dix ans. On n'a pas eu un bon souvenir de ce qu'ils ont fait sur les quartiers mais par contre depuis cinq ou dix ans, on n'en a plus entendu parler, donc est-ce qu'on leur donne leur chance ? La réponse ça va être oui, mais à ce compte-là ça va être sur ce type d'immeuble et on va les tester. Après, si ça ne va pas, ben forcément, il y a aura une procédure d'expulsion » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

« Ça veut dire quoi « les tester » ?

C'est ce qui est dit ici, les tester c'est les mettre dans des entrées où on a des soucis pour voir comment ils se comportent, s'ils posent des soucis, et si à terme ils ne posent pas de soucis et s'ils demandent à déménager et bien les déménager dans un endroit un peu plus correct quoi. Puisque malheureusement on a une entrée... En général, les personnes qui sortent de prison, on les met au 36 N » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).



Encadré 3.3. Le 36 N, une entrée très ciblée pour des « populations spécifiques »

Le 36 N est une entrée particulière réservée aux « populations spécifiques » c'est-à-dire aux sortants de prison, aux sortants de foyer et aux populations à reloger obligatoirement. L'OPH compte dix entrées de ce type dans l'ensemble de son patrimoine.

« Au 36 N, on a eu un fou, un incendiaire. D'un coup, tout le monde a voulu partir. On a eu 15-20 logements vacants. Aujourd'hui, on les concentre tous dans cette entrée. Entre eux, ils sont moins regardants et ça se passe relativement bien. Au final, il n'y a pas plus de troubles dans les « résidences sacrifiées » » (journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 19/11/2013, matin).

Photographie 3.2. Intérieur d'un logement situé au 36 N. Cette photographie a été prise lors d'une visite en compagnie d'un chargé de clientèle et d'un demandeur de logement. Contrairement à ce qui est pratiqué pour la plupart des logements, il n'y a pas eu ici de remise en état de l'appartement avant relocation (prise par l'auteure, octobre 2013).

Ces exemples montrent que les populations considérées comme difficiles finissent par accéder au parc HLM, mais dans des conditions plus strictes que les autres groupes sociaux. Ces pratiques se traduisent par des délais d'attente plus longs que pour les autres candidats et des attributions orientées vers des quartiers spécifiques, qualifiés de sensibles. Ces ménages sont les principales cibles des stratégies de peuplement. Et si elles ne sont pas à proprement parler exclues du logement social, elles font l'objet de traitements différenciés, inégalitaires et parfois discriminatoires – ce dont Robert Castel avait déjà saisi les frémissements dans les années 1980 : « On constate le développement de modes différentiels de traitement des populations, qui visent à rentabiliser au maximum ce qui est rentabilisable, et à marginaliser ce qui ne l'est pas »¹.

À Miville, la pression du DALO est beaucoup moins forte qu'à Petiteville. Comme expliqué dans la partie précédente, elle représente moins de cinq situations par an. Cette spécificité n'est pas liée aux tensions sur le marché de l'habitat, mais tient à l'architecture institutionnelle du système d'attribution local. Pour rappel, ce sont les services logement des communes de l'agglomération qui traitent les demandes qui ciblent leur territoire. Il existe, en parallèle, une filière de relogement social prioritaire ancienne, accessible par le biais de travailleurs sociaux et d'acteurs associatifs, qui assument des fonctions très proches de celles du dispositif DALO. Un tel fonctionnement génère d'autres contraintes sur les choix opérés par les bailleurs.

Tout d'abord, ceux-ci n'ont plus la capacité de présélectionner les demandeurs : ils ne recherchent ni ne positionnent les candidats. Ce sont les fonctionnaires municipaux qui transmettent à l'organisme le dossier d'un candidat pour un logement vacant, ce qui réduit considérablement le rôle des agents HLM en les cantonnant à l'organisation des visites de logement, à la constitution et à l'instruction des demandes. Le pouvoir de décision de la commission d'attribution interne au bailleur est également très limité. Car contrairement aux dispositions légales, la collectivité ne propose qu'un seul dossier par logement. Le bailleur ne peut donc que se prononcer sur l'adéquation du candidat et du logement sans pouvoir trier ni sélectionner les demandes. Enfin, si la commission d'attribution conserve la possibilité d'ajourner un dossier, celle-ci doit motiver l'ensemble de ses décisions devant les élus locaux et les autres bailleurs du territoire, réunis au sein d'une commission partenariale, la commission technique de Miville. Cette commission se tient tous les mois dans les locaux de la direction de l'habitat social. Dans la mesure où les ajournements et les refus prononcés par les bailleurs sont minutieusement examinés, il devient plus difficile pour les organismes HLM d'exclure volontairement et arbitrairement des individus. Pour s'en convaincre, j'ai réalisé une analyse systématique de ces ajournements et refus à partir des compte-rendus de commissions de

¹ CASTEL R., « De la dangerosité au risque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1983, vol. 47-48, p. 126.

Miville. L'étude montre que les critères financiers et administratifs sont les principaux motifs utilisés : dans le premier cas, le taux d'effort est considéré comme trop important ou le reste-à-vivre est perçu comme trop faible ; dans le second cas, le bailleur estime que la demande de logement est incomplète. L'adéquation entre l'offre et la demande de logement fait également partie des motifs d'ajournement. Elle intervient peu dans les décisions des gestionnaires (graphique 3.1) mais permet néanmoins d'intégrer des réflexions sur le peuplement dans le processus d'attribution. La commission est en effet en mesure de repositionner un dossier sur un autre logement, dans une autre allée, ou de décider d'une autre orientation que le logement social, en mettant en lien le demandeur avec des travailleurs sociaux ou des acteurs associatifs, lorsqu'elle estime que la personne désignée par la ville ne correspond pas au logement proposé.

« On ne leur remet pas la maîtrise du peuplement, ça c'est bien nous qui la gardons. Et ça c'est à travers la CAL [*commission d'attribution de logement*]. La CAL, ce n'est vraiment pas une chambre d'enregistrement. Si on n'est pas d'accord sur un profil, on le refuse. « *Logement inadapté* » pour le candidat, son mode de vie n'est pas en adéquation avec la cage d'escalier... [...] Le peuplement, on continue toujours de le maîtriser, tout le temps. On préconise soit un accompagnement social, soit un logement adapté » (*Rozenn, responsable des attachés commerciaux, ESH de Miville, 15/01/2013*).

Pour ce faire, les administrateurs consultent la grille d'occupation de son patrimoine, projetée sur un écran lors des commissions. On y voit, par cage d'escalier, les caractéristiques sociologiques des locataires en place : la répartition des ménages en fonction des plafonds de ressources du logement social et de leur catégorie socioprofessionnelle, ainsi que le pourcentage de familles monoparentales sont les indicateurs les plus fréquemment examinés. Trois travailleuses sociales jouent également un rôle crucial dans ce processus (encadré 3.4). À la demande des attachés commerciaux et des membres de la CAL, elles organisent des entretiens complémentaires avec les demandeurs de logement qui peuvent déboucher sur de nouvelles préconisations : une autre localisation pour le candidat ou un relogement dans une structure *ad hoc*, d'hébergement ou d'accompagnement¹. La mise en place de baux glissants ou de sous-locations s'inscrit dans cette perspective. Elle renvoie au souci du bailleur d'évaluer la « *capacité à habiter* » des individus afin de limiter les risques associés à l'attribution. Ici, les questions de peuplement ne sont donc plus traitées en amont des commissions d'attribution pour réduire la prise de risque, mais en aval pour sécuriser l'entrée dans les lieux. Du bilan des commissions techniques de Miville qui se sont tenues en 2012, il ressort que sur trois cent cinquante ajournements prononcés, deux cent cinquante dossiers ont été repositionnés sur d'autres biens (graphique 3.1).

¹ Le terme d'accompagnement provient du vocabulaire de l'intervention sociale (ASTIER I., *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, Armand Colin, 2010). De nombreux travailleurs sociaux interviennent d'ailleurs dans le processus d'attribution.

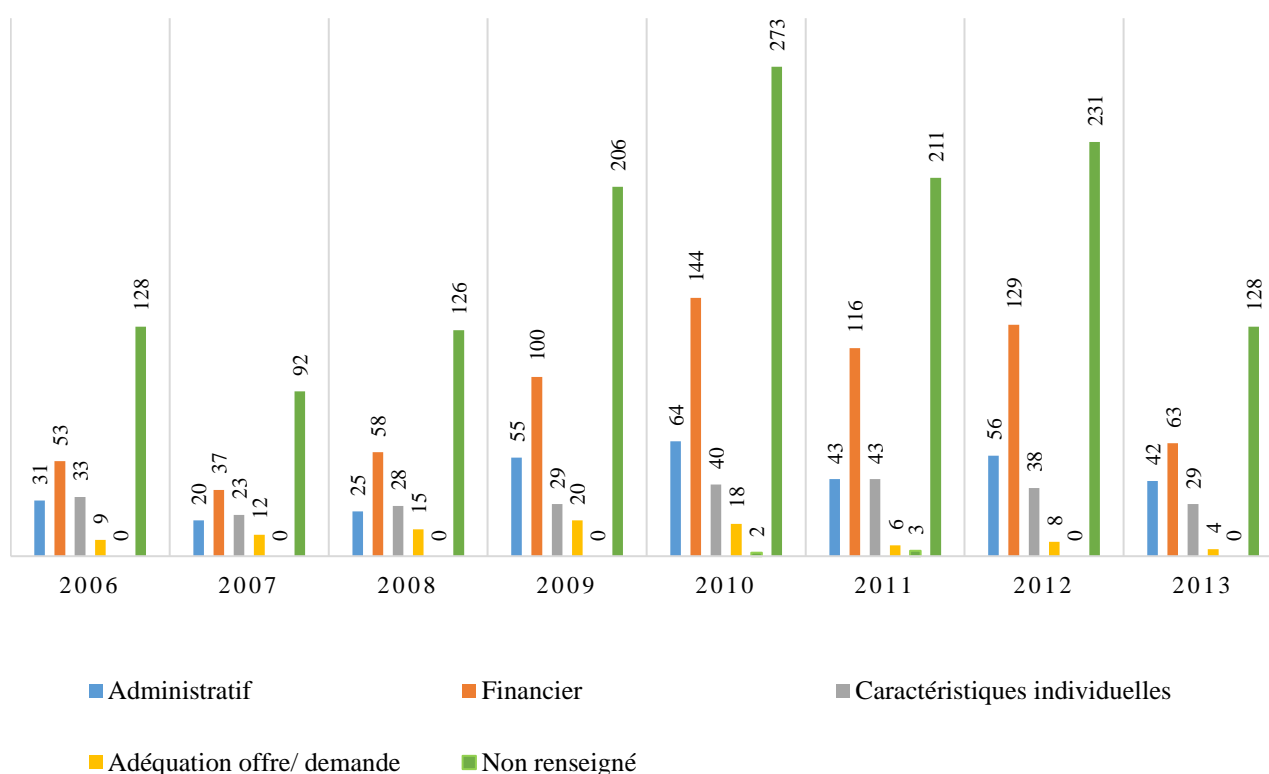
Encadré 3.4. Évaluer la « *capacité d'habiter* » des demandeurs de logements sociaux : le cas du pôle social de l'ESH D

Le pôle social de l'ESH de Miville s'est développé à partir des années 2000 dans le sillage de l'étude réalisée par Anne (psychoclinicienne) sur les troubles de voisinage dans les résidences HLM. Il compte aujourd'hui trois personnes dont la mission est de travailler sur l'adéquation entre l'offre et la demande de logement. Ces dernières conduisent des entretiens complémentaires avec les candidats au logement sur l'avis de l'attaché commercial (qui les reçoit une première fois) et du gérant immobilier (qui connaît le fonctionnement résidentiel des immeubles dont il a la gestion), et peuvent suggérer de nouvelles orientations avec l'accord de la direction habitat social de la ville-centre.

« On a montré l'importance de la chimie, en tous cas de l'adéquation logement / candidat et les personnes qui sont présentes dans la cage d'escalier. On montrait que ben voilà ça posait question. L'idée, c'est qu'il ne serait pas du tout problématique ailleurs. Ce n'est pas la personne qui pose problème. On a commencé à travailler cette dimension-là, et donc là on a interpellé [*nom du bailleur*] en disant mais est-ce que ce ne serait pas intéressant de regarder ça en amont. On a suivi une quinzaine de situations sur un an et demi avant de rendre un rapport écrit. Et du coup, après il y a eu une deuxième action de recherche qui était le prolongement de la première sur les troubles de l'habitat et ensuite sur la question des attributions. C'est là qu'on a commencé un peu à décliner les différents axes d'investigation d'un attaché commercial. Parce qu'avant, un attaché commercial ben il avait l'aspect financier et après ben il le sentait ou il ne le sentait pas quoi ! C'était complètement déconnecté de l'environnement en fait. C'était uniquement un jugement, un ressenti du candidat. À l'époque les choses se passaient comme ça en commission. On a rencontré ça en disant que c'est dommage parce que justement vis-à-vis de l'hypothèse que nous avions du mode d'habiter intrus, on se disait qu'il y aurait sûrement un travail à faire sur le lien attaché commercial / gérant immobilier pour qu'il y ait une connaissance un peu plus fine des attachés commerciaux sur leur environnement, l'histoire du logement et voir si tout ça pouvait être prise en compte au moment des attributions, au regard des candidats. L'action recherche, elle a eu lieu entre fin 96 et novembre 99. J'ai soutenu mon mémoire en 99. Voilà. Donc moi je participais du coup à toutes les commissions d'attribution qui se tenaient dans un bureau, hein très clairement c'était ça, le bureau des responsables des attachés commerciaux et des chargés de recouvrement parce qu'à l'époque c'était le même. Après on a changé de salle. Le changement de salle donne un peu de formalisme et puis le rôle et la fonction de chacun dans cette instance-là. Et la chargée d'étude sociale qui était donc moi, j'étais toute seule, à 50%, j'étais là le matin, donc je participais au CAL le mardi. J'étais embauchée ici en 2000. Ça faisait partie d'emblée des missions du chargé d'étude sociale. Avant, le poste n'existait pas. La porte d'entrée c'était la gestion des troubles de voisinage. C'était vraiment ça au début, c'était de venir étayer les collègues de la gestion immobilière pour faire face à la gestion des troubles de voisinage. On était beaucoup moins large qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, c'est toutes les situations qui posent problème... [...] Progressivement, j'ai été amenée à rencontrer les gens. C'est là que j'ai été amenée à formaliser les entretiens complémentaires, des choses comme ça... Ben tout ça, ça s'est fait sur le tas, progressivement. Et après des situations pour lesquelles il n'y avait pas forcément de troubles de voisinage mais des situations qui posent question, par exemple les situations d'incurie découvertes par un agent de maintenance... Mais il n'y a pas de troubles de voisinage. Donc tu vois. Ben ces situations-là, on a été amené à les prendre en compte, à les accompagner, à faire en sorte que les choses se passent autrement, que la situation d'incurie ne perdure pas... L'arrivée d'Anne-Laure, c'est en... je sais plus, en 2005. Elle, elle était à 80% et moi à 50%. Donc on était à 1,3 équivalent temps plein. Et ça a été comme ça jusqu'en 2011. Constance est arrivée en 2010 pour faire remplacement du congé maternité d'Anne-Laure et ensuite, elle est restée. Et moi je suis arrivée à temps complet [...] On intervient en CAL mais pas que. On a cette mission-là quand on nous la confie mais... Enfin voilà, on regarde les dossiers. On essaie d'être vigilantes par rapport aux groupes d'immeuble, la connaissance qu'on en a nous déjà, enfin tu vois. On regarde tous les dossiers... On écoute les présentations et on regarde s'il y a des groupes d'habitation c'est plus sensible et auquel cas on est plus attentif sur la présentation de la situation [...] Parce que le risque, quand tu ne fais pas

ça, c'est d'être complètement sur l'évaluation de la personne elle-même et là tu ne peux évaluer qu'avec des critères un peu gestionnaires et là ce n'est pas très... La question c'est à la fois que le groupe d'habitation vive bien avec l'intégration de cette nouvelle personne mais si la personne, elle est mal accueillie, ça peut se retourner contre elle. Tu vois ce que je veux dire. Il y a à la fois cette dimension gestionnaire et en même temps, pour la personne, pour le groupe d'habitation, enfin... c'est voilà, nous on est attentif surtout à cette adéquation » (Anne, chargée d'étude sociale, ESH de Miville, 17/01/2013).

Graphique 3.1. Les ajournements examinés par la commission technique de Miville entre 2006 et 2013¹



Note : Chaque mois, un document est produit par l'administration qui recense les refus des commissions d'attribution des organismes HLM. La situation du demandeur est indiquée (situation maritale, composition familiale, adresse actuelle) ainsi que le motif du refus. Partant de ces informations, j'ai identifié cinq catégories principales : 1) l'ajournement sur critère administratif (dossier incomplet²), 2) l'ajournement sur critère financier (endettement, taux d'effort ou reste à vivre trop important), 3) l'ajournement sur caractéristiques individuelles du demandeur (problématiques psychiatriques), 4) l'ajournement pour inadéquation entre l'offre et la demande de logement (c'est-à-dire pour des questions de peuplement), 5) Non renseigné quand l'information n'était pas précisée.

¹ D'après les compte-rendus des commissions techniques transmis par la direction de l'habitat social de Miville.

² Les documents administratifs demandés par l'institution sont souvent difficiles à se procurer pour les couples en cours de séparation (extrait du jugement de divorce, ordonnance de non-conciliation ou convention homologuée en cas de divorce par consentement mutuel).

Dans cette configuration, la sélection opérée par le bailleur est extrêmement contrainte : refuser un candidat se heurte à l'exigence de plus en plus forte de rendre des comptes à la collectivité territoriale. Cela dit, les organismes HLM conservent des marges de manœuvre à travers la possibilité de repositionner une personne sur un autre logement quand la proposition faite lui semble inadaptée. Ils conservent ce faisant la capacité de placer le « bon » candidat » au « bon » endroit. De ce point de vue, l'élaboration de stratégies de peuplement permet aussi au bailleur social de retrouver des marges d'action dans un système *a priori* très contraignant.

2) Les mobilisations autour du peuplement

Les stratégies de peuplement sont élaborées conjointement par les bailleurs sociaux et les élus locaux, qui partagent des préoccupations communes pour la maîtrise du peuplement. Plus précisément, ces acteurs montrent un même attachement au principe de mixité sociale. Au-delà du rôle central joué par les professionnels du tri urbain, d'autres acteurs, extérieurs cette fois à la chaîne du logement, interviennent dans le processus d'attribution : il s'agit, d'une part, des professionnels de l'enseignement et des parents d'élève (a) ; d'autre part, des locataires du parc social (b). Leurs interventions contribuent de manière indirecte à l'élaboration de stratégies de peuplement.

a) Vigilance scolaire et équilibres résidentiels

« C'est venu des écoles qui se rendent compte que plus ça va et plus il y a de personnes d'origine étrangère dans les écoles publiques. Ce qui ne m'étonnerait pas parce que pour moi, plus ça va, plus les Français se tournent vers les écoles privées. Donc forcément par voie de conséquence, vous arrivez à avoir de plus en plus d'enfants d'origine étrangère et je ne peux pas dire que ce n'est pas vrai parce que quand vous regardez simplement les photos de classe de mon gamin qui a fait 6^e, 5^e, 4^e, 3^e dans un collège qui est juste à côté-là, c'est vrai que sur trente élèves, vous avez finalement cinq blancs, et c'est vrai que ça peut interroger de la part des directeurs d'école. C'est un collège qui est à côté de notre patrimoine, c'est pour ça qu'après on dit [l'office] fait n'importe quoi en termes de peuplement » (Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH de Petiteville, 29/11/2013).

Les liens entre la ségrégation résidentielle et la ségrégation scolaire sont extrêmement documentés dans la littérature sociologique. Les travaux de Marco Oberti, de Franck Poupeau ou Jean-Christophe François sur les interactions entre politiques urbaines et politiques scolaires montrent des logiques de recoupement entre différenciation scolaire et différenciation spatiale. Il ressort que les contextes socio-spatiaux orientent les pratiques scolaires et que la ségrégation scolaire est amplifiée par rapport à la ségrégation résidentielle, du fait notamment des pratiques

d'évitement de l'établissement local, licites ou illicites, de la part de certains parents¹. Pour M. Oberti, si le choix du lieu de résidence est toujours motivé en premier lieu par la proximité du lieu de travail et / ou de la famille, la question de l'école est souvent prise en compte : elle paraît même décisive pour 22% des personnes interrogées². Il est d'ailleurs fréquent que les demandeurs de logements sociaux mentionnent l'école de leurs enfants pour justifier leurs souhaits de localisation auprès de l'agent qui instruit leur candidature³. Dans un rapport récent portant sur les effets de l'assouplissement de la carte scolaire, M. Oberti, E. Préteceille et C. Rivière constatent que les enfants des catégories supérieures (cadres et professions intellectuelles, professions libérales) d'un côté, et les enfants des catégories populaires d'ouvriers et d'employés de l'autre, sont bien plus ségrégués au collège que ne le sont leurs parents dans l'espace résidentiel. Ils montrent également un surcroît de ségrégation sur le plan ethno-racial, ce qui les amène à conclure à un net surplus de ségrégation lorsque l'on passe de l'espace résidentiel à l'espace scolaire (pour le collège au moins)⁴.

Ces éléments permettent de comprendre pourquoi l'école peut être utilisée comme un miroir grossissant du peuplement des quartiers limitrophes aux établissements scolaires. Elle suscite ce faisant des réactions de la part des populations qui y vivent et y travaillent. Fatiha Belmessous montre que dans les années 1970 le discours de rejet des populations algériennes et leur mise à l'écart dans l'espace urbain prend appui sur des considérations liées à l'environnement scolaire. Elle décrit ainsi comment le préfet du Rhône demande au ministère de l'Intérieur d'interdire l'admission de nouvelles familles de travailleurs algériens dans les secteurs où le pourcentage d'élèves étrangers dépassait le seuil de 45%. Cette requête est justifiée par le lien établi entre le peuplement des résidences et la composition ethnique des établissements scolaires. L'objectif de la circulaire est de « *donner partiellement satisfaction aux édiles locaux, d'apaiser les protestations de parents d'élèves, de rassurer quelque peu l'opinion publique et de conforter le moral des services sociaux et administratifs* »⁵. Deux registres sont mobilisés pour légitimer ce discours. Le premier met l'accent sur les conséquences supposées négatives du communautarisme en termes d'intégration sociale et prend classiquement le ghetto comme figure-repoussoir. Le second fait référence aux craintes

¹ OBERTI M., *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007 ; POUPEAU F. et J.-C. FRANÇOIS, *Le sens du placement, Raisons d'agir*, Paris, 2009 ; FELOUZIS G., F. LIOT, et J. PERROTON, *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil, 2005.

² OBERTI M., *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, op. cit., p. 199.

³ Dans ses travaux sur la mobilité résidentielle des classes moyennes allemandes d'origine turque, Christine Barwick montre que la principale motivation des ménages pour déménager et quitter les quartiers turcs sont le choix d'une « bonne » école. C'est une façon de souligner l'étroitesse des liens entre la question scolaire et la question résidentielle (BARWICK C., « Upwards, Outwards, backwards? Residential Choice and Neighborhood Use of Middle-Class Turkish-Germans », *Working Paper du Programme Cities are Back in Town*, 2014).

⁴ OBERTI M., E. PRÉTECEILLE, et C. RIVIÈRE, *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Paris, OSC Sciences Po, HALDE, DEPP, 2012.

⁵ Note du ministère de l'intérieur sur l'admission en France de travailleurs Nord-Africains, 26 mai 1970 – cité par BELMESSOUS F., « Du "seuil de tolérance" à la "mixité sociale" », op. cit., p. 4-5.

des parents français pour l’instruction de leurs enfants. La distance culturelle et linguistique qui sépare leurs enfants des enfants d’origine étrangère est mise en cause car elle générerait des retards dans les apprentissages. Cette représentation partagée du problème des immigrés motive des pratiques d’attribution fondées sur des quotas, qui visent à limiter l’accès des populations étrangères au logement social. Les compte-rendu de réunions sur l’évolution du peuplement de l’agglomération lyonnaise soulignent que les services du préfet recommandent aux organismes gestionnaires d’appliquer une règle de 15% d’acceptation de familles étrangères dont 5% de Maghrébins.

L’enquête menée met en évidence des phénomènes comparables sur le terrain du logement social. Ceux-ci sont moins formalisés qu’auparavant – ils ne s’incarnent dans aucune circulaire – mais reposent sur des ressorts identiques (le lien entre le peuplement des quartiers et la composition sociale des écoles) et impliquent les mêmes acteurs institutionnels (le préfet, les élus locaux). Le constat de changement de profils sociaux, et surtout ethniques, des élèves dans les écoles primaires et maternelles du centre-ville de Petiteville a en effet conduit l’administration de l’Éducation nationale à interpellier le préfet sur la question du peuplement. L’extrait d’entretien placé en exergue du paragraphe montre bien que c’est la proportion d’enfants noirs jugée trop importante qui est mise en cause. Ici, la couleur de peau sert de *proxy* pour désigner l’origine ethno-raciale des enfants et de leurs parents. Les discours élaborés dans ce contexte associent la présence d’enfants noirs à une baisse de qualité de la pédagogie et à une dégradation des conditions de travail des équipes enseignantes : autrement dit, les enseignants auraient plus de difficulté à faire classe, ce qui affaiblirait la qualité de l’enseignement et le rendement scolaire de l’école. Cette baisse supposée du niveau scolaire est à l’origine de l’inquiétude des parents d’élève.

« Clairement, c’est la couleur de peau qui était visée. Et c’est la rentrée des classes qui a fait ça. On a eu la confirmation. Il y a certains instituteurs qui ont agité un drapeau. Ils ont vu que dans leur classe alors que, je vous disais historiquement ce n’était que des petites têtes blondes... » (*Monique, directrice de la clientèle, ESH F de Petiteville, 13/11/2013*).

« Ça [la concentration des noirs] pose des problèmes de gestion... »

Moi je pense que c’est beaucoup plus en termes de rythme de vie. D’école aussi. Parce qu’une enseignante, je vous dis, qui a des enfants qui arrivent, qui maîtrisent mal la langue française et qu’il y a un nombre aussi conséquent, c’est quand même compliqué... » (*Gisèle, adjointe au maire en charge de la prévention spécialisée et administratrice au sein de la CAL de l’OPH de Miville, 11/12/2013*).

Les réactions sont d’autant plus vives que ces transformations du recrutement scolaire touchent en premier lieu les établissements scolaires jugés de qualité, et situés en plein centre-ville. Elles viendraient déstabiliser la hiérarchisation des établissements à l’échelle locale. L’adjointe au maire en charge de la prévention souligne le risque d’un basculement de certaines écoles, auparavant qualifiées de « bonnes » écoles, en zones d’éducation prioritaire.

« Je dirais que c’est plus [nom du bailleur F]. Parce que C. [nom d’un quartier de Petiteville] et tout ce coin-là, c’est plus [nom du bailleur F] qui a accueilli cette population

[noire], là où il y a c'est vrai des écoles qui ont beaucoup changé en termes d'accueil des enfants. Notamment une école. C'était une école de centre-ville, voilà c'était le top du top et là, la collègue¹ dit que ça pourrait quasiment être une école en ZEP. Ça ne va pas tarder... » (*Gisèle, adjointe au maire en charge de la prévention spécialisée et administratrice au sein de la CAL de l'OPH de Miville, 11/12/2013*).

Notons que la concentration des populations d'origine étrangère n'est ici en rien objectivée. Elle repose sur les perceptions que s'en font les professionnels du secteur et les parents d'élèves. Pour autant, l'alerte est prise très au sérieux par les élus locaux. La question du regroupement résidentiel des minorités est ainsi posée et à travers elle, celle de l'acceptation de la diversité sociale et ethnique des quartiers. Une réflexion est lancée à l'automne 2013 par le préfet sur les systèmes d'attribution de logements sociaux suspectés d'être à l'origine des concentrations ethnoraciales. Les quatre bailleurs sont donc convoqués à la préfecture. Lors de cette réunion, la responsable de la politique de la ville relaie les différentes craintes exprimées par les enseignants et demande aux organismes HLM de se montrer plus vigilants au moment de l'attribution afin de ne pas ajouter davantage de populations noires :

« Éric (directeur de l'ESH F) : Un jour, on nous a dit il y aura une réunion sur le logement social à Petiteville. Ça aura lieu le 30 octobre ou le 5 novembre, je ne sais plus.

De cette année ?

Éric : Oui ! Pas d'ordre du jour, rien du tout. Donc on s'est réunis et simplement on a eu des échanges, sérieux hein ! [*Il se tourne vers Monique*] Monique, elle était en contact informel avec la préfecture. La préfecture a dit "*dis-donc vous ne pourriez pas me donner la couleur... Les gens à qui vous attribuez les logements, vous êtes sûre ils ne sont pas noirs ?*"

Monique (directrice générale adjointe en charge de la location) : Ce n'est pas exactement ça. C'est un peu caricatural !

Éric : Ce n'est pas ça qu'elle vous a demandé ? Elle vous a demandé le pourcentage de noirs ?

Monique : Non, non, non. Elle était super emmerdée déjà, donc bon ! C'est qu'en fait elle le sous-entendait... Elle ressentait qu'il y avait de plus en plus de noirs dans les écoles. Et surtout dans les écoles qui historiquement sont quand même vachement blancs. Parce qu'il y a des écoles qui sont quand même plus ou moins bien situées à Petiteville et historiquement il n'y avait quand même pas beaucoup de maghrébins et de noirs. Et que donc d'un seul coup, ça se colorait et ça se colorait vivement. Trop vivement !

C'est le préfet qui dit ça ?

Éric : C'est la représentante du préfet en charge de ces questions-là quand même ! Politique de la ville » (*Éric, directeur général et Monique, directrice de la clientèle, ESH de Petiteville, 13/11/2013*).

Le préfet n'impose pas de modification des systèmes d'attribution des bailleurs sociaux. Il joue en revanche un rôle de lanceur d'alerte ou d'entrepreneur de risque², en sollicitant leur vigilance sur le peuplement de certains quartiers limitrophes des « bonnes » écoles de la ville.

¹ Adjointe au maire en charge de l'enseignement, également représentante de la municipalité au sein de la commission d'attribution de l'ESH de Petiteville.

² « Un lanceur d'alerte est une personne physique ou morale qui entend attirer l'attention sur un danger ou sur un risque, actuel ou potentiel » (LECLERC O., « Lanceur d'alerte », HENRY E., C. GILBERT, J.-N. JOUZEL, et P. MARICHALAR (DIR.), *Dictionnaire critique de l'expertise: santé, travail, environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 194-202).

La prise en compte de ces avertissements varie néanmoins d'un organisme à l'autre. Les membres de la direction de l'OPH de Petiteville élaborent avec l'aide des élus membres de la commission d'attribution des stratégies de peuplement dès 2009. L'appel à la vigilance du représentant de l'État sert, de ce point de vue, à légitimer des règles de peuplement antérieures, dont le but est de freiner l'arrivée de populations noires dans les secteurs où elles sont jugées trop nombreuses. Inversement, l'entretien précédent avec les membres de la direction de l'ESH de Petiteville laisse percevoir la distance avec laquelle ceux-ci ont reçu les mises en garde du préfet. Pour Éric et Monique, la couleur de peau ne peut constituer un critère de tri et de sélection des candidatures. S'ils estiment que la vigilance au peuplement représente un enjeu politique d'importance, ils considèrent en revanche qu'ils n'ont pas les moyens de prendre en compte cette dimension dans la politique d'attribution¹. Cet exemple montre que les problèmes liés au logement et à l'école sont très étroitement noués. Devenir locataire HLM, c'est habiter un quartier, scolariser ses enfants dans une école. Ces enjeux ne peuvent être saisis de façon isolée. Le processus d'attribution des logements sociaux ne peut être pensé indépendamment des dynamiques scolaires : elles cristallisent les évolutions du peuplement des cités HLM et les rendent visibles aux yeux des acteurs locaux. Dans cet exemple, elles constituent un levier pour la définition de stratégies de peuplement. Les mobilisations d'acteurs périphériques à la chaîne du logement social tels que les enseignants et les parents d'élèves se révèlent donc décisives, d'autant plus lorsqu'elles bénéficient de l'appui et des relais d'acteurs comme le préfet ou les élus locaux.

b) Les protestations des locataires en place

« Ce que nous disent très souvent les locataires, c'est « vous choisissez n'importe qui pour mettre dans vos immeubles ». On leur répond qu'on ne choisit pas ! » (*Journal de terrain n°9, discussion informelle avec une gérante d'immeuble de l'ESH de Miville lors d'une pause déjeuner, 18/12/2012*).

Les manifestations des résidents du parc social peuvent également contribuer à faire du peuplement un cadre déterminant de l'attribution des logements sociaux. Ces mobilisations reposent sur différents modes d'intervention. Elles ciblent principalement le cadre de vie et les transformations du voisinage.

Les locataires HLM bénéficient tout d'abord de canaux de représentation institutionnalisés, comme les associations de locataires dont les représentants siègent en commission d'attribution. L'enquête montre que ceux-ci s'impliquent peu dans les débats : ils s'expriment de façon ponctuelle et souvent en leur nom propre. Dans la majorité des cas, leurs interventions sont en effet centrées sur la défense d'intérêts particuliers. Elles prennent la forme de réactions égoïstes

¹ Cf. chapitre 4 de la thèse.

de type *Nimby*¹, focalisées sur les comportements du voisinage immédiat. C'est le constat que dresse Christiane, chargée d'attribution au sein de l'OPH de Grandeville.

« Une dame qui n'est plus à la commission d'attribution avait dit... En fait, elle était locataire chez nous, et cette dame, à la commission d'attribution, de temps en temps elle participait, mais des fois elle ne disait rien. Par contre, quand ça touchait son immeuble... C'était flagrant. Donc une fois, elle m'avait dit... Qu'est-ce que qu'elle m'avait fait comme réflexion ? Mais ce n'était pas... Elle m'avait dit "Ouais, vous mettez n'importe quoi..." Alors déjà, le n'importe quoi, ce n'est pas tellement respectueux vis-à-vis des gens... Je n'aime pas bien. Si tu veux, tu peux avoir des préjugés sur les gens, sur les uns et sur les autres, mais dire quoi... Et une fois, elle avait dit sorti "Vous mettez trop de bambins, je les ai comptés" [rires] » (Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 19/01/2015).

Dans certaines situations, ils interpellent plus largement les organismes logeurs sur les profils sociaux et ethniques des nouveaux locataires entrants, dénonçant au passage les transformations du peuplement et leurs conséquences sur l'image et la réputation du quartier.

Journal de terrain n°10, observation au sein de la commission d'attribution de l'OPH de Miville, 08/10/2012, après-midi

La commission d'attribution de l'OPH de Miville a lieu dans une grande salle de réunion du siège de l'organisme. Je m'y rends à 14h avec l'une des chargés de clientèle de l'agence sud, Najat. Les tables sont disposées en U de manière à ce que tout le monde puisse lire les fiches individuelles projetées sur l'écran au fond de la salle. Les administrateurs de l'office occupent une place centrale : parmi eux, un élu, deux représentants d'association, une représentante des locataires (rebaptisée Paule). Maryvonne, la responsable du pôle attributions, est placée sur le côté droit, près de la personne en charge des programmes neufs et de la représentante du pôle social. En tant que représentante de la direction, c'est elle qui préside la commission et qui clôt les débats lorsqu'un accord est trouvé entre les participants : "*bon c'est OK alors !*", "*c'est OK*", lance-t-elle.

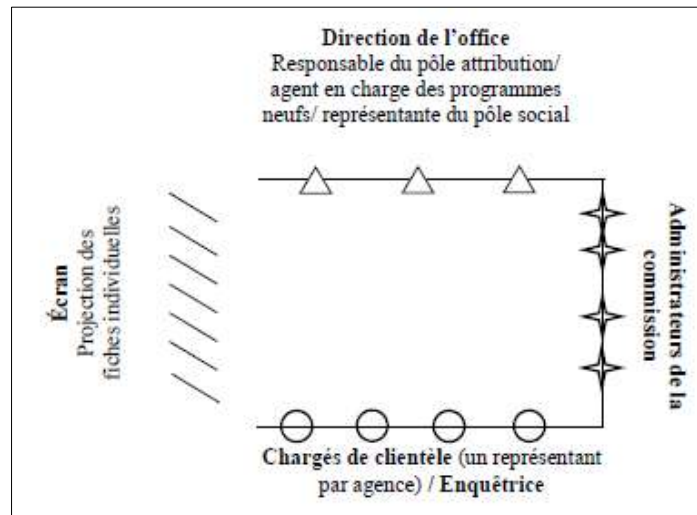
Je m'assieds près de Najat et des autres chargés de clientèle (figure 3.1). Pour chaque logement vacant, un ou plusieurs dossiers sont présentés et discutés. Les échanges portent sur les situations des demandeurs, leur stabilité sociale et financière : "*Cette famille est hébergée chez les parents. Il n'y a pas de dettes ni de crédits, mais il n'y a que l'AAH [allocation adulte handicapée] comme ressource. Ça fait juste. Il faudrait voir au niveau de la CAF s'il n'y a pas de RSA*", "*On va faire une GPL [garantie de paiement des loyers] pour ce dossier*". Les caractéristiques du patrimoine ne sont pas évoquées par les agents au moment de leur exposé des dossiers. Finalement, la question du peuplement n'a été abordée qu'une seule fois au cours de la commission, à l'initiative de la représentante des locataires. On examine le dossier de madame M* : "*c'est une mutation. La dame est seule dans un T4 [logement de type 4²]. Elle est en cours de séparation. On lui propose un T3. Mme était en dette, mais cette dette a été soldée. Elle est à jour de ses loyers. Elle a un dossier à la Banque de France avec son mari mais c'est lui qui paie*", explique Mélanie, chargée de clientèle de l'agence nord. Le dossier suscite quelques réactions sur la dette contractée auprès du bailleur, ainsi qu'un commentaire de Paule sur le peuplement de la résidence dont je comprends progressivement qu'elle est elle-même locataire : "*Allée de Q*, vous ne mettez que des personnes seules et des vieux. Il n'y a pas de mixité !*", affirme-t-elle après la présentation du dossier. L'élu abonde dans son sens : "*ça*

¹ *Not In My Backyard* (traduit en français par « pas de ça dans mon jardin ») : le phénomène Nimby correspond à des oppositions de riverains à l'implantation d'infrastructures d'intérêt général sous le prétexte que celles-ci risquent d'impliquer des nuisances pour eux-mêmes.

² Un logement de type 4 comprend trois chambres et un salon. Le motif de la mutation est donc la sous-occupation.

ne m'étonne pas ! On essaie de renouveler les gens mais on concentre sur certains produits“. Pour Mélanie, c'est lié aux difficultés de relocation sur le secteur. “c'est pourtant un bon quartier“, lui répond-on. La chargée de clientèle conclut l'échange : “je ferai remonter alors“. De retour de la commission d'attribution, elle ira en effet voir l'agent en charge du secteur pour lui faire part des commentaires des membres de la commission. La représentante des locataires a joué un rôle d'alerte sur le peuplement d'un immeuble qu'elle habite, ce qui a suscité des commentaires de la part des autres participants sur la politique d'attribution. Elle a également conduit à une réaction de la part des professionnels de terrain.

Figure 3.1. La commission d'attribution de logement de l'OPH de Miville



Les permanences d'élus, les rendez-vous avec les agents HLM et les réclamations adressées au bailleur (document 3.1) constituent d'autres tribunes et arènes qui permettent aux habitants de faire entendre leurs voix auprès du bailleur. L'enquête de terrain en fournit de nombreux exemples.

Document 3.1. Courrier envoyé par une locataire à la direction de l'organisme, OPH de Petiteville

Madame,

Je vous adresse de vos jours demande à Monsieur HULLIN de surveiller un peu mieux ces petits aspects qui viennent sous mes fenêtres de chambre à 23 heures le soir (week-end) et de mettre de la musique et crier. Il y a de la place devant chez eux (terrain fondu).

Le même lorsque ils sont en vélo qu'ils ont de raser la voiture.

Je maintiens une demande pour un FS en rez-de-chaussée.

Bonne nuit mes sincères salutations

Les élus et les gestionnaires se montrent particulièrement sensibles à ces réclamations. De manière générale, ils redoutent d'être blâmés pour les conséquences négatives de leurs décisions, qui seraient rendues visibles par le peuplement et le fonctionnement résidentiel de leurs immeubles. Kent Weaver nomme biais de négativité¹ cette tendance à anticiper la mise en cause et donc à chercher à se couvrir contre de tels risques. Pour les acteurs politiques, il s'agit de signifier aux habitants, électeurs et contribuables, qu'ils sont bien à leur écoute. Du point de vue des organismes HLM, l'enjeu est avant tout de garantir une « *jouissance paisible* » aux occupants afin d'éviter les départs, de limiter la rotation dans le parc et donc de freiner la vacance.

« Il ne faut quand même pas oublier qu'une des premières obligations des bailleurs, et quel que soit le bailleur, c'est d'assurer jouissance paisible des occupants, et ça on peut être mis en cause là-dessus. On a une réelle responsabilité d'assurer cette jouissance paisible vis-à-vis des locataires en place » (*Rozenn, directrice de la commercialisation de l'ESH de Miville, 15/01/2013*).

Les bailleurs sociaux développent d'ailleurs de véritables théories sur les degrés de tolérance de leurs clients. En fonction des profils sociaux des habitants et des caractéristiques des quartiers, l'acceptation du bruit et des nuisances varie. Le nombre de réclamations pour troubles de voisinage diffère selon les immeubles². Dans les quartiers populaires, les habitants se plaignent peu – « *on ne les entend jamais, il n'y a pas de problèmes de voisinage parce que ceux qui sont autour d'eux ont les mêmes comportements donc il n'y a pas de soucis* », explique Alexandre³ - tandis que dans les quartiers plus favorisés, les plaintes sont beaucoup plus fréquentes. La directrice de la politique sociale dresse le même constat⁴.

« Alors c'est horrible ce que je vais vous dire mais malheureusement, ça fait partie des constats, si vous avez... Vous êtes dans une entrée où les gens qui ont peu eu d'éducation, c'est horrible mais c'est comme ça, ce sont des constats, s'occupent peu de leurs enfants, donc ils sont entre familles qui se ressemblent, donc celui du dessus il fait du bruit, celui du dessous il fait du bruit, etc. Ben voilà, on n'a pas de réclamation, rarement. Là où j'ai le plus de réclamations, c'est quand vous êtes au milieu de familles qui se sont toujours bien comportées, qui ont reçu une bonne éducation, qui se respectent les uns les autres et où arrive une famille qui tape tout, qui claque tout, qui salit, qui agresse s'il faut et qui ne comprend pas les remarques de ses voisins. Donc c'est à partir de là que ça commence à se gangrener » (*Josiane, directrice de la politique sociale, OPH de Petiteville, 12/12/2013*).

Très fréquents sur le terrain, ces raisonnements conduisent les organismes à développer des stratégies de peuplement différenciées selon les espaces considérés. L'enjeu est double : éviter la dévalorisation d'un site et prévenir les troubles de voisinage. En fin de compte, les interventions de ces acteurs extérieurs à la chaîne du logement – professionnels de

¹ WEAVER R.K., « The Politics of Blame Avoidance », *op. cit.*

² Je n'ai pas pu me procurer ces données.

³ Journal de terrain n°11, observation d'une réunion de service de l'accueil-clientèle, salle de réunion, OPH de Petiteville, 10/12/2013, matin.

⁴ Ce constat est également posé par les agents de terrain : cf. chapitre 6 de la thèse.

l'enseignement, parents d'élève, mais aussi locataires HLM – peuvent avoir des conséquences sur la mise en œuvre des politiques d'attribution. Ces mobilisations passent par des canaux divers allant de la commission d'attribution de logement à la permanence d'élus ou aux échanges informels avec le préfet. Elles bénéficient le plus souvent de relais de la part d'acteurs directement impliqués dans le processus d'attribution et agissent à deux niveaux. D'abord, elles contribuent à placer les enjeux de peuplement au centre de la politique d'attribution. Ensuite, elles légitiment les stratégies de peuplement développées par les acteurs institutionnels pour contrôler l'accès au logement social. La sous-section suivante est consacrée aux différentes stratégies de peuplement mises en œuvre localement – ce que F. Poupeau et J.-C François nomment le « sens du placement »¹.

3) Un sens du placement différencié

« Le bailleur, c'est un gestionnaire. Le bailleur ce n'est pas... Les bailleurs n'ont pas la réflexion sur l'aménagement de la ville, ils sont sur leur patrimoine propre. Ils ont des patrimoines sur différents territoires. Ils n'ont pas la vue globale sur un territoire. Alors voilà, quand on parle d'une politique d'attribution ou autre, voilà, ça ne peut pas se faire... Il y a l'attribution en tant que telle, comment fonctionne une commission d'attribution, bon très bien, moi mon rôle c'est d'avoir une réflexion plus large. La commission d'attribution pour moi, bon il y a les dossiers, mais les noms peu m'importe, ce qui compte c'est qu'est-ce qu'on construit ? Comment on crée des parcours résidentiels ? Comment notre programmation habitat va impacter sur les nouvelles populations qui arrivent ? C'est ça moi qui m'intéresse [...] les bailleurs n'ont aucune réflexion sur... Ils vont attribuer, ils vont faire leur tableau. C'est bon on a fait 50%, on va y arriver à la fin de l'année. Mais il n'y a pas de réflexions au niveau du patrimoine et après, on le retrouve derrière parce que les maires sont extrêmement sollicités par les habitants parce que ça dysfonctionne, ça vit mal, il y a des poches de réflexion à certains endroits. Ils n'ont pas cette réflexion les bailleurs. On en parle souvent avec les élus. Ils l'ont peu ou pas, mais c'est normal parce qu'ils n'ont pas le point de vue global » (Arnaud, service logement d'une mairie de l'agglomération de Grandeville, 02/03/2015).

Si la préservation des équilibres de peuplement est une préoccupation commune à l'ensemble des acteurs du logement social, elle suppose néanmoins une connaissance fine du patrimoine, de l'occupation sociale des immeubles et des dossiers de demande de logement. Or ces savoirs locaux sont partagés de façon asymétrique entre les organismes HLM et les municipalités. Comme le souligne Arnaud dans l'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe, les premiers ont une connaissance précise de la vie des résidences tandis que les seconds ont une vue plus globale sur le fonctionnement social des quartiers et de leur territoire. Petiteville et Miville constituent à cet égard de bons terrains d'observation : à Petiteville, les bailleurs disposent d'importantes marges de manœuvre dans le tri des dossiers, tandis qu'à Miville, les collectivités territoriales jouent le rôle le plus central dans le choix des futurs locataires. Les règles d'attribution portent sur des groupes spécifiques qu'elles contribuent à

¹ Titre emprunté à POUPEAU F. et J.-C. FRANÇOIS, *Le sens du placement*, Raisons d'agir, Paris, 2009.

créer, des *target populations* au sens d'Helen Ingram et Ann Schneider¹. Elles supportent des catégories, façonnées à destination des *street-level bureaucrats* pour orienter leurs activités de tri et de sélection des candidats. Comme le montrent les travaux de psychologie sociale, catégories et catégorisations permettent d'identifier des objets, d'anticiper des événements, d'inférer l'existence de traits ou de propriétés non observables et d'attribuer des causes aux événements : « [é]tant donné qu'aucun organisme ne peut traiter une diversité infinie, l'une des fonctions les plus fondamentales de tout organisme est de découper le monde environnant en classes permettant de traiter comme équivalents des stimuli [ou personnes] non identiques »². Lorsqu'elles sont élaborées par les cadres de l'organisation et qu'elles donnent lieu à des règles d'attribution, je parle de catégories institutionnelles. Lorsqu'elles émergent des interactions entre agents et usagers, c'est le terme de catégorie pratique qui est utilisé. Dans ce chapitre, je me concentre sur les catégories institutionnelles produites par les équipes dirigeantes. Elles sont de deux types. Les premières s'appuient sur des critères de ressource, de statut professionnel, d'âge ou de composition familiale et sont formalisées dans des instruments d'action publique. Les secondes font référence au critère ethno-racial. Compte tenu de leur caractère discriminatoire³, elles sont beaucoup moins publicisées que les premières. Les consignes s'y rapportant sont transmises oralement par les équipes de direction et ne s'appuient sur aucun instrument. L'enquête ethnographique montre que ces différentes catégories, sociales et ethno-raciales, font l'objet de stratégies de peuplement variées, de dispersion ou de concentration. Ces variations dépendent du contexte de local et des jeux d'acteurs qui le caractérisent. Dans cette sous-section, j'examine successivement les stratégies de peuplement élaborées par les bailleurs et par les collectivités : ces dernières sont différentes lorsqu'il est question des catégories sociales et similaires lorsqu'elles portent sur les catégories ethno-raciales⁴. Ces stratégies s'accompagnent de registres de justification distincts en fonction des acteurs qui les mobilisent. La démonstration repose, d'un côté, sur le cas de l'OPH de Petiteville (a), de l'autre, sur l'exemple de la municipalité de Miville (b).

¹ INGRAM H. et A. SCHNEIDER, « The Choice of Target Populations », *Administration & Society*, 1991, vol. 23, n° 3, p. 333-356; SCHNEIDER A. et H. INGRAM, « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *The American Political Science Review*, 1993, vol. 87, n° 2, p. 334-347 ; INGRAM H., « Poverty, Policy, and the Social Construction of Target Groups », *Remaking America. Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*, New York, Russell Sage Foundation, 2007, p. 245-253.

² ROSCH E., « Human Categorization », *Advances in Cross-Cultural Psychology*, vol. I, London, Academic Press, 1977, p. 1-72 – cité dans HAMILTON KRIEGER L., *Un problème de catégories : stéréotypes et lutte contre les discriminations*, Sciences Po, French-American Foundation, 2008, p. 7.

³ Les traitements inégalitaires fondés sur des catégories sociales ne sont pas considérés comme discriminatoires dès lors que la précarité ne constitue pas un critère de discrimination au sens légal du terme.

⁴ Précisons que les mobilisations documentées dans la section précédente incitent les acteurs locaux à prendre en compte les enjeux de peuplement dans le processus d'attribution mais ne déterminent pas le sens du placement retenu. À cet égard, c'est plutôt le type d'acteur dominant dans le système local HLM – bailleur ou collectivité – qui explique le contenu des règles construites.

a) Les stratégies du bailleur : le cas de Petiteville

« Tu as les entrées vraiment très attractives comme le 99 L où là on va bien cibler les actifs ou les retraités. Tu as les entrées spécifiques où là on va mettre des profils RSA, sorties de prison, sorties de foyer comme au 36 N. Et puis tu as les entrées moyennes. Donc après les entrées moyennes / attractives, c'est ce que je te dis, on tente. Ça marche, tant mieux. Ça ne marche pas, bien tant pis » (Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013).

« Votre job, c'est de les orienter et de leur faire accepter un autre secteur. C'est là qu'on voit votre sens commercial » (journal de terrain n°11, discussion informelle avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 10/12/2013).

À Petiteville, « On cherche à faire en sorte que le ratio d'équilibre de peuplement ne se dégrade pas, qu'on ne mette pas trop de RSA là où on pourrait encore aller chercher un autre profil », explique Alexandre, directeur général adjoint de l'OPH¹. Pour cela, la direction de l'office définit les règles de peuplement suivantes : les produits les plus attractifs tels que les programmes neufs et les maisons individuelles sont attribués en priorité aux personnes salariées, retraitées et étudiantes². Les populations les plus défavorisées – chômeurs, bénéficiaires de minima sociaux et sortants de structure (foyers, centres d'hébergement d'urgence ou prisons) – sont orientées vers les immeubles les plus dévalorisés du patrimoine social. Les attributions réalisées au 36 N illustrent cette politique³. Située en zone urbaine sensible, l'adresse regroupe des logements très dégradés et peu entretenus. Elle est proposée aux personnes les plus fragiles, à grand risque, ou que le bailleur ne peut refuser de loger – par exemple, les demandeurs endettés, les sans domicile fixe, les personnes ayant vécu d'hébergement en hébergement, les personnes sous tutelle ou sous curatelle, les trafiquants de drogue avérés, les sortants de prison, les familles nombreuses, les gens du voyage ou les sortants de foyer.

Les règles de peuplement reposent sur un double processus de qualification et de hiérarchisation des populations et des résidences : aux « mauvaises » adresses correspondent les « mauvais » candidats ; aux « bons » candidats sont associées les « bonnes » adresses. Ces règles induisent une spécialisation des résidences. Tout se passe, en effet, comme s'il existait un continuum des immeubles attractifs du centre-ville destinés aux salariés et retraités, jusqu'aux immeubles peu attractifs des zones urbaines sensibles accueillant des populations plus précaires. De telles orientations peuvent surprendre au regard du principe de mixité sociale. Deux registres de justification sont mobilisés pour en rendre compte.

Le premier registre s'appuie sur un argument de type commercial : les stratégies de peuplement ont pour but de répondre aux impératifs de lutte contre la vacance et d'attractivité

¹ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/12/2013.

² Les étudiants constituent une catégorie à part car un segment du parc HLM leur est réservé.

³ Cf. infra : section A, 1, b du chapitre.

du parc social. De ce point de vue, l'organisme cherche à améliorer son image et à rétablir les équilibres de peuplement en augmentant le pourcentage d'actifs à l'échelle du patrimoine global. D'après les données récoltées en 2013, l'office comptait 35% d'actifs parmi ses locataires, 33% d'inactifs, 26% de retraités et 6% d'étudiants. « *Sur les bonnes adresses, on cherche à mettre plus de personnes en CDI, l'idée est d'atteindre les 60, 70, 80% de personnes stables* », explique Alexandre¹. Partant de l'idée que les populations les plus stables refusent dans la majorité des situations les logements des ZUS, ce bailleur fait le choix de les prioriser sur les « bonnes » adresses et les très « bonnes » adresses. Car s'il positionne des personnes au RSA sur des segments attractifs, il diminue d'autant son « réservoir »² de candidats prêts à accepter des logements sur des entrées moins attractives. Les résidences jugées mixtes c'est-à-dire qui présentent à la fois des actifs et des inactifs, des « bons » candidats et des « mauvais » candidats, suscitent également des stratégies de préservation.

« Alors ce que l'on a cherché à faire, c'est qu'à partir du moment où sur un immeuble, on avait encore une population assez intéressante, type retraités, actifs et autres, alors que l'image de l'extérieur pouvait être négative comme pour tous les autres immeubles, la consigne qui a été donnée, c'était... Déjà d'identifier que c'était un immeuble qui présentait ces catégories là et donc de la classer en immeubles dits attractifs, et donc à partir de ce moment-là, on a une cible c'est-à-dire que même si de l'extérieur ce n'est pas très attractif, on demande aux chargés de clientèle ben de relater ce que l'on connaît de l'immeuble à savoir que cela se passe très bien à l'intérieur et d'essayer d'aller chercher des personnes actives. La seule chose, c'est qu'on arrive à en attirer quelques-unes mais pas autant que ce que l'on souhaiterait. Pas autant que ce que cet immeuble-là mériterait. Parce qu'à un moment donné, on va avoir recherché le candidat, faire x propositions sur des CDI, des retraités, ça ne va pas aboutir parce qu'il ne voudra pas cette configuration, cette morphologie-là de patrimoine et au bout d'un moment, on finira par y mettre un inactif. Donc on cherche bien, en fait, par rapport au tableau que vous avez vu, au tableau de couleurs, on vise bien la cible et ce que l'on cherche à faire... [*Il recherche le tableau et me le montre*] c'est que dans les très attractifs ou attractifs, on aura également des grands immeubles. Je prends le cas du 89 L ou 111 H où on est sur des grands immeubles mais on sait comment il est peuplé, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu finalement énormément de *turn-over* ces dix, quinze, vingt dernières années, on a encore une population qui tient la route et ce qu'on leur demande d'aller rechercher c'est vraiment ces populations-là. Maintenant, voilà, il y a aussi une lutte contre la vacance, donc si au bout de quelques semaines ils n'y arrivent pas, voire quelques mois, il y a un autre profil qui rentrera dedans » (*Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013*).

Alexandre précise que ces stratégies de peuplement sont indissociables des caractéristiques du marché local de l'habitat et qu'il procéderait sans doute différemment dans un autre contexte. En secteur détendu, les taux de vacance sont en effet structurellement plus élevés qu'en secteur tendu. Les écarts entre les loyers du parc social et du parc privé sont également moins importants, ce qui rend les candidats moins captifs du logement social. Aussi, les bailleurs

¹ Journal de terrain n°13, discussion informelle avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 19/11/2013.

² Terme utilisé par Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville.

peinent-ils à attirer des actifs. Des techniques de commercialisation sensiblement identiques à celles déployées par les agences immobilières sont d'ailleurs observées : les logements vacants sont affichés sur le site internet de l'organisme, sur *Leboncoin.fr* ou sur *seloger.fr* ; des petites annonces sont publiées dans *Paru Vendu*¹ et dans la presse locale (document 3.2) ; les visites sont systématiquement effectuées par un agent chargé de mettre en valeur le logement et le quartier.

Document 3.2. « Logement HLM : on tente sa chance aussi sur LeBoncoin.fr »²



En préservant ou en sacrifiant ainsi certains segments, les stratégies de peuplement ont pour but d'attirer des locataires ayant un profil stable. Pour l'OPH de Petiteville, l'objectif est de rendre le logement social aussi attractif que le logement privé pour les salariés.

« Je réponds à marché détendu. La politique que l'on définit, je vous dis elle serait totalement différente si j'étais sur Paris ou sur un secteur tendu, dans le sens où la mixité, je pourrais l'organiser en termes de catégories socioprofessionnelles... » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013).

La concurrence ne provient pas seulement des agences immobilières et des bailleurs privés. Elle prend aussi forme dans la dynamique des relations entre les différentes organisations à travers la compétition que se livrent les bailleurs du territoire. Car la commercialisation des logements sociaux renvoie à des enjeux d'image : il s'agit d'attirer des personnes salariées pour ne pas apparaître comme le logeur des pauvres au niveau local.

« On fait le constat aujourd'hui qu'on loge moins de personnes en situation stable que les deux confrères, c'est-à-dire que l'on a moins de catégories socioprofessionnelles actives [...] A partir du moment où on a vu qu'on avait un décalage de plusieurs points que l'on estimait important, ce que l'on a contractualisé avec l'État dans le cadre de la convention d'utilité sociale, c'est d'essayer de remettre à niveau nos équilibres de peuplement par rapport à ce que pratiquent nos deux confrères » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

¹ Ces pratiques sont loin d'être spécifiques à mon cas d'étude. Voir par exemple : ROLLOT C., « Sur Leboncoin.fr, la grande foire aux HLM », *Le Monde*, 03/09/2013 ; RUSSELL C., « HLM : bailleurs cherchent locataires sur leboncoin.fr », *Le Figaro Immobilier*, 06/09/2013.

² <http://www.bfmtv.com/societe/logement-hlm-on-tente-chance-leboncoin-fr-601544.html> (consulté le 20/04/2016).

De ce point de vue, les stratégies de peuplement ne peuvent être comprises qu'en étant resituées dans leur contexte local. Impulsées par le directeur général adjoint en charge de la location, elles bénéficient ici du soutien du directeur de l'office : leur argumentation repose sur des ressorts très similaires.

« Les actifs n'y viennent plus. J'ai, ce n'est pas compliqué, un tiers de vacant sur cet immeuble-là. Si je mets l'inactif sur ce secteur là... Cette fois-ci, on ne va pas dire que c'est privé, c'est celui de l'office, je mets l'inactif ici, vous croyez que l'actif, il vient là ? Donc c'est à cause de ça, je suis obligé d'orienter mon actif vers là où il veut aller, vers là où c'est attractif et celui-là... Si je ne veux pas générer de la vacance... Si je le mets là [*résidence peu attractive*], si je ne veux pas avoir de la vacance, je suis obligé de le mettre là [*il fait signe avec ses mains*]. Et là où je vous dis qu'il est important de faire de l'équilibre de peuplement, ce que l'on entend par équilibre de peuplement, c'est cette notion-là pour la problématique de vacance » (*Jean, directeur général de l'OPH de Petiteville, 30/10/2013*).

Outre les justifications en termes de commercialisation et de lutte contre la vacance, les stratégies de peuplement du bailleur renvoient à l'idée que l'on ne peut mélanger, dans un même immeuble, des populations diversifiées que ce soit du point de vue de l'âge, de la composition familiale ou du statut socioprofessionnel, la mixité des profils et des façons de vivre étant perçue comme une source potentielle de conflits. À l'inverse, la concentration de groupes sociaux identiques dans un même immeuble permettrait de réduire la conflictualité sociale dans les immeubles. Ce deuxième registre de justification est qualifié de gestionnaire : il s'appuie sur une série de croyances issues de l'expérience empirique des agents¹ et accorde une large place aux considérations portant sur les modes de vie des individus.

« Ils vont se confondre avec un public qui a le même comportement qu'eux donc on va réussir à avoir une osmose entre guillemets sur la façon de vivre... Dans un immeuble, je vais avoir des personnes, ça ne va pas les gêner d'avoir de la vie tard dans le logement, ils vont écouter la télé forte ou alors la musique forte jusqu'à minuit et ce n'est pas pour autant que l'on va entendre des plaintes du voisinage, simplement parce qu'ils auront un peu les mêmes habitudes et puis voilà ça ne gênera pas. Par contre, si je mets cette personne-là sur l'immeuble d'en face, sur un même quartier, où je vais avoir la moitié de papis / mamies ou de personnes qui bossent et qui se lèvent le matin, ça ne va pas le faire. Donc on cherche à ne pas générer de troubles de voisinage en essayant de spécialiser nos immeubles de cette manière-là, c'est-à-dire qu'à un immeuble donné, on a une cible de clientèle » (*Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/11/2013*).

« Si quelqu'un a un bon dossier mais qu'il a un *look*, des tatouages, des piercings, il ne sera pas accepté sur une entrée avec une majorité de personnes âgées. Ce ne serait pas rendre service à la personne car il faut qu'elle s'intègre. Mixer, brasser, c'est la théorie. En pratique, oui et non... On concentre pour que ça se passe bien. Je suis personnellement favorable à la mixité sociale mais il y a des barrières » (*journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, responsable du service accueil-clientèle, OPH de Petiteville, 19/11/2013*).

Ces entretiens soulignent des nuances dans l'argumentation des professionnels. Pour le DGA de l'office HLM à l'origine des règles de peuplement, la spécialisation des résidences est

¹ Cf. partie 3 de la thèse.

la garantie d'une certaine « *osmose sur la façon de vivre* » : l'homogénéité des comportements et des habitudes, associée à l'homogénéité des profils sociaux, réduirait les plaintes de voisinage : « *Si les voisins autour ont le même comportement, il n'y aura pas de soucis* », lance Alexandre au cours d'une réunion de service¹. De son côté, la responsable du service accueil-clientèle chargé de la présélection des candidats met l'accent sur les barrières liées à l'application du principe de mixité. En se plaçant du point de vue des demandeurs, elle insiste davantage sur les conditions d'intégration des ménages : en mélangeant les populations, on prend le risque que le nouveau locataire ne soit pas accepté par ses voisins, qu'il ne s'intègre pas, qu'il soit exclu de la résidence et donc qu'il cherche à en déménager rapidement. Si le résultat défendu par les deux enquêtés est le même – on concentre pour que ça se passe bien – la perspective qui sous-tend leur discours est différente : dans un cas, il se place du côté du locataire ; dans l'autre, ce sont les conditions d'accueil du demandeur qui sont soulignées.

La présence prolongée sur le terrain met également au jour des stratégies de peuplement plus discrètes, appuyées sur des catégories non écrites² : « *Il y a des choses qui sont avouables et d'autres moins* », confie le directeur général adjoint de l'OPH³. Cela concerne notamment la gestion des familles connues pour troubles de voisinage ou délinquance. L'administration conserve en effet la mémoire des noms et tend à exclure ces ménages indésirables pour une certaine période, avant de les orienter dans les entrées les plus dégradées du parc⁴. Les personnes d'origine étrangère (réelle ou supposée⁵) sont également visées par des consignes spécifiques dont le but est de limiter leur présence : « *en-deçà de 80% de Français, il faut rééquilibrer* », affirme ainsi Alexandre⁶, reprenant à son compte l'idée de seuil de tolérance ou de point de bascule, développée par certaines théories des sciences sociales américaines⁷. Les registres de légitimation qui accompagnent et valident ces stratégies sont de deux types. Le premier renvoie à l'argument commercial : un taux trop élevé de personnes d'origine étrangère pénaliserait la commercialisation des logements. Le deuxième registre relève de considérations gestionnaires : ces groupes auraient des modes de vie inadaptés à la vie en collectivité, leur

¹ Journal de terrain n°11, observation au sein d'une réunion de service, OPH de Petiteville, 10/12/2013, matin.

² Les catégories discrètes mises en évidence sur le terrain du logement social se distinguent des catégories clandestines identifiées par Jérémie Gauthier sur le terrain policier : elles font l'objet de consignes de la part des directions, elles ne sont pas seulement mobilisées dans la pratique, de façon routinière, par les agents de terrain (GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin*, op. cit., p. 284).

³ Une distinction équivalente est effectuée par Sophie, responsable de proximité au sein de l'OPH de Miville, « *entre ce qu'on peut dire, ce qu'on peut écrire, ce qu'on ne peut pas dire et ce qu'on ne peut surtout pas écrire* » (Sophie, responsable de proximité, agence C3, OPH de Miville, 21/11/2012).

⁴ Cf. section A, 1, b du chapitre.

⁵ Comme nous le verrons dans la partie 3 de la thèse, l'identification de ces candidats prend appui sur la consonance de leur patronyme, c'est pourquoi j'utilise l'expression d'origine étrangère, réelle ou supposée.

⁶ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 19/11/2013.

⁷ DUNCAN O.D. et B. DUNCAN, *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, op. cit.

attribuer un logement représenterait donc un risque important pour le bailleur. Tout d'abord, la concentration de personnes d'origine étrangère ferait fuir les Français ; elle provoquerait des formes d'évitement et de rejet, ce qui aurait pour conséquence de ralentir le rythme de commercialisation et de créer de la vacance. Le terme de « *réservoir* », utilisé pour rendre compte des stratégies de peuplement ciblant les personnes actives, est ici repris. Partant du principe que la population majoritaire refuse le plus souvent d'habiter dans un immeuble ou dans un quartier « marqué » (au sens du stigmat) sur le plan ethno-racial (le « *quartier maghrébin* », le « *quartier noir* »), le bailleur cherche à limiter le regroupement des minorités. La gestion ethnique des attributions renvoie ce faisant à des enjeux d'attractivité patrimoniale.

« Ça se traduira un jour, si on continue à ne louer qu'à des personnes d'origine étrangère, ce sera désormais réellement un quartier que de population étrangère, quelles populations autres vous allez réussir à amener sur le secteur ? 80% de nos demandeurs sont des Français, 20% des étrangers. Vous vous coupez des 80% de demandeurs français parce qu'ils n'iront pas. C'est en ça que... C'est là-dessus que... Comment dire ça ? Ma politique fait que je cherche à ne pas mettre en difficulté mes secteurs d'un point de vue commercial. [...] Quand on est dans cette réflexion-là, c'est juste pour dire "*attendez, notre rôle à nous, c'est de faire en sorte que l'on n'ait pas de logement vacant, si l'on ne veut pas de logement il faut qu'on fasse attention à la façon dont on peuple*". Quand on commence à rassembler toutes les populations étrangères, je ne suis pas certain qu'à termes on soit gagnant ! Pour moi, il faut que l'on ne puisse pas avoir cette perception-là. Qu'est-ce qu'on met derrière un ghetto ? Que des Français, je ne pense pas. Pour moi en fait, on est sur des grands immeubles où on a concentré des populations étrangères qui posent problème. Moi je... Ce mot de ghetto derrière des immeubles peuplés de Français, je ne connais pas... [Silence] Donc à un moment donné, c'est ça, c'est uniquement de ne pas passer d'un schéma où c'est réputé le quartier de noirs, le quartier d'arabes, et finalement je suis noir et je vais aller là-bas, ok. Donc j'ai un réservoir parce que le jour où j'aurais plus de réservoir, il n'y aura plus aucun français qui en voudra y aller et je vais avoir ma vacance qui va augmenter. Qui plus est, en plus, je ne suis pas certain que ce soit bien appréciable que d'être qualifié d'un quartier maghrébin, quartier noir ou autre. Je ne crois pas que ce soit très valorisant » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

Notons que la spécialisation sociale des résidences n'est pas analysée ici comme contradictoire avec le principe de mixité sociale. Au contraire, la spécialisation à l'échelle de l'immeuble permettrait de faire de la mixité au niveau du quartier. Comme le brassage social des populations n'est pas désirable dans un immeuble, l'expérience montrant qu'il renforce les risques de conflits, il doit être appliqué à l'échelle du quartier. Dans cette perspective, le bailleur cherche à diversifier les profils sociaux des résidences au sein des quartiers. Par exemple, près de 15% des logements sociaux situés dans le quartier A sont jugés très attractifs, 38% d'entre eux sont qualifiés d'attractifs, 36% sont perçus comme moyennement attractifs et environ 11% d'entre eux sont dits peu attractifs. Si ces pourcentages varient en fonction des quartiers, on constate néanmoins que les trois principaux quartiers HLM de la commune comptent tous plus

de 35% de résidences très attractives ou attractives¹. C'est le quartier B, soit le quartier le plus pauvre de Petiteville, qui en dénombre le moins (tableau 3.2).

« Nous on a raisonné de cette manière en mettant la mixité à l'échelle d'un quartier et pas immeuble par immeuble. Tout le monde ne va pas aller dans n'importe quel immeuble de tel quartier.

Ça spécialise les résidences, non ?

C'est ça, mais notre résidence c'est que si on ne fait pas ça, on n'arrivera pas à capter la population active, on voit aujourd'hui qu'un actif ne veut plus aller dans les quartiers. À chaque fois qu'il vient en bas, c'est... Sur les demandes de logement, c'est on ne veut pas les quartiers. Et si on veut réussir à intégrer la population active sur les quartiers, il faut qu'on réussisse vraiment à ce que dans tel immeuble il n'y ait que des personnes actives ou retraitées et que ce soit vraiment le calme absolu. Ça va plus correspondre à leurs modes de vie. Même si on est tous d'accord, ce n'est pas parce qu'on est au RSA qu'on est un bordélique... Voilà on va essayer de convaincre le client que l'environnement dans lequel il est va correspondre à ce qu'il est et que les personnes qui vont l'entourer vont avoir à peu près le même avis » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/10/2014).

Les modes de vie de certaines communautés – les « Africains », les « Yougos », les « Kosovars » à Petiteville – seraient ensuite inadaptés à la vie en collectivité : « *Quand l'État nous dit de loger les Kosovars, oui on les loge mais pas n'importe où. Avec leurs modes de vie... Là, on parle de comment vivent les quartiers...* »². Les actions sur le peuplement se fondent sur des croyances collectives qui portent de véritables théories du social, que ce soit sur le mode de vie des ménages ou sur les modalités de leur coexistence. Ces croyances prennent la forme de stéréotypes et s'appuient le plus souvent sur des savoirs pratiques, jurisprudentiels, façonnés par l'expérience³. Elles peuvent aussi reposer sur des savoirs théoriques : la référence structurante au seuil de tolérance en est un bon exemple puisqu'elle s'inspire directement de la théorie du *tipping point* forgée par les chercheurs américains O. D. Duncan et B. Duncan⁴. Elles nourrissent finalement des stratégies de peuplement, de concentration ou de dispersion, qui varient selon les publics-cibles considérés – populations précaires ou immigrées. En est-il de même des règles de peuplement définies par les collectivités territoriales ?

¹ Sur la manière dont ces différents niveaux d'attractivité sont construits, cf. section B du chapitre.

² Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Jean, directeur de l'OPH de Petiteville, 12/12/2013.

³ Cf. chapitre 5, section B de la thèse.

⁴ DUNCAN O.D. et B. DUNCAN, *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, op. cit.

Tableau 3.2. La mixité sociale à l'échelle du quartier¹

Les trois quartiers retenus dans le tableau ci-dessous constituent les trois principaux quartiers d'habitat social dans lesquels l'office de Petiteville est implanté. Ce sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville principalement situés en zones urbaines sensibles. Pour chacun d'eux, on trouve des adresses avec différents niveaux d'attractivité.

	Quartier A	Quartier B	Quartier C
Éléments de caractérisation du quartier			
Nombre d'habitants du quartier	3 910 habitants	1 290 habitants	1 970 habitants
Revenu médian du quartier	7 800 euros	6 300 euros	6 700 euros
Part d'inactifs dans le parc social	36%	59%	49%
Part des ménages sous le seuil de pauvreté (<20% plafonds PLUS)	39%	49%	47%
Pourcentage de logements vacants dans le parc social	2,7%	4,2%	6,6%
Qualification du patrimoine par le bailleur²			
Très attractif	57 adresses 238 logements (14,6%)	102 adresses 155 logements (16,7%)	11 adresses 73 logements (9,4%)
Attractif	55 adresses 627 logements (38,4%)	18 adresses 194 logements (20,9%)	18 adresses 393 logements (50,8%)
Moyen	43 adresses 588 logements (36%)	17 adresses 362 logements (39,1%)	10 adresses 121 logements (15,7%)
Peu attractif	5 adresses 178 logements (10,9%)	13 adresses 170 logements (18,3%)	6 adresses 186 logements (24%)
Populations spécifiques	-	1 adresse 46 logements	-
Total	160 adresses 1 631 logements (100%)	151 adresses 927 logements (100%)	45 adresses 773 logements (100%)

¹ Réalisation personnelle, à partir des fiches quartier du contrat de ville 2015 et du document de « qualification des entrées » fourni par l'OPH de Petiteville, 2013.

² Les catégories utilisées dans le tableau pour décrire le patrimoine sont celles utilisées par le bailleur.

b) Les stratégies de la collectivité territoriale : le cas de Miville

« [Il y a] effectivement le fait de se dire, si on a positionné quatre personnes jeunes, au RSA, machin, peut-être qu'on va essayer de trouver un couple. Là c'est quelque part un peu du pragmatisme que de se dire dans un immeuble, avoir que des jeunes au RSA, ce n'est peut-être pas forcément non plus... Alors bien sûr ça peut créer des solidarités, mais en même temps c'est peut-être bien d'avoir des couples, des gens avec enfants, des gens au RSA, enfin voilà. C'est plus effectivement du pragmatisme et un peu du bon sens. Est-il fondé ou pas ? Je ne sais pas. Mais cela paraît de bon sens en tous cas » (Colette, responsable de la direction habitat social de Miville, 16/01/2013).

À Miville, le service habitat social traite l'ensemble des demandes de logement qui ciblent le territoire communal. Contrairement au bailleur dont le but est d'anticiper les risques liés à la vacance de logement, aux impayés de loyer et aux troubles de voisinage (approches commerciale et gestionnaire), les fonctionnaires municipaux cherchent à maximiser le nombre de propositions de logement faites aux demandeurs tout en respectant les priorités contenues dans la grille de cotation définie localement¹: « *Ben eux, leurs objectifs c'est de ne pas avoir de vacance et que les gens paient leurs loyers. Et pas de troubles. Et nous, on veut loger* », résume un fonctionnaire municipal de la direction de l'habitat social². L'observation conjointe des activités des agents du service municipal et des deux organismes HLM de Miville permet néanmoins d'identifier des logiques de gestion du peuplement à différentes étapes de la chaîne d'attribution. En amont de la commission d'attribution, tout d'abord, les bailleurs sociaux font remonter des préconisations de peuplement aux agents municipaux. Ces dernières sont transmises verbalement par téléphone, à l'écrit, par courriels ou lors de leurs rencontres régulières.

« Mais bon après, moi pour mes problématiques [*noms de deux adresses jugées problématiques*], j'ai essayé d'appeler la direction de l'habitat social. Mais bon, c'est comme nous, ils font trois métiers d'un coup, tout le monde est débordé, c'est impossible de les avoir en direct au moment où tu en as besoin. J'en avais tellement ras le bol de recevoir que des dossiers pourris, j'ai envoyé un petit écrit vite fait bien fait, mais c'est délicat parce que je ne peux pas non plus m'allonger sur le mail parce qu'il ne faut pas que je dise non plus qui pourraient être mal interprétées ou autres. C'est délicat.

Tu avais écrit quoi ?

Je leur avais mis "*je vous rappelle qu'à cette adresse-là, nous avons recommandé de mettre des personnes peu influençables*" ... Et avec... oh je ne sais plus ! J'avais mis peu influençable et j'avais mis aussi "*évitez les problèmes psy*", un truc comme ça ! Mais toute la difficulté est là finalement, c'est comment j'exprime ce que vraiment j'ai envie de dire sans blesser et sans savoir réellement ce que j'ai le droit de dire... Ce n'était pas de personnes seules, pas de personnes de structures, d'associations qui potentiellement sont à risque aussi, qui peuvent rechuter aussi, parce que même s'ils sont bien là ils peuvent rechuter du fait de l'environnement qui est difficile, et toute la problématique, c'est de dire que l'environnement est difficile. C'est-à-dire qu'une fois que tu as dit ça, moi en tant que professionnelle, j'estime que tu as dit déjà beaucoup de choses, maintenant si les gens ne comprennent pas quand tu dis environnement difficile, qu'il faut éviter les personnes

¹ Cf. chapitre 2, section B, 1, b de la thèse.

² Entretien avec Nicolas, fonctionnaire municipal, direction de l'habitat social de Miville, 16/01/2013.

influençables ou à problèmes psy, euh... c'est difficile d'aller plus loin ! Comme je disais ce matin, je ne vais pas aller dire "ben voilà, l'appartement juste à côté, le gars il sort deux fois dans l'année s'énerver sur tout le monde ; le mec qui est au-dessus, je ne le connais pas parce qu'il me prend pour de la gestapo et qu'il croit que je l'ai dénoncé à la CAF et il veut me mettre une balle". Tu vois ça va loin, mais tu ne peux pas dire tout ça ! Et en même temps, en tant que professionnelle, moi j'estime qu'on n'a pas forcément à aller dire beaucoup de choses, mais qu'on a quand même un poids à avoir dans la discussion » (Sophie, responsable de proximité, agence C3, OPH de Miville, 21/11/2012).

Comme le montre l'extrait ci-dessous de mon journal de terrain, les commissions locales de l'habitat, qui réunissent l'ensemble des acteurs locaux du logement social de Miville, fournissent également l'occasion au bailleur d'alerter la collectivité sur des cas ou des situations qu'il juge problématiques. Ces alertes peuvent conduire la direction de l'habitat social à opérer des ajustements au niveau de ses propositions de logement.

Journal de terrain n°8, observation au sein de la commission locale de l'habitat de Miville, 13/11/2012, 9h

La commission locale de l'habitat de Miville débute à 9h dans la salle de réunion de l'hôtel d'agglomération. La réunion est animée par Jonathan, travailleur social de formation. Il est accompagné de deux agents rattachés à l'EPCI. Autour de la table, se tiennent deux autres travailleurs sociaux (liés respectivement à une association et au département), un représentant des caisses d'allocations familiales, deux représentants de l'ESH D et un fonctionnaire du service habitat social de Miville (Nicolas). Quarante dossiers sont examinés au cours de la commission. L'objectif est de déterminer s'ils sont prioritaires, ou non, au regard des critères définis pour la filière de relogement social prioritaire. Il s'agit de voir si ces candidats doivent être relogés dans le parc social classique, ou orientés vers une autre solution de logement (foyer, résidence sociale). Chaque participant à la commission lit à tour de rôle les situations présentées (document 3.3) "pour essayer de faire que les gens se sentent impliqués", me confie l'une des agents de l'agglomération après la commission. Les discussions sont centrées sur les situations administratives (des situations de non-recours ont pu être repérées), sur le sens de l'urgence et sur les parcours résidentiels. C'est aussi l'occasion pour les acteurs du système local HLM de se rencontrer et d'échanger sur leurs pratiques. À la fin de la commission, l'une des représentantes de l'ESH de Miville fait ainsi part de ses inquiétudes au fonctionnaire municipal présent concernant les dernières attributions réalisées sur l'une des tours du patrimoine de l'organisme.

- Bailleur : On a fait beaucoup de refus en CAL pour la tour S* parce qu'on a un problème. Vous nous mettez que des personnes qui sortent du centre psy.

- Direction de l'habitat social : Oui mais on les met où sinon ? M* ? [Nom d'un quartier situé en zone urbaine sensible].

- Bailleur : Il y a un problème quand même, on recrée de la concentration. Il n'y a pas de mixité, on recrée des ghettos comme avant. Il faut poser la question en commission ville.

De retour dans les locaux du service habitat social de Miville, Nicolas partage les retours de l'ESH D et demande aux autres agents du service de se montrer vigilants quant aux types de propositions réalisées sur la tour S* : "il faut éviter d'y positionner des personnes fragiles", conclut-il.

Document 3.3. Examen de situations en commission locale de l'habitat de Miville

Ci-dessous, un extrait du document permettant le suivi des demandes par la commission locale de l'habitat de Miville. Chaque commission s'ouvre par un examen des situations présentées lors des précédentes réunions, ainsi que par un bilan des propositions effectuées par les bailleurs sociaux.

SUIVI DES DEMANDES DE TRAITEMENT PRIORITAIRE OU DE POINTS SUPPLEMENTAIRES NOVEMBRE 2012				
Situations présentées le 12 janvier 2012				
REFERENCE DU DEMANDEUR	SITUATION	MOTIFS	DECISION DE LA CLR	SUITE
2009 01 0128	Couple et un enfant de 3 ans	M. a un titre VPF d'un an et son épouse une APS. La famille est bien intégrée dans le quartier R: A4H 1436	12.1.12: Accord T3 19.01.12 proposition 12.03.2012 Accord demandeur 03.04.2012 Refus CAL - APS Mr et Mme REJET ? 01.02.2012 Accord demandeur 06.02.2012 Reprise de bien 08.02.12 proposition	05.03.12 proposition 12.03.2012 Accord demandeur 03.04.2012 Refus CAL - APS Mr et Mme REJET ? Report pour juin Attendre titre en octobre 27.09.12 proposition Eh - T3 201 - 300505 30.10.2012 Satisfait
Situations présentées le 9 février 2012				
REFERENCE DU DEMANDEUR	SITUATION	MOTIFS	DECISION DE LA CLR	SUITE
2002 10 0439	Divorcée, 42 ans 3 enfants à charge de 10 à 15 ans	Locataire à [redacted] depuis très longtemps, madame demande une mutation mais refuse les logements proposés. [redacted] demande aux autres bailleurs de faire une proposition. T3 petit collectif.	Accord T3 petit collectif ciblé, en lien avec Madame [redacted] assistante sociale: [redacted]	28.09.12 proposition 17 square Amiral André Roux AH - T3 172 - 1036 29.10.2012 Accord CAL MUTATION

Pendant l'enquête, les informations concernant le peuplement sont répertoriées dans un tableau Excel, consulté par les agents avant toute proposition de logement. Comme dans le cas précédent, des profils à risque émergent en creux : ce sont les inactifs, les bénéficiaires du revenu de solidarité active, les familles monoparentales, les sortants de prison, les sortants de structures (centres d'hébergement d'urgence, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales), les sans-abris et les personnes souffrant de troubles psychiatriques (sous tutelle ou sous curatelle). Ces dossiers font l'objet d'une vigilance particulière : ils alertent sur les façons d'habiter des ménages. Les cages d'escalier étiquetées comme sensibles – en rouge dans le document 3.9 – sont celles pour lesquelles le gestionnaire estime que « *l'on ne peut plus se permettre d'ajouter des personnes vulnérables* » : il s'agit de « *ne pas ajouter de la précarité à la précarité* »¹. Jugé inefficace, ce tableau est toutefois supprimé en janvier 2013. Pour la responsable du service habitat social, la mention « *cage sensible* » est en effet trop floue et génère des interprétations et des pratiques diverses. Contrairement à ce qui a été observé à Petiteville, son sens n'est pas stabilisé et n'appuie aucune règle formelle.

¹ Entretien avec Régine, attachée commerciale, ESH D, Miville, 14/01/2013.

« Les collègues ne savaient pas trop quoi faire, alors c'était un peu en fonction du *feeling*. On ne met pas qui ? Les gens qui sortent d'une sous-location avec accompagnement social, ils ne sont pas forcément tous avec des troubles sociaux, enfin bon... Donc chacun faisait un peu comme il pensait, on en discutait entre nous, on n'était pas d'accord » (Colette, responsable du service habitat social de Miville, 02/11/2012).

La commission d'attribution a également la possibilité d'ajourner un dossier si elle le juge inadapté au logement proposé. Comme exposé précédemment, elle peut le repositionner sur un autre logement, dans une autre allée, ou décider d'une orientation vers une autre offre de logement. Dès lors, les questions de peuplement ne sont plus traitées en amont des commissions d'attribution mais en aval. Les profils sont évalués et brassés du point de vue des situations professionnelles, des ressources, de l'âge et de la composition familiale. Derrière ces pratiques, il y a l'idée que le bien vivre ensemble ou la cohésion ne peut être atteint que dans des quartiers mixtes socialement – « *L'idéal, c'est quand il y a tout un tas de profils, quand les profils les plus difficiles se fondent dans la masse* »¹ ; « *La mixité, ça permet de faire vivre les gens ensemble. Au moins qu'ils se croisent !* »² – ce qui rejoint un certain nombre de discours développés au plan national. Les stratégies de peuplement instaurées par la municipalité de Miville sont différentes de celles mises en place par l'OPH de Petiteville. Ici, la mixité sociale est pensée à l'échelle de la cage d'escalier et non du quartier et est interprétée d'un point de vue social et non ethnique. Cela n'a pourtant pas toujours été le cas. Une politique de non-concentration des minorités a en effet été appliquée pendant plusieurs années dans le sud de Miville. Cette politique consistait à bloquer les demandes des ménages turcs souhaitant vivre dans le quartier de l'Orme³. Son but était de contrecarrer le communautarisme des Turcs, leur tendance supposée au regroupement et au repli sur soi : « *On est dans une conception républicaine française, c'est-à-dire de non regroupement des communautés* », explique ainsi la responsable du service habitat social de Miville⁴. Contrairement au bailleur qui mobilise des registres de justification d'ordre commercial et gestionnaire, la collectivité représentée à la fois par ses élus et ses techniciens se réfère à un argument centré sur l'intégration des populations : je le qualifie de politique. L'extrait d'entretien ci-dessous rend compte de ce raisonnement.

« On a une communauté, une seule, qui est sur cette logique-là, et on fait tout pour contrecarrer, et je le dis quand je suis face au FASILD⁵, quand je suis face à la HALDE⁶. Oui, on prend notre responsabilité politique, on est pour la mixité et on n'est pas pour le

¹ Entretien avec Julie, attachée commerciale, ESH D, Miville, 11/01/2013.

² Entretien avec Rozenn, directrice de la commercialisation, ESH D, Miville, 15/10/2013.

³ Nom modifié.

⁴ Entretien avec Colette, responsable du service habitat social de Miville, 16/10/2013.

⁵ Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations est un établissement public qui finance des opérations en faveur de l'intégration des immigrés.

⁶ La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été créée par la loi du 30 décembre 2004 et dissoute en 2011. Elle était compétente pour se saisir de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie. Lors de sa dissolution, ses missions ont été transférées au Défenseur des droits (qui s'est également vu transférer les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité).

communautarisme, et donc on évite de faciliter le regroupement ethnique. Puisqu'en l'occurrence il s'agit de ça. Tous les quartiers ou toutes les communes sont prêts à accueillir toutes les populations et elles trouvent partout des réponses sociales et des réponses associatives, et quand on est quelque part à Miville on n'est jamais loin de l'autre bout de la ville. Et donc pour la solidarité, il n'y a pas besoin que les gens cohabitent dans le même immeuble. On a, nous, à Miville un conseil consultatif des personnes d'origine étrangère, et quand on lui a demandé quels sont les problèmes, il a dit il y a deux problèmes. En fait, c'est le même : c'est le logement et l'école. Dans ce conseil consultatif, vous aviez des représentants des personnes d'origine étrangère et des représentants d'association de défense des habitants de Miville d'origine étrangère et il y avait deux positions diamétralement opposées. Il y avait les représentants des communautés qui disaient vous faites tout pour nous regrouper comme ça on est dans des écoles déclassées et autres, et nous on ne veut pas être regroupés. Et il y avait les associations de défense des personnes d'origine étrangère qui disaient vous empêchez le regroupement ethnique, vous empêchez la solidarité. Très clairement et publiquement, on a dit on est sur la première position, celle où on empêche le regroupement ethnique » (Christian, élu au logement de Miville, 28/02/2012).

Céline, directrice générale de l'OPH de Miville, partage ce point de vue. Pour elle, cette politique visait à répondre à un problème de non-mixité organisée : « *Il n'est pas normal qu'un immeuble regroupe des membres d'une même famille. Ce n'est pas en accord avec le modèle d'intégration républicain et cela a un effet excluant sur les autres* »¹. Cette perception de l'occupation sociale du quartier de l'Orme contraste cependant avec les chiffres de leur présence réelle au sud de la ville (encadré 3.5).

Encadré 3.5. L'immigration turque à Miville

En 2006, les Turcs représentaient 14% des étrangers à Miville contre seulement 6% des étrangers à l'échelle nationale. L'immigration turque est une immigration active dans le sens où les flux de nouveaux arrivants ne se sont pas tariés dans la période récente. Le principal motif de cette immigration est le rapprochement familial. Dès les premières années de l'immigration turque, des espaces collectifs de rencontres et de solidarités intra ethniques se développent. Avec le soutien de la première municipalité de gauche arrivée au pouvoir en 1977, des associations sont créées comme l'association d'entraide des travailleurs turcs de Miville dont le but est de valoriser la culture d'origine auprès des jeunes générations, descendants de migrants turcs, et des habitants de Miville. Les Turcs de Miville ont participé à la mise en place du premier festival de l'immigration en 1982. Les effectifs de l'association ont fortement augmenté passant de quarante adhérents en 1976 à quatre cent en 2009. Implantée au sud de la ville dans le quartier de l'Orme, elle favorise l'installation des ménages turcs dans cette partie de la ville. La configuration des logements (présence de cuisine fermée), leur superficie (majorité de logements de type 5 et 6) et la proximité des compatriotes expliquent également les regroupements. C'est donc pour contrecarrer ce phénomène que les décideurs politiques ont élaboré des stratégies de dispersion de ces ménages. D'après les chiffres de l'INSEE, ils demeurent pourtant très largement minoritaires dans le quartier : ils ne représentent que 22% de l'ensemble des habitants d'origine étrangère et 3,5% des résidents du quartier. Dans le même temps, les jeunes ménages accèdent de plus en plus souvent à la propriété et s'installent dans les communes périphériques de l'agglomération².

¹ Entretien avec Céline, directrice générale de l'OPH de Miville, 03/04/2013.

² Cité dans un article consacré à l'histoire de l'immigration à Miville : la référence n'est pas précisée pour ne pas rompre l'anonymat du cas.

Décidée par l' élu en charge du logement, cette stratégie de dispersion des populations de nationalité ou d'origine turque était appliquée par les fonctionnaires du service habitat social pour les premières demandes et par les organismes logeurs pour les demandes de mutation. Ces règles étaient expliquées aux représentants du FASILD, de la HALDE et à moi-même, mais demeuraient cachées aux demandeurs de logement. Plus ou moins assumées par les acteurs du logement social, elles ont été supprimées au moment de l'instauration du formulaire unique de la demande de logement social¹ et de la simplification des catégories informant les nationalités des demandeurs (document 3.4). L'absence d'outils permettant de saisir l'origine ethno-raciale des individus a en effet accéléré l'abandon de cette politique.

Document 3.4. Le formulaire de demande de logement.

Ci-dessous, les extraits d'un formulaire de demande de logement déposé en 2010 auprès de l'organisme A et d'un formulaire CERFA utilisé par les candidats au logement social depuis 2011. La comparaison de ces deux dossiers montre la transformation des catégories administratives utilisées pour renseigner la nationalité des demandeurs. La précision du lieu de naissance demandée dans les anciens formulaires contraste avec le flou des indicateurs de nationalité - Française, Union européenne, hors Union européenne – retenus dans le formulaire CERFA.

The image shows two versions of a housing application form. The top version is an older, handwritten form titled '1 mon identité'. It has two columns: 'Demandeur' and 'Conjoint ou colocataire'. Under 'Demandeur', there are fields for 'Mme', 'Mlle', 'M.' (with 'M.' checked), 'Nom', 'Prénom(s)', 'Date de naissance' (with day, month, and year boxes), and 'Lieu de naissance' (handwritten as 'Senegal'). Under 'Conjoint ou colocataire', there are similar fields, with 'Mme' checked and 'Lieu de naissance' handwritten as 'Antwerpen (71)'. Below these are handwritten notes 'Nat. fr.' and 'Nat. b.'. The bottom version is a modern CERFA form titled 'Demande de logement social'. It includes the French flag, the text 'REPUBLICQUE FRANÇAISE Ministère chargé du logement', and the CERFA logo. It has a header with 'Article R. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation' and 'N°14069*02'. Below is a section 'Cadre réservé au service' with a 'Numéro de dossier' field. A question asks 'Avez-vous déjà déposé une demande de logement local social?' with 'Oui' and 'Non' options. Below that is 'Le demandeur' section with 'Monsieur' and 'Madame' checkboxes. It includes fields for 'Nom', 'Nom de jeune fille', 'Prénoms', 'Date de naissance', and 'Nationalité' with checkboxes for 'Française', 'Union européenne', and 'Hors Union européenne'. There are also checkboxes for 'Situation familiale' (Célibataire, Marié(e), Divorcé(e), Séparé(e), Pacsé(e), Cohabitant(e), Veuf/ve) and 'Tél.' (Domicile, Portable, Travail). A 'Mail' field is at the bottom.

*

¹ Le formulaire unique de demande de logement a été instauré par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (MOLLE) et entre en application à partir du 1^{er} octobre 2010.

Dans les deux agglomérations étudiées, des normes secondaires d'application sont élaborées pour gérer les incertitudes et les contradictions du cadre juridique de la politique d'attribution. L'analyse des règles définies au niveau de l'OPH de Petiteville et des deux bailleurs sociaux de Miville souligne l'importance des enjeux de peuplement au plan local. Dans un contexte de paupérisation des ménages et d'accentuation des difficultés dans le parc HLM, la gestion des flux s'apparente de plus en plus à une gestion des risques. Les professionnels du tri urbain endossent peu à peu les habits du gestionnaire de risques. La vigilance au peuplement doit en effet permettre d'anticiper et de prévenir les impayés de loyer et les troubles de voisinage. L'identification de ces risques locatifs, sociaux et économiques, repose sur l'évaluation probabiliste des comportements des individus. Elle se traduit par l'émergence de catégories de populations à risque, définies à partir de critères de classe, de race, d'âge ou de composition familiale. Plus ou moins formalisées et publicisées, ces catégories institutionnelles impliquent des régimes de tri distincts. En fonction des populations ciblées (catégories sociales, familiales / catégories ethnoraciales) et des stratégies de peuplement retenues (dispersion / concentration, quand l'immeuble est l'échelle de référence), quatre régimes de tri différents sont identifiés : la mixité sociale et familiale, la mixité ethno-raciale, la ségrégation sociale et la ségrégation ethno-raciale (tableau 3.3).

Tableau 3.3. Quatre systèmes de tri des populations dans l'accès au logement social

	Dispersion	Concentration
Catégories sociales/ familiales	Mixités sociale, familiale	Ségrégations sociale, familiale
Catégories ethno-raciales	Mixité ethno-raciale	Ségrégation ethno-raciale

D'après l'enquête ethnographique, le bailleur et la collectivité adoptent des systèmes de tri qui diffèrent selon la catégorie ciblée. Les registres de justification qui les accompagnent et les légitiment sont également différents : l'organisme HLM s'appuie sur des arguments de type commercial et gestionnaire, quand les élus locaux se réfèrent à des arguments politiques mettant l'accent sur l'intégration socio spatiale des populations. En somme, ces acteurs ont des cadres d'interprétation distincts qui donnent lieu à des priorités d'attribution et à des stratégies de peuplement différentes. Néanmoins, lorsqu'il est question d'ethnicité, les professionnels du tri urbain – bailleurs sociaux, élus locaux et fonctionnaires municipaux – cherchent unanimement à limiter le regroupement des groupes minoritaires. Ainsi, s'opère un accord autour de la nécessité de disperser les populations d'origine étrangère, réelle ou supposée (tableau 3.4). Mais les discours de justification tenus sur ces règles demeurent marqués par des divergences d'intérêts. Derrière l'apparent consensus des gestionnaires et des élus autour du peuplement, il existe en effet des finalités d'action plurielles. La section suivante a pour but de saisir les théories du social qui fondent ces systèmes de tri. Elle s'appuie sur une étude des instruments

d'action publique qui matérialisent les consignes de peuplement et analyse plus précisément leurs conditions d'élaboration et leurs fonctions dans le contexte organisationnel.

Tableau 3.4. Stratégies de peuplement et registres de justification

	Bailleur social <i>Petiteville - OPH E</i>	Collectivité territoriale <i>Miville - OPH C et ESH D</i>
Catégories sociales, familiales, genrées Statut socioprofessionnel, âge, composition familiale <i>Chômeurs, RSA, jeunes de moins de 25 ans, familles nombreuses</i>		
Stratégies de peuplement	Concentration Recherche une spécialisation sociale des immeubles (et une mixité sociale des quartiers).	Dispersion Recherche une mixité sociale des immeubles et des quartiers.
Registres de justification	Argument commercial Limiter la vacance de logement. Permet de lutter efficacement contre la vacance de logement en préservant les segments les plus attractifs du parc aux salariés et aux retraités. Argument gestionnaire Réduire la conflictualité dans les résidences. Une diversité de profils dans une entrée accroît le risque de troubles de voisinage.	Argument politique Favoriser l'intégration des populations dans l'espace. Recherche du bien vivre ensemble. La cage d'escalier idéale présente une diversité de profils.
Catégories ethno-raciales Populations d'origine étrangère (réelle ou supposée) <i>Noirs, Arabes, Yougos, Turcs, beurs</i>		
Stratégies de peuplement	Dispersion Recherche une mixité ethno-raciale des immeubles et des quartiers	Dispersion Recherche une mixité ethno-raciale des immeubles et des quartiers
Registres de justification	Argument commercial Mixer pour préserver l'image de la résidence et limiter les refus de proposition (éviter les refus boîte aux lettres qui ralentissent le processus de commercialisation des logements et accroît les risques de vacance). Argument gestionnaire Mixer pour limiter les troubles de voisinage et les impayés de loyers.	Argument politique Mixer pour ne pas contribuer au communautarisme et exclure les groupes majoritaires (éviter la formation de ghettos).

B - La matérialisation des stratégies de peuplement

L'attribution des logements sociaux repose sur un ensemble de règles, qui se matérialise parfois dans des instruments d'action publique. Ceux-ci reflètent les catégories qui fondent les stratégies de peuplement autant qu'ils contribuent à les faire émerger. Des critères divers les appuient, en termes de ressources, de statut socioprofessionnel, d'âge ou de composition familiale. La gestion ethnique des populations s'appuie sur d'autres canaux plus discrets. L'objectif de cette section est d'analyser les propriétés, les finalités et les conditions d'émergence de ces dispositifs pour décrire les cadres cognitifs qui les fondent. La question de l'articulation entre les règles, les outils et les catégories mises en place est donc centrale. Les stratégies de peuplement portent des conceptions du monde spécifiques, tirées de savoirs expérientiels et théoriques, qu'il s'agit ici d'identifier. L'enjeu est d'en préciser les logiques d'élaboration et de circulation afin de tirer des premiers enseignements sur la cristallisation des croyances collectives qui enserrent les pratiques d'attribution. Nous nous attachons, dans un premier temps, à étudier les caractéristiques des instruments de peuplement et la manière dont ils ont été construits (1). Nous identifions ensuite les buts qui leur sont associés. Nous montrons que ce sont des outils d'objectivation et de normalisation de l'action publique, qui répondent à des préoccupations managériales d'encadrement des activités, de formation et d'intégration des nouvelles recrues, dépassant ainsi très largement le souci affiché de maîtrise du peuplement. Les stratégies de peuplement sont mises en œuvre pour évaluer et limiter les risques locatifs autant que pour agir sur le fonctionnement interne des organisations (2).

1) La fabrique des instruments de peuplement

Les instruments de gestion¹ du peuplement dans le parc social sont variés² : tableaux Excel, documents papiers, grilles d'occupation. Les stratégies qu'ils matérialisent et les conceptions du social qu'ils portent s'appuient également sur des sources diverses : des savoirs empiriques développés par les professionnels de terrain (a), des théories scientifiques et des chiffres produits par les équipes de direction (b). À rebours des travaux classiques de la sociologie des organisations qui opposent savoirs formels et informels, ou savoirs théoriques et pratiques, les dirigeants d'organismes HLM mobilisent des savoirs empiriques auxquels ils octroient peu à peu des propriétés formelles en les inscrivant dans des instruments. L'argument défendu est

¹ La notion d'instrument de gestion est ici entendue dans une conception « institutionnaliste » (CHIAPELLO E. et G. PIERRE, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, Paris, 2013) à la fois relationnelle et processuelle (BAUDOT P.-Y., « Chapitre 6. Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », C. HALPERN, P. LASCUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236).

² Conformément à cette définition, le *scoring* mis en place à Miville ne constitue pas un instrument de peuplement, car l'objectif affiché n'est pas d'agir sur la répartition spatiale des populations mais de classer et hiérarchiser les demandes de logement. Les caractéristiques de l'occupation sociale du patrimoine ne sont pas prises en compte.

donc qu'il est nécessaire de penser de façon relationnelle les différents types de savoirs, formels et informels, pratiques et théoriques, sans les opposer mais en montrant plutôt comment ils se renforcent et se légitiment.

Tableau 3.5. Les instruments de peuplement à Petiteville et à Miville

	Petiteville	Miville
Instruments de peuplement	1) Tableau Excel « <i>qualification des entrées</i> » 2) Document « <i>adéquation profil / logement</i> » 3) Document « <i>liste des sites réputés difficiles des bailleurs sociaux</i> »	1) Tableau Excel de la direction de l'habitat social 2) Grilles d'occupation sociale de l'entreprise sociale pour l'habitat

a) La valorisation des savoirs pratiques

« Normalement c'est au conseil d'administration de définir les orientations aux membres de la CAL [*commission d'attribution de logement*]. Qui est le mieux positionné pour définir ces orientations ? Ceux qui travaillent tous les jours sur le sujet ? Je veux bien que ce soit un technique qui vienne expliquer aux personnes qui attribuent comment elles doivent attribuer mais je ne suis pas certain que ce soit bien probant [...] Pour moi, il y a quand même besoin à un moment donné que ceux qui connaissent le peuplement de l'immeuble se positionnent en disant "c'est tel profil qu'il faut mettre là, ou tel autre" » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

Petiteville

Au sein de l'OPH de Petiteville, le directeur général adjoint en charge de la location est à l'origine des différentes stratégies de peuplement observées. Âgé d'une quarantaine d'années, Alexandre a fait l'intégralité de sa carrière dans le monde HLM. Il rejoint l'OPH de Petiteville en 2008, en qualité de directeur du patrimoine et du développement puis de directeur général adjoint en charge de la location. Diplômé d'un DUT en gestion des entreprises et administrations, il occupe successivement les postes d'adjoint à la direction juridique, de directeur des ressources humaines et de l'audit interne, et de directeur commercial d'un petit office HLM, avant de rejoindre l'OPH E. Ces premières expériences lui apportent la conviction que les attributions de logement sont un levier efficace pour agir sur la répartition spatiale des populations. Son arrivée à Petiteville marque le renouvellement des procédures et des instruments mis à disposition des agents de terrain de l'office pour trier et sélectionner les candidats. Lorsqu'il prend la tête de la direction de la gestion locative, il pose trois constats. Premièrement, le taux de vacance de l'organisme est particulièrement élevé : il est indispensable de maîtriser la vacance. Deuxièmement, le patrimoine est peu attractif : il souffre d'un déficit d'image qui se traduit par une paupérisation croissante des locataires. Troisièmement, aucune stratégie de peuplement n'est mise en place : les chargés de clientèle

disposent d'un pouvoir discrétionnaire important et font du remplissage. Ces trois constats le conduisent à refonder la politique d'attribution en fixant de nouveaux objectifs et en définissant de nouveaux instruments. Pour Alexandre, l'enjeu principal est de maintenir voire d'augmenter la part de personnes salariées dans le parc HLM. Les stratégies de peuplement définies dans cette perspective s'appuient sur la combinaison de trois instruments.

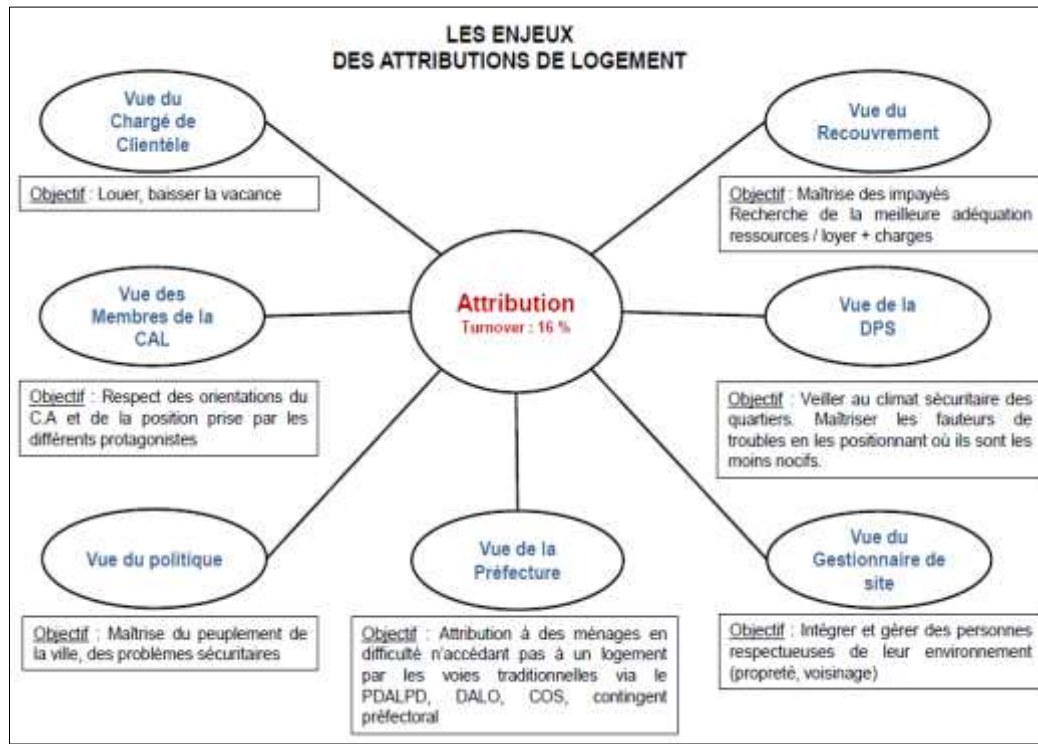
Le premier instrument est un tableau Excel baptisé « *Tableau de qualification des entrées* » (document 3.6). Construit avec ses équipes et les administrateurs de la commission d'attribution de logement, ce document établit un classement du patrimoine de l'office par adresse. Divisé en cinq niveaux d'attractivité – « *très attractif* », « *attractif* », « *moyen* », « *peu attractif* » et « *populations spécifiques* » – ce classement repose sur les jugements formulés par les responsables des quatre services concernés directement ou indirectement par les attributions de logement : la direction de l'accueil-clientèle en charge de la gestion des attributions (instruction des dossiers de demande, tri et sélection des demandeurs, commissariat de la commission d'attribution) ; la direction de la proximité qui assure le suivi du locataire jusqu'à sa sortie du logement – elle s'occupe de la gestion des troubles de voisinage mineurs et des menues réparations ; le recouvrement qui gère les impayés de loyer ; et la direction de la politique sociale (DPS) qui a développé une expertise spécifique sur les problématiques sécuritaires et sociales, en lien avec la police et les travailleurs sociaux. La DPS s'occupe également des troubles de voisinage majeurs et des procédures d'expulsion¹. Ces quatre services présentent des intérêts divergents : le chargé de clientèle (direction de l'accueil-clientèle) cherche à « *relouer et [à] faire baisser la vacance [de ses logements]* » ; le gestionnaire de site (direction de la proximité) tente d'« *intégrer et [de] gérer des personnes respectueuses de leur environnement* » ; l'agent du recouvrement s'intéresse à la « *meilleure adéquation ressources / loyer + charges* » ; la direction de la politique sociale « *veille au climat sécuritaire des quartiers* » et cherche à « *maîtriser les fauteurs de troubles en les positionnant où ils sont les moins nocifs* » (document 3.5). Les groupes de travail réunissent les responsables de service et certains agents volontaires. C'est donc au prix de compromis et d'arrangements que ces professionnels sont parvenus à un accord sur le classement et la hiérarchisation des résidences.

« *Et ça a été construit comment ? Ça a été construit entre la personne chef de service qui s'occupe des locations, donc Rose, la personne qui s'occupe de la vie des quartiers donc politique sociale, Josiane, les agences où on a demandé aux directeurs de proximité, plus le recouvrement, voilà. Par adresse, ces quatre vues-là, ces quatre personnes-là, ont vu que l'on allait chercher à croiser "ben oui, pour nous, c'est une population qui tient la route là-bas, c'est calme ou c'est moins calme, c'est plus ce type de populations qui est présent ou ça" donc on a fait ça par rapport à ce qu'ils disaient et par rapport à la façon dont c'était occupé, et à partir de là on a dit bon celui-là pour nous... En fait, chaque personne, chacune des quatre personnes a fait ce travail-là individuellement. Après on a mis en commun pour dire "ben tiens, moi j'estime que ce patrimoine-là, c'est très attractif, toi tu estimes que c'est moyennement attractif, pourquoi ?" Et on a cherché, à partir des explications qui ont*

¹ Cf. section A, 3, a du chapitre.

été données, on a réussi finalement à se mettre d'accord sur un classement du patrimoine [...] C'est un ressenti à un moment donné. Et c'est un outil qui doit également vivre parce qu'il suffit que vous fassiez des attributions qui ne soient pas exactement conformes à ce que vous pensiez pour que vous ayez un immeuble qui passe d'une catégorie à une autre. Donc là c'est vraiment de ce que vous connaissez de votre patrimoine et de la population qui l'occupe, quel avis vous donnez sur cet immeuble-là » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la clientèle, 29/11/2013).

Document 3.5. La qualification du patrimoine, un exercice collégial¹



La qualification des résidences est donc le résultat d'un exercice collectif mené avec l'appui des agents de terrain. Elle est marquée par une relative déconnexion avec les niveaux de loyers du patrimoine social. Elle ne recoupe en effet que très imparfaitement leur hiérarchie. Ainsi, près de 45% des entrées qualifiées d'attractives sont à des niveaux de loyer eux-mêmes jugés faibles voire très faibles par l'organisme². La qualification résidentielle repose sur la perception que se font les agents de la vie dans les immeubles : l'entrée est dite attractive lorsqu'elle semble tranquille et calme.

« C'est un bâtiment où c'est tranquille, calme, bon environnement, proximité du centre-ville, et pourtant c'est des logements qui ont des loyers parfois moins chers que certains logements aux S* [nom d'un quartier labellisé zone urbaine sensible] ! Le loyer n'a rien à voir ! » (Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013).

¹ Support de réunion « Les attributions de logement. Enjeux, outils et évolution de l'environnement », OPH de Petiteville, 2013.

² Les niveaux de loyer indiqués correspondent au montant moyen des loyers charges comprises pour un logement de type 2.

Inversement, une entrée est perçue comme peu attractive quand les troubles de voisinage, actes de délinquance et plaintes de voisinage, sont nombreux. Ces jugements sont formulés indépendamment de la morphologie urbaine et de la localisation des logements. Comme l'explique Josiane, deux immeubles voisins peuvent avoir des niveaux d'attractivité très contrastés si, dans l'un, « *on n'a jamais eu à gérer de troubles* » et que, dans l'autre, les difficultés sont récurrentes.

« *Pour revenir sur le peuplement : comment on explique qu'un 99 L*, c'est recensé comme une bonne entrée alors que quelques numéros plus loin, c'est une mauvaise entrée. De l'extérieur, on ne voit pas la différence...*

Ben ce qui explique, c'est très clair et très simple. Pour moi en tout cas ! Et puis pour les agences aussi ! C'est simplement qu'au 99 L*, on n'a jamais à gérer de troubles. Que ce soit de troubles nocturnes comme je vous le disais tout à l'heure, ou de troubles liés à la délinquance. Jamais. Pourquoi deux adresses avant ou plus loin, en tous cas sur le secteur, je vais vous dire « *ah c'est une mauvaise adresse* », parce que j'ai très régulièrement à traiter des difficultés dans ces entrées-là » (Josiane, directrice de la politique sociale, OPH de Petiteville, 12/12/2013).

Des « conventions d'équivalence »¹ sont ensuite établies entre ces espaces et les individus : pour chaque niveau d'attractivité, une « *cible indicative* » est en effet définie. Elle est constituée de groupes sociaux à positionner en priorité sur les immeubles visés. Ces cibles mêlent des références à l'âge (étudiant, retraité), au statut socioprofessionnel (CDI, CDD, intérim, RSA) et à la situation par rapport au logement (sortants de foyer, sortants de prison). Le document 3.6 permet aux agents d'identifier en un seul coup d'œil les logements disponibles dans le patrimoine, qui sont susceptibles de correspondre aux demandeurs présents face à eux. Un code couleur est associé à chaque catégorie ainsi définie : du vert pour les adresses jugées très attractives, destinées aux personnes en CDI, aux retraités et aux étudiants, au rouge pour les populations spécifiques. Conformément à la stratégie élaborée par les équipes de direction, ces dernières doivent d'abord être testées sur les adresses les plus dégradées du parc HLM avant de pouvoir demander (et d'obtenir) une mutation dans une résidence plus attractive².

Les sortants de structures d'hébergement, pourtant de plus en plus souvent incités à accéder rapidement au logement social (du fait de la politique du « logement d'abord »), sont les premiers concernés par cette stratégie de peuplement. Ils ne sont pas à proprement parler exclus du logement social, mais subissent la décision de l'institution et se trouvent assignés à résidence³. Les sortants de prison subissent le même traitement. Les contraintes qui pèsent sur leurs choix résidentiels sont d'ailleurs analysées comme le révélateur d'une double peine ou

¹ DESROSIÈRES A., « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *Genèses*, 2001, vol. 43, n° 2, p. 112-127.

² Cf. section A, 3, a du chapitre.

³ Dans la littérature américaine, le *steering* désigne cette tendance des bailleurs à orienter de façon systématique les clients dans des quartiers spécifiques en fonction de leurs caractéristiques individuelles (YINGER J., *Closed Doors, Opportunities Lost*, op. cit.).

d'une peine cachée (*hidden sentence*). Aux États-Unis, plusieurs recherches montrent que l'expérience carcérale a des « conséquences collatérales » (*collateral consequences*) durables par-delà les murs. Les discriminations seraient plus fortes pour les sortants de prison sur le marché de l'emploi comme dans le domaine du logement¹. En France, des études traitent des continuités relationnelles et biographiques des expériences vécues intra- et extra-muros, mais sans questionner la prise en charge des sortants de prison par d'autres institutions². Cet exemple tend à montrer que le statut d'ancien détenu marque les trajectoires individuelles : associé à un handicap, il agit comme un stigmate au moment de l'attribution d'un logement social.

Document 3.6. Le tableau de « qualification des entrées », OPH de Petiteville

Attractivité du patrimoine	Cible indicative
Très attractif	CDI, retraités, étudiants
Attractif	CDI, retraités, étudiants, CDD, intérim
Moyen	CDI, retraités, étudiants, CDD, intérim, RSA
Peu attractif	CDD, intérim, RSA
Populations spécifiques	Sortants de prison, sortants de structures, relogement obligatoire

En septembre 2014, plusieurs mois après la fin de mon enquête, ce tableau Excel a été modifié et intégré au système d'information de l'organisme³. L'informatisation des stratégies de peuplement est le signe d'une étape supplémentaire dans le processus d'institutionnalisation de l'instrument. Elle a aussi été l'occasion de modifier certaines catégories de désignation des groupes sociaux et résidentiels (document 3.7). Parce que le recours à un progiciel⁴ implique une plus grande visibilité et traçabilité des stratégies de peuplement – y compris pour des acteurs extérieurs à l'office, tels que la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en charge du contrôle de ses activités⁵ – elle a donné lieu à une euphémisation des labels utilisés.

« J'ai cherché à avoir un langage un peu moins trash de manière à ce que si des fois on voyait l'écran... [*rires*] ça passe mieux. Et puis toujours par rapport aux problématiques de la CNIL [*commission nationale de l'informatique et des libertés*]. Donc là, on est sur "logement très recherché", "recherché", "milieu de gamme", "faibles ressources", "problèmes d'intégration" et puis on a créé un truc "profil non prioritaire" pour les candidats que le chargé de clientèle n'a pas présenté en CAL [*commission d'attribution de*

¹ KAISER J., « Revealing the Hidden Sentence: How to Add Transparency, Legitimacy, and Purpose to "Collateral" Punishment Policy », *Harvard Law & Policy Review*, 2016, vol. 10, p. 123-184.

² BONY L., *De la prison, peut-on voir la ville ? Continuum carcéral et socialisation résidentielle*, Thèse pour le doctorat en géographie, Université Paris Ouest Nanterre, Nanterre, 2014.

³ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/10/2014 (deuxième entretien réalisé).

⁴ Un progiciel désigne un ensemble de programmes destiné à être utilisé simultanément par plusieurs personnes.

⁵ De ce point de vue, il s'agit autant d'outils de standardisation gestionnaire que d'instruments de mise en relation des acteurs (NONJON M. et G. MARREL, « Gouverner par les architectures informatiques », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 2, n° 2, p. 9-24). Sur la socialisation de l'instrument, voir également BAUDOT P.-Y., « La donnée et le système. Comment socialiser un instrument d'action publique ? Le cas du système d'information partagé-personnes handicapées (2006-2014) », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 2, n° 2, p. 25- 56.

logement]. En gros, quand on est... Vous avez deux possibilités, deux façons de faire différentes quand vous êtes devant... Je ne sais pas... Un délinquant ! Dans un premier temps, vous pouvez tout simplement éviter d'instruire la demande, auquel cas vous ne vous en occupez pas donc vous le mettez en "profil non prioritaire" et s'il insiste, vous le passez en CAL mais bon, le but est de le faire ajourner. Donc on a ça. Après on a travaillé par quartier » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/10/2014).

Document 3.7. L'informatisation des instruments de peuplement, OPH de Petiteville¹

Actuellement sous Excel	Patrimoine - À retenir sous [Nom du progiciel]	Demandeur - À retenir sous [Nom du progiciel]
/	0 Demandeur imposé	Demandeur imposé
Très attractif	1 Logement très recherché	Ressources professionnelles stables >= SMIC ou stables intermédiaires
Attractif	2 Logement recherché	Ressources professionnelles instables >= SMIC ou stables intermédiaires
Moyennement attractif	3 Milieu de gamme	Ressources professionnelles stables < SMIC ou stables faibles (< 0,5 SMIC)
Peu attractif	4 Faibles ressources	Prestations sociales ou ressources instables faibles (< 0,5 SMIC)
Population spécifique	5 Produit d'intégration	Difficulté d'accès au logement
/	6 Profil non prioritaire	Profil non prioritaire

Ce premier instrument de peuplement est complété par un second document qui liste les catégories de populations à fort risque : les demandeurs de logement en dettes, les demandeurs en surendettement, les jeunes de moins de vingt-cinq ans, les sans domicile fixe, les personnes en hébergements successifs, les populations fragiles (sous tutelle ou sous curatelle), les délinquants, les trafiquants, les sortants de prison, les familles nombreuses, les gens du voyage, les sortants de foyer sont explicitement identifiés (document 3.8). Ces groupes font l'objet d'une vigilance particulière et de traitements spécifiques : certains dossiers sont ajournés d'office, d'autres se voient attribuer un logement sous réserve de la mise en place d'un accompagnement social ou dans une entrée ciblée. Intitulé « *adéquation profil / logement* », ce document a été défini lors de réunions tenues en 2013 et qui, de nouveau, ont associé les quatre directions de l'organisme concernées (accueil service-clientèle, direction de la politique sociale, direction du recouvrement et direction de la proximité), ainsi que les administrateurs de la commission d'attribution de logement.

¹ D'après un document transmis par l'OPH de Petiteville plusieurs mois après la fin de l'enquête, septembre 2014.

Document 3.8. Extraits du document « adéquation profil / logement », OPH de Petiteville

« Ce document a été défini entre les administratifs gérant la clientèle (direction de la politique Sociale, direction proximité, responsable location, responsable recouvrement, DGA) et les administrateurs de la commission d'attribution de logements lors des réunions du 10 septembre et du 8 octobre 2013. Il a pour objectif de définir une politique partagée entre tous les acteurs travaillant sur l'intégration et la gestion de la clientèle afin de tenir compte des objectifs de chacun. [...]

Hébergements successifs / SDF : Population instable (redondance d'hébergements) : recherche de garant, à défaut orientation vers un foyer pour ensuite obtention d'un bail glissant, à défaut de bail glissant attribution sous réserve d'ASLL [Accompagnement Social Lié au Logement] sur des entrées accueillant des populations spécifiques. Proposition d'un T1 et si indisponibilité de T1 proposition d'un T2.

Population fragile : Population sous tutelle : attribution sur entrée peu attractive ou moyenne (et non sur entrée accueillant des populations spécifiques). Population sous curatelle : attribution sur entrée peu attractive ou moyenne (et non sur entrée accueillant des populations spécifiques). Population présentant des troubles psychosociaux : si troubles mineurs, attribution sur entrée peu attractive (et non sur entrée accueillant des populations spécifiques), sinon ajournement.

Délinquance/ trafic : Population semant le trouble dans les quartiers : ajournement. Population ayant semé le trouble dans les quartiers mais ne faisant plus parler d'elle : attribution sur entrée accueillant des populations spécifiques ou peu attractive.

Prison : Population sortant de prison : attribution sur entrée accueillant des populations spécifiques ».

Un troisième document recense les « sites réputés difficiles » des deux autres bailleurs de l'agglomération. La plupart de ces sites est implantée en zones urbaines sensibles. Rédigé en 2012, il a été communiqué aux chargés de clientèle avec pour consigne de ne pas proposer de « bonnes » ou de très « bonnes » adresses aux habitants de ces immeubles. Partant de l'idée que tous les organismes HLM procèdent de façon similaire en regroupant les « mauvais » candidats dans les « mauvaises » adresses, l'OPH de Petiteville a donc fait du lieu de résidence un critère de placement pertinent au moment de l'attribution, celui-ci servant de *proxy* aux modes de vie du candidat. En contexte d'incertitude, l'adresse constitue un indice ou un signal des comportements futurs de l'individu dans le logement. Sa prise en compte dans le processus d'attribution alimente des discriminations à l'adresse¹. En somme, la situation du demandeur induit le lieu de résidence autant que celui-ci informe sur sa qualité prétendue. La directrice de la politique sociale est à l'origine de cet instrument.

« Depuis des années, et y compris entre 2001 et 2003, quand j'avais en charge le service, je ne cessais d'expliquer que les gens en ZUS [*zone urbaine sensible*] chez les autres bailleurs, mais bien sûr qu'il faut les reloger, pourquoi on ne les relogerait pas ?! Sauf qu'on les teste d'abord en ZUS chez nous, on apprend à les connaître et après on peut faire le diagnostic, on peut les faire évoluer » (Josiane, directrice de la politique sociale, OPH de Petiteville, 12/12/2013).

Ces instruments de peuplement classent et hiérarchisent les immeubles et les individus en fonction de leur niveau d'attractivité et de leur degré de risque. Leur définition s'appuie sur des

¹ BONNET F., E. LALÉ, M. SAFI, et E. WASMER, « Better Residential than Ethnic Discrimination! Reconciling Audit's Findings and Interviews' Findings in the Parisian Housing Market », *op. cit.*

savoirs pratiques locaux issus de l'expérience de terrain. Le DGA de l'office, à l'origine de ces stratégies de peuplement, met l'accent sur son ancienneté dans le logement social pour justifier et légitimer la politique mise en œuvre.

« *D'autres organismes procèdent à l'inverse en dispersant ces ménages dans tout le parc. Et ça va aller mieux ? Il leur faut du monde pour traiter les troubles de voisinage alors ! Le truc il est là. Première question que l'on se pose avant de mettre cet outil-là en place, c'est qu'est ce qui est le mieux ? On va mettre dix cas soc' ensemble ou un cas soc' par immeuble ? Ben l'expérience du logement social vous dira très clairement c'est 10 cas soc regroupés* » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

L'expérience à laquelle il est fait référence correspond à ce que les acteurs ont vu ou entendu, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de leurs collègues. Lorsqu'il s'agit des cadres, cette expérience se façonne surtout au contact des *street-level bureaucrats*. Elle se construit également à partir de leurs observations en commission d'attribution de logement, des situations rencontrées dans le passé ou des retours effectués par leurs chefs de service et les partenaires institutionnels (élus locaux, agents de l'État) : « *c'est l'expérience et la pratique qui m'ont fait penser qu'il fallait procéder comme ça* », affirme, en ce sens, Alexandre¹. En associant certains chargés de clientèle à l'élaboration des instruments de peuplement, l'expérience des acteurs de terrain est également valorisée. Elle est le résultat des interactions régulières entre agents et demandeurs, ainsi que des discussions entre collègues². Notons que le contenu même des instruments de peuplement promeut la proximité avec le client et le traitement au cas par cas des dossiers. Pour cause, les éléments d'information présents dans les formulaires CERFA de demande de logement sont souvent insuffisants pour appliquer les règles de peuplement. En particulier, comment identifier une personne qui sort de prison ou qui est fragile psychologiquement si elle n'est pas suivie par une association spécialisée et / ou par un hôpital psychiatrique ? La rencontre avec le demandeur de logement se révèle alors indispensable³, ce qui montre que les instruments de peuplement sur lesquels reposent les stratégies d'attribution de l'office se fondent sur des catégories qui ne sont pas immédiatement accessibles aux professionnels de terrain. Le décalage observé entre les catégories juridiques légales et les catégories institutionnelles qui se donnent à voir dans les instruments de peuplement permet de se convaincre du rôle crucial des *street-level bureaucrats* et des savoirs pratiques dans leur construction.

Finalement, les expériences individuelles des professionnels contribuent à forger les croyances collectives qui sous-tendent les pratiques d'attribution. Ces croyances sont peu à peu incorporées par les acteurs grâce aux instruments de peuplement et naturalisées au point d'être

¹ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013.

² Cf. chapitre 5, section B de la thèse.

³ Par exemple, dès lors que le séjour en prison implique un changement de résidence, il peut être repéré par recoupements de plusieurs documents administratifs sur lesquels figure l'adresse du demandeur.

présentées sur le mode de l'évidence. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, le risque locatif associé aux personnes sans domicile fixe est ainsi comparé à une « *loi statistique* ». Plus largement, les ménages dont le parcours résidentiel est perçu comme chaotique car non linéaire – il comporte des trous et des incohérences – alertent sur les façons d'habiter : ces ménages auraient plus de chance de causer des troubles de voisinage et de se retrouver en impayés de loyer. Le raisonnement qui accompagne ces croyances repose donc sur des inférences causales qui tendent à associer un profil à un mode de vie ou à un comportement.

« On sait que, notamment pour les personnes qui sont SDF dont on a pu lors de l'entretien découverte¹ qu'ils ont eu des parcours vraiment chaotiques, sans jamais réussir à tenir un logement. À chaque fois, ils sont allés d'hébergement en hébergement, que ce soit... soit dans les structures, soit vis-à-vis de copains, euh, c'est plus que risqué [...]. Ça va être la loi statistique, vous avez beaucoup plus de chance de mal tourner quand vous avez un environnement qui tourne mal et vice-versa donc c'est difficile. On a déjà eu ce débat en commission d'attribution de logement. Et tous les frères et sœurs où on sait que ça a merdé... Est-ce qu'on prend le risque de les reprendre ou pas ? [...] Pour autant, c'est critiqué. Et je le dis même avec un magnétophone. C'est critiquable. Après c'est de la prise de risque. Est-ce qu'on prend ? Est-ce qu'on ne prend pas ? On connaît la famille. On sait que ça pose problème. Est-ce qu'on laisse une chance à l'un des fils ? Ben l'expérience a plutôt montré que quand on laissait une chance, on s'en mordait plutôt les doigts quoi [...] ce qui est gênant dans le raisonnement que je viens de vous tenir, c'est que l'on n'a pas 100% de chance d'avoir raison. C'est que forcément il y a des gens qui mériteraient d'avoir une chance et auxquels on ne va pas forcément la donner. Et ça, ça me pose problème. Mais c'est pareil, si vous me dites qu'il y a une autre règle qui pourrait nous assurer que l'on ne prend pas de risque et que l'on pourrait donner une chance à la personne, je suis preneur » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

Les croyances qui fondent les règles de peuplement sont parfois énoncées sous forme de maximes. Par exemple, « *quand on vieillit, on s'assagit* » : « *on fait plus gaffe aux 20-30 ans qu'à un 65-70 ans* », explique Alexandre au cours d'une réunion de service². Ou encore : « *Fauteur de troubles un jour, fauteur de troubles toujours* ». Comme les règles de peuplement, ces maximes renvoient aux manières de dire, de voir et de faire des dirigeants, apprises au contact des *street-level bureaucrats*³. Elles sont transmises verbalement dans le fonctionnement quotidien de l'institution comme des rappels des règles forgées par la direction. Elles sont également modifiées en fonction des évolutions du peuplement : « *Ce ne sont pas des règles inscrites dans le marbre* »⁴. Les instruments de peuplement sont en effet régulièrement soumis à des réinterprétations en fonction des informations disponibles et des acteurs qui en assurent le suivi. La transmission orale est donc un moyen d'assurer, au fil du temps, la mise à jour de ces règles.

¹ Nom donné à la rencontre bureaucratique entre l'agent et le demandeur de logement.

² Journal de terrain n°11, observation d'une réunion du service accueil clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013.

³ Cf. partie 3 de la thèse.

⁴ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013.

Miville

À Miville, la présélection des candidats est réalisée par la direction de l’habitat social de la commune-centre et par les services municipaux en charge du logement dans les autres villes. Ce mode de fonctionnement hérité de l’histoire politique locale est très spécifique et limite considérablement les marges de manœuvre des bailleurs sociaux¹. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que les organismes HLM sont complètement dépossédés de leur pouvoir d’attribution. Car ceux-ci peuvent encore intervenir sur la gestion du peuplement à deux niveaux de la chaîne d’attribution². En amont de la commission d’attribution, tout d’abord, les organismes font remonter des préconisations de peuplement aux agents municipaux, qui sont recensées dans un tableau Excel. Durant l’enquête, les agents en charge des propositions de logement examinent de façon systématique les préconisations formulées par les agents HLM. Ce document met en lien les différents acteurs du système marqué par une forte division du travail entre des services appartenant à des institutions distinctes. En organisant un tel partage des connaissances, il est autant un instrument de maîtrise du peuplement qu’un outil de communication et de coordination entre les acteurs du logement social. Il fait, en outre, émerger des profils à risque (inactifs, bénéficiaires du revenu de solidarité active, familles monoparentales), qui cristallisent une vigilance particulière de la part des professionnels. L’objectif affiché est de ne pas alourdir les entrées déjà jugées difficiles. Les cages d’escalier étiquetées comme « *sensibles* » sont inscrites en rouge dans le tableau Excel (document 3.9). L’élaboration de l’instrument a donc été interactive : elle a mobilisé les salariés des organismes HLM et les fonctionnaires municipaux. Comme dans le cas précédent, elle s’est appuyée sur des savoirs empiriques, et a permis un partage et une diffusion des informations sur le peuplement dans un contexte qui, rappelons-le, demeure caractérisé par de fortes asymétries de savoirs.

Document 3.9. Le tableau des préconisations, direction de l’habitat social de Miville

Code quartier	Groupe	N° de logement	Type du logement	Adresse du logement	Étage	Préconisations
3	13	1***	Type 3	1 square **		Pas d’ascenseur, pas de balcon, chauffage gaz individuel
3	13	1***	Type 4	2 square **	3 ^{ème}	T3 vrai – sans ascenseur, avec balcon, charges individuelles
3	13	1***	Type 4	2 square **		Vrai type 4
3	13	1***	Type 3	6 square **		Cage très sensible, éviter structures, mettre salariés

¹ Cf. chapitre 2 de la thèse.

²² Cf. section A, 3, b du chapitre.

L'usage de ce tableau est abandonné en janvier 2013, au moment où s'achève mon enquête dans le service. Dès lors, les bailleurs sociaux ne sont plus en mesure de façonner des règles de peuplement avant les commissions d'attribution. Les discussions informelles entre salariés HLM et fonctionnaires municipaux permettent toujours de faire remonter des informations en alertant sur les résidences qui vivent mal, mais ces échanges ne sont plus formalisés et ne laissent aucune trace écrite. Cela dit, les bailleurs conservent des marges de manœuvre en commission. Ils conservent la possibilité d'ajourner un dossier quand ils estiment qu'il n'est pas adapté au fonctionnement social des résidences. Les observations réalisées au sein de l'OPH de Miville montrent que les administrateurs de la CAL focalisent leur attention sur les situations individuelles sans se préoccuper des équilibres de peuplement. Aucun instrument n'est mis en place dans le but de réguler la répartition spatiale des populations. La directrice générale se montre d'ailleurs assez sceptique quand il est question de fonder l'attribution sur l'examen de l'occupation sociale des immeubles. Selon elle, la mobilisation de grilles de peuplement doit être ponctuelle¹. Par contraste, le peuplement est une préoccupation beaucoup plus ancrée dans les pratiques des cadres de l'entreprise sociale pour l'habitat : un groupe de travail a été mis en place sur le thème de la mixité sociale² ; les références au fonctionnement social des immeubles sont fréquentes en commission d'attribution – elles s'appuient sur l'étude des profils sociaux des locataires (taux d'actifs, d'inactifs, composition familiale) et sur la perception que les agents de proximité ont du fonctionnement résidentiel des immeubles. À cet égard, les gérants d'immeuble sont sollicités par les conseillers commerciaux au moment de la constitution des dossiers.

Journal de terrain n°9, observation au sein de la commission d'attribution de l'ESH de Miville, 18/12/2012.

La commission d'attribution de l'ESH de Miville a lieu dans une salle de réunion au siège de l'organisme. Elle débute à 13h30. La représentante des locataires, la représentante du pôle social de l'organisme, les chargés de clientèle des différentes agences, ainsi qu'un cadre du service contentieux sont présents. Les élus locaux sont invités à participer à la commission, mais se déplacent rarement. Guillaume, directeur de la clientèle au sein de l'entreprise sociale pour l'habitat, préside cette commission. Les réflexions sur le peuplement sont quasi-systématiques : soit elles sont évoquées spontanément par les attachés commerciaux quand ils présentent leurs dossiers (par exemple, pour Julie, le 12 rue des C* est "*une cage d'escalier qui bouge un peu. Il y a un peu de troubles mais ça va*"), soit le directeur de la clientèle les interroge à ce sujet (Guillaume demande : "*c'est comment en termes d'occupation ?* "). Xavier, nouvellement recruté comme conseiller commercial à l'agence sud, anticipe d'ailleurs ces questions sur l'occupation : "*je n'ai pas assez de recul pour avoir un avis sur l'occupation*", lance-t-il.

Dans les deux cas, l'analyse des instruments de peuplement montre que les stratégies mises en place pour agir sur la répartition spatiale des populations ont été construites à partir des savoirs empiriques des agents de terrain (chargés de clientèle et gestionnaires de site à

¹ Entretien avec Céline, directrice générale de l'OPH de Miville, 04/04/2013.

² Cf. section A, 3, b du chapitre.

Petiteville ; fonctionnaires municipaux et gérants d'immeuble à Miville). Le recours aux statistiques occupe également une place centrale dans la consolidation des cognitions et des théories sociales qui sous-tendent les stratégies de peuplement.

b) Le recours à la science et aux chiffres

« On voit entre les entrants, les sortants, la population qui est présente, comment on est simplement en train de détériorer nos équilibres. Plus ça va, moins il y a d'actifs, moins il y a de retraités et plus il y a d'inactifs. Donc c'est pour cela que l'on a mis en place cette politique de peuplement-là, c'est pour essayer de rétablir, au moins à l'échelle de l'ensemble de notre patrimoine, d'avoir un ratio d'actifs qui se maintient même si... Je pense qu'on aura du mal, parce qu'on a quand même trois cent logements vacants et qu'à un moment donné, il va falloir qu'on trouve des candidats » (*Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville, 29/11/2013*).

De nombreux travaux de sociologie de l'action publique ont étudié la manière dont les politiques publiques se nourrissent d'idées, d'opérations de pensées et de valeurs élaborées dans d'autres arènes que le champ politique. Ils ont montré comment des savoirs de nature scientifique ou technique peuvent être mobilisés pour justifier ou légitimer les mesures prises¹. Dans le domaine des attributions, les acteurs politiques et les dirigeants des organismes font souvent référence à des concepts de sciences sociales. La thématique du seuil de tolérance évoquée au plan national et au niveau local en est un bon exemple. L'idée contenue dans cette expression est qu'au-delà d'un certain seuil d'étrangers ou d'immigrés, des externalités négatives, des tensions et des heurts émergent avec la population indigène, ce qui peut générer un sentiment d'insécurité et provoquer le départ de la population majoritaire. Le discours sur le seuil de tolérance n'est pas spécifiquement français : on le retrouve aux États-Unis et dans plusieurs pays européens comme une justification des politiques visant à limiter la proportion d'étrangers dans certains immeubles ou quartiers². Ce seuil ferait percevoir l'environnement comme hostile et expliquerait, en partie au moins, les phénomènes de *white flight* ou d'évitement des quartiers ethniquement mélangés³. La notion de *tipping-point*, d'origine américaine, correspond plus précisément au taux d'Afro-américains au-delà duquel il y a un risque de ségrégation, notamment par le départ des Américains blancs. Cela dit, les travaux de recherche ont cessé d'espérer mettre au jour un tel taux hypothétique, applicable à toutes les situations, qui préserverait les quartiers de la paupérisation et de la ségrégation. Les effets prétendus bénéfiques de la mixité sociale n'ont pas non plus été tranchés⁴. Il est donc d'autant

¹ JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, op. cit.; MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de sciences politiques*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

² PAN KÉ SHON J.-L., « L'émergence du sentiment d'insécurité en quartiers défavorisés. Dépassement du seuil de tolérance... aux étrangers ou à la misère ? », *Espace populations sociétés*, 2009, vol. 1, p. 105-117.

³ DUNCAN O.D. et B. DUNCAN, *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, op. cit.

⁴ Cf. chapitre 2, section C, 1.

plus remarquable de voir comment ces théories aux fondements pour le moins fragiles induisent des stratégies de peuplement et occupent une place toujours très importante dans les discours des professionnels. En réalité, ces acteurs ont rarement lu les travaux académiques sur la question. Ils utilisent les termes de seuil de tolérance ou de point de bascule, spontanément, sans les rattacher à une théorie particulière.

L'enquête de terrain ne permet pas de comprendre précisément d'où viennent ces cognitions. L'on ne peut que formuler des hypothèses à ce sujet, en soulignant par exemple le rôle des médias, des discours politiques ou de la littérature professionnelle dans la construction des catégories. Les références au « 93 » ou aux « *banlieues qui brûlent* », par des acteurs qui n'y ont jamais travaillé ou habité, sont fréquentes dans les entretiens – les grands ensembles parisiens et marseillais servant de figure-repoussoir – ce qui tendrait à confirmer le fait que les croyances qui sous-tendent les stratégies de peuplement se construisent en partie par des influences extérieures. On peut également noter que parmi les professionnels qui adoptent une problématisation de la question des attributions qui n'est pas centrée sur le peuplement, ou qui doutent de la pertinence de cette grille de lecture pour sélectionner les futurs locataires, bon nombre d'entre eux mentionnent des travaux de recherche pour justifier leur position¹. Ainsi, non seulement les stratégies de peuplement ne découlent pas à proprement parler des sciences sociales (bien qu'elles puissent s'appuyer sur des notions issues du monde académique) mais en plus, la recherche urbaine est plutôt brandie comme un argument de disqualification de ces stratégies. S'il demeure délicat d'identifier l'origine des idées sur lesquelles reposent les stratégies de peuplement, on montre en revanche qu'elles s'actualisent et se consolident dans et par les expériences de terrain². La production de statistiques est également une ressource utilisée pour les légitimer. Comme le soulignent les travaux d'Alain Desrosières, les chiffres ont un réel pouvoir politique d'objectivation des phénomènes sociaux³. Dans le domaine des attributions, ils contribuent à écarter et rendre caduques les interprétations alternatives au peuplement. Mobilisés en complément des savoirs expérimentiels des agents, ils apportent la preuve du bien-fondé des stratégies de peuplement. Le recours aux chiffres possède une triple fonction : d'abord, il permet de dessiner les grandes orientations des stratégies de peuplement ; ensuite, il sert à repérer les populations à risque sur lesquelles se concentrent les stratégies de peuplement, à faire du « profilage » en somme ; enfin, il donne à voir les équilibres de peuplement en temps réel, permettant ainsi d'ajuster, d'amender ou de transformer les instruments de peuplement⁴.

¹ Cf. chapitre 4, section B, 2, b.

² Cf. chapitre 5, section B, 2, c de la thèse.

³ DESROSIÈRES A., *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris, 1993.

⁴ DAGIRAL E., J.-N. JOUZEL, et A. MIAS, « Mesurer pour prévenir ? Entre mise en nombre et mise en ordre », *Terrains & travaux*, 2016, vol. 1, n° 28, p. 5-20.

À Petiteville, le bailleur met en évidence des liens de corrélations, à partir de statistiques géo-localisées, entre le pourcentage de ménages en impayés de loyer et le pourcentage de ménages dont les ressources ne dépassent pas 20% des plafonds de ressources. Un second tableau lie le taux de vacance et la proportion d'inactifs par secteurs (document 3.10). Ces calculs ont pour but de mesurer le risque associé à l'accès au parc social de tel ou tel groupe.

Du premier tableau, la direction de l'office retient que plus le pourcentage de ménages très précaires est élevé et plus la part de ceux qui sont en impayés de loyer est également importante : « *Postulat : + les revenus sont faibles, + le % de ménages en impayés doit être élevé. C'est globalement vrai* », peut-on lire sur le support Power Point dont est extrait le document 3.10. À la lecture des données produites, ce lien n'est pourtant pas évident : le quartier n°1 par exemple combine un fort pourcentage de ménages en impayés (9,1%) et une part relativement faible de ménages dont les ressources sont inférieures à 20% des plafonds de ressources. Le quartier n°13, en vert dans le document, correspond à la situation « idéale » du point de vue du bailleur. C'est l'objectif à atteindre : le pourcentage de locataires très précaires ne doit pas dépasser le tiers de l'ensemble des résidents d'un immeuble. Au-delà de ce chiffre, le risque financier, évalué en termes d'impayés, paraît trop important. De façon comparable, le second tableau suggère que plus le pourcentage d'inactifs est important, plus le risque de vacance est élevé. Encore une fois, ce lien est loin d'être clair, certains quartiers d'habitat social cumulant un taux d'inactifs important et un taux de vacance relativement faible : « *D'une manière générale, la proportion d'inactifs est en corrélation avec le niveau de vacance. Cependant, il est possible d'avoir des proportions d'inactifs élevées et un taux de vacance faible* », peut-on d'ailleurs lire sur le support. Ces données permettent néanmoins de comprendre pourquoi le bailleur n'hésite pas à mener des politiques de concentration des populations défavorisées : elles ne pèsent pas sur l'évolution de la vacance de logement.

Concernant le troisième pilier des activités du bailleur lié à la gestion des troubles de voisinage, la direction de la politique sociale de l'OPH produit des statistiques sur les locataires entrants. Celles-ci identifient par adresse et par chargé de clientèle-référent du dossier les personnes à l'origine de troubles de voisinage dans les immeubles (document 3.11). Ce tableau permet de repérer les résidences problématiques, ciblées par les plaintes et par les interventions policières. Le fait de comptabiliser ainsi les incidents dans le patrimoine social apporte, en outre, une forme d'objectivation à la perception que se font les agents du fonctionnement des immeubles.

Document 3.10. Des corrélations aux règles de peuplement, OPH de Petiteville¹

Ces deux tableaux comportent une troisième colonne correspondant aux secteurs HLM concernés. Pour des raisons d'anonymisation évidentes, j'ai choisi de ne pas la rapporter. L'OPH recourt ici au même code couleur que celui qui est utilisé pour le tableau de « qualification des entrées » (document 3.9).

	% DE MENAGES EN IMPAYES (de + de 3 mois)	REVENUS < 20% DES PLAFONDS		TAUX DE VACANCE	PROPORTION D'INACTIFS
	9,1%	24%		7,7%	26%
	8%	61%		6,6%	49%
	7,2%	47%		4,2%	59%
	6,5%	39%		3,4%	40%
	6,4%	50%		3,1%	34%
	6,3%	49%		2,8%	33%
	6%	40%		2,7%	36%
	5,5%	37%		2,6%	65%
	5,4%	39%		2,6%	49%
	5,3%	36%		2,5%	23%
	5,3%	16%		2,2%	40%
	4,6%	28%		1,9%	21%
	4,1%	33%		1,3%	23%
	3,8%	23%		0,8%	28%
	3,8%	16%		0,8%	16%
	1,6%	21%		0,6%	12%
	0,8%	19%		0,6%	17%

Document 3.11. La gestion des troubles de voisinage, ESH de Petiteville

DPS/DIVERS RAPP.NOTES.TABLX/Perturbateurs/2013

Mise à jour le 07/10/2013

TROUBLES EN LOGEMENT des locataires entrés en 2013

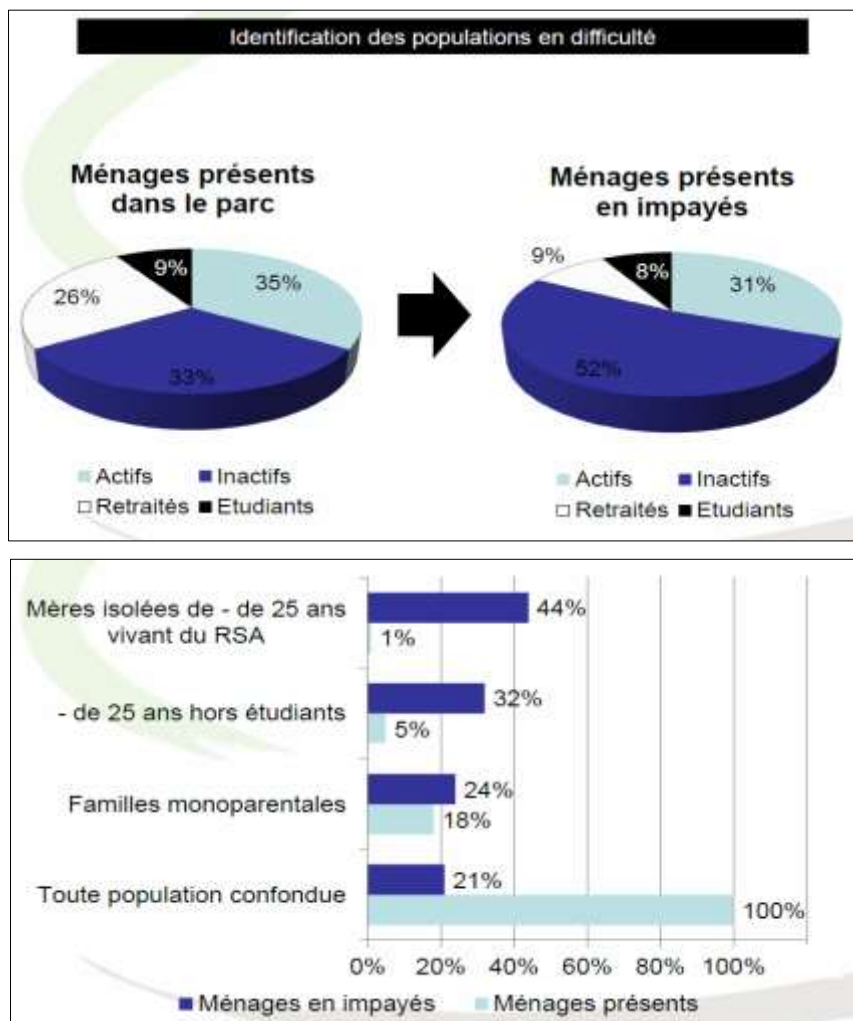
Nom - Prénom	Adresse	Agence	Chargée de Clientèle	Date d'entrée du locataire	Date traitement dossier
--------------	---------	--------	----------------------	----------------------------	-------------------------

Le recours aux chiffres met à jour des groupes sociaux à risque, et plus seulement des adresses qui vivent mal. Il crée et impose des catégories. À Petiteville, « les populations en difficulté » (financières) sont définies à partir de statistiques descriptives comparant la structure des ménages présents dans le parc social avec celle des ménages en impayés (document 3.12). Elles identifient des groupes surreprésentés parmi les locataires en dette, notamment les « mères isolées de moins de 25 ans vivant du RSA », les « moins de 25 ans hors étudiants » et les « familles monoparentales ». Ces statistiques sont le résultat de simples tableaux croisés qui ne permettent pas de repérer rigoureusement les traits qui rendent plus probable le risque d'endettement. Pourtant, elles ont une valeur quasi-démiurgique et nourrissent la définition des règles de peuplement en les adossant à des raisonnements probabilistes. Dans cet exemple, les

¹ Document « Impayés, Peuplement, Vacance » présenté au conseil d'administration de l'OPH de Petiteville, 26/03/2013, et en réunion de service de l'accueil-clientèle, 14/02/2013 (journal de terrain n°11).

populations en difficulté correspondent à celles qui ont le plus de chance de contracter des dettes. Leur accès au parc social doit donc se faire sous fortes conditions (de localisation ou avec un accompagnement social). L'outil statistique rend le risque visible, calculable et étalonnable. Il produit des représentations institutionnelles spécifiques de l'enjeu qu'il traite. Comme le montre cet extrait d'entretien, il crée des effets de croyances : « *C'est prouvé que les jeunes mères au RSA, c'est des populations qui proportionnellement sont plus souvent en dette par rapport à d'autres dossiers* », explique une chargée de clientèle¹.

Document 3.12. L'identification statistique des « populations en difficulté », OPH de Petiteville²



Enfin, les données statistiques relatives à l'occupation sociale des immeubles offrent une vue globale sur les équilibres de peuplement et leurs transformations. Elles servent par exemple à alerter les professionnels lorsqu'une entrée se paupérise. Elles contribuent de ce point de vue

¹ Entretien avec Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013.

² Document « *Impayés, peuplement, vacance* » présenté au conseil d'administration de l'OPH de Petiteville, 26/03/2013.

à faire de la fabrication des stratégies de peuplement un processus itératif. Les grilles utilisées par l'OPH de Petiteville et l'ESH de Miville font figurer les pourcentages d'actifs, d'inactifs, de retraités et d'étudiants par adresse (document 3.13), ce qui permet de voir en temps réel les immeubles où « *l'on ne peut plus se permettre d'ajouter des personnes vulnérables* »¹.

Document 3.13. Les équilibres de peuplement, OPH de Petiteville

Le tableau Excel dit de « *qualification des entrées* » indique pour chaque adresse le pourcentage d'actifs, d'inactifs, de retraités et d'étudiants. Ces données sont combinées à l'avis collégial des services de l'organisme pour caractériser le fonctionnement social des adresses et déterminer son niveau d'attractivité : « *très attractif* », « *attractif* », « *moyen* », « *peu attractif* » ou « *populations spécifiques* ».

AGENCE	ADRESSE	COMMUNE	TOTAL LGTS	I/C	ZONES	STRUCTURE (gpe-bat-ent)	QUALIFICATION DE L'ENTREE AVIS COLLEGIAL DPS/ACCLI/AGENCE	TYPE DE CHAUFFAGE	Attractivité du loyer	Équilibres de peuplement en 2013			
									LOYER + CHARGES MOYEN T2 HORS EAU ET CHAUFF	% actifs	% inactifs	% retraités	% étudiants

Les statistiques justifient et légitiment les stratégies de peuplement. Elles sont autant descriptives que prescriptives. Elles rendent compte de l'état du peuplement à un instant t tout en portant des consignes visant à agir sur celui-ci. Les chiffres introduisent, de plus, une forme d'objectivation de la perception des agents. Elles produisent des vérités, et contribuent à renforcer et cristalliser les cognitions qui sous-tendent les stratégies de peuplement. La force des statistiques tient principalement aux effets de croyance qu'elles suscitent. La fabrication des instruments de peuplement combine ainsi des savoirs expérientiels détenus par les *street-level bureaucrats* (et dans une moindre mesure par les équipes de direction) et des connaissances statistiques élaborées par les cadres de l'organisme. L'enquête montre donc qu'il n'existe pas d'opposition entre des savoirs théoriques, formels et abstraits, dont les décideurs auraient le monopole (règles, procédures, instruments) et des savoirs pratiques, informels et empiriques, détenus par les agents d'exécution et les cadres intermédiaires (interprétations locales des règles, astuces).

Ce constat nuance les résultats des premiers travaux de sociologie des organisations qui pointent les décalages entre les connaissances scientifiques et techniques d'une part, et la réalité pratique d'autre part. Lorsque Michel Crozier décrit la situation des ouvriers d'entretien de la Seita dans *Le phénomène bureaucratique*, il montre que bien qu'occupant une position marginale dans l'organigramme officiel, ces acteurs détiennent un pouvoir effectif important dans les ateliers parce qu'ils sont capables de réparer les machines qui tombent régulièrement en panne. Cette capacité d'action repose sur des savoirs pratiques acquis au fil du temps, par l'expérience. Ceux-ci se suppléent en quelque sorte aux savoirs théoriques, inscrits dans les

¹ Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D3, ESH de Miville, 14/01/2013.

procédures officielles¹. Ils sont associés à des zones d'incertitude qui procurent aux acteurs de terrain des ressources pour négocier leur autonomie et leur participation. Ces savoirs demeurent dans les espaces informels de l'organisation auxquels les décideurs n'ont pas accès². Ils ne circulent pas, notamment parce que les acteurs situés en bas ou au milieu de la hiérarchie ne sont pas incités à communiquer leurs savoirs. Pour Erhard Friedberg, ces savoirs locaux n'ont en réalité pas vocation à circuler car ils sont contingents : ils valent dans un contexte donné et ont une portée limitée³. Cette distinction entre le formel et l'informel se traduit par une certaine méconnaissance de la part du sommet de ce qu'il advient aux échelons inférieurs de l'organisation. Dans ce modèle, les règles formelles sont élaborées en déconnexion de la réalité empirique. Sur le terrain du logement social, l'enquête souligne des logiques de transmission, d'échange et de partage des savoirs entre cadres, cadres intermédiaires et agents de terrain. L'association des *street-level bureaucrats* au processus de définition des règles de peuplement permet ce type de circulations. Les savoirs pratiques acquièrent peu à peu des propriétés formelles qui se matérialisent dans les instruments de peuplement. Par-là, je rejoins les développements récents de la sociologie des organisations, qui suggère un dépassement de la dichotomie classique entre savoirs pratiques et théoriques⁴. De nouvelles formes de gouvernance émergent dans les organisations, qui se caractérisent par un exercice du pouvoir de plus en plus indirect, laissant d'importantes marges de manœuvre aux acteurs de terrain. Dans le même temps, de nouveaux outils sont mis en place pour contrôler et orienter les comportements des agents⁵. Les savoirs locaux irriguent ainsi les processus de production des règles, des normes et des procédures, dont la légitimité découle de leur caractère *evidence-based*. Dans cette perspective, on peut faire l'hypothèse que les instruments de peuplement poursuivent des objectifs managériaux, en plus des enjeux de maîtrise du peuplement. Ils s'inscrivent, de ce fait, dans une logique de bureaucratisation et de rationalisation de l'activité.

2) Les objectifs managériaux des instruments de peuplement

Cette sous-section porte sur les finalités associées aux instruments de peuplement. À cet égard, un vaste ensemble de travaux d'analyse des politiques publiques portant sur les instruments d'action publique⁶ mettent en avant le fait que ces derniers incorporent des visions

¹ CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, op. cit.

² CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit.

³ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit.

⁴ BENAMOUZIG D. et O. BORRAZ, « Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs », *L'Année sociologique*, 2015, vol. 65, n° 2, p. 1-21.

⁵ BOLTANSKI L. et E. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

⁶ LASCUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; HALPERN C., P. LASCUMES, et P. LE GALÈS, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014. Ces auteurs font référence à la fois aux travaux de sociologie des sciences et des techniques, aux travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité, ainsi qu'aux sciences de gestion.

implicites des problèmes qu'ils sont censés contribuer à résoudre. Ils rappellent que les choix et les modes de sélection des instruments sont soumis à des rationalités plurielles et poursuivent des objectifs divers (*multi-purpose instruments*¹). Ceux-ci sont indissociables des acteurs qui en font usage et qui les font évoluer. L'enquête ethnographique montre que les instruments de peuplement mis en place renvoient autant à un souci de maîtrise du peuplement qu'à des préoccupations managériales d'encadrement des activités (a), de formation et d'intégration des nouvelles recrues (b). Ils constituent ainsi des moyens de régulation de l'accès au logement social, comme des vecteurs de transformation de l'organisation elle-même. L'étude se focalise ici sur le cas de l'OPH de Petiteville, qui correspond à la forme organisationnelle la plus institutionnalisée sur le plan de la gestion des attributions : c'est le bailleur étudié qui a instauré le plus grand nombre de règles et de procédures visant à agir sur la répartition spatiale des populations. Il représente ainsi un bon terrain d'observation de ce que les instruments font à l'organisation².

a) Des modes d'encadrement des pratiques professionnelles

Dans l'office public HLM de Petiteville, les instruments de peuplement ont été mis en place par le directeur général adjoint en charge de la location peu après son arrivée sur le poste. Il s'agissait alors de limiter les difficultés de gestion rencontrées par l'organisme (impayés, taux de vacance, troubles de voisinage) et de répondre aux inquiétudes des élus et des locataires concernant les métamorphoses du peuplement dans le parc social. Par l'élaboration de ces instruments, Alexandre a cherché à mettre un terme aux pratiques de remplissage menées par les chargés de clientèle de l'organisme. Par-là, il entendait également réduire les marges de manœuvre des *street-level bureaucrats* et renforcer le contrôle de la direction sur les attributions. Dans cette conception, l'autonomie des exécutants était perçue négativement comme une source de risques, à l'origine des difficultés des quartiers HLM. L'extrait d'entretien ci-dessous met l'accent sur la fonction d'encadrement des instruments de peuplement.

« C'est eux [*les chargés de clientèle*] qui détiennent le pouvoir d'attribution à partir du moment où il n'y a pas de règles d'attribution qui ont été définies comme on a pu le faire nous à Petiteville il y a maintenant deux ans. Avant qu'on mette en place ce document, il y avait des chargés de clientèle qui attribuaient entre guillemets comme bon leur semble, sous couvert d'une hiérarchie qui avait quand même défini des lignes directrices, mais il n'y avait pas de partage avec l'élu, il n'y avait pas beaucoup d'ajournement en CAL [*commission d'attribution de logement*]. Bon en gros, si on voulait faire une politique de remplissage, on pouvait le faire. Je trouvais que ce n'était pas très logique, mais d'un autre côté on avait des chargées de clientèle qui étaient à même de faire ce qu'elles voulaient et

¹ HOOD C., *The Tools of Government*, Chatham House, Chatham, 1986.

² Plus largement, Pierre-Yves Baudot montre comment la socialisation de l'instrument peut avoir des effets sur les configurations d'action publique en modifiant les rapports de pouvoir entre les acteurs (BAUDOT P.-Y., « La donnée et le système. Comment socialiser un instrument d'action publique ? Le cas du système d'information partagé-personnes handicapées (2006-2014) », *op. cit.*).

de l'autre, on avait des élus qui commençaient à s'inquiéter de ce qui se passait dans leurs villes en voyant une population arriver. «*On n'a pas demandé ça, on n'a pas voulu ça. Donc qu'est-ce qu'il se passe ?*» C'est à partir de là que j'ai voulu... [...] Et à partir du moment où vous encadrez leur activité, là le pouvoir d'attribution du chargé de clientèle là il devient beaucoup plus restreint. Il y en a toujours un parce que de toute façon c'est lui qui fera le lien entre la demande et le logement, mais il n'est plus aussi libre qu'il ne l'était auparavant » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/10/2014).

Les instruments de peuplement ont donc pour but d'orienter les comportements des agents de terrain dans un sens déterminé, ce qui contribue à réduire leur pouvoir discrétionnaire. Les effets de ces instruments sont d'autant plus importants qu'ils sont combinés à d'autres indicateurs – tableaux de suivi de la vacance, tableaux de suivi des impayés de loyer et des troubles de voisinage – qui fixent des objectifs de résultats. Inscrits dans un mode d'encadrement des pratiques fortement influencé par les principes du *New Public Management*¹, ils produisent une certaine conformité à l'égard des règles énoncées². Les agents de terrain, et plus précisément ceux qui disposent d'une forte ancienneté dans le service, soulignent unanimement le caractère très contraignant de ces nouveaux instruments. Bien qu'ils aient pris part à leur élaboration et que leur mise en place n'ait pas modifié en profondeur leurs façons de faire, les chargés de clientèle ont d'abord vécu l'instauration de ces stratégies et instruments de peuplement comme une restriction de leurs marges de liberté³.

« *Quelle a été la réaction des équipes quand vous leur avez présenté ce document [tableau Excel de qualification des entrées] ?*

Euh... Les chargés de clientèle forcément moins bien parce que là ça voulait dire qu'on les ça contraignait un petit peu plus dans leur travail. Elles avaient... Ils⁴ avaient toute latitude, là forcément, on commence déjà un peu plus à orienter quoi. Donc là où ils pouvaient faire plus facilement aboutir une demande, et notamment en plaçant de l'inactif là où il ne fallait pas entre guillemets, ben là ils savent que c'est un peu plus contraint donc ils se doivent quand même un peu d'orienter dans ces conditions-là et d'asseoir un petit peu plus de refus... Donc c'est un petit peu plus compliqué pour eux donc je ne suis pas certain que quand ils ont vu le document ils aient sauté de joie, surtout que comme je voulais que les nouveaux puissent l'intégrer rapidement, je l'ai balancé informatiquement sans toutes les explications qui allaient avec. À la rentrée, on a eu une réunion, je leur ai expliqué. Ça leur avait permis en plus de voir comment on se positionne par rapport à cet outil-là, qu'est-ce qu'on peut en faire, d'y réfléchir et d'arriver en réunion, d'exprimer leurs points de vue. Nous, on leur a donné des réponses. À chaque fois, il y en a eu une. Voilà. Pour moi, à partir de ce moment-là, c'est compris, c'est assimilé et c'est un outil supplémentaire dans leur travail. On monte en professionnalisme parce qu'avant finalement, c'était assez simple, on ne fait pas n'importe quoi, mais enfin on propose à tout va. Là on sait pourquoi on propose tel logement à telle personne, voilà » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville, 29/11/2013).

¹ BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op. cit.

² BOUSSARD V., « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 4, p. 533-551. L'argument est précisé dans le chapitre 5 de la thèse, centré sur les comportements des *street-level bureaucrats*.

³ Cf. chapitre 5, section C, 2, a.

⁴ L'équipe des chargés de clientèle de l'OPH de Petiteville compte une majorité de femmes, ce qui explique l'hésitation de l'enquêteur concernant l'emploi du pronom.

La mise en place de ces instruments s'est accompagnée de l'instauration d'un ensemble de verrous institutionnels dont le but est de discipliner les acteurs, de favoriser leur adhésion aux règles de peuplement, de faciliter l'incorporation de celles-ci pour *in fine* produire une forme d'homogénéisation des pratiques professionnelles et réduire les risques liés à la régulation du processus d'attribution¹. Notons qu'à Miville le tableau de préconisations de peuplement a été supprimé, précisément parce qu'il générerait des interprétations et des pratiques de peuplement diverses. Il s'est donc révélé inefficace pour encadrer et orienter les façons de faire des *street-level bureaucrats*. Il représentait même une source d'incertitude supplémentaire pour les équipes dirigeantes.

b) Des outils de formation et d'intégration des nouvelles recrues

Au-delà de leur fonction d'encadrement, les instruments de peuplement visent également à faciliter la formation et l'intégration des nouvelles recrues : l'objectif est de favoriser l'intériorisation et l'incorporation des règles pour leur permettre d'être opérationnelles le plus vite possible et de remplir les objectifs fixés par la direction de l'organisme, en termes de lutte contre la vacance, de maîtrise des impayés de loyer et de gestion des troubles de voisinage.

« Cet outil-là, c'était aussi, au-delà des messages que l'on voulait faire passer aux chargés de clientèle qui connaissent déjà bien le boulot, c'était notamment un outil d'intégration pour nous, parce qu'avant qu'un nouveau chargé de clientèle soit réellement opérationnel et fasse la bonne adéquation il se passait beaucoup de temps. Là, depuis le mois de septembre, on a un outil où on leur dit clairement « *voilà c'est par là qu'il faut aller. Si vous avez tel profil, vous proposez ça* » » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

Dès leur arrivée sur le poste, les nouveaux chargés de clientèle prennent connaissance des instruments de peuplement et des stratégies qui leur sont associées. Combiné à une visite de patrimoine avec les gérants d'immeuble, le tableau de « *qualification des entrées* » est un outil utile pour saisir rapidement les caractéristiques du parc HLM. La connaissance de l'occupation sociale des immeubles est en effet indispensable pour réaliser la « bonne » adéquation entre l'offre et la demande de logement. Comme nous le verrons par la suite², les cadres intermédiaires – responsables d'agence et de service – jouent à cet égard un rôle central puisqu'ils doivent s'assurer du respect des consignes fixées. Avant la mise en place du tableau, en 2009, les chargés de clientèle se contentaient d'un tour de patrimoine en prenant des notes sur le fonctionnement social des immeubles (document 3.14). Les instruments définis par les

¹ « A partir du moment où vous faites un choix, vous prenez un risque. Vous prenez aussi le risque de discriminer. Pourquoi ? Parce qu'à situation équivalente, encore qu'il faille définir si elles sont vraiment équivalentes, il faut donner la priorité à un dossier plutôt qu'un autre » (Samy, responsable de l'agence B1, ESH de Grandeville, 11/02/2011).

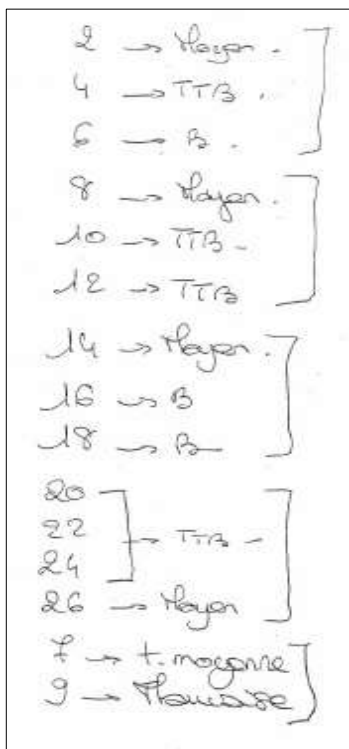
² Cf. chapitre 5, section C de la thèse.

équipes de direction ont, de ce point de vue, permis de standardiser les informations détenues par les agents et de systématiser les formations.

« *Et il y avait déjà un document avec toutes les adresses récapitulées ?* »

Oui. En fait, à l'époque, oui on avait eu ça... Euh... comment j'avais eu ça ? Ben déjà, on avait un calepin, un bouquin où t'avais toutes les adresses répertoriées, pas forcément le type de peuplement si tu veux, mais surtout toutes les adresses, le patrimoine, et j'ai une collègue qui avait... Je te dis une collègue, non, parce qu'en fait on nous a fait tout le tour du patrimoine et c'est nous qui avons indiqué... Elle nous disait pour chaque entrée "moyen", "correct". C'est nous qui avons fait nous-mêmes notre pense-bête quoi en gros. "Moyen", "correct", telle entrée telle personne, voilà. Mais non, on n'avait pas forcément d'appui papier si tu veux » (*Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13*).

Document 3.14. La perception du patrimoine HLM par les agents, OPH de Petiteville



Ce document correspond aux notes manuscrites prises par une chargée de clientèle lors de son arrivée sur le poste, avant la mise en place des instruments de peuplement. Les caractéristiques du patrimoine sont décrites par adresse (les numéros correspondent aux numéros de rue). Ces notes ont été prises lors d'un tour de patrimoine organisé par les gestionnaires de site. Elles renvoient aux perceptions qu'ont les gestionnaires de la vie dans les immeubles.

Source : Document remis lors de l'enquête par une chargée de clientèle pour que je puisse me familiariser avec le patrimoine.

Les risques que doivent gérer les professionnels du tri urbain sont donc de deux types. Il y a des risques locatifs (impayés de loyer, troubles de voisinage) que cherche à limiter le bailleur en agissant sur le peuplement, et des risques institutionnels qui renvoient aux conditions de régulation des attributions, à la légitimité des règles et des méthodes mises en place pour trier et sélectionner les candidats¹. Comme cela a été exposé dans la première partie de la thèse, la perception de ces risques, en termes d'inégalités de traitement et de discriminations, s'est considérablement développée dans la période récente². Au niveau national, elle s'est traduite par un recours croissant aux experts, aux scientifiques et aux ressources de formation et de

¹ BORRAZ O., *Les politiques du risque, op. cit.*, p. 32.

² Cf. chapitre 2 de la thèse.

sensibilisation sur la question des attributions. Au sein des organismes HLM, elle a donné lieu à une refonte des procédures et des instruments d'attribution. L'enjeu de ces réformes est autant d'agir sur la répartition spatiale des ménages que de limiter le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* pour homogénéiser leurs façons de faire. Il s'agit, en somme, de rendre les comportements et les pratiques des agents plus prévisibles. Le cas de l'OPH de Petiteville est à cet égard exemplaire : de nouveaux outils et de nouvelles règles y ont été mis en place pour agir sur le peuplement tout en favorisant la formation et l'intégration des chargés de clientèle. L'informatisation croissante des instruments a également permis d'engager une réflexion sur ce qui peut être écrit ou non, et sur les labels à utiliser pour désigner les publics-cibles sans éveiller des soupçons de discriminations.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Attributions, risques et peuplement : un tryptique structurant

Le propos développé ici s'est focalisé sur les configurations locales au sein desquelles les attributions de logements sont cadrées sous l'angle du peuplement. Il s'agissait de répondre à la question suivante : pourquoi et comment le peuplement s'est-il imposé au niveau local comme un enjeu central des politiques d'attribution ? Trois résultats principaux ont été mis en évidence.

Premièrement, le développement des règles de peuplement est indissociable des transformations socioéconomiques de la seconde moitié du 20^{ème} siècle et se noue étroitement à l'essor de la catégorie de risque. Dans un contexte faiblement régulé par le droit et marqué par une dégradation des conditions de vie des ménages, la montée des incertitudes s'est en effet accompagnée d'une montée des risques, qui a justifié l'élaboration de règles de peuplement. Pour les professionnels du logement social, la maîtrise du peuplement correspond à une volonté de limiter les risques locatifs, en termes d'impayés de loyer et de troubles de voisinage. La mixité sociale présente également certaines vertus sur le plan de la cohésion sociale et de l'intégration des populations, qui doivent permettre de limiter les heurts dans les quartiers d'habitat social. Cette conception de l'attribution est partagée par les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales. Elle témoigne d'un changement de cadrage de la politique d'attribution. Dans les années 1980, Christine Dourlens et Pierre Vidal-Naquet soulignent le passage d'une gestion des stocks à une gestion des flux¹, avec un glissement dans les objectifs de la politique du logement social, de la production de nouveaux logements à une vigilance accrue aux équilibres de peuplement. Aujourd'hui, les questions de peuplement occupent

¹ DOUROLNS C. et P. VIDAL-NAQUET, *Ayants Droit et Territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, op. cit., p. 27.

toujours une place centrale dans les préoccupations des acteurs, mais sont associées à la notion de risque. Les professionnels du logement social se définissent ainsi comme des gestionnaires de risque : ils créent des indicateurs pour mesurer le risque et des instruments pour en limiter le développement.

Deuxièmement, les règles de peuplement développées dans cette perspective sont énoncées par les bailleurs sociaux ou les collectivités territoriales, selon le contexte local. Dès lors, les registres de justification mobilisés pour en rendre compte varient en fonction de l'identité des acteurs impliqués. Les organismes HLM recourent à des arguments de type gestionnaire et commercial, tandis que les collectivités territoriales utilisent des arguments de type politique. Les règles de peuplement ainsi définies ciblent des quartiers et des individus spécifiques : elles portent invariablement sur des populations jugées à risque – bénéficiaires des minima sociaux, minorités ethno-raciales. Mais le sens du placement qu'elles organisent diffère en fonction de la rationalité des acteurs qui les définissent et des rapports de pouvoir qui les lient. Ainsi, l'OPH de Petiteville dispose de marges de manœuvre importantes dans la définition des règles de peuplement : il met en place des stratégies de concentration et de dispersion des populations, qui tendent à produire de la spécialisation sociale et de la mixité ethno-raciale. À l'inverse, les bailleurs sociaux de Miville jouent un rôle limité dans le tri et la sélection des candidats au profit de la collectivité. Cette dernière affiche un objectif de mixité sociale et ethno-raciale à l'échelle de l'adresse. En fin de compte, les stratégies de peuplement élaborées par les bailleurs et les collectivités font émerger des catégories institutionnelles similaires, mais cristallisent des consignes différentes qui dépendent de leurs intérêts propres.

Troisièmement, les règles de peuplement sont matérialisées dans des instruments divers, dont la construction repose sur des savoirs théoriques et pratiques (expériences empiriques, statistiques) qui mobilisent à la fois les cadres dirigeants et les agents de terrain. Au-delà des enjeux de peuplement qui leur sont inhérents, ces dispositifs poursuivent aussi des objectifs managériaux de formation et d'intégration des nouveaux agents. Plus précisément, ils visent à réduire le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* pour mieux contrôler et orienter les étapes de tri et de sélection des candidats¹. De ce point de vue, les stratégies de peuplement servent autant à préserver les équilibres de peuplement qu'à encadrer l'activité des professionnels de terrain. Les instruments qui les supportent visent à réguler l'accès au logement social comme le fonctionnement interne des organisations. Ils répondent ainsi à la perception d'un double risque sur le plan locatif et institutionnel.

Le chapitre suivant porte sur les configurations au sein desquelles le peuplement n'est pas une référence centrale de la gestion des attributions. Les enjeux de peuplement étant étroitement

¹ EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *op. cit.*

liés à la question du risque, nous pouvons faire l'hypothèse à ce stade que l'absence de stratégies de peuplement s'explique par le fait que l'attribution n'est pas toujours perçue comme une activité à risque. « La qualité de risque attribuée à une activité ou une substance n'est [en effet] ni inhérente à cette activité ou substance, ni préalable aux mobilisations, controverses ou processus de mise sur agenda ; elle en est l'aboutissement »¹. Elle est construite par les acteurs et est le produit d'une activité de qualification sociale.

¹ BORRAZ O., *Les politiques du risque*, op. cit., p. 17.

CHAPITRE 4

Le peuplement, une catégorie insaisissable de l'action publique

« Notre métier, c'est un métier de gestionnaire de risques. Notre boulot, c'est d'attribuer des logements et de gérer des immeubles. Attribuer des logements dans un cadre défini, malheureusement qui pour certains sujets n'est pas très bien défini, mais ce qui est important pour nous, c'est d'être en mesure de bien identifier notre risque pour pouvoir le gérer. C'est qu'on accepte de prendre un risque. Quand je dis notre métier c'est gestionnaire de risque, c'est qu'on n'est pas là pour dire je ne veux pas prendre de risque et donc je prends que des ménages où il y a deux salariés en CDI, ou alors à la rigueur un salarié en CDI et un fonctionnaire. En plus, il faut qu'ils soient blancs et qu'ils n'aient pas d'enfants. Non. Notre métier, ce n'est pas ça. Notre métier, c'est de loger tous les gens qui ont accès au logement social, c'est de faire en sorte que toutes les catégories de populations puissent vivre en bonne entente dans un immeuble [...] Et la deuxième responsabilité que l'on a, c'est la responsabilité économique. On ne construit pas des immeubles pour mettre dedans des gens qui demain ne paieront plus les loyers parce que sinon on fout la boîte par terre » (Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Dans cet extrait d'entretien, le directeur général de l'ESH de Grandeville compare le métier de gestionnaire HLM à celui d'un gestionnaire de risques, qui cherche à anticiper et à prévenir les risques d'impayés de loyer et de troubles de voisinage. Ces propos entrent en résonance avec ceux tenus par les responsables des organismes étudiés dans le chapitre précédent. Cependant, l'ESH de Grandeville ne définit pas de règles ou de procédures visant à agir sur la répartition spatiale des populations. Ici, le peuplement ne constitue donc pas un enjeu central des politiques locales d'attribution. Cet exemple illustre plus largement le fait qu'il existe une pluralité de systèmes de tri, qui accordent une place plus ou moins grande à la catégorie de peuplement. Notons d'emblée que cette situation n'est pas propre à l'ESH de Grandeville. Trois des six organismes étudiés dans cette thèse ont pour point commun de ne pas élaborer de règles de peuplement : il s'agit des deux bailleurs sociaux de Grandeville et de l'ESH de Petiteville. En se focalisant sur ces trois cas, l'objectif du chapitre est d'expliquer pourquoi certains bailleurs sociaux n'élaborent pas de règles de peuplement quand d'autres en font la boussole principale de leur activité.

La littérature sur le logement social et les attributions met l'accent sur le poids des logiques de site et de statut pour expliquer l'émergence des stratégies de peuplement¹. Suivant ces analyses, la définition des critères d'attribution dépendrait principalement des caractéristiques sociologiques des quartiers et de l'identité juridique des organismes. D'une part, les bailleurs développeraient des logiques de sélection différenciées en fonction des équilibres résidentiels. C'est donc l'occupation du parc social qui déterminerait la mise en place de règles de peuplement, et leurs contenus. D'autre part, les OPH seraient plus vigilants à la maîtrise du peuplement que les autres organismes du fait de leur proximité avec les collectivités territoriales, les ESH se montrant au contraire plus préoccupées par les enjeux économiques et financiers de l'attribution. D'autres travaux de sociologie et de science politique soulignent l'importance du pouvoir discrétionnaire des bailleurs sociaux dans la définition des stratégies de peuplement. Compte tenu de leur rationalité gestionnaire et de leur connaissance précise des caractéristiques patrimoniales, les organismes HLM ont une probabilité plus grande que les autres acteurs de développer des stratégies de peuplement. De ce point de vue, les marges de manœuvre dont disposent les bailleurs² rendraient plus probable la construction de règles de peuplement³.

Trois constats peuvent d'emblée être dressés, qui nuancent en partie ces résultats. Tout d'abord, les OPH comme les ESH élaborent des consignes de peuplement. L'influence du statut des organismes HLM sur la régulation de l'accès au logement doit donc être relativisée. Ensuite, l'exemple de Petiteville permet de questionner les effets du contexte local sur la définition des règles de peuplement. En effet, des logiques d'attribution différentes sont observées au sein d'une même agglomération. Mises en place par des bailleurs au fonctionnement distinct, elles interrogent l'influence du modèle organisationnel sur les modes de régulation déployés au niveau local. Enfin, les explications centrées sur les marges de manœuvre des acteurs peuvent aussi être nuancées dès lors que les stratégies de peuplement observées ont été élaborées par des bailleurs disposant de marges de manœuvres variées⁴.

Deux explications complémentaires sont ici avancées pour rendre compte de l'élaboration ou non de règles de peuplement. Tout d'abord, selon les configurations locales et les relations de pouvoir dans lesquels ils s'insèrent, les bailleurs sociaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire plus ou moins important dans la chaîne d'attribution. Lorsque les contraintes économiques et politiques sont importantes, le pouvoir d'attribution revient à des acteurs tiers,

¹ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, *op. cit.*

² Cf. chapitre 3 de la thèse.

³ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.* ; BOURGEOIS M., « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210.

⁴ cf. tableau synthétique dans l'introduction de la deuxième partie.

les réservataires, dont les priorités sont éloignées des enjeux de peuplement. Certains gestionnaires développent également des problématisations distinctes de la question des attributions, qui déconstruisent le cadrage dominant du problème en termes de mixité sociale et de peuplement (B). Le modèle organisationnel du bailleur et les conditions de travail qui le caractérisent expliquent également une prise en compte plus ou moins forte du peuplement dans la gestion des attributions (C). La première section du chapitre constitue le point de départ de la démonstration : elle montre que si le peuplement demeure une catégorie structurante du discours des acteurs dans les trois organismes étudiés, il ne s'incarne en revanche dans aucune consigne ou instrument de peuplement (A).

A - Le peuplement ignoré ?

Cette première section plante le décor du chapitre. Elle revient, dans un premier temps, sur le contexte de transformations dans lequel se déploient les activités des bailleurs : plus précisément, les métamorphoses des quartiers d'habitat social, combinées à la montée des incertitudes en matière de gestion HLM, donnent lieu à une focalisation sur les risques, qui se traduit par l'émergence de la catégorie de peuplement dans les discours des acteurs (1). Les trois organismes étudiés dans ce chapitre se caractérisent néanmoins par une absence de règles de peuplement, ce qui tranche avec les cas précédents (2). Il existe donc un décalage entre ce que les acteurs disent et ce qu'ils font. Les deux sections suivantes ont pour but d'expliquer cet écart.

1) La montée des incertitudes : une expérience commune à tous les bailleurs sociaux

« On s'aperçoit qu'il y a quand même peu de revenus. Heureusement qu'il y a l'APL [*aide personnalisée au logement*]. C'est fou, le niveau des revenus. C'est fou. Qu'est-ce qu'on fait avec 1 000 euros aujourd'hui ? Comment on fait avec une voiture, une assurance ? Donc c'est vrai que... Moi je m'inquiète toujours, mais c'est vrai que le chômage est quand même très important » (*Clotilde, élue et administratrice au sein de la CAL de l'ESH de Petiteville, 07/03/2014*).

Les bouleversements socioéconomiques de la seconde moitié du 20^{ème} siècle ont profondément transformé le contexte de gestion du patrimoine HLM. La dégradation des conditions de vie des ménages, l'élévation des niveaux de vacance et le renforcement de la conflictualité dans les immeubles constituent des tendances globales. Elles concernent ce faisant l'ensemble des professionnels du logement social. Comme dans le chapitre précédent, elles trouvent leurs traductions au niveau local (tableaux 4.1). À Grandeville, tout d'abord, nous notons qu'en 2013, 77% des demandeurs de logements sociaux ont des revenus inférieurs à

60% des plafonds de ressources du logement social contre 68% des nouveaux entrants¹ et 61% des locataires en place. Parmi eux, l'office public HLM compte 52% de personnes ayant une situation professionnelle stable² – un chiffre nettement inférieur à celui de 2012 (64%) – et 48% de ménages précaires, contre 37% en 2012. Concernant les nouveaux entrants, 75% d'entre eux ont des ressources inférieures aux plafonds du PLAI et 32% d'entre eux se situent sous le seuil de pauvreté³. Il s'agit principalement de personnes isolées. Ces chiffres issus du bilan des attributions de 2013 montrent une nette fragilisation des publics de l'OPH de Grandeville. D'un point de vue gestionnaire, les conséquences sont multiples. Par exemple, le montant des loyers impayés de plus de trois mois augmente au cours des années 2000 et s'élève au moment de l'enquête à 659K euros. La vacance représente également un important manque à gagner de 926K euros pour l'organisme (pertes de charges et pertes de loyers)⁴. L'ESH B connaît des évolutions similaires. La part des personnes occupant un emploi précaire est en augmentation : elle représentait 19% des locataires en 2009 contre seulement 10% en 2006. À l'inverse, le pourcentage de personnes ayant un emploi stable a fortement diminué, passant de 63% à 52%. Les statistiques se rapportant aux emménagés récents suivent la même tendance : les personnes occupant un emploi stable représentaient un pourcentage de 43% en 2009 contre 48% en 2006. En parallèle, le pourcentage de nouveaux locataires ayant en emploi précaire est passé de 10% en 2006 à 18% en 2009, soit une hausse de huit points en trois ans. Le niveau des impayés de loyer a également augmenté en quatre ans (+1 point). Pour sa part, l'ESH de Petiteville est marquée par une variation cumulée des impayés de +486K euros en 2013. Or, elle n'était que de +356K euros en 2012⁵. La part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds de ressources s'élève également à plus de 60% des locataires en place. 57% des nouveaux entrants ont un statut de retraité ou d'actif contre 43% de personnes sans profession ou en demande d'emploi. En termes d'occupation sociale, la part des actifs a diminué de cinq points entre 2011 et 2012. Dans le même temps, le pourcentage de personnes inactives ou demandeurs d'emploi a cru de deux points⁶ et la part de familles monoparentales a augmenté de trois points. Une étude réalisée par le bailleur montre néanmoins que les actes de vandalisme ont diminué sur la période. À l'échelle de l'agence nord (F2), par exemple, le vandalisme, chiffré à 78 000 euros en 2011, ne représente plus que 26 000 euros en 2013. Quatre entrées seulement concentrent 70% du montant total des dégradations enregistrées sur trois ans (en

¹ Les nouveaux entrants désignent les personnes qui ont accédé au logement social pendant l'année en cours : par exemple, les nouveaux entrants de 2012 sont les locataires HLM entrés dans le parc HLM entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2012.

² Catégorie utilisée dans les enquêtes OPS sur le logement social.

³ Bilan des attributions de l'OPH de Grandeville, 2013.

⁴ Rapport d'activité de l'OPH de Grandeville, 2013.

⁵ Suivi des impayés 2013, service Finances / Contrôle de gestion de l'ESH de Petiteville.

⁶ Bilan des commissions d'attribution de logement de l'ESH de Petiteville, 2012.

milliers d'euros) : elles sont considérées comme les « *points sensibles* » du patrimoine¹ et révèlent une tendance à la concentration des difficultés. Le problème de la vacance se pose, en outre, avec une acuité particulière à Petiteville. Compte tenu du caractère très détendu de son marché local, l'ESH observe un taux de vacance de 3,5% de son parc en 2013, ce qui est légèrement supérieur au niveau national (3,1%) et très largement supérieur au niveau de vacance des deux bailleurs sociaux de Grandeville, chacun étant sous la barre des 0,5%.

Tableaux 4.1. Indicateurs des profils socioéconomiques des nouveaux entrants par rapport aux profils des locataires HLM à Grandeville et Petiteville par organismes

Agglomération de Grandeville – office public HLM A² (2012)

Situation professionnelle des nouveaux entrants		Situation professionnelle des locataires	
Stables (CDI)	NR	Stables (CDI)	49%
Précaires (CDD, Intérim)	NR	Précaires (CDD, Intérim)	9%
Inscrits pôle emploi	NR	Inscrits pôle emploi	8%
Autres sans emploi	NR	Autres sans emploi	33%
Situation par rapport aux plafonds des nouveaux entrants		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 60% des plafonds	68%	Moins de 60% des plafonds	61%
De 60 à 100% des plafonds	25%	De 60 à 100% des plafonds	26%
> 100% des plafonds	7%	> 100% des plafonds	13%

Agglomération de Grandeville – entreprise sociale pour l'habitat B (2009)

Situation professionnelle des emménagés récents		Situation professionnelle des locataires	
Stables (CDI)	43%	Stables (CDI)	52%
Précaires (CDD, intérim)	18%	Précaires (CDD, Intérim)	19%
Inscrits pôle emploi	18%	Inscrits pôle emploi	22%
Autres sans emploi	21%	Autres sans emploi	25%
Situation par rapport aux plafonds des emménagés récents		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 60% des plafonds	68%	Moins de 60% des plafonds	64%
De 60 à 100% des plafonds	28%	De 60 à 100% des plafonds	29%
> 100% des plafonds	3%	> 100% des plafonds	7%

¹ Document « *Vandalisme 2011 à 2013* » de l'ESH de Petiteville.

² L'OPH de Grandeville est le fruit d'une fusion entre deux offices publics, réalisée en 2014. Les données fournies par le bailleur social ne portent que sur l'un des deux offices : les chiffres de l'enquête OPS ne sont pas fiables pour les nouveaux entrants, c'est pourquoi ils ne sont pas renseignés.

Situation professionnelle des entrants		Situation professionnelle des locataires	
Actifs	48%	Actifs	46%
Sans profession/ demandeurs d’emploi	40%	Sans profession/ demandeurs d’emploi	27%
Retraite ou pré-retraite	9%	Retraite ou pré-retraite	20%
Étudiant ou apprenti	3%	Étudiant ou apprenti	1%
Situation par rapport aux plafonds des entrants		Situation par rapport aux plafonds des locataires	
Moins de 60% des plafonds	70%	Moins de 60% des plafonds	62%
De 60 à 100% des plafonds	25%	De 60 à 100% des plafonds	29%
> 100% des plafonds	5%	> 100% des plafonds	9%

La montée des incertitudes, suscitée par la hausse de la vacance et l’augmentation des impayés de loyer, produit un fort sentiment d’insécurité chez les professionnels du logement social, qui conduit à une focalisation des acteurs sur la notion de risque. L’extrait d’entretien placé en début de chapitre en rend compte. Comme dans le cas précédent, les risques associés aux attributions de logement (impayés de loyer, troubles de voisinage) sont renvoyés aux questions de peuplement. Dans les discours des acteurs, la maîtrise du peuplement émerge ainsi comme une solution face aux problèmes des gestionnaires : elle doit permettre de préserver le bon fonctionnement des quartiers, et de limiter les risques économiques et sociaux de l’attribution. Pour Thomas, directeur général de l’ESH de Grandeville, il s’agit de diversifier les profils des locataires pour faire en sorte que la résidence ne « bascule » pas, c’est-à-dire qu’une population ne soit pas surreprésentée par rapport aux autres. Ce « basculement » ou « déséquilibre » créerait des tensions au sein des immeubles qui causeraient le départ des ménages les plus stables. Il induirait également des difficultés au moment de la relocation des logements : le bailleur n’aurait alors d’autre choix que de sélectionner des candidats dont les profils seraient identiques à ceux de la population dominante. Il se couperait, ce faisant, d’un « réservoir de demandeurs » – pour reprendre l’expression du directeur général adjoint de l’OPH de Petiteville.

« Un point de vue de bon gestionnaire qui se dit finalement, si je fais ça, si je fais cette attribution, est-ce que je ne vais pas me mettre en risque d’une certaine façon, est-ce que je ne vais pas avoir trop d’une population ? Pas assez d’une autre ? Parce que tous mes gestionnaires, ils ont tous connu l’expérience qui est de dire j’ai un immeuble qui, à un moment donné, a un peuplement équilibré, pas équilibré, peu importe – de toute façon la notion de mixité, elle n’a jamais été parfaitement définie – ça fonctionne bien, et puis vous avez des départs ; vous avez une famille qui vient, puis une deuxième famille qui vient, puis au bout d’un moment, vous avez un certain nombre de familles... Ça pèse dans un immeuble [...] Et à un moment donné, vous basculez, c’est-à-dire que vous vous retrouvez dans la situation où pour attribuer votre logement, pour faire votre boulot de gestionnaire

qui est “*mon immeuble ne doit pas être vide, je dois mettre quelqu’un*“, ben finalement vous prenez quelqu’un qui ressemble aux gens qui y sont déjà. Vous ne faites plus de mixité. Vous vous retrouvez à un moment donné dans une situation où vous n’avez plus le choix » (Thomas, directeur général de l’ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Ces considérations mêlent des arguments commerciaux et gestionnaires. Elles sont récurrentes sur le terrain et circulent dans les entretiens. « *Nous, on essaie d’avoir une mixité* », il faut « *éviter de mettre des personnes fragiles sur des secteurs difficiles* », affirme ainsi Bahia, chargée de mission politique d’attribution au sein de l’OPH de Grandeville¹. Pour Grégory, directeur général de cet office, l’attribution des logements sociaux doit être orientée de manière à positionner les familles les plus précaires dans des secteurs suffisamment attractifs, capables d’« *absorber les difficultés sociales* ». Le but est de ne pas concentrer la pauvreté dans les segments les plus disqualifiés du parc. Pour cela, les chargés d’attribution doivent tenir compte de la « *capacité d’accueil* » des quartiers.

« On a des orientations d’attribution qui visent notamment à dire si on veut accueillir les publics les plus fragiles, ça veut dire qu’il faut ouvrir la capacité d’accueil de nos secteurs les plus attractifs parce que sinon on va concentrer les plus fragiles dans les secteurs les moins attractifs et donc à un moment, pour résoudre cette équation, il ne s’agit pas de protéger les secteurs attractifs des ménages les plus fragiles, mais au contraire de déterminer quelle est leur capacité d’accueil » (Grégory, directeur général de l’OPH de Grandeville, 27/10/2014).

De façon comparable, l’ESH de Petiteville identifie des « *points de vigilance* » dans ses attributions. Partant du constat que la part des ménages actifs a diminué parmi les nouveaux entrants, elle fixe comme ligne directrice à ses agents de terrain de « *maintenir les équilibres entre chaque catégorie pour préserver les équilibres de territoires* »². L’ensemble des cadres de l’entreprise adhère au principe de mixité sociale qui sous-tend cet objectif. Ici comme sur les terrains précédents, la vigilance au peuplement est opposée au remplissage. Cette pratique, qui consiste à sélectionner les candidats sans tenir compte de l’occupation sociale des résidences, est renvoyée aux objectifs économiques de l’activité : relouer au plus vite pour résorber la vacance. Dans les discours de mes enquêtés, le remplissage est fustigé au profit de la maîtrise du peuplement. Comme indiqué dans le chapitre 3, « *bien louer* » est présenté comme une bonne façon d’exercer son métier : c’est une compétence à part entière du gestionnaire HLM, qui seul connaît l’occupation sociale des résidences et les caractéristiques des dossiers suivis.

« L’expérience nous montre que si l’on ne brasse pas les profils on va avoir des usages qui ne sont pas conformes en fait à la structure du bâti. Trop de familles avec beaucoup d’enfants notamment dans les grandes tours... » (Monique, directrice de la clientèle, ESH de Petiteville, 13/11/2013).

¹ Entretien avec Bahia, chargée de mission politique d’attribution, OPH de Grandeville, 11/02/2015.

² Bilan de la commission d’attribution de logement de l’ESH de Petiteville, 2013.

« Il faut faire attention à ne pas fragiliser les entrées... Au bon équilibre [...] Elles [*les conseillères commerciales*] doivent veiller à ce que ce soit bien loué, aussi bien pour les clients que pour nous quoi ! Voilà. Et trouver la bonne adéquation avec la bonne occupation. Parce qu'elles savent qu'après il y a des questions d'image, qu'il y a des gens qui vont partir, enfin après ça dépend de plein de choses. Il faut que je veille toujours à mon équilibre. Je préserve la tranquillité et je pense aussi aux intérêts du client en le préservant d'une fragilité quelconque... » (*Agnès, responsable de l'agence F1, ESH de Petiteville, 23/01/2014*).

« On évite de faire du remplissage donc sur un secteur comme D* [*quartier en zone urbaine sensible*], on essaie de trouver des demandeurs avec des ressources, c'est compliqué. Mais on évite le remplissage. Pourquoi ? Parce que comme je vous le disais, après c'est des problèmes à gérer en impayés notamment. Ce n'est pas l'idéal » (*Laurent, responsable de l'agence F2, ESH de Petiteville, 21/01/2014*).

Au-delà des gestionnaires HLM, ce positionnement est partagé par les élus locaux. Clotilde est adjointe au maire en charge de l'enseignement et de la jeunesse à Petiteville depuis 2008. Elle représente la ville au sein de la commission d'attribution de l'ESH F. Pour elle, la politique d'attribution doit permettre de « *faire de la mixité et d'arrêter les ghettos* », car les regroupements de populations défavorisées contribueraient à faire émerger des normes spécifiques qui freineraient leur intégration. « *On a envie d'une intégration et ce n'est pas en restant entre eux qu'on intégrera...* », poursuit-elle¹. Ponctuellement, les élus émettent des vetos à l'encontre des dossiers qu'ils jugent problématiques, le peuplement pouvant être un motif de refus pour une candidature². Enfin, la vigilance au peuplement peut être suscitée par les plaintes des locataires. Les sollicitations sont en effet nombreuses à Grandeville comme à Petiteville.

« On se fait allumer. Moi, quand je vais dans certains quartiers, les anciens ils me disent « *mais qui vous nous mettez maintenant ?* » Je dis « *mais vous parlez de quoi ?* » « *Ah vous savez très bien* ». « *Bien non, je ne sais pas, vous parlez de quoi ?* » « *Ah vous savez bien, ils ne sont quand même pas comme nous* » [*rires*] » (*Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014*).

« Moi les gens... Tout le monde est pareil mais à un moment donné... Ils se sont attribués... J'ai reçu des courriers, parfois tu te dis qu'il faudrait même les consulter avant de loger quelqu'un... « *Oui, on a appris que le logement allait à... Merci de bien vouloir...* » « Alors ça, ça me met en forme ! Non... Mais on essaie quand même de préserver la tranquillité et ça je pense qu'on est une majorité à le faire » (*Agnès, responsable de l'agence F1, ESH de Petiteville, 23/01/2014*).

Ces plaintes sont exprimées par courriers ou lors des rencontres avec les professionnels du logement social : visites de patrimoine – la direction peut être interpellée par des locataires mécontents – ou rendez-vous avec les agents de terrain. Ci-dessous, un extrait de mon journal de terrain montre comment une rencontre entre un locataire et son conseiller commercial pour

¹ Clotilde, élue et administratrice au sein de la CAL de l'ESH de Petiteville, 07/03/2014.

² cf. chapitre 3 de la thèse.

le traitement d'une demande de mutation peut déboucher sur l'expression de plaintes individuelles à l'encontre du voisinage.

Journal de terrain n°12, ESH de Petiteville, agence du centre-ville, mardi 7 janvier 2014, après-midi

Il est 15h. Corinne [*conseillère commerciale*] reçoit Madame K, une locataire qui vit depuis plus de trente ans dans les grands ensembles situés à FC* [*nom du quartier*] près de la gare de Petiteville. Elle vient pour une demande de mutation. Elle a refusé la première proposition qui lui a été faite au motif que le logement est trop éloigné des bus qu'elle doit prendre pour aller travailler. Elle explique à Corinne qu'elle ne peut plus déménager du fait de la maladie de sa belle-fille. Dans la suite de l'entretien, la locataire fait part des nuisances qu'elle subit de la part de son voisinage. Elle se plaint du "*bruit des ados au-dessus de sa tête*", de la machine à laver qui tourne à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, et de la chaîne stéréo mise trop forte : "*On se croirait en discothèque ! Vous devriez mettre un règlement là-dessus*". Elle ajoute : "*Ça s'est calmé, donc ne faites rien pour le moment mais vous imaginez pour ceux qui dorment, ceux qui travaillent. Il n'y a plus aucun respect*". Notant que la famille est africaine, elle déplace ensuite son discours sur les Africains. Elle commence par fustiger leurs modes de vie – "*ils sont bruyants*", "*je n'ai rien contre eux, ce n'est pas du racisme mais c'est leurs façons de vivre*" - avant de déplorer le fait qu'ils sont de plus en plus nombreux dans le quartier – "*quand je dis que j'habite à FC*, on me dit que j'habite dans le quartier noir*" -, de critiquer les modes d'attribution du bailleur – "*vous mettez n'importe qui !*", "*ça s'est dégradé depuis dix ans. Ils nous ont mis un, deux, puis tous les cas sociaux, bruyants qui font le bordel*" - et de regretter le temps des débuts – "*ça fait trente ans que j'habite là. Avant, il n'y avait pas de bruit. Tout le monde travaillait et il fallait montrer patte-blanche pour y aller ! Moi, je travaillais chez un dentiste, j'ai eu ce logement parce que je connaissais quelqu'un*", "*j'ai connu l'apogée de FC*, maintenant c'est invivable*". Ce n'est qu'à la fin de l'entretien qu'elle revient sur sa demande de mutation : "*il va quand même falloir que vous me trouviez un petit logement calme, avec moins d'Africains*". En guise de réponse, Corinne lui assure qu'elle essaie de ne pas mettre trop d'Africains sur son secteur.

Les pratiques des bailleurs sont ici ciblées car elles seraient à l'origine des changements constatés dans la composition sociale du quartier. « *Vous nous mettez n'importe qui !* » est une phrase qui revient très régulièrement dans les propos des locataires. Le cadre de l'entretien dont je viens de rendre compte s'est donc trouvé déplacé au fil de son avancement : d'abord centré sur la demande de mutation, il s'est ensuite focalisé sur la sociologie de l'immeuble habité. La rencontre entre l'agent et la locataire engage également un processus de montée de généralité. Si elle part de considérations sur une personne bien identifiée (la voisine), c'est progressivement l'ensemble du groupe dont celle-ci est supposée faire partie et qu'elle représente (dans la perception de la locataire) qui est ciblé (« *les Africains* », « *les Noirs* »). Les jugements relatifs à la couleur de peau sont imbriqués dans des considérations sur l'appartenance de classe : l'arrivée de populations noires dans le quartier est associée à la paupérisation de la cité et au relogement, jugé fréquent, de « *cas sociaux* ». Ces réactions invitent le bailleur à prendre en compte de façon plus systématique les enjeux de peuplement. Elles sont autant de contraintes qui pèsent sur les organismes et les poussent à développer des stratégies de peuplement. Ils n'ont parfois d'autre choix que de les prendre en compte pour limiter les refus « *boîtes aux lettres* » des candidats : « *Tous les gens que vous faites venir pour visiter le logement, ils*

arrivent, ils regardent la boîte aux lettres, et ils vous disent “non mais moi je ne vais pas venir habiter ici“. Vous ne pouvez pas lutter contre ça », explique ainsi Thomas, directeur général de l’ESH de Grandeville. L’enjeu est également de préserver le calme dans les immeubles afin de limiter les conflits et d’éviter les départs. Au bout du compte, les métamorphoses du peuplement, la prise de conscience des risques qui leur sont associés et les nombreuses réactions qu’elles suscitent de la part des élus et des locataires placent les enjeux de peuplement au centre des réflexions des bailleurs. Pour autant, et contrairement aux cas d’étude précédents, ces discours ne débouchent pas sur la construction de règles de peuplement.

2) L’absence paradoxale de règles de peuplement

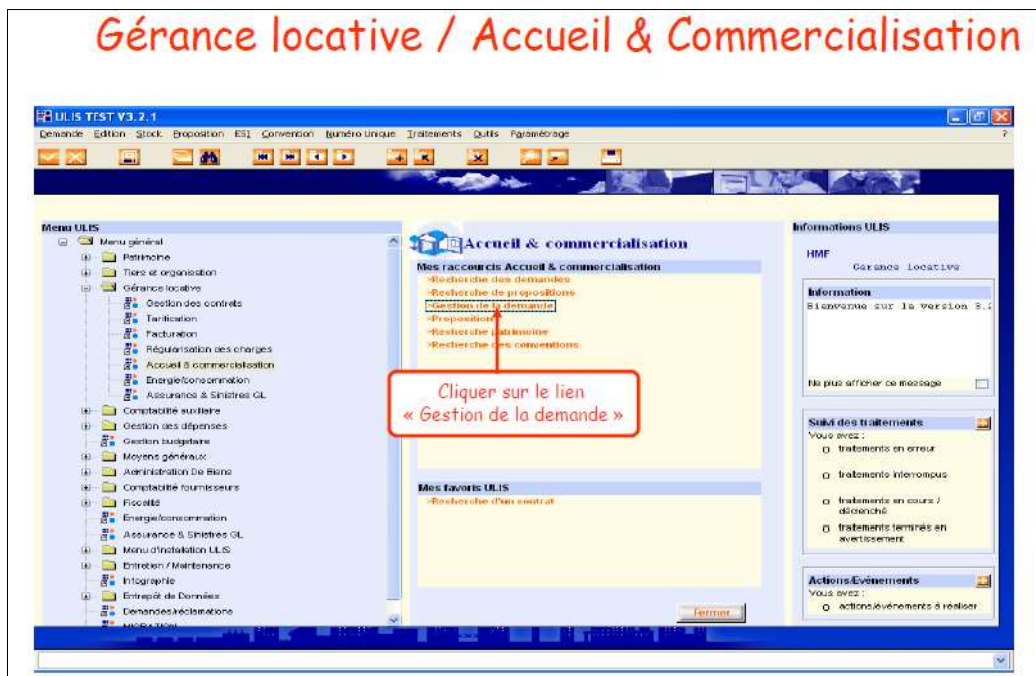
« Aujourd’hui nous, on a ça exclusivement [*elle montre sa pochette avec le document “les orientations de la société“, le règlement intérieur des commissions d’attribution et les procédures à suivre*], c’est-à-dire un règlement d’attribution des logements qui comme vous le voyez date de juillet 2003. On se base exclusivement là-dessus. Bon, il y a des choses que l’on rajoute au fur et à mesure, où le conseil d’administration fait des changements au niveau de la proposition des commissions, mais dans les grandes règles de procédure, il n’y a rien de changé depuis. Donc on regardera tout à l’heure, c’est relativement léger, on va dire, et il n’y a pas très clairement de procédures liées à l’égalité de traitement. On nous dit, il faut attribuer en priorité de thème comme cela. Enfin, il y a plusieurs critères de priorité, mais il y a des critères qui se mélangent... » (*Isabelle, responsable de l’agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2012*).

La présence prolongée sur le terrain m’a permis d’accéder à l’ensemble des procédures et des documents qui se rapportent au tri et à la sélection des demandeurs. L’enquête met ainsi en évidence deux modalités d’encadrement des attributions. La première est d’ordre technique. Elle concerne les méthodes de travail des agents et porte principalement sur le fonctionnement concret des outils informatiques. Ceux-ci prennent la forme de captures d’écran (document 4.1) ou de schémas (document 4.2), qui décrivent précisément les étapes à suivre pour enregistrer les demandes, rechercher les candidats, faire des propositions de logement et notifier l’avancement du traitement du dossier depuis son dépôt jusqu’à son enregistrement pour le passage en commission. Ces documents existent dans tous les organismes HLM¹. Accessibles depuis les postes informatiques des *street-level bureaucrats*, ils constituent un outil de formation.

¹ On en trouve d’autres exemples dans les organismes où existent des règles de peuplement comme à Miville : cf. chapitre 5 de la thèse.

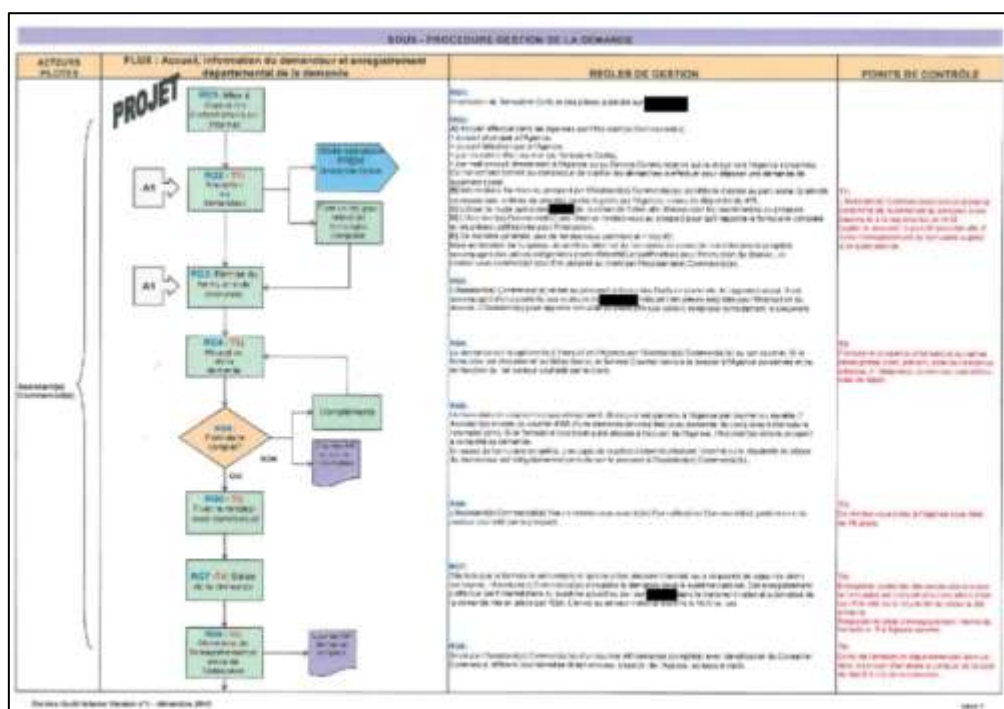
Document 4.1. Extrait des procédures de saisie des demandes de logement, ESH de Grandeville

L'ESH de Grandeville a mis en place plusieurs modules – par exemple : saisie d'une demande, création d'une proposition ou commission d'attribution. Chacun d'eux décrit précisément les étapes que les agents HLM doivent suivre pour effectuer leur travail de tri et de sélection des candidats.



Document 4.2. Extrait des procédures de gestion de la demande, ESH de Petiteville

Au moment de l'enquête, l'ESH de Petiteville et son service d'audit interne élaborent des procédures de gestion de la demande. Encore à l'état de projet, elles ont pour but de rappeler à chaque assistant commercial (accueil) et à chaque conseiller les étapes à respecter depuis le dépôt du dossier CERFA.



D'autres procédures portent sur les orientations stratégiques des politiques d'attribution. Elles définissent les principes et les objectifs de l'organisme. Par obligation légale, chaque bailleur possède un règlement intérieur de sa commission d'attribution, qui rappelle les dispositions du Code de la construction et de l'habitation : les conditions du quorum, les modalités de désignation du président, la composition, la périodicité, le lieu et le fonctionnement de la commission, ainsi que les modalités principales de priorisation des candidatures. Les tableaux 4.2 en offrent une vision synthétique.

Tableaux 4.2. Les critères de priorité des commissions d'attribution de logements¹

**ESH de Grandeville
Conseil d'administration de décembre 2010
Pas de système de cotation de la demande**

-
- 1) Demandeur en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap.
Demandeur mal-logé, défavorisé ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à sa condition d'existence.
Demandeur hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition.
Demandeur mal-logé reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.
Demandeur connaissant des difficultés économiques et sociales, visé dans l'accord collectif intercommunal ou départemental d'attribution.
Demandeur visé au Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
Demandeur dont la candidature n'a pas été examinée dans le délai fixé par l'arrêté préfectoral dans le département.
 - 2) Demandeur déjà locataire de la société, notamment pour permettre une meilleure adéquation entre le logement occupé et la taille et la composition du ménage ou l'état de santé des personnes, dans le respect des contingents.
 - 3) Demandeur ayant un besoin urgent de logement lié à la réalisation d'une opération d'urbanisme.
 - 4) Demandeur recherchant un rapprochement du lieu de travail ou des équipements correspondants aux besoins du ménage.
 - 5) Demandeur qu'un nouvel emploi conduit à changer de résidence.
 - 6) Demandeur souhaitant se rapprocher d'un membre de sa famille.
 - 7) Demandeur dont la demande est la plus ancienne.
-

**OPH de Grandeville
Conseil d'administration de mars 2014
Système de cotation de la demande depuis le milieu des années 2000**

Ancienneté de la demande.
Le logement actuel du demandeur (locataire HLM, locataire dans le parc privé, résidence sociale ou foyer, sans abri, dans un squat, etc.).
Motif de la demande (sans logement ou hébergé dans un logement temporaire, démolition, logement non décent, en procédures d'expulsion, violences familiales, etc.).

¹ D'après les règlements intérieurs des commissions d'attribution des trois organismes étudiés dans ce chapitre.

ESH de Petiteville
Conseil d'administration de février 2004
Pas de système de cotation de la demande

Situation d'urgence (violence, hébergement d'urgence, séparation, mutation professionnelle).
 Accompagnement dans le cadre du Plan de Renouvellement Urbain.
 Adéquation typologie/composition familiale.
 Niveau de ressources.
 Dossier d'un cotisant ou non.
 Famille en sur- ou en sous-occupation du logement.
 Accompagnement dans le cadre d'une mutation sociale.
 Ancienneté de la demande.
 Accompagnement dans un parcours résidentiel.

L'ESH de Grandeville

Le règlement intérieur de la commission d'attribution de l'ESH définit sept critères de priorité hiérarchisés. Cette hiérarchisation les rend *a priori* suffisamment contraignants pour limiter les possibilités de choix en commission : ils rendent prévisible la décision finale et produisent du consensus. Par exemple, lorsque deux candidats positionnés sur un même logement sont dans des situations d'urgence équivalentes, hébergés ou mal-logés, il est prévu que d'autres considérations comme la composition familiale ou la date d'ancienneté de la demande soient prises en compte. De même, d'après les règles énoncées par le bailleur, une personne hébergée est nécessairement prioritaire par rapport à une personne déjà locataire dans le parc social, sauf si cette dernière est en situation de handicap et que le logement proposé est situé au rez-de-chaussée. Les candidatures jugées non prioritaires représentent 58% des refus d'attribution formulés pendant l'enquête (tableau 4.3).

Tableau 4.3. L'issue des commissions d'attribution de l'ESH de Grandeville¹

Attributions réalisées	64 (46%)
Refus d'attribution	77 (54%)
Motifs de refus	
Candidature non prioritaire	44 (58%)
Refus du candidat/ sans suite	28 (37%)
Dossier non conforme (dépassement des plafonds de ressources, pièces manquantes)	5 (7%)
Dossiers présentés en commission d'attribution	139 (100%)

En commission d'attribution, les discussions sont peu nombreuses ; les décisions sont prises rapidement. Sur les cent trente-neuf dossiers examinés pendant l'enquête, seule une dizaine d'entre eux a cristallisé des désaccords. Ces conflits surgissent lorsqu'il est question de dossiers strictement identiques : « *Voilà on présente les deux dossiers : ressources identiques,*

¹ Observations réalisées entre février et mars 2011 au sein de la commission d'attribution de l'ESH de Grandeville.

priorités pareil... Qu'est-ce qu'on fait ? », interroge ainsi Léa, responsable de l'agence B2¹. Les conflits émergent aussi lorsque des critères de nature différente entrent en tension : par exemple, l'entreprise fixe à ses agents des objectifs annuels en matière de mutations. En fonction du taux de réalisation de cet objectif, une mutation pourra être jugée prioritaire face à la candidature d'une personne hébergée. C'est ce qu'explique Sophia, responsable de l'agence B4, dans l'extrait d'entretien ci-dessous.

« On a un règlement d'attribution. La difficulté aujourd'hui de suivre le règlement d'attribution, c'est que l'on a des objectifs qui sont différents de notre règlement d'attribution. Par exemple, dans le règlement intérieur, le critère un, ce sont les familles sans logement, genre hébergées tout ça ; le deux ce sont les mutations. Sauf que nous on a un objectif de mutation donc on priorise les mutations avant de prioriser les familles sans logement, j'ai envie de dire.

Quand vous avez un hébergé et une mutation, vous prenez la mutation ?

Aujourd'hui sincèrement, je n'ai pas eu ce cas-là en attribution. Mais si demain j'ai ce cas-là, ça va dépendre où j'en suis dans mes objectifs et où en est ma famille... » (*Sophia, responsable d'agence, agence B4, ESH de Grandeville, 23/03/2011*).

De l'aveu des professionnels, ces tensions demeurent toutefois extrêmement rares. Le choix des candidats, réalisé en amont de la commission d'attribution, permet de neutraliser ces conflits. La présélection des dossiers constitue, de ce point de vue, une étape cruciale du processus d'attribution. Pourtant, l'enquête montre que la direction ne définit pas les conditions de ce tri : « *La commission c'est cadré, mais pas ce qu'il y a avant* », reconnaît le directeur général de l'entreprise². Leila, chargée de gestion locative au sein de l'agence B3, souligne également l'importance de ses marges de manœuvre.

« C'est peut-être notre politique d'attribution qui ne va pas, dans le sens où notre politique d'attribution. On a des critères d'attribution... Mais avant, on a le champ libre ! Foncièrement, vous prenez qui vous voulez quand vous faites votre stock. Le règlement d'attribution, c'est au moment de la commission d'attribution. Il ne dit rien sur ce qu'il se passe avant, sur quand je prends ma souris et que je vais choisir, je choisis qui je veux ! » (*Leila, chargée de gestion locative, ESH de Grandeville, agence B3, 23/03/2011*).

Un second document intitulé « *Orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'attribution des logements* » énonce les grands principes de la politique d'attribution. Surnommé « *la bible* » par l'une de mes enquêtés, il est un document de référence pour l'ensemble des gestionnaires de l'entreprise. Il se caractérise néanmoins par de nombreuses imprécisions. Comme le souligne Isabelle dans l'extrait d'entretien placé au début de ce paragraphe, il conserve le caractère flou et ambigu du cadre juridique et réglementaire des attributions. En particulier, les ambivalences du principe de mixité sont maintenues : l'usage du terme « *diversité sociale des résidences* » en rend compte.

¹ Entretien avec Léa, responsable de l'agence B2, ESH de Grandeville, 02/02/2011.

² Entretien avec Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011.

Document 4.3. Extrait des « Orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'attribution des logements », ESH de Grandeville

Principes généraux

Cette politique s'inspire des principes suivants :

Le respect des textes de lois et règlements en vigueur exige de prendre en compte la diversité de la demande constatée localement et de favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

Une attention particulière doit être accordée aux locataires en place. Il s'agit de satisfaire les besoins de mutations, de décohabitation par une politique active d'échanges, à chaque fois que cela est possible.

Une attitude d'accueil doit prévaloir vis-à-vis des candidats : l'instruction des dossiers de demandes selon les divers critères réglementaires doit être complétée par un contact direct avec les candidats à l'occasion de l'examen des candidatures.

Concilier les intérêts et préoccupations légitimes des différents partenaires : réservataires, collectivités territoriales, État, tout en respectant les conventions liant la société à l'ensemble des dits partenaires.

Objectifs

La politique d'attribution doit concilier six objectifs :

Favoriser la satisfaction des locataires en adaptant taille des logements et taille des ménages, notamment pour les familles déjà locataires de la société.

Maîtriser l'accueil des différentes populations, notamment les plus défavorisées, rechercher une diversité sociale des résidences.

Favoriser l'égalité des chances entre les demandeurs.

Contribuer à l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs.

Prévenir les conflits de voisinage et favoriser la bonne cohabitation des populations logées.

Limiter les risques d'impayés de loyer en adaptant le logement proposé aux ressources du demandeur.

L'atteinte de ces objectifs nécessite également que l'ensemble des réservataires soient associés à ces objectifs, dans le cadre d'une démarche concertée se traduisant notamment par, le cas échéant, la déclinaison d'orientations d'attribution par résidence, des modes de fonctionnement spécifiques concernant l'orientation des candidatures, une relocalisation ou des échanges de réservations.

Ainsi, les commissions d'attribution de logement font l'objet d'un encadrement strict fondé sur des critères hiérarchisés qui rendent leur issue prévisible. Cet encadrement contraste avec le moment de la présélection qui demeure faiblement régulé par l'organisation, malgré la place centrale qu'il occupe dans le processus d'attribution. Le bailleur ne tranche donc pas véritablement les incertitudes du législateur¹ : il laisse aux agents de terrain le soin de définir en pratique leurs propres critères de tri et de sélection des locataires. Il reporte, ce faisant, la responsabilité de la décision sur les chargés de gestion locative et leurs responsables d'agence. Ce positionnement est appuyé par l'idée que les attributions de logements doivent être gérées au niveau local par ceux qui connaissent le mieux les quartiers et les immeubles. Les membres de la direction interviennent finalement très peu dans la chaîne d'attribution et n'énoncent pas de règles de peuplement : *« Je n'assiste pas aux commissions d'attribution. C'est en ça qu'en tant que directeur de la clientèle je dis ne pas avoir un rôle très important dans l'attribution. Mis à part via la procédure [modes opératoires techniques] et puis les orientations »*, explique

¹ Cf. chapitre 1 de la thèse.

Alexandra, directrice de la clientèle de l'ESH de Grandeville¹. Ce point de vue est supporté par un modèle organisationnel territorialisé appuyé sur des agences autonomes².

L'OPH de Grandeville

L'office de Grandeville se caractérise de son côté par un ensemble de procédures qui confère un aspect relativement cadré au processus d'attribution. En particulier, une grille de cotation de la demande organise la file d'attente à l'entrée du parc social. Elle prend en compte trois critères principaux : l'ancienneté de la demande, les caractéristiques du logement actuel et le motif de la demande. Chaque critère rapporte au candidat un certain nombre de points, allant de 20 à 100. Ces cotations figurent sur les fiches de présentation des CAL (document 4.4) et structurent l'ordre d'examen des dossiers. Le *scoring* n'est pas un instrument de peuplement au sens où il n'intègre pas de données sur l'occupation sociale des résidences. Son objectif n'est pas d'agir sur la répartition spatiale des populations, mais de classer et de hiérarchiser les demandeurs. Cela dit, l'organisme n'est pas aveugle aux enjeux de peuplement. Le principe de mixité sociale est mentionné dans le règlement intérieur de la commission d'attribution de logement : « *Dans un objectif de mixité sociale, elle [la commission d'attribution] veille à l'équilibre de peuplement de l'immeuble ou du quartier, surtout si celui-ci connaît des difficultés particulières* »³. De la même manière, un document de formation mis à disposition des chargés d'attribution mentionne comme objectif du métier : « *Veiller aux équilibres d'occupation sociale et aux objectifs économiques de réduction de la vacance et des délais de relocation* »⁴. Des synoptiques d'occupation ont également été élaborés pour caractériser le peuplement de l'office (document 4.5). Le document réalisé en 2009 par un cabinet de conseil a été remis à jour en 2012 à partir des données de l'enquête OPS⁵. Mobilisé en commission, il servait exclusivement à ses administrateurs et n'était pas directement utilisé au moment du tri des candidats par les *street-level bureaucrats*. Il comportait des appréciations relatives à la capacité d'accueil des quartiers et pouvait orienter les décisions de la CAL. Ce travail a été

¹ Entretien avec Alexandra, directrice de la clientèle de l'ESH de Grandeville, 01/03/2011.

² Au moment de l'enquête, le directeur général et son adjointe en charge de la clientèle cherchent néanmoins à refonder les procédures d'attribution de l'organisme. L'objectif est double. Il s'agit, d'une part, d'homogénéiser les pratiques des agents de terrain ; d'autre part, de limiter les risques pour le demandeur sur le plan des discriminations et des inégalités de traitement. Suite à un audit réalisé en 2008 et à l'identification de « *zones de risque* » dans le processus d'attribution, l'entreprise cherche à mettre en place un nouveau cadre « *qui soit sécurisant pour les professionnels et l'entreprise* » : « *J'ai besoin d'un document avec quelques grands traits qui me permettra ensuite de définir des priorités d'actions. En termes de plans d'actions pour améliorer les choses, il y a des actions qui s'appliqueront partout parce que la problématique est la même partout, et il y a des actions qui ne s'appliqueront pas partout, parce que de toute façon le contexte n'est pas le même partout* » (Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011).

³ Règlement intérieur de la commission d'attribution de logement de l'OPH de Grandeville, mars 2014.

⁴ Document de formation des chargés d'attribution « *Le sens et la finalité du métier « chargé d'attribution » au sein de l'office* », OPH de Grandeville, 26/05/2014.

⁵ L'enquête sur l'occupation du parc social a été créée en 1996. Tous les deux ans, les organismes HLM ont obligation légale de communiquer au représentant de l'État, dans chaque département, des renseignements statistiques sur les caractéristiques démographiques, économiques et sociales des occupants du parc HLM.

amorcé au début des années 2000 dans le cadre d'une collaboration avec le sociologue Michel Bonetti. En juin 2001, ce dernier remettait à la direction de l'office un document intitulé « *Recommandations pour orienter la politique d'attribution des logements* » dans lequel il invitait le bailleur à prendre en compte le peuplement dans la définition de ses politiques d'attribution. Il recommandait de « *préserver les équilibres résidentiels* » en privilégiant les ménages stables dans les quartiers en difficulté et en favorisant le relogement des populations précaires dans des secteurs favorisés (document 4.4). C'est ce que le directeur général de l'office appelle « *la doctrine Bonetti* »¹. Ces réflexions ont ensuite été prolongées avec le cabinet de conseil Habitat et Territoires Conseils, chargé de définir des chartes d'attribution.

« Au sein de la structure, alors pas [organisme A] parce qu'on est le résultat de la fusion, mais au sein de [nom de l'ancien organisme principal, avant la fusion], ils ont commencé à travailler avec Barbara Allen² sur les questions d'objectivation du peuplement, et donc avec des choses qui vont assez loin, avec des grilles, des synoptiques d'occupation [document 4.5] pour permettre aux chargés de clientèle de voir assez rapidement sur un certain nombre d'opérations clé qui est où et qui habite où, donc ça c'était un élément, et puis ensuite, progressivement, des orientations d'attribution qui ont été travaillées plutôt après avec Habitat et Territoires Conseils, par ensemble résidentiel, et enfin un outil de cotation de la demande qui lui est actualisé quasiment chaque année par la commission d'attribution et qui vise à faire du *scoring* pour être très clair, mais ce *scoring*, celui-ci, ça fait une dizaine d'années que c'est en place » (Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014).

Document 4.4. Recommandations pour orienter la politique d'attribution des logements, OPH de Grandeville

Dans le document remis par le sociologue Michel Bonetti à la direction de l'OPH de Grandeville en juin 2001, onze recommandations sont formulées au sujet des politiques d'attribution. Les enjeux de peuplement sont au centre de ces propositions.

- Réduire la proportion de familles nombreuses dans les bâtiments où sont concentrés les grands logements : on sait que l'entassement de familles nombreuses dans certains bâtiments où sont concentrés les grands logements accroît les problèmes de cohabitation et les dégradations des parties communes. L'entassement de familles nombreuses dans les tours est une aberration, car les enfants ont besoin d'espace à proximité immédiate des logements.
- Tenir compte du degré de tolérance des habitants du quartier et des différentes allées : le degré de tolérance des habitants à l'égard des étrangers, des familles nombreuses ou des familles en difficulté varie selon les quartiers mais aussi selon les allées. Il importe donc de tenir compte de ces degrés de tolérance dans les attributions.
- Éviter la concentration des familles d'origine étrangère ou des familles en difficulté dans un bâtiment : nous ne faisons que rappeler un principe que tout le monde connaît, à savoir qu'il faut éviter de concentrer les familles d'origine étrangère ou les familles en difficultés dans certains bâtiments ou certaines allées, de manière à éviter la stigmatisation de ces espaces et de leurs habitants.
- Tenir compte de « l'ambiance urbaine » des bâtiments dans les attributions : certains ménages aiment habiter des tours quand elles offrent une belle vue, d'autres ne le supportent pas. Des familles aiment être à proximité des services du quartier, des aires de jeux ou des équipements sportifs, qui sont des lieux animés et souvent bruyants,

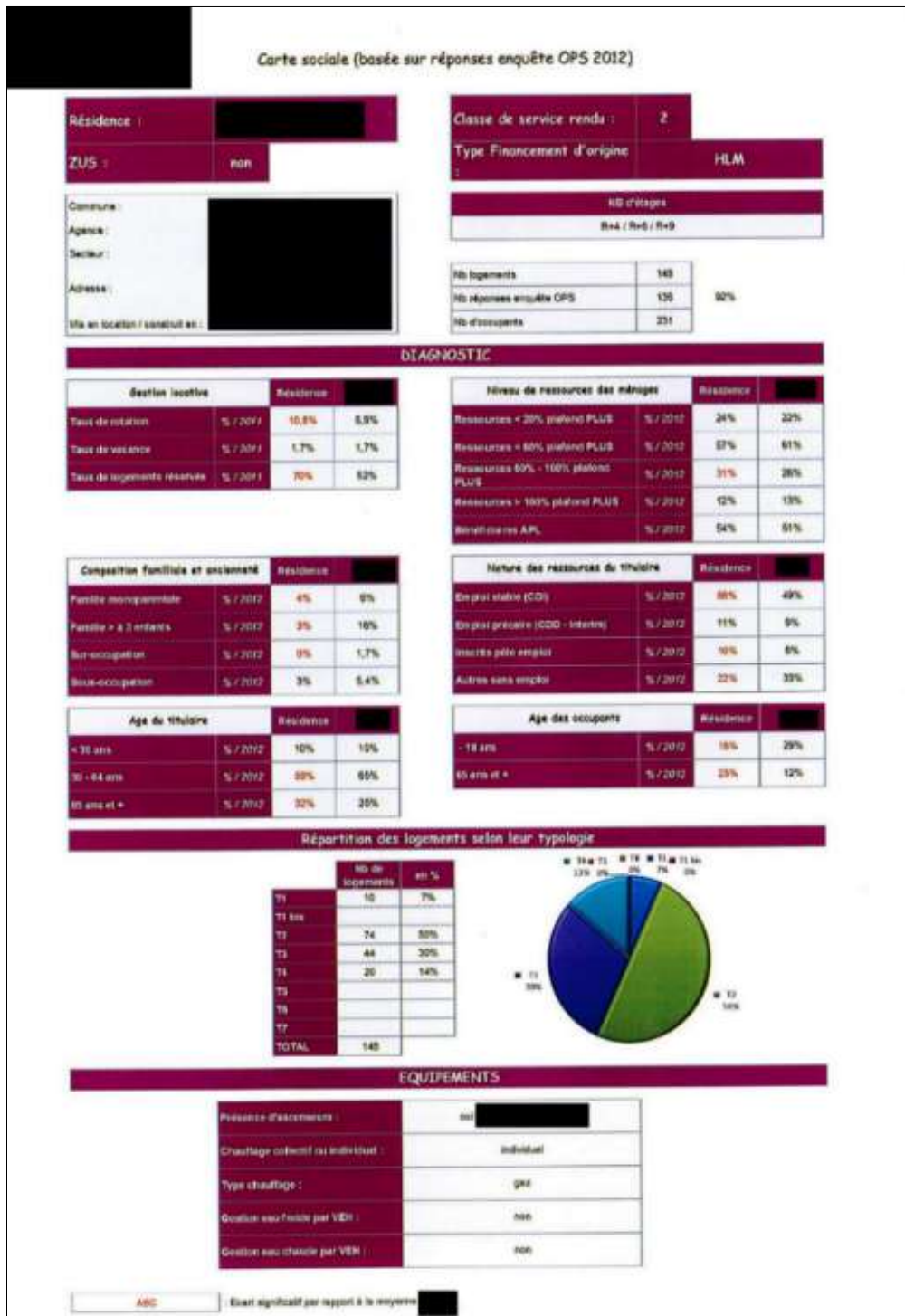
¹ Entretien avec Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014.

² Barbara Allen est psychosociologue. Elle a été directrice de recherches et responsable du Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative fondé avec Michel Bonetti, également sociologue.

alors que d'autres préfèrent des zones plus calmes, voire relativement isolées, car elles désirent être plus tranquilles.

- Être vigilant dans l'attribution des logements en rez-de-chaussée en évitant de reloger des habitants fragiles : les habitants fragiles psychologiquement sont souvent la cible privilégiée des jeunes délinquants. Ils se font dominer par les jeunes, qui de ce fait envahissent les halls contigus à leurs logements, rendant la vie difficile à l'ensemble des locataires de l'entrée.

Document 4.5. Les synoptiques d'occupation, OPH de Grandeville



L'enquête ethnographique montre néanmoins que ces dispositifs orientent peu les pratiques d'attribution. Contrairement à ce qui a été observé à Miville, la grille de cotation est peu utilisée au quotidien. En effet, depuis la mise en place du fichier commun de la demande en 2012¹, les agents utilisent simultanément deux progiciels pour traiter les demandes de logement. Le premier est ancien : il a été élaboré par le bailleur et intègre le système de *scoring* créé en interne. Le second est plus récent : il a été mis en place chez tous les bailleurs sociaux du département lors du développement du fichier commun et ne permet pas de calculer les cotations². Or, la plupart des chargés d'attribution travaille à partir du progiciel inter-bailleurs. De leur point de vue, l'outil est plus ergonomique et les demandes y sont mieux actualisées, ce qui facilite considérablement le travail de recherche des candidats et le rapprochement offre / demande. « *Le scoring, personne ne s'en sert* », affirme ainsi Ludivine, nouvelle responsable d'agence à Grandeville³. « *Il y a quelques critères, voilà c'est les mêmes pour chaque dossier, il y a une cotation en face, et ça sort. Sauf qu'on n'en parle jamais en CAL !* », confirme l'une de ses collègues⁴. Au final, cet instrument est moins utilisé pour trier les candidats que pour préparer les commissions d'attribution. Le nombre de points inscrits sur chaque fiche CAL doit en effet être suffisamment élevé pour ne pas éveiller les soupçons des administrateurs. De ce point de vue, il s'agit moins d'un critère de hiérarchisation des demandes que d'un moyen pour la direction de l'office de s'assurer que les demandes les plus anciennes sont bien satisfaites en priorité. L'enquête montre, par ailleurs, que les scores des candidats ne sont commentés que de façon ponctuelle en commission d'attribution. La cotation est conçue comme un outil d'aide à la décision, « *un simple indicateur* », affirme la responsable de l'agence A2⁵. Si elle reste utile pour départager deux dossiers strictement identiques, elle ne comporte aucune dimension contraignante au moment du choix. Ce positionnement assumé par les administrateurs est rappelé lors de la première commission d'attribution de l'année.

Journal de terrain n°16, observation au sein de la commission d'attribution de logement de l'OPH de Grandeville, jeudi 8 janvier 2015

La commission d'attribution du 8 janvier 2015 est la première commission de l'OPH de Grandeville à laquelle j'assiste. Elle a lieu au siège de l'organisme et débute à 9h. Sylvie, directrice des relations clients et de la qualité de service, anime la réunion. Les trois responsables de territoire, la personne en charge de la location des logements PLS [prêt

¹ Un fichier commun de la demande locative a été créé au niveau du département au cours de l'année 2012. Il permet la mise en commun de l'ensemble des demandes de logement du territoire. Pour le candidat, il suffit désormais de déposer un seul dossier pour que celui-ci soit accessible à tous les bailleurs sociaux du département. Le dispositif est porté par l'État, la métropole, l'association départementale des bailleurs sociaux, le conseil général et les communes de l'agglomération, dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009.

² Sur la diversité des pratiques induite par l'utilisation simultanée de ces deux logiciels au guichet, cf. chapitre 6 de la thèse.

³ Entretien avec Ludivine, responsable de territoire, agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015.

⁴ Entretien avec Magali, responsable de territoire, agence A2, OPH de Grandeville, 26/01/2015.

⁵ Entretien avec Magali, responsable de territoire, agence A2, OPH de Grandeville, 26/01/2015.

locatif social¹] et les chargés d'attribution représentent également l'organisme. Quatre administrateurs prennent également place autour de la table. Cette commission d'attribution est la première de l'année. De nouveaux membres rejoignent l'équipe des administrateurs. Un vote est organisé pour réélire le président. Le fonctionnement de la commission est réexpliqué en début de réunion ; des explications et des mises au point sont réalisées tout au long des discussions sur les dossiers.

Les deux premières demandes examinées par la CAL sont positionnées sur un logement PLS de type 4 dans une commune peu attractive de l'agglomération. Le loyer est élevé (687 euros). La relocation est donc difficile : le logement est vacant depuis longtemps. La première candidate accepte le logement. Séparée depuis peu, elle reçoit des menaces de mort dans son quartier et souhaite s'en éloigner au plus vite. Madame est demandeur d'emploi. Elle touche 1 820 euros par mois de chômage et de prestations sociales. *“On est très loin des plafonds PLS”*, commente le président de la commission. Une autre administratrice souffle, avant de renchérir : *“C'est très problématique !”*. L'agent se justifie : *“Ce sont les seuls qui acceptent”*. Elle présente la deuxième situation : *“C'est une urgence, la famille est positionnée sur deux logements différents. Ce n'est pas non plus un profil PLS, mais elle a un peu de ressources quand même”*. Sylvie fait une première intervention sur les plafonds de ressources du logement social pour expliquer ce que signifie un « profil PLS » : *“Parfois, on n'arrive pas à louer aux plafonds PLS à cause de la localisation ou de l'attractivité du patrimoine. L'année dernière, on a cherché absolument des profils PLS et on a eu de la vacance”*. Le premier dossier examiné est finalement jugé non prioritaire. Il est placé en deux dans la file d'attente pour le logement. La cotation associée à son dossier est pourtant supérieure à celle de la deuxième demande (200 contre 145). Ce qui conduit l'un des administrateurs à préciser les conditions d'utilisation du *scoring* : *“La cotation ne prend pas en compte tous les critères. C'est surtout l'ancienneté de la demande. C'est un indicateur mais on ne la suit pas toujours !”*.

¹ Pour rappel, les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social sont destinés aux classes moyennes, le plafond de ressources exigé du locataire étant supérieur de 30% au plafond demandé pour un logement social classique (PLUS).

Document 4.6. Commission d'attribution et cotation de la demande, OPH de Grandeville

Commission d'Attribution des Logements Du 08/01/2015	
Organisée par : OPC	N°CAL : [REDACTED]
LOGEMENT PROPOSE:	
HP/N° porte : [REDACTED] - n° UG : [REDACTED]	
Locataire précédent : [REDACTED]	
Vacant au : 01/10/2014	
Adresse : [REDACTED]	
Type : TYPE 4 PLS	[REDACTED]
Etage : TROISIEME	Annexes (Terrasse, jardin...): N
SHAB : 80,03 M2	
LOYER net : 687,15€	Charges : 87,91€
LOYER+Charges : 775.06€ IND. GAZ	
DEMANDEUR : 1	
[REDACTED]	
N° demande organisme: [REDACTED]	Cotation : <u>200</u>
Enregistrée le : 14/08/2013	
N° Unique : [REDACTED]	
Motif de la demande : PROBLEME ENVIRONNEMENT	
Situation familiale : SEPAREE	
Statut d'occupation actuel : LOCATAIRE HLM	
Logé par : [REDACTED]	
DEMANDEUR	
Née le : 15/07/1966 , 48 ans	
CSP : DEMANDEUR D'EMPLOI	
Profession: ASSISTANTE MATERNELLE	
Ressources mensuelles: CHO 600€ + AF654€+ ASF 382€ +CP 185€	
RFR 2013 : 6373€	
Personnes à charge :	
[REDACTED]	né le 23/12/2004 CSP :
	16/11/1995
	12/12/1996
	04/05/2000
RAPPROCHEMENT OFFRE ET DEMANDE:	
Total des revenus : 1821€ RAV 1597.65€	
Estimation APL : 551,71€	
Taux d'effort : 12,27 %	
Total RFR : 6373€	Ratio RFR/plafond PLUS : 12.31 %
Garant : ☉	
COMMENTAIRES :	
DECISION CAL :	

Les synoptiques d'occupation n'ont pas non plus été actualisés depuis 2012. Comme le soulignent les deux extraits d'entretien suivants, ils ne sont utilisés ni par les membres de la commission d'attribution ni par les chargées d'attribution de l'office.

« À l'heure actuelle, on n'a pas une politique de peuplement qui est écrite. On a fait des fiches par résidence, mais c'était... Les fiches résidence, elles ont été réalisées quand... À la dernière enquête OPS, je crois que c'était en 2012. À la dernière enquête OPS, on avait fait des fiches de peuplement pour chaque résidence donc on savait quel était le profil des occupants en fait, au niveau ressources, typologie des ménages et puis il y avait une espèce de petits commentaires. Ça équivalait à une fiche de peuplement et les membres de la CAL travaillaient là-dessus lors des CAL, mais c'est vrai que c'est un outil qui n'a pas été remis à jour. Il aurait dû être remis à jour pour chaque.... Enfin, il devrait être remis à jour dès lors qu'on a une enquête OPS. Mais c'est un outil très lourd. Je veux dire ça avait été fait par un stagiaire, mais je pense que... c'est énorme quoi ! Une fiche par résidence voire une fiche par allée presque... » (*Bahia, chargée de mission politique d'attribution, OPH de Grandeville, 11/02/2015*).

« Donc l'outil qui est utilisé, c'est le *scoring*, mais en fait il y a aussi la politique d'attribution à proprement dite qui est un truc qui vraiment... Enfin je ne sais même pas si elle existe encore physiquement dans les trucs, mais il y avait toute une série de fiches qui existaient par résidences qui déclinaient l'occupation sociale. C'était une déclinaison du PSP¹ [*Plan stratégique de patrimoine*] avec des éléments en plus sur le fonctionnement social et l'occupation sociale, et qui se terminait par deux-trois lignes sur les orientations d'attribution par résidence, mais ça personne ne les connaît et personne ne les utilise quoi » (*Ludivine, responsable de l'agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015*).

Au guichet, seuls les agents les plus expérimentés connaissent l'outil. Christiane, par exemple, est chargée d'attribution depuis plus de quinze ans : « *Les grilles ne sont plus à jour. Je ne sais pas où ça se trouve. On avait cet outil avant, mais on ne s'en sert pas* »². En l'absence de règles de peuplement clairement définies, les *street-level bureaucrats* disposent donc d'une autonomie étendue dans leur travail, ce qui leur permet de développer leurs propres stratégies de peuplement sans que la direction n'en soit toujours informée. Sylvie, directrice des relations clients et de la qualité de service, souligne l'importance de ce pouvoir discrétionnaire du personnel de proximité et pointe la volonté de la direction d'en limiter la portée.

« *Et concernant les critères d'attribution, est-ce que vous prenez en compte l'occupation sociale, le peuplement ?*

Pour l'instant non. C'est très peu pris en compte. Je pense que ça pourrait faire partie des investigations que vous allez mener. En tous cas, ce serait intéressant. En tous cas, moi c'est le deuxième étage de la fusée. Il faut qu'on arrive à travailler sur quelles sont les orientations à mener avec les administrateurs et donc un élément d'instruction à donner aux chargés d'attribution. Il y a la cotation de la demande mais il y a aussi des priorisations des ménages en fonction des secteurs, des territoires, qu'aujourd'hui ce n'est pas pris en

¹ Le Plan stratégique de patrimoine est un document qui dégage pour l'ensemble du parc HLM des perspectives à cinq et dix ans concernant les différentes évolutions possibles en matière de maintien de l'état du parc, de réhabilitation, de démolition avec ou sans reconstruction et de vente. Il repose notamment sur un diagnostic stratégique consistant en une analyse du bâti et du contexte social et urbain des différents segments du patrimoine social. À cet égard, l'organisme doit rassembler l'ensemble des données en sa possession relatives aux potentialités et aux dysfonctionnements des différents groupes qu'il gère.

² Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015, après-midi.

compte. Et du coup, je pense que ça dépend un peu trop de la sensibilité des chargés d'attribution. Il n'y a pas de règles précises définies, ni même de règles définies.

Et ça, ça avait été intégré à la politique d'attribution ?

Non. Mais il faut qu'on le fasse. Mais vous le mesurerez par vous-même. Je pense que c'est pris en compte, mais dans la pratique de l'instruction de la demande, c'est-à-dire quand je fais un rapprochement de l'offre et de la demande. J'ai, admettons... Je prends les cinquante premiers ménages qui ressortent avec la cotation et là peut-être que voilà, je suis dans un secteur compliqué, faiblement attractif et là je vais plutôt prendre des personnes qui sont en situation d'emploi, mais ça c'est de la sensibilité du chargé d'attribution.

Mais du coup, vous diriez que les chargés d'attribution ont d'importantes marges de manœuvre en dépit de la contrainte scoring ?

Aujourd'hui, je pense. Or ce n'est pas ce qu'on souhaite » (Sylvie, directrice des relations clients et de la qualité de service, OPH de Grandeville, 23/12/2014).

Le constat est partagé par les chargés d'attribution. Pour Patricia, qui travaille depuis peu à l'agence centre, « la direction devrait donner des consignes de peuplement »¹. De la même manière, Christiane explique : « Il n'y a pas de stratégie de peuplement de l'entreprise. Ce n'est pas l'état d'esprit ici »². « Voilà tout ça pour dire que le peuplement, c'est une question complexe, mais qu'à mon sens, elle n'est pas organisée. Il n'y a pas de politique de peuplement ici et c'est un peu au pifomètre », conclut une responsable d'agence³. De ce point de vue, l'OPH de Grandeville présente de nombreuses similitudes avec le cas de l'ESH : le processus d'attribution y est faiblement régulé ; les orientations sur le peuplement ne sont pas formalisées ; les agents de terrain disposent d'importantes marges de manœuvre ; le fonctionnement de l'organisation est fortement territorialisé.

L'ESH de Petiteville

Au sein de l'ESH de Petiteville, enfin, les critères d'attribution ne sont pas hiérarchisés et donc peu contraignants. Les discussions en commission d'attribution y sont plus nombreuses que chez les autres bailleurs sociaux. La directrice de la clientèle et les administrateurs de la commission se montrent plus attentifs aux avis des conseillers commerciaux et de leurs responsables d'agence. Comme le montre cet extrait de mon journal de terrain, des réflexions sur le peuplement sont parfois menées et peuvent orienter la décision finale d'attribution, mais elles ne font l'objet d'aucune consigne spécifique⁴.

¹ Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Patricia, agence A1, OPH de Grandeville, 07/01/2015, matin.

² Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015, après-midi.

³ Entretien avec Magali, responsable de l'agence A2, OPH de Grandeville, 26/01/2015.

⁴ Le règlement intérieur de la commission d'attribution de l'ESH de Petiteville en date du 18 février 2004, modifiant celui du 1^{er} avril 1993, comporte quatorze articles (création, objet, procédure d'attribution en urgence, compétence géographique, composition, durée, présidence, délibérations, gratuité des fonctions des membres, périodicité et lieu de réunion, secrétariat, compte-rendu de l'activité de la commission, confidentialité et délégation), mais reste extrêmement ambigu sur les conditions d'attribution des logements : « Chaque Commission aura la possibilité, au cours d'une même séance, de proposer un logement à une famille déterminée et pourra prévoir, en cas de désistement de ladite famille, un ou plusieurs dossiers supplémentaires de postulants intéressés par ce même logement. Les attributions de logements faisant l'objet de conventions de réservation à des titres divers (1 % - contingentement Préfecture et réservations au profit des fonctionnaires) sont concernées par les

Journal de terrain n°14, observations au sein de la commission d'attribution de logement de l'ESH de Petiteville, 20 février 2014

La commission d'attribution débute à 8h30 dans la petite salle de réunion de l'organisme. Comme les fois précédentes, Monique, directrice de la clientèle, est présente. Elle est accompagnée du président de la commission et de deux administrateurs. Les responsables d'agence sont présents. Les conseillers commerciaux exposent les dossiers des candidats positionnés.

Corinne, conseillère commerciale à l'agence centre (F1), a sélectionné quatre dossiers. Le logement est situé rue B* dans un quartier qualifié de sensible. La première candidate est âgée de 18 ans. Elle perçoit le RSA [revenu de solidarité active] et attend un enfant pour le mois de juin. La seconde candidate touche environ 800 euros par mois. Elle a déjà été ajournée à deux reprises sur cette même adresse et doit accoucher en février. La troisième candidate perçoit également le RSA et une naissance est prévue au mois de mai. La dernière candidate perçoit également le RSA. Son dossier est aussi positionné sur un logement de l'agence nord. Les quatre situations sont quasiment identiques du point de vue de leur reste-à-vivre et de leur taux d'effort. Monique demande leurs avis à la responsable d'agence, Agnès, et à la conseillère commerciale : « compte tenu de l'occupation, quelle est la préférence de l'agence ? », lance-t-elle à l'issue des présentations. Agnès se déclare en faveur du second dossier, déjà ajourné à deux reprises lors de précédentes commissions. Monique et les administrateurs suivent l'avis de la responsable. *« Il faut être bien armé pour aller ici. Je ne suis pas sûre que ce soit très adapté pour une jeune femme comme ça »,* conclut-elle.

Les agences jouent également un rôle déterminant en amont des commissions d'attribution : le personnel de proximité reçoit et trie les dossiers, il positionne les candidats les uns par rapport aux autres. Or cette étape, pourtant cruciale, n'est pas cadrée par la direction de l'organisme, qui n'a pas les connaissances nécessaires. En l'absence d'outils pour objectiver l'occupation sociale du patrimoine HLM, les agents de terrain sont en effet les seuls à pouvoir prendre en compte les enjeux de peuplement dans leur sélection des candidats. Si cette asymétrie des savoirs entre les différents échelons de l'organisation n'est pas spécifique à l'ESH de Petiteville, elle s'y traduit néanmoins avec une certaine acuité dès lors que les cadres ne cherchent pas à réduire l'autonomie de leurs agents. Aucune formalisation des stratégies de peuplement n'y a été tentée, ce qui distingue ce cas de l'OPH précédent et le rapproche de l'ESH de Grandeville.

« Mais mixité sociale, peuplement, vous prenez en compte ça ?

Alors clairement non. Ce travail-là on ne le fait pas. Enfin, il n'y a pas de formalisme. On n'a pas modélisé nos stratégies d'attribution parce qu'aujourd'hui, on n'a pas fait l'exercice de croiser à la fois l'occupation, la typologie, enfin les caractéristiques du bâti et les demandeurs. C'est-à-dire que moi je ne comprends les stratégies de peuplement que si j'ai une vision de l'occupation aujourd'hui, de la qualité du patrimoine, de ses atouts, de ses avantages et de ses inconvénients et surtout de là où je veux emmener mon patrimoine dans le cadre d'un plan stratégique de patrimoine où je vais dire ben là j'ai une tour qui vit plutôt mal, aujourd'hui j'ai un gros pourcentage de familles monoparentales, il faudrait que je rentre des couples de retraités pour rééquilibrer l'occupation. Aujourd'hui, moi je ne sais pas faire ça ! » (Monique, directrice de la clientèle, ESH de Petiteville, 12/11/2013).

délibérations des Commissions d'attribution. Cette attribution s'effectuera en respectant les orientations fixées par le Conseil d'administration dans le cadre de la législation en vigueur (articles R 441-1 à R 441-14 du Code de la construction et de l'habitation) » (article 2, objet).

« On doit travailler sur des critères de peuplement.

Ah bon ? Comment ?

Oui. Mais on n'a pas d'outils encore pour le faire. Ça fait partie des choses que l'on va devoir faire. Sauf qu'on ne sait pas le faire. On ne sait pas le traiter. Comment le traiter ? Comment le mettre en place ? Je ne sais pas pour [*les deux autres bailleurs de l'agglomération de Petiteville*] mais ici, il n'y a pas de politique de peuplement clairement définie en disant... » (*Pascaline, responsable de l'agence F3, ESH de Petiteville, 11/02/2014*).

De fait, la responsabilité de la politique est reportée sur le personnel de proximité, ce qui fait écho à l'hypothèse de « ruse de la mise en œuvre » forgée par Vincent Dubois pour décrire les transformations des modes de gouvernement, au niveau macro¹. Si l'intentionnalité du transfert de responsabilité demeure là encore difficile à démontrer, ce résultat invite néanmoins à prendre au sérieux l'échelon organisationnel dans l'analyse.

*

Contrairement aux cas étudiés dans le chapitre 3, les trois organismes analysés ici se caractérisent par une absence de règles de peuplement. S'il existe des dispositifs et des procédures pour encadrer le processus d'attribution², ceux-ci restent souvent extrêmement flous et ambigus. Ils ciblent le moment de la commission d'attribution et laissent de côté les opérations de tri et de sélection qui ont lieu en amont. Ils n'intègrent pas d'informations sur l'occupation sociale des immeubles et laissent d'importantes marges de manœuvre aux agents de terrain. Ce défaut d'orientations renvoie à un défaut de connaissances de la part des équipes de direction. Ces dernières ne disposent en effet que d'une vue globale sur le fonctionnement social des quartiers, qui ne leur permet pas d'agir sur la répartition spatiale des populations. Les *street-level bureaucrats* ne sont pas non plus associés à l'élaboration des règles d'attribution et des instruments qui les matérialisent³. C'est donc le caractère insaisissable du peuplement qui éclaire, à un premier niveau, l'absence de prise en compte de ces enjeux par les organisations. Un tel constat ne permet cependant pas de comprendre pourquoi des bailleurs, confrontés aux mêmes difficultés et aux mêmes risques, développent des instruments d'objectivation du peuplement, et d'autres non. Les deux sections suivantes visent à expliciter cette absence paradoxale de règles de peuplement.

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2*, *op. cit.* (cf. chapitre 1 de la thèse).

² Ils sont parfois réduits au règlement intérieur de la commission d'attribution de logement (ESH de Petiteville).

³ À la différence de l'ESH de Petiteville (cf. chapitre 3 de la thèse).

B - Quand le peuplement n'est pas une priorité

Certaines organisations élaborent des règles de peuplement et d'autres non. Dans la section précédente, nous avons mis l'accent sur la capacité différenciée des organismes à produire des instruments de connaissance pour rendre compte de l'occupation sociale de leurs immeubles. Désormais, l'objectif est d'expliquer ces différences. Du fait des ambiguïtés du cadre légal, de la faiblesse du pouvoir normatif de l'État, du nombre important d'acteurs intervenant dans la chaîne d'attribution et de leurs intérêts divergents, il existe des problématiques plurielles du problème, qui constituent autant d'alternatives à un cadrage des attributions en termes de peuplement. À cet égard, deux situations peuvent être distinguées. La première correspond au cas des attributions subies : le pouvoir d'attribution est confié à des partenaires institutionnels (collecteurs d'Action Logement, représentants de l'État et collectivités territoriales) dont les objectifs ne sont pas directement liés aux enjeux de peuplement. Cette situation est observée dans les secteurs tendus, quand le parc HLM est attractif et réservé. Les deux organismes de Grandeville en sont de bons exemples (1). Dans le deuxième cas, je parle d'attributions libres : elles concernent un patrimoine peu attractif, souvent ancien et peu réservé. Comme l'ESH de Petiteville, les bailleurs sociaux disposent alors d'importantes marges de manœuvre. L'absence de règles de peuplement tient au fait que l'organisme affirme d'autres priorités : pour certains, en effet, la lutte contre la vacance prime sur les enjeux de peuplement ; pour d'autres, la mixité sociale n'est pas un objectif opérationnalisable ni même légitime en matière d'attribution (2). Le tableau 4.4 rappelle les variations des niveaux de réservation et les types de régulation dominants mis en évidence dans la partie précédente.

Tableau 4.4. Variations des niveaux de réservation du parc HLM à Grandeville et Petiteville

Organismes étudiés	Taux de réservation indicatif (à l'échelle du bailleur)	Type de régulation dominant	Type d'attribution (du point de vue du bailleur)
OPH de Grandeville	Plus de 50% du parc	Régulation économique	Attributions subies
ESH de Grandeville	Plus de 50% du parc	Régulation économique	Attributions subies
ESH de Petiteville	Moins de 20% du parc	Régulation gestionnaire	Attributions libres

1) Les attributions subies

« On a des objectifs, des missions qui se télescopent. Il ne faut pas ghettoïser (j'aime bien ce mot !) et en même temps, on a des logements qui sont de plus en plus réservés. Il y a ça aussi. On n'a pas la main sur les logements réservés. On nous envoie des DALO, des accords co... Les gens qui arrivent par le DALO et qui sont en surendettement... Je ne comprends pas ! Ce n'est pas les responsabiliser que de les loger ! Il faut qu'ils aillent en foyer d'hébergement. Moi c'est ce que je leur dis, on ne fait pas l'urgence » (*Karine, gestionnaire locative et sociale, agence A3, OPH de Grandeville, journal de terrain n°17, 18/02/2015, après-midi*).

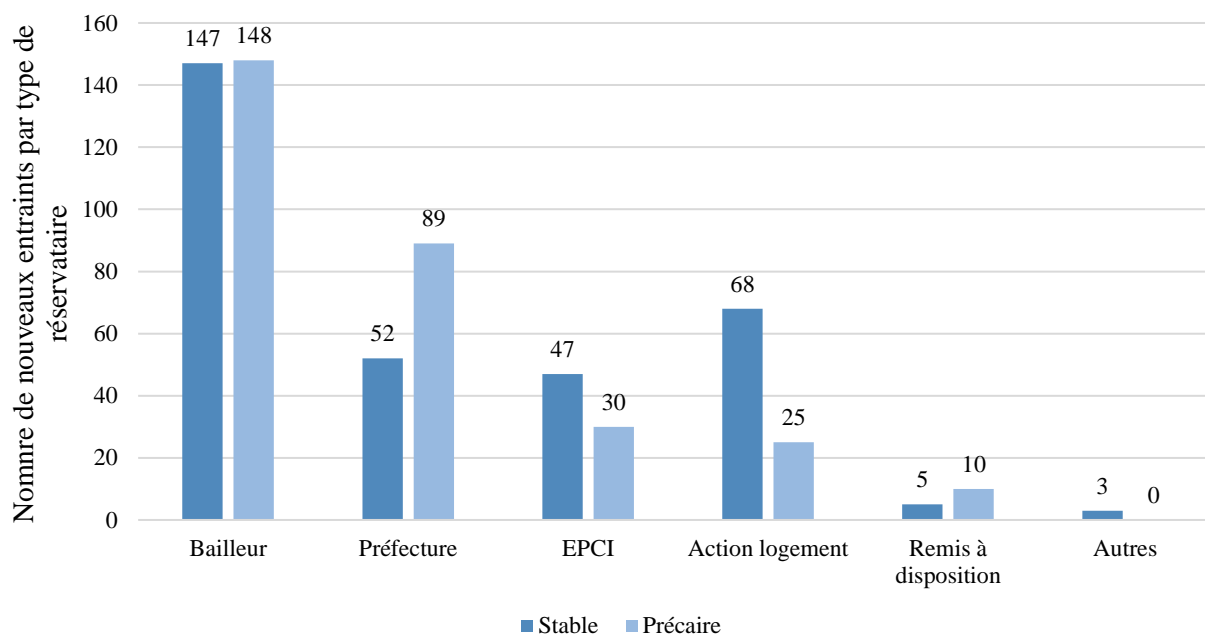
Le processus d'attribution des logements sociaux repose sur un système complexe d'acteurs au sein duquel les réservataires – Action Logement, préfecture et collectivités territoriales – jouent un rôle central d'intermédiaires entre les demandeurs de logement et les organismes HLM : pour la partie du parc qui leur revient, ils enregistrent les dossiers, effectuent l'appariement entre l'offre et la demande, transmettent les candidats sélectionnés aux bailleurs sociaux. Les dossiers qui empruntent cette voie ont un destin particulier : quasiment imposés aux bailleurs, ils sont rarement rejetés en commission d'attribution¹. Cette section est consacrée à la manière dont les demandeurs de logements sont sélectionnés dans des contextes de travail particulièrement défavorables à l'autonomie des organismes. Il s'agit de voir si la présence d'intermédiaires influence l'élaboration des critères d'attribution et favorise la prise en compte des enjeux de peuplement. L'étude des clientèles des différents réservataires permet d'identifier les priorités et les logiques qui sous-tendent leurs actions. Ainsi, les collecteurs d'Action Logement privilégient les salariés des entreprises cotisantes les plus importantes (a), quand les représentants de l'État local et des collectivités proposent des candidats aux profils variés : l'État a des objectifs de solidarité nationale, tandis que les élus locaux ont des préoccupations avant tout politiques² (b). Quel que soit le type de réservataire considéré, l'étude souligne que la question du peuplement se trouve largement évacuée des modalités de tri et de sélection retenus par ces acteurs.

¹ Cf. chapitre 2, section A, 2 de la thèse.

² Cf. introduction générale de la thèse.

Graphique 4.1. Situation professionnelle des nouveaux entrants en fonction des réservataires : le cas de l'OPH de Grandeville¹

Ce graphique, produit par l'office, rend compte de la diversité des profils de candidats proposés par les réservataires de l'OPH de Grandeville. Il montre que les bailleurs sociaux ont reloué à part quasiment égale des ménages stables et des ménages précaires au cours de l'année 2014, alors que la préfecture a reloué une majorité de ménages précaires et que les collecteurs d'Action Logement ont essentiellement positionné des ménages stables (salariés).



a) Action Logement : le service aux entreprises

« Les réservataires ont chacun leur priorité. Très clairement, les collecteurs 1% c'est parce que derrière il y a une entreprise qui représente un gros enjeu financier pour eux. Ils veulent voir passer ce candidat et pas un autre pour pouvoir justifier à l'entreprise leur bon travail, etc. » (Alexandra, directrice de la clientèle, ESH de Grandeville, 11/02/2011).

Les entreprises sont assujetties à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à hauteur de 0,45% de leur masse salariale brute annuelle, un mécanisme souvent désigné par le terme « 1% logement ». Action Logement est chargée de collecter ces fonds, qui servent ensuite à financer de nouveaux programmes de logements ou des agences publiques telles que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Une partie de ces fonds est également redistribuée sous forme de prestations aux salariés d'entreprise (prêts accession, prêts travaux, Loca-Pass, aides Mobili-Pass, Mobili-Jeune²). La réservation locative est l'un de ces services (figure 4.1). Notons que les collecteurs offrent tous les mêmes produits et services à leurs entreprises cotisantes. L'offre de logements

¹ D'après le bailleur, 2015.

² Aides pour les salariés en mobilité professionnelle.

sociaux disponibles est donc le principal moyen pour eux de se différencier. S'ils sont fréquemment rattachés à un organisme HLM avec lequel ils travaillent de manière étroite – une ESH appartenant au même groupe par exemple – les collecteurs d'Action Logement participent également au financement d'autres programmes de logements pour augmenter leurs réservations et maximiser leurs possibilités de reloger les salariés. Dans certains cas, les logements réservés sont clairement identifiés : si l'un d'eux se libère, il est immédiatement proposé aux collecteurs. C'est le mode de fonctionnement retenu à Grandeville. Dans d'autres cas, la gestion s'opère en flux c'est-à-dire que les logements ne sont pas marqués dans le parc : un bilan est réalisé en fin d'année pour s'assurer que le bailleur a bien rempli ses objectifs en matière de réservation. C'est le cas à Petiteville.

Dans leur fonctionnement quotidien, les collecteurs d'Action Logement agissent comme des intermédiaires entre les entreprises soumises au 1% logement et les bailleurs sociaux qui bénéficient des fonds de la collecte pour construire de nouveaux logements : « *On fait l'interface entre le salarié, les offices, et l'entreprise en fait* », explique Géraldine, salariée d'un collecteur depuis dix ans¹. Ils travaillent avec les organismes HLM pour y loger les salariés de leurs entreprises cotisantes. « *Mon job en fait, c'est de trouver des logements* », poursuit-elle. Les candidatures sont validées en amont par les entreprises, souvent la direction des ressources humaines, et sont envoyées aux collecteurs. Il arrive que les salariés ne sachent pas que leur entreprise cotise au 1% et déposent directement leur demande auprès des bailleurs qui les identifient alors comme « *cotisants* » (document 4.7). Dans ce cas aussi, l'entreprise a un droit de regard sur le dossier.

¹ Entretien avec Géraldine, collecteur d'Action Logement 1, Petiteville, 07/03/2014.

Les salariés remplissent ensuite un dossier de réservation locative, distinct du dossier de demande de logement CERFA (document 4.8). Ils sont reçus en agence pour faire le point sur leur demande et préciser leurs souhaits en matière de quartier et de logement.

« Nous, soit on leur envoie un dossier par mail, un dossier de demande de logement, ou ils viennent le chercher à l'agence. Une fois que le dossier est complété, on prend rendez-vous. Dans 85% des cas, on les reçoit et après on regarde avec eux quelle est leur demande de logement. Après on rapproche leur demande de logement des offres que l'on a. Ça peut être fait dans les quinze jours comme ça peut être fait dans les six mois. Ça dépend de leur demande. Si on a quelque chose qui correspond, ça peut être fait tout de suite. Si on n'a rien, ça peut être plus long » (Alisée, collecteur d'Action Logement 2, Petiteville, 11/02/2013).

Document 4.8. Dossier de réservation locative d'un collecteur d'Action Logement¹

Le dossier de réservation locative est un formulaire spécifique rempli par les demandeurs accédant au parc social par la filière d'Action Logement. Les informations demandées sont sensiblement identiques à celles qui sont inscrites dans les formulaires CERFA de demande de logement.

¹ OPH de Grandeville, 2015.

Le poids des collecteurs d'Action Logement (CIL¹) peut être appréhendé à partir du montant de leur collecte². D'après la réglementation, ce montant ne doit pas dépasser 12% de l'ensemble de la collecte et ne doit pas être inférieur à 1,8% des fonds récoltés au plan national. Les CIL doivent en outre disposer d'un volume minimum de logements. Ces règles posées à la fin des années 2000 ont eu pour conséquence un important mouvement de fusion des collecteurs³. Elles ont également contribué à faire de la collecte le principal enjeu de leur activité. Chaque année, les collecteurs visitent les entreprises implantées sur le territoire dont ils dépendent afin d'accroître leur volume de cotisations⁴. Ces enjeux placent la satisfaction de l'entreprise au centre de l'activité des CIL. Les entretiens réalisés avec leurs salariés confirment l'importance du conseil et de la proximité dans le travail.

« Tu es au service de l'entreprise hein ! Tout ce qui concerne le logement, tu peux... ça m'est déjà arrivé, pour un directeur, d'attendre EDF, enfin ouvrir les compteurs électriques. Bon ce n'est pas tous les jours, je ne te dis pas. Ce n'est pas ma mission principale, mais ça peut arriver. C'est rendre service à l'entreprise. Si tu veux, Action Logement, les services ont quand même bien évolué. C'est le conseil qui prime, le service de proximité qui fait notre force aujourd'hui. Donc si tu ne rends pas ce genre de petits services, je peux te dire qu'à la fin de l'année, ça va se voir hein. Il faut être réactif » (*Géraldine, collecteur d'Action Logement 1, Petiteville, 07/03/2014*).

« Nous, on travaille pour l'entreprise. Il faut qu'on puisse satisfaire et l'entreprise, et le salarié [...] Mais nous, on n'a pas le choix. Si on ne satisfait pas nos clients, on a un risque de perdre la cotisation de l'entreprise à la fin de l'année, juste parce qu'on n'a pas satisfait un salarié, donc nous notre objectif pour pouvoir vivre c'est d'avoir la cotisation de l'entreprise. Donc pour avoir la cotisation des entreprises, il faut avoir la satisfaction des entreprises » (*Alisée, collecteur d'Action Logement 2, Petiteville, 11/02/2013*).

Comme indiqué dans le chapitre 3, les stratégies de peuplement définies par les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales prennent appui sur une gestion différentielle des ménages, qui peut avoir pour effet d'assigner à résidence certains d'entre eux. Dans ce cas, les demandeurs de logement ne vivent pas là où ils le souhaitent mais là où ils sont positionnés par l'institution⁵. Par contraste, les salariés bénéficient du soutien des employeurs. Dans la mesure où les collecteurs cherchent avant tout à satisfaire les entreprises cotisantes, les locataires accédant au parc social par la filière du 1% sont bien souvent en mesure de faire valoir leur choix résidentiel. Comme l'explique Alisée, ils sont « *en position de force* ».

« Ils viennent par leur entreprise, ils savent qu'ils sont en force. Ils savent qu'il y a une cotisation qui est versée par leur entreprise et que de ce biais-là, on leur doit ça aussi. Ce n'est pas du tout la même approche. Quand ils vont chez des bailleurs, ce sont des demandeurs. Ce ne sont pas eux qui sont en position de force, alors que quand ils viennent

¹ Comités interprofessionnels du logement.

² La collecte désigne les sommes collectées auprès des entreprises dans le cadre de la Participation des employeurs à l'effort de construction. L'objectif du collecteur est d'avoir le plus grand nombre d'entreprises cotisantes comme clients afin de maximiser le poids de cette collecte.

³ Leur nombre est passé d'une centaine de collecteurs à seulement dix en un temps réduit.

⁴ À titre indicatif, la collecte représente environ trois cent entreprises à Petiteville, contre plus de six cent entreprises pour une agence située à Grandville.

⁵ Cf. chapitre 3, section A, 3 de la thèse.

ici ils sont en position de force. Ils savent qu'on leur doit un logement parce que c'est comme ça que c'est présenté. On n'a pas la même approche » (Alisée, *Action Logement, Petiteville, 02/12/2013*).

L'approche des collecteurs est donc très différente de celle des bailleurs. Les salariés des CIL procèdent comme des agents immobiliers. Ils disposent d'un portefeuille de clients composé d'un nombre restreint de dossiers qu'il faut satisfaire. Leur lecture des dossiers est centrée sur les situations individuelles. À cet égard, Alisée qualifie son approche de « *qualitative* » et l'oppose à la démarche plus « *quantitative* » de sa collègue, chargée de clientèle.

« C'est aléatoire. On ne gère pas des milliers de demandes. On n'est pas sur du quantitatif. On est sur le qualitatif c'est-à-dire qu'on ne va pas forcer le client à aller sur une adresse parce que j'ai un logement de libre. Ça peut arriver et c'est déjà arrivé : j'ai une adresse de libre, en réservation. Ce n'est pas cette adresse-là qu'il veut, c'est l'adresse d'à côté. Et ben l'adresse d'à côté n'est pas une réservation. Ce n'est pas grave. L'objectif, c'est de satisfaire les clients. Quitte à perdre l'adresse réservée, on va le mettre sur une adresse non réservée juste pour satisfaire le client. On est sur du qualitatif ! » (Alisée, *Action Logement 2, Petiteville, 02/12/2013*).

Satisfaire une demande permet de fidéliser une entreprise cotisante et de prospecter auprès d'autres sociétés. Des permanences sont organisées afin de présenter et promouvoir les produits des collecteurs. La démarche exposée par Géraldine est résolument commerciale.

« Nous, si tu veux l'intérêt c'est de loger un maximum de personnes, d'avoir un bon bilan en fin d'année pour essayer de... S'ils versent à d'autres organismes, d'augmenter notre part de collecte. Si tu veux, nous notre intérêt il est là. C'est d'aider l'entreprise, de rendre service à l'entreprise et derrière décrocher... Je vais te dire franchement, ce qui aide beaucoup quand tu veux prospecter une entreprise, c'est d'avoir satisfait... D'envoyer des offres et d'avoir satisfait des salariés en amont, c'est plus facile. Comme là, le côté commercial si tu veux, il est un peu différent, on ne vend pas des aspirateurs. Les entreprises ont quand même une obligation de verser, donc c'est plus simple d'aller voir une entreprise déjà parce que tu sais qu'ils doivent reverser. Après, il faut qu'ils choisissent le bon interlocuteur et là c'est à toi d'être convaincant en disant voilà P* c'est mieux que Q* [*noms des deux principaux collecteurs de Petiteville*] par exemple » (Géraldine, *collecteur d'Action Logement 1, Petiteville, 07/03/2014*).

Les collecteurs d'Action Logement positionnent souvent un seul dossier par logement. C'est un moyen pour eux de s'assurer que le candidat qu'ils souhaitent reloger est bien celui auquel la commission d'attribution attribuera *in fine* le logement¹. En secteur tendu, plusieurs demandes peuvent correspondre au même logement. Comme les bailleurs, les collecteurs sont amenés à faire des choix, à trier et sélectionner les candidatures. Ils privilégient, toutes choses égales par ailleurs², les salariés des entreprises qui cotisent le plus. L'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe le confirme. Hind, chargée d'attribution à Grandeville et ancienne salariée chez un collecteur, explique de la même manière : « *En fait, les entreprises étaient*

¹ Cf. chapitre 2, section A, 2 de la thèse.

² Une situation labellisée comme urgente, car appuyée par l'employeur (les cas de séparation ou de mobilité professionnelle sont les plus fréquents), pourra également être déclarée prioritaire.

classées en trois catégories en fonction de leur cotisation. Il y avait les gros comptes, les comptes moyens et après les comptes 3. En gros, on avait nos objectifs sur les gros comptes. On était cinq commerciales. Les secteurs étaient coupés, on avait nos propres entreprises »¹. À la rationalité gestionnaire du bailleur correspond donc la rationalité économique du collecteur.

Les collecteurs d'Action Logement n'ont donc pas d'intérêt particulier dans la maîtrise du peuplement. Ils ne participent pas aux commissions d'attribution, et n'ont pas connaissance du fonctionnement social des quartiers et des immeubles. Parfois, les agents HLM leur transmettent des informations sur le peuplement : c'est surtout le cas dans les territoires détendus, lorsque collecteurs et bailleurs échangent fréquemment. Dans les zones plus attractives, les chargés d'attribution ont affaire à un grand nombre de réservataires et de collecteurs différents. Leurs liens sont donc plus distendus, les rythmes de travail plus soutenus. Ajoutons que les collecteurs ne sont pas confrontés aux problématiques de gestion des bailleurs : s'il leur arrive de recevoir des plaintes de la part des locataires relogés ou de leurs employeurs, ce ne sont pas eux qui doivent les gérer.

L'un des objectifs du volet locatif de la PEEC est d'apporter de la mixité sociale dans les quartiers HLM en y attirant des clientèles salariées. Sa réalisation se heurte néanmoins à plusieurs obstacles : d'un côté, les collecteurs peinent à trouver des candidats pour les logements situés en zones urbaines sensibles et sont souvent contraints de les remettre à disposition ; de l'autre, les entreprises concentrent leurs réservations locatives dans certains segments privilégiés du patrimoine, afin de préserver une certaine homogénéité sociale à laquelle sont attachés leurs salariés².

Les collecteurs d'Action Logement sont surtout présents dans les territoires attractifs, sur les programmes neufs ou les espaces situés à proximité des bureaux. Le cas de Grandeville illustre bien cette configuration : que l'on considère l'ESH ou l'OPH, le parc HLM est extrêmement réservé (tableau 4.4) ; les capacités d'action des bailleurs sont donc fortement limitées. Dans ce cas, la gestion des attributions n'est donc plus cadrée sous l'angle du peuplement, mais d'un point de vue économique : elle est perçue comme un moyen de fidéliser ou de démarcher les entreprises cotisantes. Les logiques observées à Petiteville sont identiques, mais leurs effets sont moins importants étant donné la présence plus limitée des collecteurs d'Action Logement.

¹ Entretien avec Hind, chargée d'attribution, agence A2, OPH de Grandeville, 09/02/2015.

² COUSIN B., « Entre-soi mais chacun chez soi. L'agrégation affinitaire des cadres parisiens dans les espaces refondés », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. 4, n° 204, p. 88-101.

b) État local et préfecture : identifier et compter les prioritaires

« Le réservataire qui propose un ménage, il n'a aucune connaissance de la situation. C'est à l'aveugle. Vu le nombre de demandes, il ne sait rien sur la demande. Du coup, on fait n'importe quoi. Ça dysfonctionne dans une allée. C'est des gens qui demandent leur mutation tout de suite après. Il est là le problème. C'est pour ça que ça dysfonctionne. On remplit des cases. Les réservataires remplissent des cases » (Arnaud, représentant de la mairie de S*, 02/03/2015).

À côté des collecteurs d'Action Logement, les représentants du préfet et des collectivités territoriales sont les principaux réservataires du logement social. Le représentant de l'État local possède deux clientèles principales : les publics prioritaires définis dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), qui bénéficient de 25% du contingent préfectoral, et les fonctionnaires auxquels sont consacrés 5% de ces logements. Il faut y ajouter les requérants du droit au logement opposable (menacés d'expulsion, dépourvus de logement, sortants de structures d'hébergement), également relogés dans ces segments réservés du parc social. La préfecture est en effet chargée du secrétariat de la commission de médiation DALO et doit s'assurer que chaque demande jugée prioritaire et urgente soit bien relogée en HLM dans le délai légal de trois mois. À défaut, le préfet encourt le risque d'être poursuivi devant le tribunal administratif. Dans la cadre de la procédure DALO, le représentant de l'État local examine les dossiers envoyés par les demandeurs ou les travailleurs sociaux, et recherche des logements susceptibles de correspondre aux besoins des ménages. Le préfet est alors en droit d'imposer un locataire à un bailleur.

« On ne part pas des logements. On part vraiment du besoin. Est-ce que les personnes sont dans les critères définis par le législateur, c'est vraiment ça l'esprit de la loi. Donc nous on ne fait qu'assurer le secrétariat de cette commission. La commission formellement, elle fait une liste de toutes les personnes qui sont déclarées prioritaires et elle demande de transmettre cette liste au préfet donc à nous, c'est notre deuxième casquette qui arrive et c'est à nous avec les bailleurs sociaux de proposer des logements à ces ménages qui sont prioritaires. Voilà, donc on a les deux casquettes : on est le secrétariat et ensuite on applique la décision de la commission » (Antoine, direction départementale des territoires, Petiteville, 12/12/2013).

L'identification des candidats prioritaires se fonde sur l'étude des dossiers. L'attention des agents de préfecture est centrée sur les critères de ressources et de composition familiale. Deux commissions de médiation DALO ont fait l'objet d'observations à Petiteville. L'enquête montre que les discussions qui s'y tiennent abordent rarement la question du peuplement. Elles portent exclusivement sur les besoins des individus et le type d'habitat qui leur est le mieux adapté : « On ne s'occupe pas de la localisation, on veut juste qu'ils soient logés », explique ainsi Maryse, présidente de la commission de médiation de Petiteville¹. « Le rôle de l'État, c'est de prendre des décisions et de trancher. Notre but à nous c'est de reloger », confirme le secrétaire

¹ Journal de terrain n°11, observation d'une commission de médiation DALO, Petiteville, 05/12/2013, matin.

de la commission¹. Le texte ci-dessous présente l'une situation examinée au cours d'une commission de médiation. Il accompagne les fiches de synthèse plus détaillées réalisées par le service préfectoral en charge du logement. Ces dernières comportent l'identité du requérant et des travailleurs sociaux impliqués, la composition du foyer, la situation professionnelle actuelle et les ressources de la personne, les motifs du recours, les démarches préalables pour accéder au parc social (date d'enregistrement de la demande, nombre de propositions reçues), ainsi que l'avis de l'instructeur et les justifications retenues².

Document 4.9. L'analyse des situations par la commission de médiation DALO de Petiteville³

Mme [REDACTED]

Séparée, Mme [REDACTED] occupe un logement de type 3 chez [REDACTED] avec son fils. Elle perçoit 508€88 de RSA et 100€ de pension alimentaire. Son loyer s'élève à 677€ et son APL de 377€ est suspendue depuis 10/2013. Jusqu'en mars 2013, madame hébergeait sa fille et également son ami, ce qui a engendré une forte consommation en eau chaude et froide (192€ par mois) qui a fait augmenter le montant du loyer+ les charges .

Elle a saisi la commission de médiation pour le motif :

Menacée d'expulsion locative sans relogement :
Madame a fait l'objet d'un commandement de payer. Sa dette locative s'élève à 3565€ au 04/11/2013.

NON PRIORITAIRE dans la mesure où le bail n'est pas résilié.

Contrairement aux requérants DALO, les ménages prioritaires relevant du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sont traités en flux dans l'agglomération de Petiteville : ils sont identifiés puis comptabilisés *a posteriori* par les bailleurs sociaux. Chaque année, des objectifs sont fixés et une vérification statistique est réalisée. « *On regarde annuellement qui on loge et combien* », explique une enquêtée⁴. Le taux de relogement effectué en zone urbaine sensible est l'unique information dont dispose la direction départementale des territoires de Petiteville sur les effets de ses décisions de relogement en matière de peuplement (graphique 4.2).

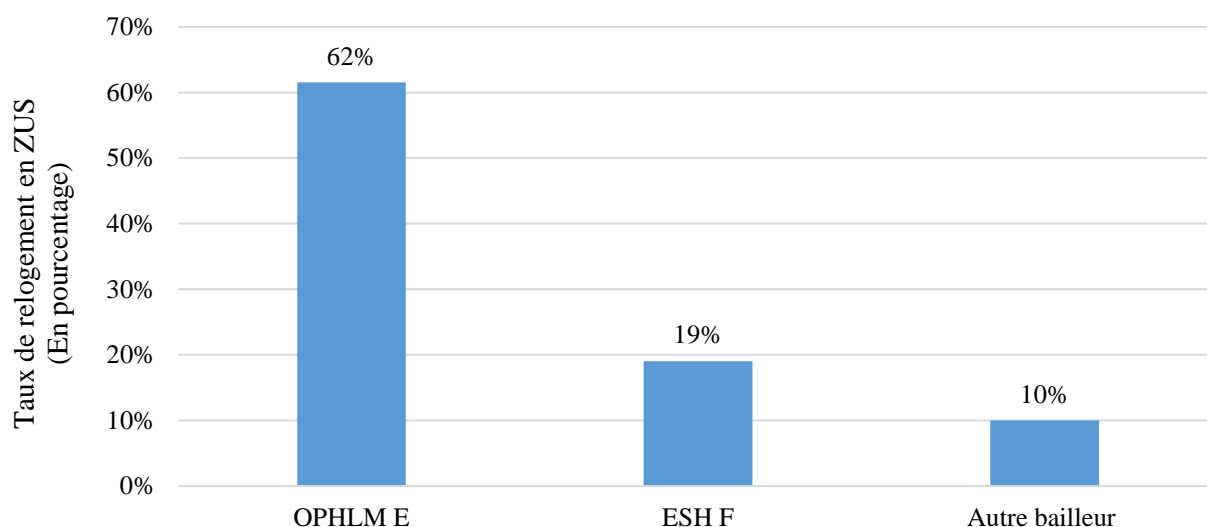
¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec le secrétaire de la commission DALO à l'issue de celle-ci, Petiteville, 20/12/2013, matin.

² Le document est confidentiel : la présidente m'a autorisée à emporter ces fiches sous réserve de ne pas en faire de reproduction dans la thèse.

³ Document récupéré à l'issue d'une commission DALO (05/02/2013, Petiteville).

⁴ Entretien avec Laura, direction départementale des territoires et de la mer, Miville, 30/10/2012.

Graphique 4.2. Taux de relogement en ZUS par bailleur social dans l'agglomération de Petiteville, 2012



À l'inverse, à Grandeville, la gestion du contingent préfectoral est effectuée en stock, c'est-à-dire que les logements réservés sont identifiés en amont dans le parc. Lorsqu'un logement se libère, il est directement confié au réservataire. La préfecture est ainsi réservataire de plus de 30 000 logements, à l'échelle du département. Instauré au début des années 1990, au moment de la loi Besson, pour reloger de façon prioritaire les ménages en situation de mal-logement, ce système s'est accompagné de la création d'un service inter-administratif au sein de la préfecture, dédié à cette tâche¹. Ce fonctionnement en stock ne laisse pas le choix au représentant de l'État local de l'emplacement des logements dont il dispose. Les objectifs de peuplement demeurent généraux. Il s'agit tout au plus de ne pas reloger plus de ménages prioritaires en zones urbaines sensibles que dans le reste du patrimoine.

« Le peuplement c'est quelque chose dont vous vous occupez ?

Alors la spécificité de la gestion en stock, c'est qu'on propose des logements là où on en a. On est dans un département où il y a beaucoup de ZUS [zone urbaine sensible], on a encore beaucoup de quartiers prioritaires de la politique de la ville. Donc qui dit beaucoup de ZUS, dit beaucoup de logements dans ces secteurs de la politique de la ville. Donc ça veut dire que l'on ne peut pas exclure de reloger des demandeurs sur ces territoires. La position de principe, c'était de dire ben comme on a 30% de logements en ZUS ben il ne faudra pas qu'il y ait plus de 30% des attributions de l'agglo en ZUS » (Marc, direction départementale de la cohésion sociale, Grandeville, 05/11/2014).

Le service logement de la préfecture est composé de dix-sept personnes qui réceptionnent les avis de vacance et positionnent les candidats qu'ils ont étiquetés comme prioritaires : *« Ici, on repère les ménages, on les a désignés au bailleur et on a réellement un contingent qu'on gère, qu'on suit »*, analyse Marc, fonctionnaire à la direction départementale de la cohésion

¹ Relativement autonome, ce service regroupe des agents du ministère de l'Intérieur et des anciennes directions départementales des affaires sociales et de l'équipement.

sociale de Grandeville¹. Mais l'examen des dossiers reste focalisé sur les situations individuelles et écarte les questions de peuplement. Le but des agents préfectoraux est en effet de maximiser le nombre de relogements effectués. Cela dit, l'enquête ethnographique révèle que les chargés d'attribution sont en contact régulier avec les référents de la préfecture et peuvent être amenés à repositionner un candidat sur un autre immeuble à leur demande : « *On a refusé un DALO dans une entrée au sixième étage d'une famille avec sept enfants. Donc on a écrit à la préfecture et du coup on ne la loge pas là, parce que sixième étage, sept enfants, je savais que ça allait poser problème et tout le monde était d'accord. Un peu compliqué* », explique ainsi Vincent, adjoint de territoire au sein de l'agence A3². Ces interventions se font à la marge.

La filière du 5% réservé aux agents de l'État porte sur un volume de dossiers beaucoup plus faible que celui des ménages prioritaires. Elle s'en distingue tant par les caractéristiques de sa clientèle – principalement des fonctionnaires de l'Éducation nationale et du ministère de la Justice en situation de mobilité professionnelle – que par son mode de fonctionnement. Dans ce cas, les offres de logement sont communiquées au service logement de la préfecture avant d'être publiées sur son site internet. Les agents de l'État sont alors invités à se positionner sur les logements qui leur conviennent. Les formulaires de demande sont directement envoyés à la préfecture ou par l'intermédiaire du correspondant logement de leur administration. Si plusieurs candidats choisissent le même bien, un classement déterminé en commission plénière logement des agents de l'État est appliqué. Il prend en compte des éléments relatifs aux conditions de logement (hébergé, logement trop petit ou ancienneté importante de la demande) et à l'évolution de la famille (un décès, une séparation, une décohabitation, un mariage ou une naissance). En cas de classement identique, « *il sera donné la priorité au ménage disposant des ressources les moins élevées* »³. Le rôle du service logement est de mettre en lien le fonctionnaire et le chargé de clientèle qui organise les visites de logement. Comme les collecteurs d'Action Logement, il joue donc un rôle d'intermédiaire entre les administrations et les organismes HLM et doit rendre des comptes aux syndicats des ministères.

« Notre boulot, c'est de gérer la demande, de la structurer, de rendre des comptes aussi parce que derrière le 5% préfectoral, il faut savoir qu'il y a des syndicats, de l'administration, donc c'est rendre des comptes sur qui on a logé, combien on a logé. Gérer et administrer le site internet pour publier les offres. Et délivrer le numéro unique. Voilà. Le but du 5% c'est quand même essayer de permettre à des gens en mobilité d'avoir accès rapidement au parc social. Il y a tout ce travail de gens qui arrivent de mise en relation pour trouver un logement [...] Les mairies sont liées par les électeurs. Nous, on est liés par les syndicats. Nous, les enjeux ils sont par nos ministères. C'est-à-dire que nous, il faut qu'on soit garants que *grosso modo*, les fonctionnaires de l'Éducation nationale, ils seront traités

¹ Entretien avec Marc, direction départementale de la cohésion sociale, Grandeville, 05/11/2014.

² Entretien avec Vincent, adjoint de territoire, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015.

³ Entretien avec Laura, direction départementale des territoires et de la mer, Miville, 31/10/2012.

de la même manière que les fonctionnaires de Police » (Laura, direction départementale des territoires et de la mer, Miville, 30/10/2012).

L'enjeu pour les services de préfecture est donc moins d'agir sur le peuplement que de respecter leurs engagements auprès des administrations. Leur connaissance du patrimoine est, en outre, trop faible pour qu'ils soient en mesure d'élaborer des consignes de peuplement.

« Mais après nous demander d'aller faire de la mixité sociale sur un public fonctionnaire...Euh c'est une question de moyens et puis après c'est une question de métier, c'est-à-dire que nous on n'a pas une connaissance assez fine du terrain, du patrimoine pour pouvoir se substituer à un chargé de clientèle chez un bailleur. Après ce n'est plus notre métier, on va dans un autre registre. Nous, on n'a pas la capacité d'aller démarcher des gens et d'aller les convaincre comme pourrait le faire un chargé de clientèle. Ça c'est un métier, ça s'appelle bailleur social. Il n'y a pas photo par rapport à nous et par rapport à ce qu'on peut faire. Donc nous, on exerce les droits des préfets mais on ne peut pas se substituer au travail que peut faire un bailleur. Ça c'est évident hein. On n'a pas une assez bonne connaissance du patrimoine » (Laura, direction départementale des territoires et de la mer, Miville, 30/10/2012).

Dernier acteur impliqué dans le processus d'attribution : les collectivités territoriales sont également réservataires de logements, en contrepartie des garanties d'emprunt qu'elles apportent pour la construction des nouveaux programmes. À Grandeville, l'intercommunalité participe généreusement au financement du logement social¹ et détient en retour de nombreuses réservations. Les priorités de l'EPCI sont connues des acteurs locaux : leurs cibles sont les fonctionnaires de la métropole, les ménages déplacés dans le cadre du renouvellement urbain et les victimes de saturnisme. Lorsque l'agglomération manque de candidats, elle remet le logement à disposition des communes, qui puisent alors dans leur propre vivier.

La commune V*, située à proximité de Grandeville, possède ainsi une centaine de logements réservés dans le parc social, auxquels il faut ajouter les soixante logements remis à disposition par la métropole. Le service logement gère en tout une centaine de dossiers : « *C'est des gens qui sont soit des employés municipaux, qui ont manifesté leur besoin d'avoir un logement social et qui sont venus s'inscrire auprès de moi. Ça peut être les gens de la commission prioritaire des demandeurs* », explique Marie-Hélène, responsable du service logement². Les offres de logement sont d'abord communiquées aux agents de mairie par courrier et sur internet. La recherche de candidats peut être complétée par des dossiers issus de la commission locale prioritaire de la ville. Les ménages proposés dans le cadre de cette filière remplissent, dans leur grande majorité, les critères prioritaires du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ils entretiennent également un lien spécifique à la commune : ils y résident déjà, y travaillent, ou y ont de la famille. Les demandes sont

¹ À titre d'illustration, sur l'un des programmes neufs livrés au cours de l'enquête, l'EPCI détenait quatre fois plus de réservations que la commune d'implantation de la résidence (journal de terrain n°16, observation en commission des prioritaires de V*, Grandeville, 27/01/2015, après-midi).

² Entretien avec Marie-Hélène, représentante de la mairie de V*, 02/02/2015.

labellisées par une commission partenariale qui se réunit tous les deux mois. Participent à ces réunions les représentants des mairies, des bailleurs sociaux, de la préfecture, des responsables associatifs et des travailleurs sociaux. Un tri est effectué parmi les dossiers présentés. Le principal critère retenu est la difficulté d'accès au logement. Les dossiers sont analysés indépendamment de l'offre disponible. Comme dans le cas précédent, la question du peuplement n'intervient donc qu'à la marge.

« On réfléchit sur des taux d'effort, sur des opportunités par rapport à la situation familiale, à la taille du ménage par rapport au logement proposé. On s'assure que les personnes sont dans les clous notamment en termes de plafonds de ressources [...] Ça va consister à trouver une solution vraiment adaptée pour les personnes donc on travaille vraiment dans la finesse. La connaissance du parc peut jouer mais c'est vraiment à la marge » (Marie-Hélène, représentante de la mairie de V*, 02/02/2015).

Les villes de plus petite taille investissent rarement ces commissions partenariales. Elles valorisent d'autres critères, comme le lieu de résidence du ménage, le nombre d'enfants ou les relations interpersonnelles¹. En fin de compte, lorsque le patrimoine social est fortement réservé, les organismes HLM ont peu d'autonomie dans l'attribution de leurs logements : le pouvoir de tri et de sélection des futurs locataires est confié à des réservataires dont les intérêts et les moyens d'action ne permettent pas d'établir de règles de peuplement. Cette explication est particulièrement convaincante dans le cas de Grandeville, où le patrimoine très attractif est aussi très réservé et où les logements sont régulièrement renvoyés à des acteurs tiers sous forme d'engagements divers – accords collectifs, désignations uniques ou flux – même lorsqu'ils ne sont pas réservés. La sous-section suivante porte sur les situations dans lesquelles les organismes HLM disposent de marges de manœuvre suffisantes pour agir sur les équilibres résidentiels (ESH de Petiteville et de façon plus localisée dans le parc des deux bailleurs de Grandeville). Il s'agit d'expliquer pourquoi dans ces contextes d'autonomie, les acteurs renoncent également à formaliser des consignes de peuplement.

2) Les attributions libres

L'enquête suggère deux explications complémentaires à l'absence de règles de peuplement. La première met l'accent sur l'importance de la dimension économique et financière de l'activité. Dans ce cas, les organismes cherchent moins à veiller aux équilibres de peuplement de leur patrimoine qu'à freiner le développement de la vacance et à limiter les impayés de loyer. Ils font primer les enjeux économiques de leur activité sur ses enjeux de peuplement (a). D'autres gestionnaires HLM proposent un argumentaire critique du principe de mixité sociale, qui les conduisent à développer d'autres formes de régulation des attributions de logements (b).

¹ Cf. chapitre 2, section B, 2 de la thèse.

a) L'approche économique de l'attribution

« Il y a deux types de chargés d'attribution : il y a ceux qui souhaitent limiter au maximum leur vacance et ceux qui sont vigilants au peuplement des résidences » (Michèle, responsable des résidences étudiantes, OPH de Grandeville, 03/02/2015).

L'une des grilles de lecture de la gestion des attributions consiste à mettre l'accent sur la dimension économique et financière de l'activité. Cette manière de concevoir l'activité se distingue du cadrage dominant en termes de mixité et de peuplement. Centrée sur les problématiques de vacance et d'impayés, elle peut entrer en contradiction avec les objectifs de peuplement. Au quotidien, elle s'incarne dans des indicateurs et des instruments de gestion de plus en plus sophistiqués.

Petiteville

Les deux organismes de Petiteville se partagent l'essentiel du patrimoine social de l'agglomération. Contrairement à l'OPH, l'ESH ne définit pas de règles ou d'instruments de peuplement. Ces deux exemples très contrastés sont pourtant inscrits dans un même contexte local, marqué par de faibles tensions sur le marché du logement. Les écarts constatés s'adosent à des différences de conceptions du métier. Comme indiqué dans le chapitre précédent, la direction de l'office défend l'idée que les pratiques de remplissage sont à l'origine des difficultés rencontrées dans les cités HLM. La maîtrise du peuplement est, au contraire, présentée comme un vecteur de cohésion sociale et d'intégration des populations : c'est un objectif primordial qui peut justifier que l'on organise de la vacance de logements pour placer le « bon » candidat au « bon » endroit. À l'inverse, les cadres de l'ESH placent au centre de leurs préoccupations, et des objectifs qu'ils fixent aux agents, la question de la commercialisation. Les réunions de service sont l'occasion d'en faire le rappel et de dresser le bilan des résultats obtenus : un point est réalisé chaque semaine entre la conseillère commerciale et sa responsable d'agence. Des pré-CAL sont organisées tous les lundis matin pour balayer les propositions émises par les agents HLM et s'accorder sur la position de l'agence en commission d'attribution ; des réunions sont également planifiées une fois par mois avec l'ensemble du personnel. Les commentaires des cadres intermédiaires sont focalisés sur les indicateurs de vacance et d'impayés.

Journal de terrain n°12, réunion de service, agence F1, ESH de Petiteville, lundi 16 décembre, 9h

La réunion de service débute à 9h. Elle est présidée par Agnès, responsable de l'agence F1. Elle commence par rappeler les objectifs fixés par l'entreprise : 2,20% de vacance à l'échelle de l'ensemble du parc révisé à 3,32% en milieu d'année. L'agence du centre-ville a réalisé 3,81% contre 4,30% en début d'année. Les autres agences font mieux : 2,18% pour l'agence nord et 2,69% pour l'agence sud. Les objectifs sont déclinés en pertes financières par secteur. Chaque conseillère commerciale est ensuite invitée à prendre la parole pour faire le point sur les vacants de son secteur.

Pour suivre ces résultats et mesurer l'activité des conseillers commerciaux, des tableaux de bord et des indicateurs ont été instaurés au cours des années 2000. Prenant appui sur une évaluation quantitative du traitement des flux, ils concernent la relocation (nombre de propositions faites, nombre de visites réalisées, nombre de dossiers passés en commission d'attribution et nombre d'entrants, etc.) et les impayés de loyers (nombre de visites à domicile, nombre de clients reçus à l'agence, encouragements à généraliser la procédure de prélèvement automatique, etc.).

« Il y a des indicateurs qui nous disent “voilà, il y a eu tant de propositions de logements, il y a eu tant de visites, tant d'impayés, tant de téléphone impayés “. Donc par exemple une conseillère qui passe une demi-journée dans son bureau à faire de l'impayé ou de la proposition de logement, on doit être en capacité de mesurer l'activité qu'elle a faite » (Pascaline, responsable de l'agence sud, ESH de Petiteville, 11/02/2014).

Ces instruments managériaux témoignent d'une volonté de rationaliser l'activité d'attribution. Comme les instruments de peuplement étudiés dans le chapitre précédent, ils permettent de tracer et de contrôler l'activité des agents. Dans ce cas, l'évaluation ne concerne pas seulement les finalités de l'action ou les résultats obtenus, mais également les moyens mis en œuvre (tableaux 4.6 et 4.7). Arthur, conseiller commercial au sein de l'agence F3 de l'ESH de Petiteville explique : « Avant de passer un dossier au contentieux, il faut vraiment prouver à la direction qu'on a tout fait pour ne pas les mettre dans la merde : des VAD [visites à domicile], des plans [plans d'apurement], des appels téléphoniques. Il faut tout noter dans [nom du logiciel de l'organisme] »¹. « Il faut tout imprimer, tout scanner, pour avoir des preuves, des traces de ce qu'on a fait au cas où l'on nous demande des comptes », souligne de son côté une chargée d'attribution de Grandeville².

Tableau 4.5. Suivi et justification de la vacance, ESH de Petiteville

Le premier tableau rend compte des évolutions de la vacance au sein de l'agence et de l'entreprise. Il est communiqué aux conseillers commerciaux à la fin de chaque mois.

Nb moyen de logements vacants	Cout moyen	Secteur	Vacants 01/13	Vacants 02/13	Vacants 03/13	Vacants 04/13	Vacants 05/13	Vacants 06/13	Perte financière à mi année	Total Perte financière	Objectif fixé en début d'année	Écart
-------------------------------	------------	---------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	-----------------------------	------------------------	--------------------------------	-------

Tableau 4.6. Le bilan des activités, ESH de Petiteville

Ce tableau décrit l'ensemble des actions auxquelles doivent procéder les conseillers commerciaux. Le nombre de contacts téléphoniques ou de visites à domicile doit ainsi être rapporté et enregistré auprès de la direction. Les chiffres inscrits dans la colonne de gauche correspondent aux opérations informatiques à réaliser pour renseigner chacun des indicateurs.

¹ Journal de terrain n°14, discussion informelle avec Arthur, agence F3, ESH de Petiteville, 13/02/2014, matin.

² Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Hind, agence F2, OPH de Grandeville, 27/01/2015, matin.

2091 Contact téléphonique sans RDV
2092 RDV domicile/ agence
2093 Contact (non joignable)
2094 RDV non pertinent
2095 Refus locataire

Tableau 4.7. Le justificatif de la vacance, ESH de Petiteville

Le document ci-dessous rend compte de toutes les opérations qui ont été effectuées pour chaque logement vacant : la date d’envoi des propositions, le nom des candidats positionnés, leur décision après la visite de logement, la date de passage en commission d’attribution et la décision prise à l’issue de celle-ci. Les conseillers commerciaux impriment plusieurs fois par semaine ce document pour suivre l’état de la vacance sur leur secteur. Le tableau sert également de support aux rendez-vous avec les responsables d’agence.

Grandeville

La prégnance des enjeux économiques n’est pas spécifique aux organismes de statut privé. L’exemple de l’OPH de Grandeville permet de s’en convaincre. La direction de cet organisme insiste en effet sur la nécessité de maîtriser la vacance avant de maîtriser le peuplement, une priorité partagée et relayée par les responsables d’agence.

« Moi mes objectifs, ceux qui me sont donnés par le directeur général, ils ne portent pas sur la mixité sociale, ils portent sur la vacance quoi » (Ludivine, responsable de l’agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015).

« Alors pour l’instant, je dois très simplement avouer que j’ai plus mis l’accent sur la baisse de la vacance. Parce qu’on est arrivé sur le territoire au mois de mai. Là, j’ai les chiffres sous les yeux. Au mois de mai, quand on est arrivés, il y avait cent cinquante-cinq vacants. On est arrivé à fin décembre à cinquante-cinq. Voilà. Donc un des gros enjeux, c’était la baisse de la vacance. Ce n’était pas remplir pour remplir. En plus le territoire, on ne le connaissait pas, il y avait beaucoup de gens qui avaient tourné, donc c’était un peu compliqué de faire de la mixité ou de travailler sur du peuplement sur ces résidences-là » (Thierry, responsable de l’agence A3, OPH de Grandeville, 16/02/2015).

Une fois par mois, des réunions sont organisées avec tous les salariés de l’agence pour faire le bilan des résultats obtenus. Dans le domaine de la gestion locative, les adjoints de

territoire procèdent à des « *points vacants* » réguliers avec les *street-level bureaucrats* : « *On balaie la liste des vacants et on voit les actions qui ont été mises en œuvre à la fois sur la remise en état du logement et sur le passage en CAL [commission d'attribution de logement]* », explique Ludivine, responsable de l'agence A1. Les opérations réalisées par les agents sont, par ailleurs, retranscrites dans un tableau partagé sous informatique : les chargés d'attribution inscrivent les logements vacants, les techniciens notent le montant des éventuels travaux à réaliser, les gestionnaires locatives et sociales¹ indiquent la date de la signature du bail.

Journal de terrain n°16, « point vacant », agence A1, OPH de Grandeville, mardi 20 janvier 2015, 10h

Il est 10 heures. Comme convenu la veille, je retrouve Ludivine, responsable d'agence, Djamel, adjoint de territoire, et Christiane, chargée d'attribution, dans la salle de réunion de l'agence pour un « *point vacant* ». Un tableau récapitulant l'ensemble des logements à relouer sur le secteur de Christiane est projeté grâce à un vidéoprojecteur. Le travail déjà effectué sur chaque logement est examiné : au total, on compte vingt-huit logements vacants, dont neuf pour de la vacance commerciale, trois pour de la vacance travaux (le logement est en attente de réfection) ; dix-sept logements sont passés en commission d'attribution et sont en attente d'une garantie ACAL² ou d'une signature de bail.

L'ESH de Grandeville présente les mêmes caractéristiques : « *Mes objectifs, louer, pas de vacant* », explique l'une des deux commerciales³ ; « *La mixité, c'est une préoccupation humaine mais ce n'est pas un critère de gestion. On ne peut pas. C'est complètement impossible. Ça vient après la question financière* », confirme Baptiste, chargé de gestion locative au sein de l'agence B1⁴. Des tableaux de bord sont également mis en place pour suivre les résultats obtenus et évaluer l'activité des agents⁵ (document 4.10). Plusieurs indicateurs sont mobilisés et recoupés - le nombre de vacants enregistrés à la fin du mois et le niveau de la vacance financière (entendu comme le montant des pertes associées à chaque logement vacant, par jour de vacance). Dans certaines agences, ces tableaux sont affichés dans les couloirs, à proximité des bureaux des chargés d'attribution. Ils sont présentés et discutés régulièrement avec les agents de terrain et les personnels d'encadrement.

¹ L'équipe est entièrement composée de femmes.

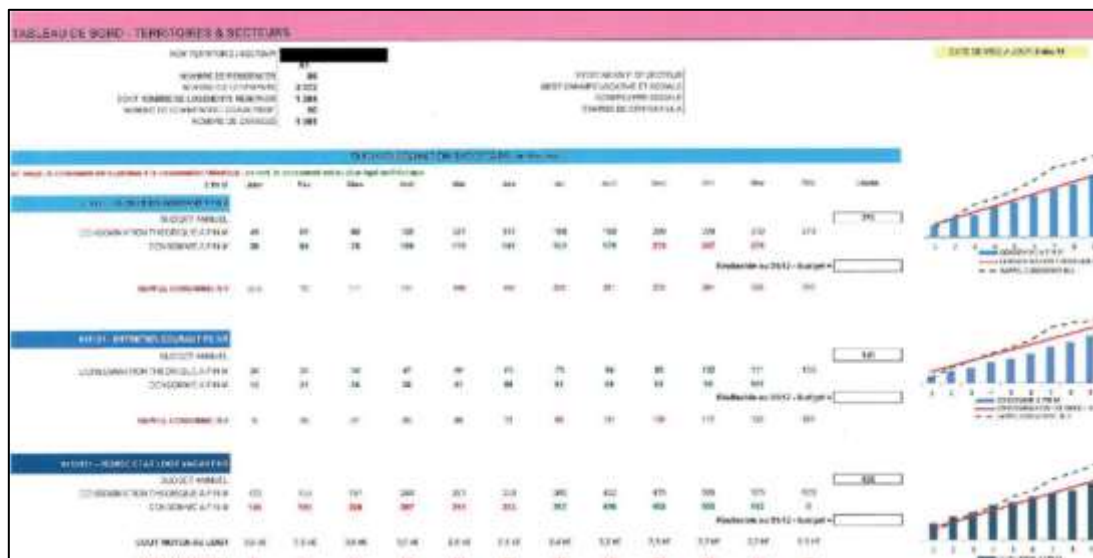
² La garantie ACAL est une garantie financière qui couvre le loyer et les charges pendant une durée de trente-six mois. Elle est entièrement gratuite et s'adresse aux personnes ayant de faibles revenus.

³ Entretien avec Florence, commerciale au sein des agences B1 et B2, ESH de Grandeville, 03/03/2011.

⁴ Entretien avec Baptiste, chargé de gestion locative, ESH de Grandeville, agence B1, 01/03/2011.

⁵ Comme nous le verrons dans la troisième partie de la thèse, des statistiques individuelles sont produites par les bailleurs sociaux. Elles mesurent l'activité de chaque agent et permettent d'appréhender leur performance.

Document 4.10. Tableau de bord, OPH de Grandeville



Les chargés de gestion locative de l'ESH de Grandeville se réunissent chaque semaine dans le bureau de leur responsable : le nombre de logements vacants, de visites à domicile, de passages en commission et de relocations réalisés est passé en revue. Des bilans sont dressés et mis à disposition des agents sur le serveur commun de l'entreprise. C'est un moyen pour la direction d'encadrer et de contrôler l'activité. Elle développe des outils de gestion - tableaux de bord et bilans statistiques - qui révèlent l'importance des enjeux économiques de l'attribution. Ceux-ci contribuent en retour à focaliser l'attention des agents de terrain sur cette dimension et à orienter leurs pratiques en ce sens¹. La diffusion de ces normes managériales inspirées des méthodes du secteur privé n'est pas propre au monde HLM, et encore moins aux organismes étudiés dans ce chapitre. Le pilotage par les résultats, le contrôle des performances, l'*accountability* et l'individualisation du traitement bureaucratique sont des tendances constatées dans de nombreux autres secteurs de politiques publiques (justice², santé³). Elles s'inscrivent dans un processus plus global de rationalisation des administrations et de l'action publique⁴. Elles imprègnent les logiques de fonctionnement de la plupart des organismes HLM. Ceci dit, un résultat important de l'enquête est que la mise en place d'instruments de gestion ne s'accompagne pas ici de l'instauration d'instruments de peuplement – contrairement aux bailleurs étudiés dans le chapitre précédent. Les agencements instrumentaux observés sont donc distincts : ils portent des modèles cognitifs variés qui rendent compte de priorités organisationnelles différentes⁵. Dans cette perspective, la présence ou l'absence de règles de

¹ Cf. partie 3 de la thèse.

² VIGOUR C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, 2008, vol. 50, n° 1, p. 71-90.

³ BELORGEY N., *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, op. cit.

⁴ BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op. cit.; POLLITT C. et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, op. cit.

⁵ LASCOURMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

peuplement renvoie à la manière dont les objectifs de la politique d'attribution sont hiérarchisés et coordonnés entre eux, ce que matérialisent les instruments d'action publique qui les supportent.

b) La critique gestionnaire de la mixité sociale

« Quelques convictions devant guider l'exercice du métier : il n'y a pas de corrélations entre pauvreté et comportements difficiles ; le bon fonctionnement social d'une résidence est le fruit d'une gestion locative de proximité coordonnée et adaptée » (*document de formation à destination des chargés d'attribution, OPH de Grandeville, 26/05/2014*).

Le principe de mixité sociale fait l'objet d'un consensus bien établi parmi les acteurs du logement social. Présentée comme une condition nécessaire à la cohésion sociale, la mixité stimulerait les liens de proximité entre les habitants des quartiers et constituerait un vecteur d'intégration. Ce cadrage dominant fait pourtant l'objet de critiques. Les déconstructions savantes de la mixité sociale ont été exposées dans la première partie de la thèse¹. Il s'agit désormais de montrer comment elles peuvent être mobilisées au plan local, par certains professionnels du logement social, pour mettre à distance les préoccupations en termes de peuplement. Cette sous-section prend pour cas d'étude l'OPH de Grandeville, dont le directeur général se situe explicitement à contre-courant des croyances qui fondent les règles de peuplement. Plus précisément, il s'oppose à l'idée selon laquelle il y aurait une corrélation entre les caractéristiques de l'occupation du parc HLM et le fonctionnement social des résidences. Il reprend ainsi à son compte un certain nombre de résultats classiques de la sociologie urbaine : par exemple, le fait que le brassage social ne présage en rien des liens entretenus entre les habitants². Dans cette perspective, Grégory qualifie de « *vaste foutaise* » la « *politique de sécurisation des lieux* » mise en œuvre par bon nombre de bailleurs sociaux.

« *Qu'est-ce qui angoisse ?*

Le peuplement et l'occupation. Ben c'est... Mais parce qu'on ne s'est jamais coltiné, ensemble, collectivement je veux dire, sérieusement, cette question-là. Parce que personne ne veut valider le fait qu'il n'y a pas de lien entre dysfonctionnement social et caractéristiques de l'occupation sociale et que ça c'est quand même une vaste foutaise que de dire qu'il y a un lien entre soit origine ethnique, soit revenu, soit composition familiale et dysfonctionnement social. Enfin, ce n'est pas vrai. Ce n'est pas établi. Tous les travaux sociologiques montrent qu'il n'y a pas de lien et pourtant on continue à faire comme s'il y avait un lien, et on continue d'avoir une politique de sécurisation d'un certain nombre de lieux, qui partent d'un postulat que si on met plus ou moins de ceux-ci ou de ceux-là à tel endroit, ça va plus ou moins bien fonctionner. Voilà » (*Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014*).

¹ Cf. chapitre 1, section C, 1 de la thèse.

² CHAMBOREDON J.-C. et M. LEMAIRE, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *op. cit.*

Cette approche critique des politiques de peuplement s'accompagne d'une reformulation de la mixité sociale. Pour lui, l'acception de ce principe ne doit plus être centrée sur la seule demande de logement, mais doit également tenir compte de l'offre. Autrement dit, il lui semble vain de chercher à brasser les populations à l'échelle de l'immeuble, les politiques d'attribution ne pouvant être appréhendées indépendamment de la structure du parc social. Dans cette perspective, il lui paraît inutile de chercher à attirer des populations salariées en zones urbaines sensibles sans mener un travail de remise en gamme des loyers, en parallèle des attributions. Selon Grégory, les quartiers historiques de la politique de la ville ont une fonction d'accueil des plus défavorisés qu'il faut assumer. Les actions mises en place par les professionnels du logement doivent dès lors permettre de fluidifier les parcours résidentiels et non de brasser les populations dans des espaces disqualifiés et peu attractifs.

« Moi, ma barrière intellectuelle, c'est de dire... Je pense que de toute façon, il y a des lieux d'accueil sur l'agglomération de primo-arrivants issus de l'immigration ou de ménages qui sont en situation de fragilité et qui ne peuvent pas avoir accès à autres choses. Parce qu'après il faut arrêter de déconner mais les logements à 2,50^E/m² ou à 3^E/m², pour l'instant ils ne sont pas dans le cœur de l'agglomération. C'est la structuration du parc. Ça n'empêche pas qu'il faille travailler aujourd'hui à une relocalisation d'une partie de cette frange de prix et je pense qu'on peut le faire dans le cadre des conventions d'utilité sociale et de la remise en gamme des loyers, c'est-à-dire qu'on pourrait très bien dire d'ici à 5-10 ans on a 20% des logements qui sont les mieux situés qui sont mis à des prix qui s'approchent de ces 3,50 ou de ces 4,50 euros pour garantir une mobilité dans la ville. Voilà. Mais bon ça c'est... Enfin ce n'est pas un autre débat parce que la question des loyers, elle est extrêmement liée à tout ce qu'on est en train de se dire. Il n'y a pas que la question des attributions, il y a aussi la question de la constitution des lieux d'accueil. Il y a des lieux d'accueil sur l'agglomération et arrêtons de dire que ce n'est pas vrai, il y en a. Ça s'appelle X [*nom d'un quartier ZUS*], ça s'appelle Y pas encore réhabilitée, ça s'appelle Z, ça s'appelle... Enfin... Ce sont des lieux qui ne sont pas chers » (Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014).

Dans cette conception, le fonctionnement social des résidences dépend moins de leur peuplement que des moyens de gestion déployés en termes d'entretien ou de propreté. À cet égard, l'organisme se caractérise par des équipes de proximité particulièrement étoffées et très présentes sur le terrain. Les responsables d'immeuble y sont plus nombreux que d'ordinaire : on en compte cent huit à l'échelle des trois agences de l'office¹. Ils habitent le plus souvent sur place et tiennent des permanences dans le quartier : ce sont les « *points de contact* » pour les locataires. Ils ont un rôle plus direct dans la chaîne d'attribution lorsqu'ils organisent les visites de logement, qu'ils font remonter des demandes de mutation aux chargés d'attribution, qu'ils signalent des incivilités aux médiateurs ou qu'ils relèvent les dégradations commises dans les parties communes. Dans une perspective qui n'est pas sans rappeler la théorie de « la vitre

¹ Sur le rôle des gardiens d'immeuble dans les cités HLM et leur professionnalisation croissante, voir notamment MARCHAL H., « Gardiens HLM d'aujourd'hui, concierges d'hier », *Ethnologie française*, 2007, vol. 35, n° 3, p. 513-519.

brisée » de James Q. Wilson et Georges L. Kelling¹, leur mission consiste aussi à entretenir les lieux et à réparer le plus rapidement possible les dommages causés afin de marquer la présence de l'organisme, de limiter les récidives et d'empêcher le développement d'un sentiment d'abandon parmi les locataires.

« Les seuls liens qu'on a prouvés c'est qu'il y a un lien entre la manière dont le bien est géré – présence humaine, qualité de l'entretien, propreté – et le fonctionnement. En tous cas, ça moi c'est une conviction extrêmement forte. C'est que je pense que le fonctionnement social de nos ensembles résidentiels, il tient beaucoup plus à la qualité de la gestion qu'à la situation des occupants. Vraiment. Voilà. Ça reste extrêmement compliqué à appliquer et à faire vivre avec le politique, avec nos équipes qui n'intériorisent pas non plus ça, parce que quand elles se font alpaguer par la famille machin qui justement est une famille qui soit est confrontée à des difficultés économiques, soit est au chômage, soit d'origine étrangère, qu'elle va les agresser, c'est un peu plus compliqué de dire que c'est la qualité... D'accord. Mais pour autant, je reste quand même convaincu de ça » (Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014).

« Il ne faut pas les lâcher. Dès qu'il y a une dégradation il faut réparer tout de suite. C'est vérifié ça. J'ai vu des entrées partir en vrille... Ah oui, il faut toujours être présent, toujours. Se montrer. Il ne faut pas avoir peur hein. Là j'ai deux/ trois RS, ils n'ont pas peur, ils y vont hein. Ils montrent que c'est eux les patrons, c'est les propriétaires. Il faut vraiment montrer qui on est hein. Là, on reprend le territoire. Il était abandonné le territoire de B* [nom d'une ZUS] et là on reprend le territoire. Les gens, ils me disent "Vous êtes qui ? ", " [nom de l'office A], c'est qui ? " Ben je leur dis : "C'est le propriétaire". "Ah c'est les HLM ! ", "Non, c'est le propriétaire". Il faut vraiment faire comme si les immeubles nous appartenaient pour que ça marche. Sinon, ça ne fonctionne pas. Ça va vite de mettre le feu dans une banlieue. C'est... Faut être présent, toujours présent, se montrer, être reconnu. Ils savent qu'on n'est pas flics, on est gestionnaire. Parce que sinon on est mort » (Vincent, adjoint de territoire, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015).

Cette conception du peuplement et de la gestion des attributions est partagée au sein de l'équipe de direction. Ainsi, pour la responsable d'agence du centre-ville, la mixité sociale passe avant tout par la programmation des logements : « *La vraie mixité c'est ça, c'est plutôt une mixité de statut, mais ensuite vouloir faire une mixité à l'échelle d'une cage d'escalier, pour moi c'est illusoire* ». Du même coup, ce qui compte, c'est « *la gestion : gestion de proximité, gestion sociale, accompagnement social...* »². Pour appuyer son raisonnement, elle souligne que les effets bénéfiques de la mixité sociale n'ont jamais été démontrés par les sciences sociales.

« Je n'ai pas de conviction forte là-dessus parce que comme je disais, j'ai lu des trucs là-dessus, je sais que les sociologues... Enfin, il peut y avoir des théories un peu différentes sur : "Qu'est-ce qui peut favoriser l'intégration, est-ce que c'est la mixité, est-ce que c'est plutôt le communautarisme ? Et qu'est-ce qui favorise le bon fonctionnement d'un quartier, est-ce que c'est l'un, est-ce que c'est l'autre ? Qu'est-ce qui favorise... " Parce qu'en tant que bailleur, on doit aussi s'interroger un peu là-dessus. Qu'est-ce qui favorise l'attractivité de notre patrimoine et qui ne va pas contribuer à une dégradation, mais au sens de dégradation d'image et de perte de valeur... Euh à vrai dire, je crois que... Enfin, ça m'intéresse sur le plan théorique de lire tous ces trucs-là différents, mais très concrètement

¹ WILSON J.Q. et G.L. KELLING, « Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982.

² Entretien avec Ludivine, responsable de territoire de l'agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015.

avec les enjeux de réduction de la vacance, même s'il y a une vacance pas très élevée sur le territoire, moi mes objectifs, ceux qui me sont donnés par le directeur général, ils ne portent pas sur la mixité sociale, ils portent sur la vacance quoi » (Ludivine, responsable de territoire de l'agence A1, OPH de Grandeville, 06/01/2015).

Cette approche est partagée par ses collègues : Magali, responsable de l'agence A2 met l'accent sur les tensions entre l'objectif de mixité sociale et la discrimination.

« Pourquoi on parle de politique de peuplement ? Parce qu'on a fait le constat qu'il y avait des résidences qui dysfonctionnaient donc on essaie d'abord de trouver la cause. Ce n'est pas nécessairement le peuplement qui y remédiera. Quand ça dysfonctionne parce qu'il y a des gens de l'extérieur, voilà, on aura beau croiser différents profils de locataires, ça ne ramènera pas plus de sérénité dans la résidence. C'est déjà se demander pourquoi ça dysfonctionne. Ensuite, quelle est la place du peuplement dans le dysfonctionnement et quelle est l'action qu'on peut mettre en place en face au regard du peuplement [...] Il y a quand même cette vigilance par rapport à la discrimination qui devient importante et je trouve que ça devient presque incompatible de parler, ou paradoxal au moins, de parler de mixité sociale au regard de toutes les règles de non-discrimination. Et peut-être qu'à un moment donné, on se voile la face et peut-être que c'est un leurre la mixité sociale » (Magali, responsable de l'agence A2, OPH de Grandeville, 26/01/2015).

Ces discours demeurent toutefois peu répandus dans la sphère du logement social et sont portés par des acteurs aux parcours relativement atypiques. En effet, chez les bailleurs sociaux, les directeurs généraux ont effectué la majeure partie de leur carrière dans le monde HLM. Ils y ont souvent occupé un grand nombre de postes, de la gestion locative au développement patrimonial, et ont évolué par promotion interne au sein de l'organisme (encadré 4.1¹). Le directeur général de l'OPH de Grandeville présente un profil différent. Il est tout d'abord plus jeune que la moyenne (une quarantaine d'années) et sa trajectoire professionnelle comporte plusieurs expériences extérieures au logement social : il a travaillé pour les Scouts de France dans les quartiers de la politique de la ville, avant de rejoindre un cabinet spécialisé sur les questions territoriales et de logement. Il devient directeur général de l'office de Grandeville en 2009, après dix ans d'expérience dans le conseil. Il a accompagné de nombreux bailleurs dans la refonte de leur système d'attribution et a collaboré avec des sociologues.

« J'étais à Habitat et Territoires Conseil. Spécialisé dans le logement social. C'est une ancienne filiale de l'Union sociale pour l'habitat. Avant c'était intégré, maintenant c'est une boîte mais dont l'USH reste actionnaire. Et encore avant, j'ai travaillé chez les Scouts de France, donc vous voyez ça n'a strictement rien à voir et je m'occupais de toute l'action des Scouts de France dans les quartiers de la politique de la ville. Donc voilà. Moi j'ai fait dix ans de conseil sur des questions de stratégie, de management d'organisation pour les bailleurs, de gestion urbaine et sociale de proximité et d'attributions. Et moi, j'ai été formaté par Barbara Allen, Michel Bonetti là-dessus, enfin en termes de corpus théorique on va dire, c'est vraiment CSTB [*Centre scientifique et technique du bâtiment*] et puis avant ce que j'ai fait dans mes études mais... C'est ça qui fait qu'à un moment je construis des éléments de conviction, je les appuie, ce n'est pas juste sur du ressenti » (Grégory, directeur général de l'OPH de Grandeville, 27/10/2014).

¹ Il n'existe pas de statistiques sur la sociologie des directeurs généraux d'organisme HLM, mais la participation à plusieurs congrès de l'Union sociale pour l'habitat permet de se rendre compte qu'il s'agit d'un milieu professionnel majoritairement masculin, avec des responsables souvent en fin de carrière.

Deux des trois responsables d'agence de l'office de Grandeville sont également passés par un cabinet de conseil ou un bureau d'étude. Âgée d'une cinquantaine d'années, Thierry, responsable de l'agence A3, a fait des études de sociologie et d'urbanisme. Il a débuté sa carrière dans un bureau d'étude en tant qu'agent de développement local dans les quartiers de la politique de la ville, au moment du Développement social des quartiers¹. Dans ce cadre, il a également travaillé avec de nombreux bailleurs sociaux lors de réhabilitations. Quant à Ludivine, responsable de l'agence A1, elle est âgée d'une trentaine d'années et diplômée de la chaire d'économie urbaine d'une grande école de commerce parisienne. Elle a travaillé avec Grégory pendant plusieurs années au sein du cabinet Habitat et Territoires Conseil. Cette expérience a contribué à façonner leur vision commune du métier de bailleur. Elle a également participé à la diffusion de cette grille de lecture au sein de l'organisme, en dépit de sa position marginale dans le monde HLM. Les trajectoires professionnelles éclairent ainsi la manière dont les acteurs se représentent leur mission et du même coup les modalités d'encadrement du processus d'attribution. En fonction de leur parcours et de leur ancienneté dans le secteur, ils se montrent plus ou moins attentifs et vigilants aux enjeux de peuplement.

Encadré 4.1. Portraits de directeurs généraux d'organismes HLM

Thomas est directeur général de l'ESH de Grandeville. Âgé d'une quarantaine d'années, il est diplômé de l'École supérieure des professions immobilières et a une maîtrise d'aménagement et d'urbanisme. Il a fait toute sa carrière dans le secteur du logement social, d'abord comme responsable d'agence chez un bailleur de la région parisienne, puis à divers postes au sein de l'ESH B. Il commence à y travailler en 2002 et devient successivement directeur de la clientèle, responsable du service informatique, directeur des activités patrimoniales, de l'investissement et du développement. En octobre 2008, il est nommé directeur général adjoint puis directeur général de l'entreprise.

Céline est directrice générale de l'office HLM de Miville. Âgée d'une quarantaine d'années, elle est diplômée d'un institut d'études politiques et d'un master d'urbanisme de l'école des Ponts et Chaussées. Elle a débuté sa carrière dans le logement social au début des années 1990. Céline accède au poste de directrice de la proximité et des territoires en 2008 au sein de l'OPH B, avant d'en devenir la directrice générale en 2009.

Frédéric est âgé d'une cinquantaine d'années. Il est directeur général de l'ESH de Miville au moment de l'enquête. En 2014, il est promu président du comité exécutif du groupe d'Action Logement auquel il appartient. Celui qui lui succède est âgé de 55 ans. Juriste de formation, il travaille dans le domaine du logement social depuis trente ans. Il a commencé sa carrière comme gardien d'immeuble, puis y a occupé des fonctions diverses dans le domaine technique puis dans la gestion locative. Frédéric a été à la tête de deux organismes et travaille dans le monde HLM depuis la fin des années 1980.

Jean est directeur de l'OPH de Petiteville. Âgé d'une soixantaine d'années, il est diplômé d'une maîtrise d'économie. Il intègre la mairie de Petiteville après son service militaire, passe les concours de la fonction publique et entre à l'office dans les années 1990.

¹ Le « développement social des quartiers » (ou DSQ) est une démarche développée dans le cadre de la politique de la ville, à la suite de la publication des rapports Schwartz (1981), Bonnemaïson (1982) et Dubedout (1983). Elle visait à améliorer tous les aspects de la vie quotidienne des habitants de quartiers cumulant des handicaps sociaux, culturels et urbains.

Éric est directeur général de l'ESH de Petiteville. Il est âgé d'une cinquantaine d'années et a fait l'ensemble de sa carrière dans le logement social.

Centrée sur les cadrages et les trajectoires, cette explication est convaincante dans le cas de l'OPH de Grandeville, mais fonctionne moins bien sur les autres terrains, les équipes de direction demeurant fortement attachées au principe de mixité sociale.

« L'expérience nous montre que si l'on ne brasse pas les profils on va avoir des usages qui ne sont pas conformes en fait à la structure du bâti. Trop de familles avec beaucoup d'enfants notamment dans les grandes tours... » (*Monique, directrice de la clientèle, ESH de Petiteville, 12/11/2013*).

« Moi ce qui me gêne c'est l'entre-soi qui va jusqu'au rejet de l'autre. Et ce que je ne peux pas accepter, moi en tant que gestionnaire et en tant que responsable d'organisme HLM, c'est que j'ai des immeubles dans lesquels des gens ne peuvent plus habiter parce qu'ils sont rejetés par une partie de la population, vous voyez ce que je veux dire » (*Thomas, directeur général, ESH de Grandeville, 10/02/2011*).

Les discours centrés sur le peuplement ne se traduisent donc pas mécaniquement par l'élaboration de règles de peuplement. Inversement, parmi les bailleurs qui évacuent la catégorie de peuplement de la régulation de leurs attributions, certains développent des argumentaires critiques autour du principe de mixité sociale, d'autres non. Ce facteur est donc secondaire : il renforce les effets d'autres « variables » ayant une portée explicative plus importante.

*

Dans cette section, nous avons identifié deux facteurs principaux pour expliquer l'absence de règles de peuplement : l'existence de contraintes économiques d'une part, la construction de problématiques alternatives au peuplement d'autre part. Ceux-ci se combinent différemment en fonction des contextes locaux et des organismes considérés. Lorsque le niveau de réservation du patrimoine est élevé, les bailleurs sociaux se trouvent cantonnés dans un rôle très limité. Le pouvoir de tri et de sélection des futurs locataires revient à des acteurs tiers, dont les préoccupations sont éloignées des questions de peuplement et des équilibres résidentiels. Ce premier facteur contribue largement à expliquer l'absence de règles de peuplement dans les deux organismes de Grandeville : n'ayant pas de marges de manœuvre pour agir sur la répartition spatiale des populations, ils n'en tiennent pas compte dans la définition de leurs règles et procédures d'attribution. En revanche, cette explication n'est pas convaincante pour les organismes implantés en zones détendues. Parce qu'elle est insuffisante, il a donc fallu envisager d'autres facteurs. Parmi eux, nous montrons que les modalités de problématisation de l'enjeu ont un certain pouvoir explicatif sur le contenu des règles définies. En ce sens, la priorité accordée à la dimension économique des attributions (lutte contre la vacance, impayés de loyer) peut amener à une relégation des questions de peuplement au second plan (ESH de Petiteville). Dans d'autres organismes, marginaux dans le monde HLM, les équipes de direction

portent des discours critiques sur la mixité sociale et remettent en cause la légitimité des stratégies de peuplement (OPH de Grandeville). Le tableau ci-après rend compte de la manière dont ces différentes explications se combinent localement (tableau 4.8).

Tableau 4.8. Contraintes environnementales et problématiques de l'attribution : une hiérarchisation des facteurs explicatifs

Hiérarchisation des explications	OPH de Grandeville	ESH de Grandeville	ESH de Petiteville
1	Contraintes économiques locales (attributions subies)	Contraintes économiques locales (attributions subies)	Problématisation : priorité vacance
2	Problématisation : priorité vacance + critique de la mixité sociale	Problématisation : priorité vacance	Contraintes environnementales (attributions libres)

Photographies. Les agences HLM



Photographie 4.1. Agence de centre-ville, ESH de Petiteville (prise par l'auteur, février 2014).



Photographie 4.2. Agence A3, OPH de Grandeville (prise par l'auteur, février 2015).

C - Les incitations organisationnelles à la prise en compte du peuplement

D'après ce qui précède, l'intervention des réservataires, la priorisation des équilibres économiques et la critique gestionnaire de la mixité sociale se combinent pour expliquer l'absence de règles de peuplement. Ces éléments s'accompagnent d'une valorisation de la proximité dans la gestion des attributions, autrement dit de l'idée que ce sont les responsables d'agence et les *street-level bureaucrats* qui sont les mieux placés pour trier et sélectionner les demandes de logement. Cette conception des attributions prend appui sur un modèle organisationnel territorialisé, fondé sur des agences locales implantées en plein cœur des quartiers d'habitat social (photographies 4.1 et 4.2). À l'exception de l'OPH de Petiteville¹, tous les bailleurs étudiés dans la thèse partagent ce modèle. Ils ont créé des agences et des antennes au cours des années 1990. Leur patrimoine a été découpé en secteurs ou unités. Les tâches techniques et de gestion locative leur ont peu à peu été transférées (encadré 4.2). Ces réorganisations ont été conduites dans le but de favoriser la relation de service. Elles constituent une autre déclinaison du *New Public Management*² et placent le personnel de proximité en situation de devoir choisir les futurs locataires du parc HLM (1). Cette organisation s'accompagne en outre d'une division du travail moins fragmentée qui vise à responsabiliser les agents de terrain (2). Même dans des organismes qui n'élaborent pas de règles de peuplement, l'autonomie fonctionnelle des agences et la répartition des tâches favorisent, sous certaines conditions, la prise en compte des enjeux de peuplement au guichet du logement social.

¹ Cf. tableau de synthèse, introduction générale de la thèse.

² Par exemple, WELLER J.-M., « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *op. cit.* ; « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences Po Lille », *Politiques et management public*, 2006, vol. 24, n° 3. Pour une synthèse des perspectives liées à l'analyse des groupes professionnels face à la rationalisation des contextes de travail, voir BEZES P., D. DEMAZIÈRE, T. LE BIANIC, D. BENAMOUZIG, F. PIERRU, et J. EVETTS, « Dossier-débat : New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *op. cit.*

Encadré 4.2. La création des agences territoriales¹

OPH de Grandeville. En 2014, l'OPH de Grandeville compte trois agences territoriales. Les deux premières sont issues de l'ancien office principal. Elles ont été créées en 1997 et ont connu de nombreuses modifications : leur nombre a d'abord augmenté avant d'être resserré. Les contours des secteurs ont été redessinés : ils correspondent aujourd'hui à près de 1 000 logements chacun. La troisième agence est l'ancien siège social du deuxième office, absorbé par le premier au moment de la fusion de 2014.

ESH de Grandeville. En 2011, l'ESH compte quatre agences territoriales : deux d'entre elles sont situées au sein de l'agglomération de Grandeville ; une troisième est implantée à Miniville en zone rurale ; une quatrième est située à proximité d'une autre grande agglomération.

OPH de Miville. Entre 1990 et 1994, trois antennes sont créées au sein de l'OPH de Miville. Pour renforcer la proximité avec les clients et améliorer l'efficacité des activités, les antennes deviennent des agences en 1997. Leurs effectifs sont renforcés, leurs compétences sont accrues. Les chargés de gestion locative quittent alors le siège social pour suivre au plus près les demandeurs de logement et les locataires HLM. Ils se voient confier de nouvelles missions, comme la réalisation des états de lieux d'entrée dans le logement et la gestion des mutations. Le métier gagne en polyvalence. Dans le même temps, l'une des agences ferme. Les logements du centre-ville sont répartis entre les trois nouvelles agences et le patrimoine implanté sur les communes extérieures de la ville-centre est transféré à une quatrième agence basée au siège de l'organisme. En 2009, un an après l'arrivée de Céline à la direction de l'office, un nouveau plan stratégique d'entreprise est adopté, qui initie un redécoupage du patrimoine des agences en unités. Comme dans les cas précédents, cette réorganisation avait pour but de faciliter les démarches des demandeurs et de renforcer les équipes de proximité. « Je trouve ça bien, même pour les agents de proximité qui sont sur le secteur. Ils se sentent moins seuls. Déjà ils avaient l'agence. Donc ils avaient des repères : vous avez un souci, vous allez à l'agence, ta demande est plus prise en compte par rapport à un siège où on est 200 à l'intérieur. Et puis ben le locataire au moins a peut-être plus l'impression d'être compris, écouté. On essaie de répondre le plus rapidement possible. Le fait de venir ici [*en agence*], c'est traité direct. Enfin souvent, quand c'est un gros problème. Des fois, ils viennent pour des petits bobos, c'est comme partout, y en a qui ont besoin de parler donc ils viennent mais moi, je pense que les agences c'est une très bonne idée et les unités encore plus », commente une enquêtée¹.

ESH de Miville. L'organisme est implanté dans toute la région et compte une dizaine de commissions d'attribution de logement, toutes organisées par visioconférence depuis le siège de l'ESH. En 2013, on dénombre trois agences sur le territoire de l'agglomération. Elles ont été créées au cours des années 1990 et se sont accompagnées des mêmes évolutions que celles constatées chez la plupart des bailleurs : informatisation des procédures d'attribution et renforcement de la polyvalence des agents HLM. « Au jour d'aujourd'hui, on est sur des secteurs ; on a un stock de logements à gérer alors qu'avait ce n'était pas du tout ça, ben c'était global quoi. Moi je traitais en priorité les démissions. Un autre collègue, lui c'était autre chose. Donc c'est vrai que ce n'était pas du tout partagé comme ça quoi ! Alors que là c'est plus simple au jour d'aujourd'hui, tu es responsable d'un secteur quoi. C'est plus valorisant que ce que l'on faisait avant quoi [...] Tu vas du départ jusqu'à la fin et c'est bien parce qu'en fin de compte ça met de la confiance avec le client aussi. Il a un référent », témoigne Régine, conseillère commerciale au sein de l'ESH depuis 1981².

ESH de Petiteville. En 1975, onze agences sont implantées dans les grands ensembles immobiliers de Petiteville. À cette époque, les services de la clientèle étaient au siège de l'entreprise. Ils sont peu à peu confiés aux agences. Au cours des années 2000, le nombre d'agences est diminué. Depuis 2009, il en existe trois qui prennent appui sur cinq antennes locales. Ces dernières accueillent des permanences dans les quartiers. Ces réorganisations renvoient à ce qu'une enquêtée a appelé le « *réveil de la belle endormie* »³.

¹ L'encadré 4.2 porte sur l'ensemble des cas étudiés dans la thèse en dehors de l'OPH de Grandeville qui, du fait de son organisation très centralisée, ne comporte pas d'agence territoriale.



Photographie 4.3. Création des premières agences de l'ESH de Petiteville, 1975 (source : plaque institutionnelle sur l'histoire du bailleur).

1) L'autonomie fonctionnelle des agences HLM

« Je pense que ce sera super intéressant que vous alliez en agence. Je vous dis ça parce que moi-même aujourd'hui, je ne sais pas comment ça se pratique en agence. Les attributions. Je fais un pilotage de la commission d'attribution, c'est-à-dire que j'anime la commission d'attribution, mais je ne suis pas dans la phase amont c'est-à-dire la sélection des candidats et l'instruction des dossiers. Je ne pilote pas cette activité si bien que j'arrive en CAL [*commission d'attribution de logement*] et je découvre en même temps que les administrateurs les dossiers » (Sylvie, directrice des relations clients et de la qualité de service, OPH de Grandeville, 23/12/2014).

L'autonomie fonctionnelle des agences HLM est une caractéristique commune aux trois organismes étudiés dans ce chapitre. La décentralisation de la gestion des attributions atteste de la volonté des bailleurs sociaux d'impliquer le personnel de proximité, les attributions étant avant tout « *l'affaire des territoires* »⁴. Comme indiqué précédemment⁵, les équipes de direction interviennent peu dans le processus d'attribution : elles définissent des règles souvent floues et ambiguës qui portent sur l'organisation de l'activité davantage que sur son contenu. Les responsables d'agence et les agents de terrain disposent ainsi de marges de manœuvre importantes, qui leur permettent de déterminer en pratique les critères de tri et de sélection des dossiers. Ce résultat confirme au passage tout l'intérêt d'une analyse qui interroge le rôle de l'encadrement intermédiaire, au-delà *des street-level bureaucrats* et des hauts fonctionnaires (a)⁶. L'inscription territoriale de la politique d'attribution a pour effet de produire une variété de règles et de comportements entre les agences. Les conditions de travail, appréhendées sous l'angle des cadences et de l'évolution des effectifs, créent également de la volatilité dans les modes de régulation des attributions (b).

a) L'inscription territoriale des politiques d'attribution

C'est au sein de l'OPH de Grandeville que la territorialisation des politiques d'attribution est la plus aboutie. Contrairement aux autres organismes, les responsables d'agence, nommés

¹ Entretien avec Gabrielle, responsable de proximité, agence C2, OPH de Miville, 26/10/2012.

² Entretien avec Régine, conseillère commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

³ Entretien avec Marina, auditrice interne, ESH de Petiteville, 19/03/2014.

⁴ Entretien avec Sylvie, directrice de la relation clients et de la qualité de services, OPH de Grandeville, 24/12/2014.

⁵ Cf. section A, 2 du chapitre.

⁶ PAGE E.C. et B. JENKINS, *Policy Bureaucracy : Government with a Cast of Thousands*, op. cit.

directeurs de territoire, participent au comité de direction de l'office : ils n'ont pas de lien hiérarchique avec la direction de la clientèle et dépendent directement du directeur général, ce qui leur confère un statut de cadre et non plus de cadre intermédiaire. Présents en commission d'attribution de logement, ils organisent également les pré-commissions d'attribution en agence. Cela leur permet d'avoir vision des dossiers présentés en CAL et de préciser si besoin les situations. Comme le montre l'extrait ci-dessous de mon journal de terrain, c'est aussi un moment où ils peuvent rappeler certaines consignes.

Journal de terrain n°17, pré-CAL, OPH de Grandeville, agence A2, mardi 10 février 2015, matin

La pré-CAL débute à 8h45 dans le bureau de Magali, responsable de territoire de l'agence A2. Les fiches de présentation des dossiers sont projetées sur le mur à l'aide d'un vidéoprojecteur. Les deux chargées d'attribution de l'agence, Hind et Fatima, sont déjà installées. Sur son invitation, je prends place aux côtés de Magali. Le premier logement étudié est un logement réservé par la préfecture. Le service n'a positionné qu'un seul candidat : c'est un ménage DALO. Hind présente brièvement sa situation. La responsable de territoire lui pose quelques questions complémentaires sur le parcours résidentiel du demandeur : *“Ils ont déjà été locataires ?”* *“J'ai toujours un doute quand des personnes n'ont jamais été locataires à quarante ans. Il y a quand même de grande chance qu'il y ait eu une expulsion”*, explique-t-elle. La chargée d'attribution n'a pas l'information : *“Ce sont les informations transmises par le DALO. Après, comment veux-tu que je sache... ?”*, *“Avec la connaissance du patrimoine, parfois, on arrive à recouper les informations en sollicitant d'autres bailleurs. On peut les retrouver”*, poursuit Magali, avant de l'inviter à *“approfondir le dossier”*.

La direction de la relation clients et de la qualité de service rattachée au siège de l'office assure le secrétariat de la commission d'attribution. Elle réalise les bilans d'attribution, s'occupe de la passation et de l'exploitation des enquêtes OPS et SLS¹, rédige les procédures d'attribution (règlement intérieur, manuel d'utilisation informatique) et fait le lien avec les réservataires (Action Logement, préfecture, associations). Elle signale aux partenaires les logements vacants et transmet aux chargées d'attribution² les fiches qu'ils lui font parvenir en retour. Cette direction gère également la mise en location des programmes neufs. Bahia y occupe le poste de chargée de mission politique d'attribution. Son rôle est de soutenir les agents lorsqu'ils sollicitent de l'aide sur des questions techniques (manipulation de l'outil informatique, doutes sur l'interprétation d'un document administratif). Ancienne chargée d'attribution, elle assure également une partie des formations à destination des agents HLM: *« Je n'ai pas de rôle hiérarchique vis-à-vis des chargés d'attribution. Je suis plus en aide, en consultant, s'il y a besoin. Ou des rappels s'il y a besoin de rappeler certaines choses au niveau du fonctionnement. C'est sûr que si l'on s'aperçoit qu'il y a des erreurs qui sont commises de*

¹ Chaque année, le bailleur réalise l'enquête Supplément de loyer de solidarité : il s'agit d'une enquête « ressources » pour connaître les locataires susceptibles d'être redevables du SLS (le supplément de loyer de solidarité réclamé à chaque locataire dès lors qu'il dépasse les plafonds du logement social). L'enquête est conduite auprès de l'ensemble des locataires HLM au deuxième semestre de l'année afin d'appliquer le montant du SLS à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante.

² J'utilise ici le féminin grammatical car l'équipe de l'OPH de Grandeville est entièrement composée de femmes.

manière récurrente, il y a des rappels qui sont faits »¹. Sylvie est la directrice du service : elle veille au bon déroulement de la commission d'attribution et au respect des priorités de l'office. « *Elle est là pour rappeler le cadre de la loi. Elle est objective, dans le droit. C'est bien parce qu'elle, elle ne reçoit pas les candidats, et porte donc un autre regard sur les dossiers. Elle ne sait pas que monsieur est agressif, vient tout le temps, etc. Ça nous permet de prendre un peu de distance par rapport aux situations* », analyse l'une des chargées d'attribution rencontrées². Bien qu'elle n'ait aucun rapport hiérarchique avec les agents de terrain, Sylvie émet également des rappels à l'ordre lorsque ceux-ci s'écartent de la ligne fixée par le règlement de la CAL. Ces interventions restent cantonnées au moment de la commission d'attribution.

Journal de terrain n°17, commission d'attribution de l'OPH de Grandeville, agence A3, mardi 10 février 2015, après-midi

La commission d'attribution se déroule dans la salle de réunion de l'agence A3. Sont présents les administrateurs habituels, la directrice de la relation clients, le responsable de territoire, le représentant de la mairie de S*, un représentant des locataires et les trois chargées d'attribution de l'agence. Je prends place à côté d'elles.

La CAL s'achève avec la présentation des dossiers de Muriel. Sur le logement de type 4 situé au 29 rue F*, la chargée d'attribution présente trois situations. La première correspond à une demande de mutation : « *La demande est très ancienne, elle date de 2008. Et madame a de gros soucis de santé. Elle est actuellement en fauteuil roulant, ses parents vivent avec elle mais ils refusent d'être sur le bail* ». Sylvie proteste - « *On ne les positionne pas ! Une personne seule sur un type 4, ça ne passe pas !* » - et rappelle la loi - « *C'est la loi, ce sont les dispositions du CCH [Code de la construction et de l'habitation]* », conclut-elle.

Cette organisation est spécifique à l'OPH de Grandeville, mais même lorsque les responsables d'agence sont formellement rattachés à une direction du siège, ils conservent toujours des marges de manœuvre notables dans le processus d'attribution. Comme le montrent les extraits d'entretien avec les directrices clientèle des ESH de Grandeville et de Petiteville³, le choix des futurs locataires HLM revient au personnel de proximité sans que les équipes de direction ne soient toujours informées des orientations décidées.

b) Le rôle de la hiérarchie locale

Dans les marges d'autonomie dont ils disposent, les responsables d'agence adoptent des attitudes variées : certains fournissent des consignes aux agents HLM, d'autres non. À Grandeville, les directeurs de territoire laissent aux *street-level bureaucrats* le soin de sélectionner les candidats. Il y a deux raisons à cela : premièrement, ils critiquent la légitimité des stratégies de peuplement ; deuxièmement, ils ne disposent pas des informations suffisantes pour agir sur le peuplement. Comme le souligne Vincent, adjoint de territoire au sein de l'office, « *Les attributions, c'est de l'horlogerie. On ne peut pas faire de politique de peuplement, c'est*

¹ Entretien avec Bahia, chargée de mission politique d'attribution, OPH de Grandeville, 11/02/2015.

² Journal de terrain n°17, discussion informelle avec Lucie, agence A3, OPH de Grandeville, 20/02/2015, après-midi.

³ Cf. section A, 2 du chapitre.

les chargés d'attribution qui connaissent leur patrimoine »¹. Cet argument est repris par les responsables d'agence de l'ESH de Petiteville : « Pour le moment, je ne sais pas comment c'est occupé ! », indique Agnès, responsable de l'agence F1². De son côté, Laurent, responsable de l'agence F2, affirme que ce sont les conseillers commerciaux qui sont les mieux placés pour rapprocher l'offre et la demande de logement : il n'intervient que lorsque ces derniers le sollicitent parce qu'ils ont des doutes sur une candidature ou qu'ils rencontrent des difficultés dans la relocation d'un bien. Le rôle du responsable d'agence consiste donc davantage à suivre les objectifs de l'agence en termes de vacance et d'impayés de loyer, et à entretenir des relations partenariales favorables avec les élus et les institutions locales (police, centres sociaux, etc.) :

« Donc ils sont finalement assez autonomes les chargés d'attribution ?

Ah complètement oui. Ici, complètement autonomes. C'est-à-dire que rarement... Moi, rarement ils viennent me voir en me disant "ben j'ai tel ou tel dossier à mettre". Si c'est un dossier difficile, on en discute. On dit "ben ouais pourquoi pas, on y va, on n'y va pas". Mais sinon, ils sont autonomes : ils font les propositions, ils font les visites, ils préparent les dossiers pour la CAL et quand on fait la pré-CAL on les regarde ensemble les dossiers et on dit "voilà, ça va, ça ne va pas". Mais sinon, ils sont très autonomes dans la gestion de leur portefeuille » (Laurent, responsable de l'agence F2, ESH de Petiteville, 06/02/2014).

D'autres responsables d'agence fournissent au contraire des orientations très précises aux *street-level bureaucrats*.

« Chaque responsable d'agence est président de sa commission d'attribution, on a notre responsabilité pénale qui est engagée. Donc si on est attaqué, voilà. Nous, on sait qu'on risque d'avoir des problèmes. Le gros problème aujourd'hui vis-à-vis de l'égalité de traitement, c'est tout ce qui consiste en de la présélection. Arrivé en commission d'attribution, ce n'est même plus un problème, ce n'est pas vraiment un problème. Cela va être la présélection, quand on a 200-800 candidats qui vous demandent une commune, on va prendre Miniville [agence B3], comment faire la présélection de ces 900 candidats ? Aujourd'hui, on le fait en fonction de nos propres critères que l'on a déterminés, on va dire que chaque responsable d'agence a déterminé verbalement. Il n'y a strictement rien d'écrit. La mixité sociale, on ne la connaît pas, on ne sait pas ce que c'est, donc chacun met une définition en fonction de l'immeuble derrière ce qu'est la mixité sociale » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Comme Isabelle, ces cadres intermédiaires sont plus présents au quotidien, auprès des agents de terrain. Ils sont consultés avant la plupart des propositions effectuées : « En fait, je suis assez présente, je surveille tout ce qu'il se fait. Si vous voulez, elles vont commencer à chercher dans le stock, sortir un certain nombre de dossiers et on en discute beaucoup. Là demain, on a une commission d'attribution. À l'issue des commissions d'attribution, une fois que les administrateurs, les mairies, tout cela, sont partis, on prend un long moment pour discuter des logements qui se libèrent, tous entre nous »³. Dans cette perspective, chaque responsable d'agence élabore ses propres critères de priorité. Ceux-ci sont transmis verbalement

¹ Entretien avec Vincent, adjoint de territoire, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015.

² Entretien avec Agnès, responsable de l'agence F1, ESH de Petiteville, 23/01/2014.

³ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

aux chargés d'attribution : ils ne sont ni écrits ni publics, ils sont énoncés dans les bureaux portes closes. Ils peuvent considérablement varier d'une agence à l'autre.

Le cas de l'ESH de Grandeville permet de l'illustrer. Partagé entre une agence située à l'extérieur de l'agglomération dans un secteur détendu (Miniville) et deux agences implantées au sein de la ville-centre (Grandeville), son patrimoine fait l'objet de consignes différentes en fonction des territoires concernés. Ainsi, la mobilisation du critère ethno-racial est très répandue dans le premier cas, et quasi-inexistante dans le second. Quand la responsable d'agence de Miniville indique qu'il faut « *faire de la mixité* » dans une résidence, les chargées de clientèle¹ entendent qu'il faut y reloger prioritairement des personnes d'origine européenne parce que la part de ménages d'origine étrangère, réelle ou supposée, est perçue comme trop élevée. Loin d'être appliquées partout et par tout le monde, ces règles informelles de gestion du peuplement ciblent les résidences qui « *vivent mal* », qui sont jugées « *fragiles* » et « *dégradées* » : dix-neuf résidences sur les cent deux du parc sont ainsi concernées, soit moins de 20% du patrimoine de Miniville. Isabelle est responsable de cette agence depuis près de dix ans et connaît très bien son parc. Elle suit les attributions réalisées, analyse les demandes enregistrées et se montre particulièrement attentive aux évolutions du peuplement. Lors du tour de patrimoine que nous effectuons ensemble le jour de mon arrivée à l'agence, Isabelle me montre les « *entrées qui vivent bien* », les « *entrées qui vivent mal* », « *les entrées qui se dégradent* », celles où il y a « *une concentration d'un même profil* », celles qui comptent « *beaucoup d'étrangers* ». Ces commentaires sont rapportés dans l'encadré 4.3². C'est l'expérience et la connaissance du patrimoine qui lui permettent d'élaborer ces consignes.

Encadré 4.3. Le rôle du responsable d'agence dans l'élaboration des stratégies de peuplement

« C'est une résidence calme qui bouge peu. La priorité est accordée aux personnes âgées pour les étages du bas. Il n'y a pas d'ascenseur. Peu de noms étrangers ».

« C'est une résidence fragile avec beaucoup d'adolescents turbulents. Il faut rétablir l'équilibre en fonction de l'origine des gens. On est limite ».

« Les locataires les plus anciens sont tous d'origine européenne. Le premier ménage d'origine étrangère est rentré en 2005 dans la résidence. On a fait un peu de la mixité ces derniers temps, ça vit encore bien ».

« Il faudrait faire de la mixité sur cette résidence. Il y a très peu de mouvement et la mairie de Miniville est omniprésente dans les attributions sur cette résidence ».

« Beaucoup de grands logements donc beaucoup de familles nombreuses avec de jeunes enfants, souvent d'origine étrangère. Victoire doit essayer de ne pas surcharger davantage la résidence en jeunes enfants. Sur les T4 et les T5, on essaie de positionner des couples avec deux enfants seulement ».

¹ J'utilise ici le féminin grammatical car l'équipe de Miniville est également seulement composée de femmes.

² Journal de terrain n°4, agence de Miniville, ESH de Grandeville, 04/03/2011, après-midi.

Des arguments identiques à ceux identifiés dans le chapitre précédent sont mobilisés pour justifier ces consignes de peuplement. Le premier est commercial et renvoie à l'idée qu'un taux trop élevé de ménages d'origine étrangère stigmatise les résidences et pénalise la commercialisation.

« Nous, c'est 50 / 50, il ne faut pas aller au-delà pour le bien-être même des personnes étrangères. Nous, on a eu des refus parce qu'il y avait trop de personnes étrangères. Au contraire, tout le monde peut vivre correctement si c'est tout mélangé. Mais basculer, moi je vous assure que je n'ai pas envie. C'est terrible [...] Moi aujourd'hui on me le [*le quartier de la Passerelle à Miniville*] refuse, mais ils me le disent ouvertement les gens, ils me disent "Moi je ne veux pas y aller, il y a trop d'arabes". Mais même les Maghrébins eux-mêmes me le disent. Même eux ! Très souvent ils me le disent... On n'a pas le droit de faire qu'il y ait des quartiers qui soient comme cela » (*Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011*).

Dans cet extrait d'entretien, Isabelle fait explicitement référence à la notion de point de bascule, déjà évoquée : c'est l'idée qu'au-delà d'une certaine proportion d'immigrés, ici 50%, les dégradations, les heurts de cohabitation et les désordres sociaux seraient plus nombreux et que la concentration de minorités déclencherait chez la population majoritaire des réactions racistes. Tout se passe en somme comme s'il existait un pourcentage au-delà duquel le racisme est proscrit et au-deçà duquel il est autorisé¹. Ces croyances se fondent sur des expériences empiriques et non des savoirs académiques². Le deuxième argument relève plus directement de considérations gestionnaires. Les groupes minoritaires auraient des modes de vie inadaptés à la vie en collectivité. Leur attribuer un logement représenterait donc un risque : « *Ils reproduisent un mode de vie qui est un mode de vie qu'ils ont certainement connu de leurs parents, etc. et qui dérange les autres locataires...* », explique Isabelle³. Par contraste, dans les agences de Grandeville, l'évocation du critère ethnique surprend voire choque la majorité des professionnels de terrain.

Pour expliquer ces différences, on pose trois hypothèses. La première renvoie aux capacités d'action du bailleur : quand les attributions sont subies, le peuplement n'est pas une variable sur laquelle il peut agir. Cette explication a déjà été analysée précédemment. La deuxième hypothèse porte sur les conditions de travail des salariés. Du fait des importantes dynamiques de développement de l'organisme, les rythmes de travail sont beaucoup plus soutenus à Grandeville qu'à Miniville. « *Les dossiers arrivent dans tous les sens, en moyenne quarante dossiers par jour* », pointe l'hôtesse d'accueil des deux agences B1 et B2. Ces conditions ne permettent pas la gestion au cas par cas que supposent la construction et l'application des règles de peuplement. L'étude des effectifs est également instructive. Dans les agences du centre-ville, le *turn-over* au sein des équipes est important. D'après le tableau 4.9, les chargés de clientèle

¹ DE RUDDER V., « La tolérance s'arrête au seuil », *op. cit.*

² Ces résultats sont approfondis dans le chapitre 6 de la thèse.

³ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

de Grandeville sont plus fréquemment renouvelés à Grandeville qu'à Miniville, où la majorité des agents présente une forte ancienneté : les salariés passent dans les agences B1 et B2 alors qu'ils restent dans l'agence B3. Or, les nouvelles recrues ont une connaissance moins aboutie des caractéristiques du patrimoine et de l'occupation sociale des immeubles, ce qui ne leur permet pas de prendre en compte les enjeux de peuplement.

Tableau 4.9. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, ESH de Grandeville (2011)¹

	Moins de 1 an	Entre 1 et 3 ans	Plus de 3 ans	Total
Agences B1 et B2	4 agents	3 agents	0 agent	7 agents
Agence B3	1 agent	1 agent	2 agents	4 agents
Total	5 agents	4 agents	2 agents	11 agents

Au sein de l'OPH de Grandeville, les chargées d'attribution ont toutes été déplacées après la fusion de 2014. Les équipes ont été recomposées si bien que, même s'il n'y a pas de nouveaux agents à proprement parler au sein de l'organisme émergeant, les chargées d'attribution se retrouvent toutes en charge d'un secteur qu'elles ne connaissent pas ou mal. Les territoires gérés font par ailleurs l'objet de redécoupages réguliers, ce qui constitue également un obstacle à la prise en compte des enjeux de peuplement. Dans le deuxième cas, la majorité des conseillers commerciaux est très expérimentée. Parmi les quinze agents rencontrés pendant l'enquête, seuls cinq ont moins de cinq ans d'ancienneté (tableaux 4.10 et 4.11).

Tableau 4.10. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, OPH de Grandeville (2015)

	Moins de 1 an	Entre 1 et 3 ans	Plus de 3 ans	Total
Agence A1	2 agents	0 agent	0 agent	2 agents
Agence A2	2 agents	0 agent	0 agent	2 agents
Agence A3	3 agents	0 agent	0 agent	3 agents
Total	7 agents	0 agent	0 agent	7 agents

Tableau 4.11. L'ancienneté des chargées de clientèle par agences, ESH de Petiteville (2014)

	Moins de 1 an	Entre 1 et 3 ans	Plus de 3 ans	Total
Agence F1	0 agent	1 agent	4 agents	5 agents
Agence F2	1 agent	2 agents	2 agents	5 agents
Agence F3	1 agent	0 agent	4 agents	5 agents
Total	2 agents	3 agents	10 agents	15 agents

¹ Les chiffres contenus dans les trois tableaux présentés ici renvoient à l'ancienneté des agents sur le poste au moment de l'enquête. Ils ont été construits à partir des informations biographiques recueillies lors des entretiens (cf. annexe 1 de la thèse).

La troisième hypothèse renvoie au cadrage de la question des attributions. L'enquête montre en effet que le responsable d'agence à Grandeville développe une interprétation du principe de mixité sociale très différente de celle de sa collègue de Miniville : il privilégie une lecture classiste de la notion et rejette toute référence à l'ethnicité dans les attributions de logement. D'origine maghrébine et ayant grandi dans un quartier emblématique de la politique de la ville, Samy est travailleur social de formation. Il intègre le logement social après avoir œuvré pendant dix ans dans le secteur associatif. Il est responsable d'agence à Grandeville depuis près de deux ans et revendique ce « profil social » dans l'exercice de sa nouvelle activité.

« Moi, je ne sais pas ce que c'est une famille issue de l'immigration et je ne sais pas la comparer à une autre famille issue de l'immigration. Pourquoi ? Parce que moi, j'ai plus envie de raisonner en termes de classes sociales aujourd'hui, parce que je trouve que ma petite analyse c'est aussi ce qui conditionne... Un rapport au travail, un rapport au logement, à tout, à la politesse, aux institutions, tout ce qu'on veut... Et je pense que c'est plus dans ces termes-là que moi j'aurais envie de mixer mes résidences » (*Samy, responsable de l'agence B1, ESH de Grandeville, 11 février 2011*).

Ce point de vue sur la mixité trouve sa traduction dans les consignes qu'il émet : « *Samy, ce n'est pas du tout son état d'esprit. Quand je suis arrivée, à aucun moment il m'a dit "vous savez Florence, il faut faire attention sur cet immeuble". Non jamais. Vraiment jamais* », confirme une salariée de l'ESH de Grandeville¹. La hiérarchie locale joue donc un rôle crucial dans la définition des règles d'attribution, dont le contenu varie en fonction des territoires, des responsables d'agence et de leur conception des attributions. Les cadres intermédiaires jouissent, en outre, d'une réelle autonomie et échangent peu sur leurs pratiques si bien que les équipes de direction n'ont qu'une connaissance très partielle des logiques de fonctionnement des différentes agences.

« Moi, la position d'Isabelle, je l'ai découverte là en arrivant directeur de la clientèle. Alors si, après, j'en avais entendu parler dans des discussions très informelles où on rigolait de ça, où justement elle nous expliquait qu'elle avait des immeubles remplis par des personnes venant toutes du même village en Tunisie, mais je ne savais pas qu'elle avait une position aussi tranchée dans l'attribution » (*Alexandra, directrice de la clientèle, ESH de Grandeville, 01/03/2011*).

Ce cas révèle finalement comment des consignes de peuplement peuvent émerger localement et de façon informelle, dans des organismes qui évacuent *a priori* la question du peuplement. Le contexte local, les rythmes de travail et la personnalité du responsable d'agence sont à cet égard déterminants. Dans la dernière sous-section, nous montrons que la division du travail peut également affecter la gestion des attributions en favorisant le développement des stratégies de peuplement.

¹ Entretien avec Florence, commerciale, agences de Grandeville, ESH B, 03/03/2011.

2) La division du travail d'attribution

Chez les bailleurs sociaux, deux modèles d'organisation du travail sont observés. Le premier est celui de la polyvalence : le champ de compétences est étendu au-delà des fonctions de tri et de sélection des populations. Le second modèle est celui de la spécialisation : dans ce cas, les missions de l'agent HLM sont focalisées sur la commercialisation des logements. Au cours des années 2000, la polyvalence tend à se généraliser comme dans bon nombre de professions peu qualifiées où la détention de savoirs ou de savoir-faire spécifiques est peu déterminante (a). D'autres organismes, tels que l'office HLM de Grandeville, optent néanmoins pour une division croissante de leurs activités (b). L'objectif est donc double : d'une part, éclairer ces différents choix organisationnels ; d'autre part, montrer en quoi la polyvalence est susceptible de faire émerger des stratégies de peuplement au guichet. Le tableau 4.12 précise les formes de la division du travail d'attribution dans les trois cas étudiés¹.

Tableau 4.12. La division du travail d'attribution

OPH de Grandeville	ESH de Grandeville	ESH de Petiteville
Spécialisation des tâches	Polyvalence	Polyvalence
<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la CAL 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la CAL - Signature des baux - État des lieux d'entrée - Visite de logement - Gestion des troubles de voisinage - Contrôle propreté - Précontentieux 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la CAL - Signature des baux - État des lieux d'entrée - Visite de logement - Gestion des troubles de voisinage - Contrôle propreté - Précontentieux

a) « Etre juge et partie »² : responsabiliser les agents en les rendant polyvalents

« Il est 14h10. Cela fait à peine dix minutes que l'agence est ouverte et une longue file d'attente s'est déjà formée au guichet. Je monte à l'étage et dépose mon sac dans le bureau mis à ma disposition. Ce bureau est habituellement fréquenté par les techniciens de l'agence. Il jouxte celui de Christelle, chargée de la commercialisation des logements non conventionnés³. Les bureaux des conseillères commerciales sont au rez-de-chaussée. Je descends et m'aperçois qu'aucune d'entre elles n'est présente. Étonnée, je vais voir Christelle et lui demande pourquoi l'agence est vide : *“Elles sont sur le terrain”* me répond-elle. *“Elles font les pré-état des lieux de logements, les visites... Normalement, il y a aussi une journée au siège pour tout le monde pour faire les impayés de*

¹ Cf. annexe 3 pour une comparaison avec les autres cas étudiés dans la thèse.

² Formule employée par Florence, commerciale, ESH de Grandeville, 03/03/2011.

³ Christelle s'occupe plus spécifiquement de la commercialisation des logements PLS. Ses clients ont des ressources qui dépassent les plafonds de ressources du logement social classique.

loyer et une journée à l'accueil pour recevoir les clients en permanence postulants. On doit être partout et s'adapter tout le temps ! » (journal de terrain n°16, ESH de Petiteville, agence du centre-ville, lundi 16 décembre 2013).

Les conseillers commerciaux de l'ESH de Petiteville ne se contentent pas de trier et de sélectionner les demandes de logement. Comme le montre l'extrait de mon journal de terrain placé en tête du paragraphe, ils font également signer les baux des nouveaux entrants, réalisent les états des lieux d'entrée des locataires, gèrent le précontentieux¹ et effectuent des contrôles de la propreté dans les immeubles². Pour bon nombre d'agents HLM : « *Passer du coq à l'âne, c'est aussi la difficulté de notre métier, passer toujours d'une chose à une autre qui n'ont foncièrement rien à voir, tout le temps... Tu vois là, ce que je fais, je décroche le téléphone parce que sinon ça n'arrête pas de sonner, je ne peux pas faire autrement...* »³. L'élargissement du champ de compétences des agents s'est accentué depuis le début des années 2000, avec l'ajout progressif de nouvelles missions : la gestion des premiers impayés de loyer, des troubles de voisinage et l'organisation des états des lieux entrants. Avant 2005, date des principales réorganisations de l'entreprise, « *ça [le métier de conseillère commerciale] se réduisait à tout ce qui était accueil du dossier, saisie du dossier de la demande de logement, réception de la demande de logement, enregistrement des préavis et... Ben proposition jusqu'au passage en commission et la signature du bail. On ne faisait pas les présentations de dossier en commission. On ne faisait pas du tout l'impayé, pas de contrôle ménager, pas de tout ça* », explique Louise, conseillère commerciale depuis 2002⁴.

La diversification des tâches s'est accompagnée d'une fragmentation du temps de travail. Les activités sont segmentées et affectées à des jours ou des moments particuliers de la semaine : une journée est ainsi réservée pour recevoir le public, une autre pour la gestion des premiers impayés (document 4.11).

« *Moi j'ai eu beaucoup de mal à me... à différencier mon métier en fonction des métiers que je fais. J'ai pu le faire en différenciant mon agenda. Il y a un jour où je fais la réception postulants, en ne mélangeant pas les missions. Donc par exemple le lundi je fais la permanence postulants et le mardi je fais les impayés. Donc autant le lundi je suis dans l'appât ! J'appâte les gens, voilà je suis souriante, gentille, agréable, voilà. Et le mardi, je fais l'impayé donc là je prends un autre visage. C'est la transformation du lundi soir [rires]* » (Typhaine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 20/02/2014).

Le choix de la polyvalence est constaté dans la majorité des organismes HLM : « *On va de l'attribution, du demandeur jusqu'au départ du locataire, donc on suit leur vie et on suit leurs problèmes. Les gens nous parlent aussi bien de leurs difficultés familiales, financières, sociales,*

¹ Le service précontentieux correspond à la gestion des trois premiers mois d'impayés. Au-delà des trois mois, les dossiers sont transmis au service contentieux, au siège.

² Le contrôle propreté consiste à aller sur le terrain et à vérifier que l'entretien du parc est bien mené.

³ Entretien avec Annie, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 19/11/2012.

⁴ Entretien avec Louise, conseillère commerciale au sein de l'agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014.

de santé, ça passe dans tous les domaines. L'attribution ce n'est qu'une partie de notre travail », explique l'une des chargées de gestion locative de l'ESH de Grandeville¹.

Document 4.11. L'emploi du temps d'un agent polyvalent, ESH de Petiteville

Cette capture d'écran de l'emploi du temps de Corinne, conseillère commerciale au sein de l'agence F1 de l'ESH de Petiteville, rend compte de la polyvalence des agents HLM. Elle montre aussi que des plages horaires sont systématiquement bloquées pour des permanences postulants (réception des candidats au logement, enregistrement des demandes, propositions au guichet) et le traitement des premiers impayés de loyer.

6 janvier 2014 -		7 janvier 2014		8 janvier 2014		9 janvier 2014		10 janvier 2014		11 janvier 2014		12 janvier 2014	
07 ⁰⁰													
08 ⁰⁰													
09 ⁰⁰	Réception DC Sala de réunion	3400 VISITE J.C	PERMANENCES POSTULANTS			CAL AUBRIE	CAL SEGE SOCIAL	IMPAY					
10 ⁰⁰	PRUCA												
11 ⁰⁰	RDLS g 0275-2 EDL Bretagne					Traitement APRES CAL							
12 ⁰⁰	EDI Sertant GDE N°38 Mme					Nettoyage voiture CE 918 V2							
13 ⁰⁰													
14 ⁰⁰	problème de voiturage												
15 ⁰⁰	Visite JC					Signature - attes							
16 ⁰⁰													
17 ⁰⁰													
18 ⁰⁰													

Le principe qui sous-tend ces réorganisations est que chaque demandeur doit être pris en charge par un agent unique identifié comme son référent, depuis le dépôt du dossier de demande de logement jusqu'à l'envoi de son préavis de départ : « C'est un choix d'aller vers de la polyvalence et de se dire qu'on n'a pas le droit de saucissonner le client »². Cette mesure s'inscrit dans une tendance plus globale, le « client-centrisme », qui consiste à placer le client au cœur de la relation de guichet³ : le nouveau mot d'ordre de l'entreprise, « le client au

¹ Entretien avec Jeannine, chargée de gestion locative, agence B4, ESH de Grandeville, 22/03/2011.

² Entretien avec Séverine, directrice des ressources humaines, ESH de Petiteville, 30/01/2014.

³ « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences Po Lille », *op. cit.*

centre », est régulièrement rappelé aux salariés¹. Elle s'accompagne également de l'introduction de dispositifs visant à améliorer l'attractivité du parc social, à changer l'image des bailleurs et à banaliser le logement social. À Petiteville, la création du service *marketing* et communication en 2010², le développement de la publicité avec la création d'« *offres privilège* » (document 4.12), l'organisation de journées portes ouvertes pour la commercialisation des logements et la systématisation des enquêtes de satisfaction à destination des locataires (document 4.13) s'inscrivent dans cette perspective, tout comme la généralisation des visites accompagnées³ et la création d'un poste supplémentaire de chargé de recouvrement autorisé à se rendre au domicile des locataires en dehors des horaires d'ouverture habituels de l'agence (du mardi au samedi, jusqu'à 20h si besoin). La comparaison avec le fonctionnement des agences immobilières est d'ailleurs régulièrement convoquée, ces dernières faisant figure de modèles pour les organismes sociaux qui souhaitent améliorer leur image⁴.

Document 4.12. Le développement de la publicité à Petiteville⁵



¹ Journal de terrain n°12, observation d'une réunion de service, agence F1, ESH de Petiteville, 16/12/2013, matin.

² Ce service compte trois personnes au moment de l'enquête. L'un des objectifs de la création de ce nouveau service était le changement d'image de l'entreprise, que ce soit auprès des locataires ou des élus locaux (journal de terrain n°13, observation d'une réunion organisée par le service *marketing*, ESH de Petiteville, 21/01/2014, matin).

³ Auparavant, des bons de visite étaient délivrés aux demandeurs de logement. Ceux-ci se rendaient directement sur place pour visiter le logement proposé après avoir convenu d'un rendez-vous avec l'ancien locataire. De plus en plus, les conseillers commerciaux sont incités à organiser eux-mêmes les visites afin de valoriser les atouts du bien. La généralisation des visites accompagnées s'inscrit dans une démarche commerciale.

⁴ Journal de terrain n°12, observation d'une réunion d'agence, ESH de Petiteville, 16/12/2013, matin.

⁵ Prospectus édité par l'ESH de Petiteville.

Document 4.13. La systématisation des enquêtes de satisfaction auprès des locataires HLM¹

Votre avis nous intéresse

Vous avez déposé un préavis de départ de votre logement. Afin de mieux cerner vos besoins actuels et dans la perspective d'améliorer notre qualité de service, nous vous remercions de prendre quelques instants afin de répondre aux questions suivantes.

1 - Quelle est la raison principale pour laquelle vous souhaitez quitter votre logement ?

- Besoins professionnels
- Agencement familial
- Besoins de santé
- Changement de composition familiale (naissance, vie en couple, séparation...)
- Taille du logement inadaptée
- Problèmes de voisinage (bruit, sécurité, propreté...)
- Loyer-charges trop élevés
- Achat-construction
- Modification du niveau de revenus
- Logement vieillissant - problèmes techniques
Détails: _____
- Qualité de service insuffisante
Préciser: _____

2 - Seriez-vous prêt(e) à rester chez Max Logis si nous étions en mesure de vous proposer : (à cocher réponse)

- Plus de contacts (téléphone ou rencontre) personnalisés pour le suivi de votre dossier
- Une amélioration des délais de traitement des réclamations
- Une information sur les logements disponibles sur l'ensemble du territoire Max Logis
- Une amélioration de la qualité de service
- La réalisation de travaux dans votre logement
- La réalisation de travaux dans les parties communes ou les extérieurs
- Une proposition de logement moins cher (loyer et/ou charges)
- Une proposition d'appartement ou de maison à acheter
- Une proposition de pavillon à construire
- Autre
Préciser: _____

3 - Votre prochain logement sera : un appartement une maison

4 - Vous serez : locataire propriétaire

Cette transversalité constitue aussi un moyen pour les équipes de direction de responsabiliser davantage les agents de terrain, et de créer de la solidarité entre eux et les autres métiers d'agence (technique ou de gestion locative) : « *Il faut les responsabiliser. Certes, nous n'avons pas de but lucratif, mais on reste une entreprise. On a besoin de la rentrée de loyers pour la survie de l'office, pour payer les salariés [rires] et pour pouvoir se développer* », explique une enquêtée². En élargissant le domaine de compétences des agents HLM, Les cadres placent ces derniers en situation de devoir gérer les éventuelles conséquences de leurs pratiques de sélection des candidats sur les impayés de loyers ou les troubles de voisinage. Ainsi, pour Laurent, responsable d'agence à Petiteville, « *ils [les conseillers commerciaux] font d'autant plus attention qu'après ils vont gérer l'impayé si y a des impayés, ils vont gérer les troubles de voisinage s'il y a des troubles de voisinage* »³. Brigitte partage ce constat. Ancienne chargée de gestion locative, elle occupe aujourd'hui le poste de responsable d'antenne à Grandeville. Dotée des missions techniques du responsable de groupe immobilier et des missions administratives et commerciales du chargé de gestion locative, elle est la plus polyvalente de l'entreprise. Cette « *double casquette* » la rend plus attentive aux effets de l'attribution. Or, dans la mesure où la

¹ ESH de Petiteville.

² Journal de terrain n°17, bureau de Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015.

³ Entretien avec Laurent, responsable de l'agence F2, ESH de Petiteville, 06/02/2014.

gestion des risques passe par une gestion du peuplement, elle est aussi plus incitée à prendre en compte les enjeux de peuplement.

« Ce n'est pas dans mon intérêt de passer des dossiers scabreux parce qu'après on a tout le côté gestion locative. Maintenant que j'ai une double casquette, peut-être que je vois les choses autrement. Avant quand vous n'êtes que commerciale, vous louez, point. Quand vous avez toute la suite à gérer... Vous faites rentrer quelqu'un, c'est bien, mais si après vous avez tout le malheur du monde à récupérer les loyers, à gérer les conflits de voisinage, à gérer d'autres problèmes... » (Brigitte, responsable d'antenne, agence B2, ESH de Grandeville, 03/03/2011).

Le développement des stratégies de peuplement est donc favorisé par le recours à la polyvalence. Ainsi, même dans des organismes où il n'existe pas de règles de peuplement, formelles et informelles, des incitations peuvent conduire à les prendre en compte au niveau du guichet. La division du travail joue à cet égard un rôle important.

b) Une spécialisation à rebours : le cas de l'OPH de Grandeville

Parmi les organismes étudiés, l'OPH de Grandeville est le seul à avoir choisi un modèle d'organisation fondé sur la spécialisation des tâches. La partie technique a été confiée à des responsables de secteur, en charge des petites réparations dans les logements, du suivi des travaux, de la gestion des réclamations et des états des lieux des locataires (à l'entrée et à la sortie du logement). Le rapprochement offre / demande et la préparation des commissions sont réalisés par des chargés d'attribution. La signature des baux, le précontentieux et le règlement des premiers troubles de voisinage font partie des missions du gestionnaire locatif et social (GLS). Ces acteurs ont des intérêts distincts et non congruents : le responsable de secteur peut refuser la réfection d'un logement pour faire des économies sur son budget quand le chargé d'attribution a besoin de ces travaux pour faciliter la relocation du bien. Ils sont néanmoins appelés à coopérer quotidiennement pour mettre en œuvre la politique d'attribution. Pour Sylvie, directrice de la relation clients, cet allongement des chaînes d'interdépendance permet l'identification d'un interlocuteur unique pour le client et s'inscrit dans une démarche de qualité de service.

« Pourquoi avoir fragmenté ?

Ben justement pour qu'il y ait un interlocuteur unique, que le locataire, il identifie la personne qui est un point d'entrée pour toute question relative à la gestion locative. Autrement dit, lorsque vous allez aller sur un territoire, vous allez aller dans une agence et vous rencontrerez des chargés d'attribution et ce sont ces chargés d'attribution qui présenteront les dossiers en CAL [*commission d'attribution de logement*]. Chaque chargé d'attribution présente ses dossiers. Chacun a un voire deux secteurs sur chaque territoire. Un territoire, c'est une agence. Une agence, elle est composée de plusieurs secteurs. 800 à 1 000 logements par secteur. Et un territoire fait quelque chose comme 4 500 logements » (Sylvie, directrice de la relation clients et de la qualité de service, OPH de Grandeville, 23/12/2014).

Pour comprendre cette spécialisation à rebours de l'OPH de Grandeville, il importe de resituer l'office dans son contexte organisationnel marqué par la récente fusion des offices municipaux de V* et de S*. Si les logiques de fonctionnement du premier ont largement été appliquées au second (donnant d'ailleurs à cette fusion les traits d'une absorption), il reste que des modifications ont été apportées à l'ancienne organisation pour gérer l'augmentation rapide des effectifs. Avant la fusion, les métiers de la gestion locative et de l'attribution ne faisaient qu'un : une spécialisation s'est opérée au moment de la réorganisation. Pour Lucie, ancienne assistante de gestion locative de l'office V*, ce glissement dans le métier va de pair avec une pression économique et financière plus importante.

« Avant, je faisais en sorte que la personne déjà accepte le logement et on faisait vraiment en sorte qu'il n'y ait pas de dette derrière, donc même si on perdait deux mois de logement vacant, il rentrait, il n'y avait pas de raison pour qu'il soit en difficulté financière après dans le logement. Il y avait plus le côté social tu vois. L'économie inversée. Si tu veux, comme je remplissais la fonction d'AGL, ce qui m'intéressait c'est que dans les trois premiers mois, il ne soit pas en dette. Tu vois ce que je veux dire, c'est que l'entrée dans le logement se passe bien. Sans incident de paiement. Aujourd'hui, je suis censée me dire "là où s'arrête mon poste, s'arrête mes intérêts", tu vois. Tout doucement, ça va être comme ça, c'est-à-dire que moi l'intérêt c'est que je remette en location super vite, c'est-à-dire que la personne, elle loue, elle prene le logement super vite. À partir du moment où elle a validé le bon de visite comme quoi elle visite, la GLS prend la main. Elle se débrouille [...] Là, j'ai l'impression qu'on met la pression à mort, financière, et que c'est chacun sa merde. Avant, c'était possible de travailler en réseau, maintenant j'ai l'impression que la pression qu'on nous met, tout doucement, ça fait glisser les métiers » (Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/03/2015).

Le deuxième bailleur avait une organisation très différente, à la fois centralisée et plus segmentée que son voisin : les chargés de clientèle travaillaient au siège ; les trois antennes locales étaient réservées aux techniciens en charge des états des lieux. Depuis 2001, les agents HLM géraient leur propre secteur. Ils recevaient le public, triaient les dossiers, préparaient les commissions d'attribution, organisaient les visites de logement et faisaient signer les baux. Ils étaient également référents pour le suivi d'un contingent de réservataire - 1% logement, préfecture ou collectivité. Les troubles de voisinage étaient confiés au responsable du service de gestion locative. Un service à part s'occupait du précontentieux.

Dans la mesure où la polyvalence incite les chargées d'attribution à prendre en compte les équilibres de peuplement, le choix de l'OPH de Grandeville de spécialiser le travail de ses agents plusieurs que de diversifier leurs missions les éloigne de ces enjeux. Ceci peut être rapproché du positionnement critique de l'équipe de direction à l'égard de la mixité sociale. Mon hypothèse est la suivante : c'est parce que le peuplement n'est pas une catégorie d'action pertinente pour les dirigeants de l'office – directeur général et directeurs de territoire – que ceux-ci recourent à un mode d'organisation spécifique, inscrit à rebours de la tendance

constatée chez la majorité des bailleurs sociaux, dont les effets sont d'inciter les agents à développer des stratégies de peuplement¹.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Un peuplement sous conditions

Ce chapitre est centré sur les configurations locales dans lesquelles les attributions de logements sociaux ne sont pas cadrées sous l'angle du peuplement. Il prend pour point de départ une énigme. Dès lors qu'a été établie l'existence d'un lien entre la gestion des attributions, la gestion du risque et la gestion du peuplement (chapitre 3), il paraissait étonnant que des organismes, pourtant confrontés à des bouleversements socioéconomiques identiques à ceux qui ont suscité l'instauration de règles de peuplement (paupérisation, immigration), évacuent cette catégorie d'action dans la gestion des attributions. L'argumentation développée dans ce chapitre s'est appuyée sur l'étude comparée de trois cas et a articulé les différents niveaux de l'analyse organisationnelle – cadre / cadre intermédiaire / *street-level bureaucrat*. Cette comparaison a permis de dégager plusieurs facteurs explicatifs à l'absence de règles de peuplement et de voir comment ils se combinent localement. Trois résultats sont démontrés.

Les cadres des organismes HLM étudiés dans ce chapitre n'élaborent pas de règles de peuplement pour deux raisons principales : la prégnance des contraintes économiques, d'une part, la diversité des problématisations qu'ils développent autour de cet enjeu, d'autre part. Le premier cas correspond aux attributions que l'on a qualifié de subies : les bailleurs sociaux disposent de faibles marges de manœuvre. La capacité de tri et de sélection des demandeurs est transférée aux réservataires (Action Logement, préfecture, collectivités territoriales), dont les priorités ne sont pas directement liées à la maîtrise du peuplement. Cette configuration caractérise essentiellement les zones tendues et attractives du parc HLM. L'exemple de Grandeville en est une bonne illustration. Dans le deuxième cas, les attributions sont qualifiées de « libres » : les organismes ont les moyens d'agir sur le peuplement. Deux situations ont alors été distinguées pour expliquer l'absence de règles de peuplement. Premièrement, les bailleurs sociaux privilégient les enjeux économiques et financiers de l'attribution aux enjeux de maîtrise du peuplement. Les objectifs en termes de vacance ou d'impayés de loyer, d'une part, et de peuplement, d'autre part, n'étant pas congruents, ce choix peut déboucher sur la non-prise en compte des équilibres résidentiels. Il peut également expliquer le décalage observé chez ces bailleurs entre la place occupée par la catégorie de peuplement dans les discours des dirigeants et l'inaction dont ils font pourtant preuve en la matière. Deuxièmement, certaines équipes de

¹ Cette idée est énoncée sous forme hypothétique car les éléments de preuve concernant les motivations qui sous-tendent la spécialisation organisationnelle manquent.

direction problématise la question des attributions d'un point de vue critique en déconstruisant le bien-fondé du principe de mixité, à partir des travaux de sciences sociales. Or ces croyances dans les effets bénéfiques du brassage social justifient très souvent la mise en place de stratégies de peuplement. Ce positionnement conduit donc à ignorer les enjeux de peuplement. Il se traduit également par le développement d'autres logiques d'action, comme la fluidification des parcours résidentiels, le développement de la gestion de proximité ou le renforcement de l'accompagnement social. L'exemple de l'OPH de Grandeville permet aussi de souligner l'importance des trajectoires professionnelles dans la définition des règles d'attribution puisqu'on montre que ce positionnement minoritaire dans le monde HLM est d'abord le fait de dirigeants au profil atypique. À un premier niveau, celui de l'élaboration des règles formelles¹, plusieurs combinaisons de facteurs sont donc observées : dans les deux organismes de Grandeville, les contraintes locales sont extrêmement déterminantes (elles réduisent les marges de manœuvre des bailleurs), tandis qu'à Petiteville c'est la priorité accordée à la dimension économique de l'attribution qui est la plus importante.

Les organismes étudiés dans ce chapitre se caractérisent, en outre, par un modèle organisationnel territorialisé, caractérisé par une importante délégation de compétences au personnel de proximité. Le deuxième temps de la démonstration a donc consisté à montrer comment les enjeux de peuplement sont parfois pris en compte au niveau du guichet sous la forme de règles informelles construites *in situ* par les cadres intermédiaires. Ceci suppose plusieurs conditions. À partir du cas de l'ESH de Grandeville, l'importance du contexte local, de la charge de travail et du responsable d'agence (ancienneté dans l'organisme, connaissance du patrimoine, conception de la mixité sociale) a été soulignée. L'enquête montre que ces conditions ne sont réunies qu'au sein de l'agence de Miniville rattachée à l'ESH B (agence B3). Ailleurs, les tensions sur le marché de l'habitat sont trop fortes. Les conditions de travail sont soutenues et ne permettent pas la gestion au cas par cas que suppose la définition de règles de peuplement. Une autre explication peut être avancée : les responsables d'agence n'ont pas l'ancienneté ni la connaissance suffisante du patrimoine pour fixer des orientations en matière de peuplement. Enfin, certains cadres intermédiaires partagent avec leurs dirigeants une vision critique de la mixité qui les conduit à définir d'autres critères d'attribution que ceux basés sur les enjeux de peuplement. Notons au passage que la territorialisation des organisations et la distance qu'elle implique entre le siège et les agences sont une source de variations entre les bailleurs (ESH et OPH de Petiteville) et au sein de ceux-ci (ESH de Grandeville).

¹ Les règles formelles renvoient aux règles définies par les acteurs institutionnels et formalisées dans des écrits ou matérialisées par des instruments d'action publique. Elles se distinguent des règles informelles transmises verbalement aux agents de terrain.

La division du travail est une autre composante importante du modèle organisationnel qui peut également participer au développement de stratégies de peuplement. L'analyse porte alors sur un troisième niveau, celui des *street-level bureaucrats*. Le choix de la polyvalence répond en effet au souci des organismes de responsabiliser les agents de terrain en les confrontant directement aux implications de leurs actions. L'adoption d'un modèle d'agent polyvalent a pour conséquence de les amener à anticiper les risques locatifs d'impayés et de troubles. Comme nous le verrons dans la troisième partie de la thèse, la polyvalence est un facteur très favorable à l'émergence de stratégies de peuplement, la segmentation des activités et la spécialisation des tâches favorisant au contraire le développement d'autres modalités de régulation des attributions. La division du travail peut donc être considérée comme une structure d'incitation à la prise en compte des enjeux de peuplement.

Dans un contexte de modernisation et de rationalisation de l'action publique, on note par ailleurs que ce recours à la polyvalence s'est largement diffusé dans le monde HLM. Il caractérise l'ensemble des organismes étudiés à l'exception de l'OPH de Grandeville. Combiné aux contraintes environnementales, aux problématisations de l'enjeu et au positionnement critique de ses cadres, le choix de cet organisme de spécialiser les missions de ses chargés d'attribution montre que non seulement il ne définit pas de règles de peuplement formelles et informelles, mais qu'il ne les incite pas non plus à prendre en compte cette dimension dans la gestion quotidienne des attributions. En résumé, les facteurs identifiés pour expliquer l'absence de règles de peuplement sont les suivants : les contraintes locales (économiques notamment, liées à la réservation), les problématisations de l'enjeu, les modèles organisationnels et la division du travail. Ils se combinent différemment en fonction des contextes locaux et des acteurs considérés. Le tableau 4.13 fait la synthèse des résultats présentés.

Tableau 4.13. Les facteurs explicatifs de l'absence de règles de peuplement à Grandeville et Petiteville¹

		ESH de Grandeville	ESH de Petiteville	OPH de Grandeville
Cadres	Règles formelles	Non	Non	Non
	Facteur explicatif	Contraintes environnementales : oui (attributions subies)	Contraintes environnementales : non (attributions libres)	Contraintes environnementales : oui (attributions subies)
	Facteur explicatif	Problématisation de l'enjeu : approche économique	Problématisation de l'enjeu : approche économique	Problématisation de l'enjeu : approche économique + approche critique
Cadres intermédiaires	Règles informelles	Oui	Non	Non
	Facteurs explicatifs	Hiérarchie locale Rythme de travail	Hiérarchie locale	Hiérarchie locale Rythme de travail
Street-level bureaucrats	Incitations	Oui	Oui	Non
	Facteur explicatif	Division du travail d'attribution : polyvalence	Division du travail d'attribution : polyvalence	Division du travail d'attribution : spécialisation

¹ Réalisation personnelle, 2016.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Pourquoi certains organismes HLM élaborent-ils des règles de peuplement et d'autres non ? Afin de répondre à cette interrogation, j'ai analysé successivement les configurations dans lesquelles les bailleurs sociaux élaborent des règles de peuplement et celles où ils ne le font pas. L'étude permet de dégager plusieurs facteurs explicatifs à ces différences et de voir comment ils s'agencent au niveau local. Dans cette conclusion de partie, j'adopte une approche transversale aux différents cas étudiés afin de hiérarchiser les explications proposées, de repérer les invariants et de caractériser la régulation locale des attributions. Sept résultats empiriques sont démontrés, avec des contributions théoriques à plusieurs corpus.

Le premier résultat concerne le degré de formalisation de la politique d'attribution. Si certains organismes adossent leurs stratégies de peuplement à des règles et des instruments qui organisent la distribution spatiale des populations, d'autres ne le font pas. Ils définissent des priorités d'attribution ambiguës et élaborent des procédures qui portent moins sur les finalités du travail d'attribution que sur les opérations techniques à réaliser pour le mettre en œuvre. Dans ce cas, des consignes de peuplement peuvent néanmoins être transmises aux *street-level bureaucrats* : elles sont construites et communiquées oralement par les responsables d'agence. Finalement, trois degrés d'institutionnalisation¹ de la politique d'attribution sont distingués en fonction du niveau de formalisation des règles². L'enquête montre que c'est au sein de l'OPH de Grandeville que la politique d'attribution est la moins institutionnalisée : dans ce cas, ni la direction générale de l'office ni les responsables de territoire n'élaborent de règles de peuplement ; les chargés d'attribution établissent *in situ* leurs propres critères de priorité. Six explications sont ensuite proposées pour rendre compte des différents niveaux d'institutionnalisation de la politique d'attribution : les trois premières jouent un rôle central, parfois prépondérant ; les trois suivantes renvoient à des facteurs plus secondaires, qui n'ont de pouvoir explicatif que si elles sont associées aux précédentes.

Le premier facteur renvoie à l'influence du contexte local. En fonction des configurations d'acteurs et des rapports de pouvoir qui les caractérisent, trois formes de régulation locale sont

¹ « Institutionalization is always a matter of degree » (POWELL W. et P.J. DiMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 1991, p. 194).

² Pour étudier l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, Frédéric Varone et Steve Jacob mobilisent deux indices théoriques : un indice d'institutionnalisation formelle (existence d'instances en charge de la mise en œuvre) et un indice de maturité (niveau de structuration d'arènes de diffusion de pratiques). Ce faisant, l'institutionnalisation présente deux dimensions principales : la première correspond aux règles et aux procédures déployées par les autorités publiques dans un secteur particulier de politiques publiques ; la deuxième relève de la routinisation des pratiques des acteurs, qui sédimentent des expériences et stabilisent des relations. On se focalise ici sur la première dimension de l'institutionnalisation, la seconde étant abordée dans la troisième partie de la thèse (VARONE F. et S. JACOB, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 274-275).

prises en évidence : économique quand le patrimoine HLM est fortement réservé et que le bailleur dispose de peu de marges de manœuvre (Grandeville), politique quand le tri des demandeurs est confié à une collectivité territoriale (Miville), et gestionnaire lorsque le bailleur est autonome dans la mise en œuvre des politiques d'attribution (Petiteville). L'étude montre que la régulation économique est associée à un faible degré d'institutionnalisation de la politique d'attribution : dans ce cas, aucune règle de peuplement n'est formellement définie. Les régulations politique et gestionnaire se traduisent au contraire par un ensemble de règles matérialisées dans des procédures et des instruments de peuplement. Le type d'acteur dominant dans le système local HLM explique ces différences, les bailleurs, les collectivités et les collecteurs d'Action Logement n'ayant ni les mêmes intérêts ni les mêmes priorités dans l'attribution des logements. À Petiteville, les deux organismes étudiés sont soumis aux mêmes contraintes locales, mais n'élaborent pas les mêmes règles d'attribution. D'autres facteurs explicatifs sont donc discutés.

Le deuxième facteur renvoie à l'influence des cadrages dans la définition des règles d'attribution. La mise en œuvre de stratégies de peuplement est présentée comme une solution aux difficultés rencontrées dans les quartiers d'habitat social depuis la fin des années 1970. Elle est une réponse à la paupérisation des demandeurs, à la dégradation des conditions de vie des locataires et au déficit d'image des logements sociaux. Cette montée des incertitudes s'est traduite par une hausse de la vacance, des impayés et de la conflictualité dans les immeubles. L'anticipation et la prévention de ces risques locatifs sont donc devenus des priorités pour le gestionnaire HLM. Aussi, le sens de la politique d'attribution a-t-il changé au fil du temps et des transformations socio-économiques. Trois grilles de lecture sont mobilisées par les bailleurs. La première renvoie à un cadrage sous l'angle du peuplement. L'objectif visé est la mixité sociale. Entendue comme un vecteur d'intégration et de cohésion sociale, la mixité doit en effet permettre de faire face aux problèmes économiques et sociaux des quartiers. Cette conception est partagée par les organismes HLM comme par les élus locaux, pour des raisons gestionnaires ou politiques. Les deux autres grilles de lecture prennent le contrepied de ce cadrage : la première parce qu'elle privilégie les dimensions économique et commerciale de l'attribution ; la seconde parce qu'elle déconstruit l'idée selon laquelle la mixité aurait des effets bénéfiques sur le fonctionnement social des quartiers. En fonction de la problématisation adoptée et des capacités d'action dont ils disposent, les professionnels du logement social développent ou non des règles de peuplement. Cette explication est particulièrement convaincante dans le cas de Petiteville, les différences constatées en termes de régulation renvoyant principalement à des différences en termes de problématisation de la question des attributions : l'équipe de direction de l'office se montre particulièrement attachée aux enjeux de peuplement, tandis que celle de l'ESH priorise la lutte contre la vacance à la maîtrise du peuplement. Dans d'autres cas, l'explication par les cadrages demeure secondaire. Au sein de

l'OPH de Grandeville, par exemple, l'absence de règles de peuplement peut être expliquée par l'approche critique de ses dirigeants à l'égard de la mixité sociale, mais elle renvoie surtout aux fortes contraintes locales (taux de réservation élevé) qui diminuent les marges de manœuvre du bailleur au profit d'autres acteurs (les collecteurs d'Action Logement) moins attentifs à la question du peuplement.

Le troisième facteur correspond à l'influence des agencements organisationnels sur la définition des règles d'attribution. Depuis le début des années 1990, la majorité des organismes HLM connaît un mouvement de décentralisation et de territorialisation de leur mode de fonctionnement : des agences sont créées dans les territoires ; les compétences en matière de gestion locative sont peu à peu déléguées au personnel de proximité auquel il revient de définir les critères d'attribution. Ce faisant, un lien peut être établi entre le degré de territorialisation d'une organisation et l'institutionnalisation de sa politique d'attribution. Le caractère très centralisé de l'OPH de Petiteville favorise en ce sens la formalisation des règles de peuplement, là où elles prennent une forme beaucoup plus informelle au sein de l'ESH dont l'organisation est territorialisée.

L'enquête montre, de plus, que le parcours professionnel des gestionnaires HLM (ancienneté dans le logement social, expériences passées) éclaire la manière dont ils perçoivent leur activité et définissent les priorités d'attribution. Plusieurs cas ont confirmé la pertinence de cette explication (OPH de Grandeville). Cela dit, elle n'est jamais suffisante et agit toujours de concert avec d'autres « variables », dont elle vient renforcer les effets (en particulier, capacités d'action des acteurs, cadrages et modèles organisationnels). De ce point de vue, l'approche par les trajectoires présente un intérêt incontestable, mais doit être combinée à d'autres approches.

Cette partie amorce également une réflexion sur la place des savoirs pratiques dans la construction des règles d'attribution. La définition de stratégies de peuplement suppose en effet une connaissance approfondie des caractéristiques du patrimoine, de l'occupation sociale des immeubles et des dossiers des demandeurs de logement. Seuls les agents de guichet détiennent de telles informations. Les dirigeants d'organisme HLM peuvent toutefois associer les *street-level bureaucrats* à la fabrique des règles de peuplement en mobilisant ces savoirs empiriques et en leur octroyant des propriétés formelles. L'OPH de Petiteville constitue à cet égard un bon exemple. Chez les autres bailleurs, les équipes de direction ne disposent pas des ressources suffisantes pour énoncer des stratégies de peuplement. D'un point de vue théorique, ces résultats invitent à penser de façon relationnelle les différents types de savoirs, sans les opposer, en montrant plutôt comment ils se renforcent et se légitiment.

L'argumentation développée montre aussi l'importance de la managérialisation du travail et de ses effets sur la régulation des attributions. La création des agences de proximité, l'élargissement des compétences des chargés d'attribution, l'introduction d'objectifs de résultat

et la mise en place d'instruments de gestion renvoient à une volonté de responsabilisation des agents de terrain. L'examen approfondi des conséquences de la division du travail montre en ce sens que la polyvalence peut favoriser la prise en compte du peuplement dans le tri et la sélection des candidatures au guichet. Elle est une incitation à la prise en compte du peuplement par les agents de terrain. Dans le même temps, je montre que ces instruments possèdent des objectifs managériaux en termes de contrôle et de formation des agents, qui dépassent largement les enjeux de répartition spatiale des populations. La mise en évidence de ce lien entre une approche managériale et les stratégies de peuplement apporte une première contribution aux discussions théoriques sur le *New Public Management* et ses traductions au niveau micro. Elle est prolongée dans la troisième partie de la thèse.

Enfin, le matériau empirique permet d'élaborer une hypothèse plus générale sur les *outcomes* des politiques d'attribution. L'idée est la suivante : le *design* de la politique et le flou de ses catégories¹ produisent une pluralité d'interprétations des objectifs qui se matérialisent dans des stratégies, des règles et des instruments variés. Leurs effets peuvent être positifs² (*positive feedbacks*) et négatifs³ (*negative feedbacks*). Surtout, ils peuvent entrer en contradiction avec les objectifs affichés. L'OPH de Petiteville fournit à cet égard un bon exemple. Ses dirigeants privilégient une interprétation du principe de mixité à l'échelle du quartier qui, combinée à leurs préoccupations gestionnaires en termes de fonctionnement social des immeubles, débouchent sur un régime de tri qui spécialise socialement et ethniquement les entrées du parc HLM. Cette politique d'attribution a pour effet de renforcer les effets de ségrégation et vient donc contredire l'objectif de brassage social affiché par les gouvernants. Tout se passe finalement comme si la politique d'attribution organisait, en partie au moins, son propre échec. Cette hypothèse rappelle les conclusions des travaux de Lorenzo Barrault sur la politique de sectorisation scolaire⁴. Elle sera rediscutée de façon plus approfondie dans la conclusion générale de la thèse, après l'étude des pratiques concrètes d'attribution au guichet.

¹ Cf. partie 1 de la thèse.

² PIERSON P., « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, n° 4, p. 595-628.

³ « Negative policy feedbacks [are] consequences of policy that tend to undermine rather than reinforce the political, fiscal or social sustainability of a particular set of policies » (WEAVER K., « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, n° 2, p. 137).

⁴ BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, *op. cit.*

TROISIÈME PARTIE

Le travail d'attribution au guichet Une casuistique bureaucratique en trompe-l'œil

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

La rationalisation des organisations – marquée par l'importation de techniques commerciales inspirées du *New Public Management*, par le développement du « client-centrisme », par l'informatisation et la standardisation des tâches¹ - introduit de nouvelles contraintes institutionnelles dans le monde HLM, qui valorisent la performance et renforcent les contrôles sur les chargés d'attribution. Ces évolutions demeurent pourtant insuffisantes pour réduire complètement les marges de manœuvre des agents de terrain. Depuis la publication de l'ouvrage séminal de Michael Lipsky, nous savons en effet que les *street-level bureaucrats* disposent toujours d'une certaine autonomie dans la réalisation des politiques publiques². Loin de se réduire à une activité neutre d'application des règles, la mise en œuvre comporte une part d'incertitude qui autorise des accommodements et des arrangements divers³.

Des travaux récents montrent que le *New Public Management* a des effets ambivalents sur la place et le rôle des agents dans la mise en forme des règles. Pour certains, le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* a été largement surestimé par M. Lipsky et s'est vu considérablement altéré par les transformations contemporaines de l'action publique⁴. Pour d'autres, l'autonomie des agents est irréductible au travail bureaucratique, d'une part parce que les décisions se construisent largement dans les interactions avec les usagers et ne peuvent donc être pleinement cadrées et anticipées par l'organisation ; d'autre part, parce que la multiplication des règles, des procédures et des instruments entraîne la formulation d'objectifs flous et contradictoires qui laissent des espaces d'interprétation au sujet de la règle qui s'applique⁵.

La sociologie des professions insiste également sur les conséquences de la managérialisation du travail. Elle montre que la normalisation des pratiques professionnelles, la diffusion des incitations à la performance, l'individualisation des modes de traitement et le

¹ POLLITT C. et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, *op. cit.*

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

³ J'utilise le terme d'accommodement à la suite de Lorenzo Barrault. Son acception est plus large que celle d'arrangement. Elle permet de prendre en compte les situations dans lesquelles les équipes de direction laissent faire ou tolèrent les adaptations des agents de terrain : BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, *op. cit.*, p. 586.

⁴ HOWE D., « Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice », M. DAVIES (dir.), *In M. Davies (eds.), The Sociology of social Work*, Routledge., London, 1991 ; BALDWIN M., *Care Management and Community Care: Social Work Discretion and the Construction of Policy*, Aldershot, Ashgate, 1998 ; ELLIS K., A. DAVIES, et K. RUMMERY, « Needs Assessment, Street-Level Bureaucracy and the New Community Care », *Social Policy and Administration*, 1999, vol. 33, n° 3, p. 262-280.

⁵ Pour une présentation de ce débat, voir EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *op. cit.*

renforcement de l'autonomie des acteurs institutionnels vont de pair¹. Dans cette perspective, le développement du pouvoir discrétionnaire des agents subalternes n'est pas contradictoire avec la rationalisation des activités. À l'instar de Vincent Dubois, ces évolutions peuvent être analysées comme le signe d'un nouveau mode de gouvernement dit « gouvernement individualisé des conduites »². Dès lors, l'allocation des ressources ne passe plus seulement par la hiérarchie. Elle prend de nouvelles formes dans lesquelles une approche des droits sociaux centrée sur la prise en compte des besoins individuels s'est substituée à la logique automatique et impersonnelle du guichet. L'attribution des prestations sociales repose désormais moins sur des critères de droit que sur des critères de fait soumis à l'appréciation des *street-level bureaucrats*, à la qualification et à la catégorisation des demandes. Les normes non juridiques et les routines bureaucratiques sont au moins aussi importantes que le droit. À un niveau de généralité plus élevé, les auteurs soulignent le développement d'une « expertise sur autrui »³ dans de nombreux secteurs de politiques publiques. Ils notent un glissement des principes d'universalité et d'égalité vers des modes de traitement plus personnalisés. L'individualisation de l'action publique ne s'arrête pas à la prise en compte du jugement de proximité sur les personnes et leur état : elle s'étend aussi à un jugement sur les situations, les trajectoires et les biographies. Cette personnalisation de la protection sociale vise à atteindre un mode plus équitable de répartition des ressources, ainsi qu'une plus grande implication des bénéficiaires.

Dans cette perspective, l'ordre institutionnel est en permanence susceptible d'être remis en cause. Il est intrinsèquement précaire et instable. Comme le note Erhard Friedberg, « [leurs] bricolages ont beau avoir été intégrés à la routine par la répétition et institutionnalisés par des dispositifs matériels et immatériels divers, ils n'en restent pas moins précaires et potentiellement instables »⁴. À partir d'une approche inspirée de la sociologie de Pierre Bourdieu, V. Dubois insiste de son côté sur « les failles de l'institution », « les flous, les dysfonctionnements, les incohérences, les injustices [et les] décisions arbitraires » qui font « la vie au guichet »⁵. De cette individualisation des conditions de traitement devrait découler une plus grande variabilité des pratiques et de leurs effets⁶. Pour en rendre compte, la sociologie des

¹ BEZES P., D. DEMAZIÈRE, T. LE BIANIC, D. BENAMOUZIG, F. PIERRU, et J. EVETTS, « Dossier-débat : New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *op. cit.*

² DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2*, *op. cit.* p. 282.

³ Cette expression fait référence au travail sur autrui forgé par François Dubet pour désigner « les activités salariées, professionnelles et reconnues, qui visent explicitement à transformer autrui » (DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Seuil, Paris, 2002, p. 9) : « Alors que le travail sur autrui se concentre sur la socialisation des individus, la restauration de leurs capacités à rentrer dans le mouvement des interdépendances sociales, l'expertise sur autrui examine ce qui fait défaut » (LIMA L., *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, *op. cit.*, p. 14).

⁴ FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, *op. cit.*, p. 26.

⁵ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, *op. cit.*, p. 145.

⁶ DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*, p. 93.

relations de service et du guichet met l'accent sur une série de facteurs individuels, parmi lesquels les propriétés sociales des agents et leurs trajectoires professionnelles jouent un rôle important.

D'autres travaux insistent au contraire sur l'existence de régularités dans les décisions prises au guichet¹. Ils soulignent le poids des taxinomies pratiques, des schèmes classificatoires et des routines bureaucratiques dans la détermination des pratiques professionnelles. Parce qu'elles servent de boussoles aux agents de terrain, ces logiques peuvent générer des similitudes dans les façons de faire et créer des régularités dans les résultats de l'action publique. La notion de culture professionnelle permet par exemple de concevoir l'existence de régularités malgré l'absence de règles. De son côté, l'analyse institutionnelle met en avant la stabilité et la réciprocité des anticipations des acteurs qui entrent en interaction. De ce point de vue, l'approche individualisée des droits sociaux n'implique pas nécessairement de subjectivisme individuel. Il arrive que les agents élaborent des normes communes de travail : ils partagent leurs interprétations de la règle, comparent ce qu'ils font et accumulent des expériences qui serviront ensuite de précédents sur lesquels s'appuyer au moment de la décision – ce que Jean-Marc Weller appelle la « jurisprudence locale »². D'autres chercheurs montrent que les résistances et les accommodements peuvent également contribuer à la production de l'ordre institutionnel³ et générer des régularités par-delà l'apparente casuistique bureaucratique⁴.

Cette brève revue de la littérature permet de distinguer deux situations en fonction des logiques de régulation qui les caractérisent. Dans un cas, des règles sont définies, et peuvent être appliquées ou contournées au guichet. Dans l'autre, les institutions n'élaborent pas de règle ou les laissent pétries d'incertitudes et de flous : les agents sont libres de construire leurs propres techniques de travail et leurs propres méthodes de classement des dossiers.

Ces approches par le bas des politiques publiques ont deux implications pour la thèse. Premièrement, elles invitent à déplacer la focale d'analyse du niveau méso au niveau micro pour interroger l'usage des règles au guichet. En effet, si les agents HLM jouent un rôle variable dans le processus d'attribution en fonction des marges de manœuvre dont ils disposent (ces dernières dépendant elles-mêmes du contexte local et des caractéristiques de l'organisation⁵), leurs interventions ne sont pour autant jamais totalement neutres ni conditionnées par les règles formelles d'attribution. L'observation *in situ* est dès lors nécessaire pour saisir les pratiques

¹ BUREAU M.-C., B. RIST, L. LIMA, et C. TROMBERT, « La traduction de la demande d'aide sociale : les cas du handicap et de l'insertion des jeunes », *Revue française d'administration publique*, 2013, vol. 1, n° 145, p. 175-188.

² WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*, p. 453.

³ HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », J. LAGROYE et M. OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 131-148.

⁴ BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *Sociétés contemporaines*, *op. cit.*

⁵ Cf. partie 2 de la thèse.

concrètes d'attribution et leurs effets en termes d'accès au logement¹. Deuxièmement, la question de la régulation de l'action publique doit être reposée à l'aune des comportements des *street-level bureaucrats*. L'individualisation des modes de traitement, la diffusion des formes de « magistrature sociale »² et la valorisation de la proximité suggèrent que l'attribution des logements sociaux s'opère sur la base d'une casuistique bureaucratique, impliquant un nombre croissant d'acteurs, mais marquée, en amont, par des bricolages individuels et des techniques propres à chaque agent.

La littérature sur la *street-level bureaucracy* est prolongée à deux égards. Premièrement, la majorité des recherches conduites en France sur les agents de guichet a porté sur les administrations publiques et leurs « petits fonctionnaires »³. Pourtant, la sociologie de l'action publique a montré qu'une part de plus en plus importante des compétences de l'État avait été confiée à des structures de type privé ou parapublic jouant un rôle croissant dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques⁴. Les agents HLM s'inscrivent dans cette perspective. Ils ont la particularité d'avoir un statut de droit privé (ou de fonctionnaire pour une minorité d'entre eux) et de travailler dans des organisations avec une mission de service public. L'étude de ces acteurs doit donc permettre de complexifier voire de nuancer les résultats de ce corpus théorique en y intégrant les reconfigurations récentes de l'action publique. Le second apport consiste à comparer la place et le rôle des *street-level bureaucrats* dans des contextes locaux et organisationnels très différents, là où la plupart des travaux sur le guichet évacue la dimension territoriale de l'analyse.

Cette troisième partie poursuit donc deux objectifs principaux : d'une part, déterminer si le travail d'attribution est régi par des formes de régulation collective ou par des bricolages individuels ; d'autre part, saisir les effets des pratiques d'attribution et voir si elles produisent des régularités ou de la variabilité au niveau du tri et de la sélection des populations. Nous avons précédemment repéré deux configurations distinctes : celle dans laquelle les acteurs institutionnels définissent des règles de peuplement (OPH de Petiteville et organismes de Miville) et celle pour laquelle les politiques d'attribution sont faiblement institutionnalisées (ESH de Petiteville et organismes de Grandeville). Comment ces différentes configurations se traduisent-elles au niveau du guichet ? Avec quels effets en termes d'accès au logement social ?

¹ Contrairement aux guichetiers étudiés par Yasmine Siblot, Alexis Spire ou Vincent Dubois, les agents HLM alternent entre le *back-office* et le *front-office*. On utilise néanmoins le terme de guichetier pour les désigner afin de souligner leurs points communs avec les *street-level bureaucrats* classiquement étudiés.

² ASTIER I., « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, 2000, n° 44-45, p. 143-155.

³ Sur l'effritement des services publics dans les quartiers par exemple, AVRIL C., M. CARTIER, et Y. SIBLOT, « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, 2005, vol. 58, n° 2, p. 5-18.

⁴ HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique, op. cit.*, p. 16.

L'argumentation se structure en deux temps. Le chapitre 5 porte sur les configurations caractérisées par un fort degré d'institutionnalisation des politiques d'attribution : des règles de peuplement, des procédures et des instruments sont instaurés pour limiter les marges de manœuvre des *street-level bureaucrats* et orienter leurs pratiques. Dans ce cas, je montre que les agents disposent toujours d'une autonomie suffisante pour peser sur le processus d'attribution : ils jouent avec les règles, les contournent et les transgressent. Mais ces aménagements ne déstabilisent pas l'ordre de l'institution. Ils participent au contraire à son renforcement. Prévus et organisés par l'organisation, ils sont intégrés à son fonctionnement sous la forme de dérogations. Le chapitre 6 traite ensuite des configurations dans lesquelles les politiques d'attribution sont faiblement institutionnalisées. En l'absence de règles de peuplement, les chargés d'attribution développent leurs propres stratégies : ils construisent des catégories pratiques et développent des routines qui s'ancrent dans leurs expériences quotidiennes. Si elles relèvent en apparence d'une casuistique bureaucratique c'est-à-dire d'un traitement au cas par cas des situations, l'enquête montre cependant d'importantes régularités au niveau des effets de ces pratiques. Une explication en termes de culture professionnelle est alors proposée pour en rendre compte. Le terme désigne ici des expériences professionnelles plurielles qui contribuent à façonner une certaine perception du monde et influent sur les comportements des agents. Elle s'incarne dans des comportements habituels, des conceptions conventionnelles et permet de mettre l'accent sur ce qui est commun et partagé par les agents¹.

D'un point de vue méthodologique, la troisième partie est symétrique à la précédente. Construit en miroir du chapitre 3, le chapitre 5 s'appuie sur les enquêtes de terrain menées à Miville et à Petiteville. Le chapitre 6 repose quant à lui sur les observations et les entretiens réalisés au sein des deux organismes de Grandeville et de l'ESH de Petiteville, dans le prolongement du chapitre 4.

¹ Cette définition s'inspire des travaux interactionnistes qui s'intéressent particulièrement aux processus intersubjectifs et aux expériences partagées par lesquels se construisent localement les cultures professionnelles (CHAMPY F., *La sociologie des professions*, *op. cit.*, p. 111).

Tableau 5.0. Les cas d'étude des chapitres 5 et 6

	Agglomération étudiée	Organismes étudiés	Règles / incitations au peuplement	Autonomie des <i>street-level bureaucrats</i>
Chapitre 5 Le système d'attribution est fortement institutionnalisé.	Petiteville	OPH E	Règles formelles de peuplement	Autonomie <i>a priori</i> réduite
	Miville	OPH B	Règles formelles de peuplement	Autonomie <i>a priori</i> réduite
		ESH C	Règles formelles de peuplement	Autonomie <i>a priori</i> réduite
Chapitre 6 Le système d'attribution est faiblement institutionnalisé.	Petiteville	ESH F	Pas de règles formelles et informelles de peuplement / Des incitations à la prise en compte du peuplement	Autonomie <i>a priori</i> importante
	Grandeville	OPH A	Pas de règles formelles et informelles de peuplement / Pas d'incitations à la prise en compte du peuplement	Autonomie <i>a priori</i> importante
		ESH B	Pas de règles formelles de peuplement / Des règles informelles de peuplement très localisées / Des incitations à la prise en compte du peuplement	Autonomie <i>a priori</i> moyenne

CHAPITRE 5

L'application des règles de peuplement, entre rigorisme et souplesse

« En étudiant [...] les pratiques par lesquelles l'ordre est maintenu et qui permettent la production du consentement, ce sont finalement les conditions du maintien de l'ordre institutionnel et les manières dont les institutions [...] y participent qui se trouvent éclairées » (DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, p. 15).

« Je déroge que quand c'est accepté. Si on me dit "Oui, tu peux y aller", ben j'y vais » (Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013).

Ce chapitre est centré sur les politiques d'attribution qui sont caractérisées par un degré élevé d'institutionnalisation : il existe des règles, des procédures et des instruments visant à organiser la répartition spatiale des populations et à limiter le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats*. L'office public HLM de Petiteville a ainsi défini des consignes de peuplement, de concentration et de dispersion des ménages, qui tendent à produire de la spécialisation sociale et de la mixité ethno- raciale dans les quartiers d'habitat social. Par contraste, les bailleurs sociaux de Miville jouent un rôle limité dans le tri des candidats, au profit de la collectivité. Celle-ci établit des règles de peuplement dont l'objectif est de brasser les populations. Contrairement au bailleur, la collectivité recherche la mixité tant sociale qu'ethno- raciale. En dépit de ces différences de stratégies, les règles instaurés donnent à voir, dans les deux cas, des catégories institutionnelles identiques (« les RSA », « les populations d'origine étrangère », « les familles nombreuses », « les familles monoparentales »). Ce chapitre prolonge donc les résultats du chapitre 3 en déplaçant la focale de l'étude des règles de peuplement à celle de leurs usages. La question de l'articulation des normes et des pratiques professionnelles est au cœur du propos.

Dans son ouvrage désormais classique sur *La vie au guichet*, Vincent Dubois compare les guichetiers des organismes sociaux au monarque étudié par l'historien Ernst Kantorowicz : « d'un côté, ils ne sont que l'incarnation de l'État [...] simples titulaires d'un poste défini en dehors de toute considération de personne [...] chargé d'appliquer de façon standardisée des normes qui se veulent universelles [...]. Ce n'est pas à eux que l'on parle mais à l'institution que l'on demande ou fournit des renseignements, réclame ou avoue... D'un autre côté, ce sont bien des individus concrets qui font exister le poste d'agent d'accueil »¹. Ce double corps du

¹ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit., p. 79-80.

guichetier constitue une ressource autant qu'une contrainte : il permet à l'agent de mettre en place des stratégies de dédoublement, entre compassion et désinvestissement, ou rigorisme et souplesse¹. Dans son étude sur les relations de guichet dans les administrations d'un quartier populaire, Yasmine Siblot montre aussi que les attitudes des agents subalternes oscillent entre « l'entre-aide de voisinage » et « la mise à distance » ou « l'autorité bienveillante »².

Constatant cette pluralité d'attitudes au guichet, les travaux sur les *street-level bureaucrats* ont cherché à expliciter les déterminants des pratiques professionnelles afin de mieux saisir la variabilité des comportements observés. Deux explications sont classiquement admises³ : la première met l'accent sur l'influence du fonctionnement organisationnel – elle pointe le rôle central des règles, des procédures et des conditions de travail⁴ ; la deuxième souligne l'importance des jugements formulés par les agents sur les clients, eux-mêmes étant étroitement liés aux dispositions sociales des individus, à leurs trajectoires professionnelles⁵, leur position institutionnelle⁶ et leur appartenance générationnelle⁷. La première explication occupe une place importante dans les approches en termes de sociologie des organisations qui invitent à considérer les appartenances professionnelles et les contextes d'exercice sans prendre en compte les propriétés sociales des acteurs⁸. La deuxième approche est parfois accusée de surinterpréter le poids des biographies des acteurs dans l'explication de leurs pratiques. Je prends ici le parti de ne pas présumer du caractère prépondérant de l'un ou l'autre de ces facteurs, et les examine tour à tour pour saisir leur portée respective⁹.

Ce chapitre est structuré autour de trois axes principaux. Le premier concerne le profil sociologique des agents HLM et les représentations qu'ils cultivent. En fonction de leurs propriétés sociales, ils développent des conceptions du métier différentes, susceptibles d'influer sur leurs pratiques d'attribution et de produire de la variabilité dans les comportements. Les registres d'action qu'ils contribuent à définir s'hybrident selon les histoires individuelles et les positions institutionnelles. Ils évoluent également sous l'effet des mutations du monde HLM : la professionnalisation du métier déplace les lignes de démarcation entre les différents registres et induit des recompositions identitaires qui contribuent à homogénéiser les profils des agents

¹ Cette dialectique de l'engagement et du détachement a été étudiée par Erving Goffman comme un trait caractéristique des interactions de face-à-face (GOFFMAN E., *Les rites d'interaction*, Éditions de Minuit, Paris, 1974).

² SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.*, p. 183-190.

³ RICE D., « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State », *op. cit.*, p. 1039.

⁴ LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

⁵ SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.* ; SPIRE A., « L'asile au guichet », *op. cit.*

⁶ FRANÇOIS C., « Disperser les ménages », *op. cit.*, p. 102.

⁷ CARTIER M., *Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003 ; CARTIER M. et A. SPIRE, « Approches générationnelles du politique », *Politix*, 2011, vol. 96, n° 4, p. 7-15.

⁸ MUSSELIN C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 64-65.

⁹ LAURENS S. et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, 2016, vol. 3, n° 115, p. 155-177.

HLM. Ces métamorphoses étant constatées chez tous les bailleurs étudiés, la première section porte sur l'ensemble des agents rencontrés (A). L'argument se resserre ensuite sur le cas des organismes de Miville et de l'OPH de Petiteville. La deuxième section traite de la dimension relationnelle du métier d'agent HLM et montre que dans un cadre finalement assez contraint, les professionnels de terrain disposent toujours de marges de manœuvre dans le travail d'attribution. Cette part de l'activité est à la fois valorisée par les institutions et faiblement normalisée. Elle repose sur des croyances, des catégories et des stéréotypes qui se construisent pour l'essentiel dans l'expérience empirique (B). Des classements « eux » / « nous » émergent dans les opérations de qualification et de catégorisation menées au guichet, qui contribuent à renégocier les catégories institutionnelles définies par les équipes de direction. Ils servent de terreau au développement de pratiques d'accommodement. Le traitement des dossiers de demande de logement n'a cependant rien d'aléatoire : il suit un chemin régulier, qui renforce *in fine* l'ordre de l'institution (C). Le chapitre 3 a permis d'identifier les situations qui font émerger des règles contraires au droit. Il s'agit désormais de voir comment elles nourrissent des pratiques discriminatoires et inégalitaires au guichet. Par rapport aux travaux existants sur les discriminations dans le logement social¹, ce chapitre ouvre la « boîte noire » des bailleurs sociaux pour étudier au plus près les façons de faire des gestionnaires HLM et montrer que les processus de discrimination se logent dans le fonctionnement ordinaire de l'organisation.

A - Conceptions du métier et registres d'action

Dès lors que l'on s'intéresse à la construction des pratiques professionnelles, la question de la conception du métier fait surface. Dans le domaine de la sociologie des professions, il est généralement admis que le diplôme, la formation initiale et la socialisation professionnelle ont une influence importante sur la définition du rapport au poste et sur les conditions d'appropriation de la fonction. L'objectif de cette première section est de saisir les différentes manières qu'a le professionnel du logement social de concevoir son métier. Pour cela, une attention particulière est portée aux caractéristiques sociologiques des *street-level bureaucrats*, à leurs origines sociales et à leurs trajectoires. À partir des données récoltées sur les personnes rencontrées pendant l'enquête, trois groupes d'agents sont identifiés dont les contours dépendent à la fois de l'appartenance générationnelle des chargés d'attribution, de leur formation initiale et de leur carrière (1). Ces différents profils sont ensuite mis en regard des récits élaborés par les agents en entretiens sur leurs conditions professionnelles et leurs représentations du métier. Ceci permet de dégager trois conceptions principales du métier et

¹ KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.*; TISSOT S., « Une « discrimination informelle »? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *op. cit.*; SALA PALA V., *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, *op. cit.*

trois registres d'action distincts (2). Ces registres ne sont toutefois pas statiques : ils évoluent dans le temps et dans l'espace, en fonction des positions occupées par l'agent au cours de sa carrière et des mutations de l'organisation. Les transformations des modalités de formation et de recrutement des agents induisent un renforcement du registre commercial et une homogénéisation des profils des gestionnaires. On fait l'hypothèse que cette professionnalisation du métier participe plus largement à la convergence des pratiques d'attribution (3).

1) Propriétés sociales et trajectoires professionnelles des agents HLM

La sociologie des agents HLM ne peut être dissociée des dimensions constitutives de leur métier. Les professionnels du logement social sont confrontés au même paradoxe que les guichetiers des services publics.

D'un côté, ils sont investis d'une autorité institutionnelle forte et visible : ils représentent le bailleur sur le terrain ; ils sont les premiers interlocuteurs des demandeurs de logement et disposent du pouvoir de trier et de sélectionner les candidats dans le cadre défini par l'institution. Les interactions au guichet sont marquées par la même asymétrie que celle qui caractérise les métiers de l'aide sociale¹. La diversité des acteurs impliqués, l'ambiguïté de la réglementation et le défaut de lisibilité des critères confèrent à la relation bureaucratique un caractère éminemment inégalitaire² qui place les agents en position dominante³. Au-delà du rapport à l'usager, ceux qui choisissent d'embrasser cette carrière bénéficient aussi d'une certaine stabilité professionnelle. Comme le montre le tableau 5.1, la majorité des enquêtés dispose d'un emploi en contrat à durée indéterminée (76%) ou est agent de la fonction publique territoriale (14%). Les contrats à durée déterminée sont relativement rares (10%) et réservés aux jeunes recrues.

De l'autre côté, les agents HLM occupent un poste subordonné situé en bas de la hiérarchie organisationnelle⁴ : « *Nous, on est le bas de l'échelle alimentaire* », affirme un enquêté⁵. Leurs rémunérations sont assez faibles : en début de carrière, le salaire des agents contractuels n'est

¹ « Tout rapport à l'administration peut s'analyser comme un rapport de domination. Il met aux prises un "expert", qui connaît les droits et le fonctionnement institutionnel (le guichetier) face à un individu le plus souvent "profane" qui ne peut faire référence qu'à sa propre situation (le demandeur). Ce dernier est par définition en position de faiblesse face au représentant d'une institution souvent en situation de monopole et en mesure d'imposer ses règles et son rythme de fonctionnement », écrit Vincent Dubois à propos des politiques sociales (DUBOIS V., « Faire face à l'administration », *Faire face et s'en sortir*, vol. 2, Éditions universitaires de Fribourg, 2002, p. 93).

² Les relations inégalitaires caractérisent de manière structurelle les administrations du secteur social. Sur ce point, voir les CAF étudiés par Vincent Dubois (DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit.) ou les services publics des quartiers populaires étudiés par Yasmine Siblot (SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit.).

³ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit.

⁴ Cf. annexe 3 de la thèse.

⁵ Entretien avec Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014.

que légèrement supérieur au SMIC. Il varie en fonction du statut de l'agent (fonctionnaire ou non, grade dans la fonction publique¹), de son ancienneté dans le service et du système de primes versées en interne².

Les agents eux-mêmes définissent leur rôle comme celui de simples exécutants : « *Ce n'est pas à moi de décider. Moi j'exécute hein* », affirme une attachée commerciale de Miville³ ; « *On ne décide pas. Même au niveau de la commission, c'est un ensemble de personnes qui décident, ce n'est pas une personne toute seule !* », confirme une autre enquêtée⁴. Cette posture de l'agent, consistant à se retrancher derrière la règle ou la hiérarchie peut constituer une stratégie pour se dédouaner de la responsabilité de la décision face au demandeur (*blame avoidance*). Elle s'accompagne néanmoins, chez de nombreux agents, d'un sentiment de manque de reconnaissance. Najat est chargée de clientèle à Miville. Pour elle, le décalage est important entre le rythme de travail jugé élevé auquel elle est soumise – surtout depuis que le poste a évolué vers plus de polyvalence – et le peu de reconnaissance qu'elle reçoit au quotidien : « *Moi, j'ai plus de dix rendez-vous par semaine. J'en ai ras-le-bol de travailler comme une dingue et de ne pas avoir les honneurs* »⁵. Christelle partage ce sentiment. Conseillère commerciale depuis plus de vingt ans à Petiteville, elle est en charge du secteur non conventionné de l'organisme. Les loyers y sont plus élevés que dans le reste du parc social. Elle éprouve d'importantes difficultés à trouver des clients et à commercialiser les logements. Selon elle, les cadres de l'entreprise sont trop éloignés de cette réalité de terrain. Ils refusent constamment de baisser les loyers ou d'accepter de la vacance sur son secteur, ce qui est interprété comme une forme de désintérêt à son égard. De son côté, Christiane se sent « *dénigrée* », « *pas du tout considérée* ». La direction n'aurait pas conscience des difficultés du métier : elle ne reconnaît pas les compétences qui lui sont associées – « *On ne vend pas des téléphones portables ! Louer un appart, ce n'est pas facile, ça ne se fait pas comme ça* »⁶ – et va jusqu'à le qualifier de « *métier poubelle* ».

« Tu sais, eux, ils ne se rendent pas compte. Enfin je dis « eux » mais... c'est la direction. Elle, elle voit... Enfin ils nous demandent toujours de rentabiliser, etc. Eux, ils estiment que tu fais signer un bail, tu as le temps de faire autre chose. Qu'un bail, ça prend tant de temps, etc. Tu vois, eux, ils font des estimations, des pourcentages, des machins, qu'ils estiment que les gens peuvent y arriver mais après ça dépend de la difficulté que tu rencontres. Il y a tout un tas de choses, et puis tous les secteurs sont différents [...] On a l'impression que quelque part, ils s'en foutaient un peu de ce métier de chargé d'attrib. Peut-être qu'ils se disent que n'importe qui peut le faire... Tu vois... [...] Tu sais, nous on est un peu dénigrés alors qu'on fait quand même rentrer les gens pour qu'ils paient les

¹ D'après la grille indiciaire territoriale de 2016, le salaire d'un rédacteur territorial oscille entre 1 537 euros et 2 278 euros brut.

² Au sein de l'ESH de Petiteville par exemple, la prime d'ancienneté correspond à une augmentation de 1% du salaire chaque année, plafonnée à 15. Cf. également section C du chapitre.

³ Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

⁴ Entretien avec Annie, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 19/11/2012.

⁵ Journal de terrain n°6, bureau de Najat, agence C1, OPH de Miville, 17/10/2012, matin.

⁶ Journal de terrain n°16, bureau de Christiane, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015, matin.

loyers pour qu'on ait du fric mais pff... On est vraiment des métiers, pff... Pas du tout considérés. Des fois, on a le sentiment d'être des métiers poubelles quoi » (Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 19/01/2015).

Autre signe de la dévalorisation du poste d'agent HLM : la forte surreprésentation des femmes au sein des équipes de proximité. Dans les six organismes étudiés, on compte un total de cinquante-deux femmes pour seulement dix-sept hommes, soit un taux de féminisation de 70% des effectifs. En entretiens, les cadres et les cadres intermédiaires utilisent d'ailleurs fréquemment le féminin grammatical ou l'expression « *les filles* » pour désigner les chargés d'attribution. Par contraste, les équipes techniques des bailleurs sociaux en charge de la commande des travaux et des menues réparations dans les logements sont essentiellement masculines. Elles sont aussi situées plus haut dans la hiérarchie organisationnelle. Le même phénomène est observé au niveau des équipes de direction : on ne compte qu'une seule directrice générale d'organisme parmi les six responsables rencontrés au cours de l'enquête. Cette division du travail renvoie à une division hiérarchique des métiers – les femmes occupent les postes les moins valorisés¹ – et à une vision genrée de l'activité. Le travail d'attribution est en effet perçu comme typiquement féminin : « *Chargé de clientèle, c'est un boulot de nana. Administratif, procédurier. C'est parfait pour des mères de famille* », affirme un chargé de clientèle de Petiteville². La gestion des papiers, le contact avec le public et le temps de travail participent à cette définition du poste³. Les 35 heures sont en effet supposées faciliter l'articulation entre la sphère domestique et la sphère professionnelle. Les horaires sont régulièrement négociés et font l'objet de rattrapages, ce qui laisse une relative autonomie aux agents pour organiser leurs journées⁴.

Ces éléments illustrent la position paradoxale des agents HLM, entre sentiments de supériorité professionnelle et sentiments d'infériorité positionnelle : ils ont le sentiment d'être relégués au bas de l'organisation tout en assumant des fonctions indispensables qui appellent des compétences spécifiques mais non valorisées.

Du point de vue de leurs origines sociales, les professionnels de terrain présentent des caractéristiques relativement homogènes : ils sont pour la plupart issus de parents ouvriers ou

¹ Pour une synthèse des travaux sur la construction sociale des différences entre travail féminin et travail masculin et sur la dévalorisation du travail féminin, voir MARUANI M., *Travail et emploi des femmes*, La Découverte, Paris, 2000, p. 42-49.

² Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 19/11/2013, matin.

³ SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 141.

⁴ Au sein de l'office de Miville par exemple, les chargés de clientèle ont la liberté d'arriver entre 7h30 et 9h le matin, heure d'ouverture des agences. Ils sont autorisés à quitter leur lieu de travail à partir de 17h, heure de fermeture des agences. Dans les autres organismes, le temps de travail est également modulable. L'instauration de badgeuses dans tous les organismes a été reçue favorablement par les agents HLM, comme un moyen de limiter les conflits autour de la gestion des temps de travail.

employés¹. Ils appartiennent à l'entre-deux social décrit par Yasmine Siblot, à l'interstice des classes moyennes et des classes populaires². Parmi les soixante-trois agents rencontrés, seuls huit sont issus de l'immigration (deuxième génération). Ils ont également souvent déjà vécu dans le logement social. L'accès au poste de gestionnaire HLM leur a permis de passer de l'autre côté du guichet.

« Quand tu es de l'autre côté, tu te rends compte que les choses ne sont pas forcément aussi simples que tu le crois. Parce que du coup, quand tu es demandeur de logement, tu te dis "J'ai déposé un logement, j'ai de l'ancienneté, je ne comprends pas, pourquoi est-ce que vous n'étudiez pas mon dossier ? " Ben oui, parce que pour moi, quand j'ai déposé un dossier et que ça fait un an, pour moi ça fait super longtemps que j'ai déposé ma demande de logement ! Je ne comprends pas pourquoi vous ne l'étudiez pas ! Mais du coup, quand tu es de l'autre côté, ben tu vois que tu n'es pas toute seule ! Il y en a bien d'autres qui sont exactement dans le même cas de figure, voire pire » (Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015).

En dépit de ces points communs, on identifie plusieurs types de carrières qui dépendent de la formation initiale et du niveau de diplôme des agents. Certains d'entre eux ont fait des études universitaires en BTS ou en licence (60%), quand d'autres se sont arrêtés après l'obtention de leur BEP ou de leur CAP (17%) (tableau 5.2). Ces différences renvoient principalement à des effets de génération³. Trois types de carrière correspondant à trois contextes d'entrée dans le logement social peuvent ainsi être identifiés⁴. Les agents les plus anciens sont entrés dans le monde HLM de manière fortuite après des études courtes : pour eux, l'accès au poste de chargé d'attribution a permis une mobilité sociale ascendante (a). Les agents en milieu de carrière sont souvent devenus chargés d'attribution après avoir enchaîné des petits boulots : le logement social a apporté une relative stabilité professionnelle après un début de carrière souvent jugé chaotique (b). Enfin, les jeunes recrues se présentent comme des spécialistes de l'immobilier. Contrairement à leurs aînés, elles sont souvent titulaires d'un BTS professions immobilières ou d'une licence management du logement social (c). Ces conflits de générations supportent des conceptions du métier et des registres d'action variés.

¹ « Nous, on est une famille qui ne fait pas de chichi, on est des gens simples, on est des ouvriers quoi, on travaille dur pour payer tout ce qu'on a actuellement » (Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014).

² SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 150.

³ Les travaux de Louis Chauvel éclairent les effets de l'appartenance générationnelle sur les niveaux de vie, les conditions d'emploi et de travail, ainsi que sur les perspectives d'avenir de celles et ceux qui sont nés avant et après les années 1950. Il décrit notamment une baisse sensible du niveau de vie des nouvelles générations, un rendement décroissant des diplômés et un déclassement résidentiel provoqué par la hausse des prix de l'immobilier, dans les grandes métropoles principalement (CHAUVEL L., *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, Seuil, Paris, 2016).

⁴ C'est l'ancienneté de l'agent dans l'organisation qui est ici prise en compte et non son âge.

Tableau 5.1. Âge et statut des agents¹

	CDI	Fonctionnaires	CDD	Total des effectifs
Moins de 30 ans	8 (62%)	2 (15%)	3 (23%)	13 (100%)
30-45 ans	31 (94%)	1 (3%)	1(3%)	33 (100%)
45-60 ans	9 (53%)	8 (47%)	0 (0%)	17 (100%)
Total des effectifs	48 (76%)	9 (14%)	6 (10%)	63 (100%)

Tableau 5.2 Le niveau de diplôme des agents par âge et par type de bailleur

	BEP/CAP	BAC	BTS	BAC+2	BAC+3	BAC+4	BAC+5	NSP	Total
Moins de 30 ans	0 (0%)	0 (0%)	6 (46%)	3 (23%)	3 (23%)	0(0%)	0 (0%)	1 (8%)	13 (100%)
30-45 ans	2 (6%)	5 (15%)	15 (45%)	1 (3%)	6 (18%)	2 (6%)	1 (3%)	1 (3%)	33 (100%)
45-60 ans	9 (53%)	2 (12%)	1 (6%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (29%)	17 (100%)
Total	11 (17%)	7 (11%)	22 (35%)	4 (6%)	9 (14%)	2 (3%)	1 (2%)	7 (11%)	63 (100%)
	BEP/CAP	BAC	BTS	BAC+2	BAC+3	BAC+4	BAC+5	NSP	Total
OPH	6 (18%)	1 (3%)	10 (30%)	4 (12%)	6 (18%)	1 (3%)	1 (3%)	4 (12%)	33 (100%)
ESH	5 (17%)	6 (20%)	12 (40%)	0 (0%)	3 (10%)	1 (3%)	0 (0%)	3 (10%)	30 (100%)
Total	11 (17%)	7 (11%)	22 (35%)	4 (6%)	9 (14%)	2 (3%)	1 (2%)	7 (11%)	63 (100%)

Tableau 5.3. La formation initiale des agents par âge et par type de bailleur

	Immobilier	Administration	Commerce et vente	Social	Comptabilité
Moins de 30 ans	4 (31%)	1 (8%)	6 (46%)	1 (8%)	0 (0%)
30-45 ans	9 (27%)	1 (3%)	9 (27%)	2 (6%)	4 (12%)
45-60 ans	0 (0%)	6 (35%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (18%)
Total	13 (21%)	8 (13%)	15 (24%)	3 (5%)	7 (11%)
	Immobilier	Administration	Commerce et vente	Social	Comptabilité
OPH	5 (17%)	6 (20%)	7 (23%)	1 (3%)	3 (10%)
ESH	8 (24%)	2 (6%)	8 (24%)	2 (6%)	4 (12%)
Total	13 (21%)	8 (13%)	15 (24%)	3 (5%)	7 (11%)
	Droit	Sans	Autres	NSP	Total
Moins de 30 ans	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (8%)	13 (100%)
30-45 ans	1 (3%)	2 (6%)	4 (12%)	1 (3%)	33 (100%)
45-60 ans	0 (0%)	0 (0%)	3 (18%)	3 (18%)	17 (100%)
Total	1 (2%)	2 (3%)	7 (11%)	5 (8%)	63 (100%)
	Droit	Sans	Autres	NSP	Total
OPH	1 (3%)	1 (3%)	5 (17%)	1 (3%)	30 (100%)
ESH	0 (0%)	4 (12%)	1 (3%)	4 (12%)	33 (100%)
Total	1 (2%)	5 (8%)	6 (10%)	5 (8%)	63 (100%)

¹ La base de données relative à l'ensemble des enquêtés est présentée de façon détaillée en annexe 1 de la thèse.

Note : Les éléments concernant la formation initiale des agents ont été recodés en huit catégories : la catégorie « immobilier » rassemble les BTS professions immobilières et les écoles spécialisées dans ce domaine ; la catégorie « administration » renvoie au BEP agent administratif ou au CAP employé de bureau ; la catégorie « commerce et vente » correspond au BTS action commerciale ou technico-commercial ; la catégorie « social » désigne les diplômés d'état de conseiller en économie sociale et familiale ; la catégorie « comptabilité » renvoie au BEP / CAP de comptabilité ; la catégorie « autres » regroupe des formations plus atypiques (spécialités jardinerie, paysagerie ou métier du livre). Les cinq fonctionnaires de la direction de l'habitat social de Miville ne sont pas pris en compte dans ces trois tableaux du fait de leur statut particulier (fonctionnaires municipaux).

a) Les agents les plus expérimentés : hasards et ascension sociale

Les agents HLM les plus expérimentés ont accédé au marché du travail dans les années 1980. Ils représentent environ un quart des enquêtés (27%). Dotés d'un BEP ou d'un CAP d'agent administratif ou de comptable, ils sont souvent entrés dans le logement social par hasard. Dans les OPH, ils sont nombreux à être devenus fonctionnaires sur le tas. Ils ont commencé leur carrière comme agents de catégorie C et ont souvent été promus rédacteurs en interne¹.

Âgée d'une cinquantaine d'années, Martine est chargée de clientèle depuis vingt-cinq ans. Après l'obtention de son CAP de sténodactylographe, elle passe de nombreux concours administratifs et commence sa carrière comme secrétaire en mairie. Elle rentre à l'office public HLM de Miville en 1987 au service des recettes. Elle s'occupe alors des marchés publics. En 1992, elle intègre le service contentieux de l'organisme où elle est en charge de la gestion des impayés de loyer. Elle devient chargée de clientèle à la fin des années 1990. Martine est entrée dans le monde HLM par hasard et y a effectué la majorité de sa carrière. Elle a gravi les échelons de la fonction publique par voie de promotion interne. Le logement social a été un tremplin pour elle. Son parcours résidentiel en témoigne : après avoir vécu dans la ZUP sud de Miville, Martine a pu accéder à la propriété avec son conjoint².

Muriel est chargée d'attribution à Grandeville depuis trente-huit ans. Originaire d'une famille d'ouvriers italiens, elle grandit dans un quartier historique de la politique de la ville. Ses parents y ont emménagé dans les années 1960. Ancienne locataire du parc social, Muriel est aujourd'hui propriétaire de son pavillon. Après sa troisième, elle prépare un BEP de comptabilité, qu'elle échoue à obtenir. Parce qu'« *il fallait trouver du boulot* », elle commence à travailler au sein du service perception de l'office municipal. Elle y entre par hasard, après une première expérience en intérim. C'était en 1977. Elle s'occupe des paies, des mandats et des dépôts de garantie : « *Ma branche au départ, c'était plus les chiffres, c'est pour ça que je faisais la trésorerie parce que si tu veux toutes les fins de mois, je faisais les comptes. Je faisais ça tous les mois. Les débits, les crédits et il fallait que je trouve les montants au centime près.*

¹ La catégorie C correspond au personnel d'exécution. Elle est recrutée sans conditions de diplôme et est majoritaire dans la fonction publique territoriale. La catégorie B regroupe le personnel dit d'encadrement intermédiaire ou d'application (BILAND E., *La fonction publique territoriale, op. cit.*).

² Entretien avec Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012.

Je pouvais passer une journée sur un centime, mais ça j'adorais. J'adore ! »¹. Muriel occupe ce poste en tant que contractuelle pendant six ans, avant d'être titularisée fonctionnaire. Au début des années 1990, elle rejoint le service des ressources humaines de l'office. Elle s'occupe du courrier, des congés du personnel et des arrêts maladie. Ce n'est qu'en 2001 qu'elle devient chargée de clientèle. Muriel obtient alors le grade de rédacteur et devient responsable des agents du service de gestion locative en 2010. Avec la fusion de 2014, l'organisation de l'office est entièrement remaniée et elle est rétrogradée au poste de chargé d'attribution. Comme pour Martine, l'entrée dans le monde HLM lui a néanmoins permis de gravir les échelons de la fonction publique et lui a assuré une position sociale globalement plus favorable.

Ce profil est également fréquent au sein des ESH. Les agents ne sont plus fonctionnaires mais liés par un contrat à durée indéterminée. Régine est attachée commerciale à Miville depuis trente-deux ans. Elle est entrée dans le logement social après avoir obtenu son BEP d'agent administratif : « *C'était le hasard. Tu sais quand tu cherches un emploi, tu regardes toutes les annonces qu'il y a et du coup...* »². Dès le départ, elle est affectée à la relation clientèle, d'abord en CDD puis en CDI. Pour elle, l'obtention d'un emploi dans cet organisme a apporté de la sécurité professionnelle, malgré un niveau de diplôme modeste. Pour la génération suivante, travailler dans le logement social a également représenté une chance ou une opportunité. Si elle n'est plus synonyme de mobilité sociale ascendante, elle permet en revanche d'éviter le déclassement.

b) La génération intermédiaire : à la recherche de la stabilité

Les agents âgés de 30 à 45 ans représentent la majorité de mes enquêtés (52%) et sont globalement plus diplômés que leurs aînés : ils ont plus souvent été à l'université, la plupart d'entre eux ayant obtenu un niveau BTS ou licence (76%). En moyenne, ils ont occupé un nombre d'emplois également plus important. Comme pour les agents plus anciens, l'entrée dans le logement social s'est souvent faite par hasard et a représenté un moment de stabilisation dans leur trajectoire professionnelle, après une succession de petits boulots plus ou moins précaires³.

Le parcours de Rose, 41 ans, en est un bon exemple. Salariée de l'office de Petiteville depuis quatorze ans, elle est entrée dans le monde HLM en qualité de chargée de clientèle, avant d'être promue responsable du service accueil-clients en 2008. Ce poste dans le logement social fait suite à une première expérience dans le commerce. Il est présenté comme un « *boulot*

¹ Entretien avec Muriel, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015.

² Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D3, ESH de Miville, 14/01/2013.

³ Ces caractéristiques s'inscrivent plus largement dans les évolutions de la société française décrites par Louis Chauvel ou Camille Peugny : de plus en plus diplômées, les nouvelles générations pâtissent aussi d'un moindre rendement socio-économique de leurs titres scolaires (CHAUVEL L., *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001 ; PEUGNY C., *Le déclassement*, Paris, Grasset, 2009 ; CHAUVEL L., *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, op. cit.).

stable » : « *Je suis restée chez Décathlon pendant cinq ans. Voilà. Mais j'ai adoré ce que j'ai fait. Et au bout de cinq ans, je me suis dit je ne vais quand même pas faire ça toute ma vie, j'avais envie d'un boulot stable, d'un rapport avec la clientèle parce que j'aimais bien le contact avec la clientèle* »¹.

De son côté, Lucie est titulaire d'une licence professionnelle spécialisée dans les métiers du livre. À la fin de ses études, elle effectue plusieurs stages en librairie qui ne débouchent sur aucun recrutement. En tant qu'emploi-jeune, elle effectue ensuite une mission au sein d'une maison de la justice et du droit. Cette expérience la convainc de postuler dans les administrations publiques. Elle est d'abord recrutée en CDD comme guichetière dans une caisse d'allocations familiales. Mais cela ne lui convient pas : « *Tu étais notée au nombre de dossiers que tu traitais dans la journée... C'était l'usine administrative tu vois* »². En 2009, elle rejoint l'office HLM de Grandeville comme chargée d'attribution et obtient rapidement un CDI. Au moment de l'enquête, Lucie est locataire dans le parc social et vit dans une résidence gérée par l'une de ses collègues de l'agence.

D'autres agents souvent plus jeunes se sont tournés vers le logement social après une ou plusieurs expériences décevantes dans l'immobilier privé. C'est le cas de Julie, attachée commerciale à Miville depuis 2010. Âgée d'une trentaine d'année, elle a d'abord obtenu un DUT carrières juridiques. Elle a ensuite prolongé sa formation par un DEUG de droit et une licence professionnelle carrières de l'immobilier. Elle débute sa vie professionnelle en agence immobilière, mais est déçue par le caractère trop commercial du poste : « *Tout ce qui est agence immobilière pure, je n'aimais pas, c'était trop commercial, vraiment trop que du commercial* »³. Attirée par l'aspect juridique des métiers de l'immobilier, elle travaille ensuite pendant trois ans dans une agence notariale. Licenciée pour des raisons économiques, elle postule comme attachée commerciale chez un bailleur. C'est la dimension plus sociale du poste qui la convainc d'envoyer sa candidature.

Comme Julie, Barthélémy a fait des études de droit et de commerce. Il est chargé de clientèle à Petiteville depuis deux ans. Il se tourne vers le logement social après une première expérience en agence immobilière. Pour lui, c'est moins la dimension sociale du poste que les conditions de travail qui l'ont attiré : « *J'ai vu ici ce que l'on me proposait avec des horaires moins flexibles, plus encadrés, et une masse de travail différente, je me suis dit bon allez, on va taper ici. Quitte à perdre en salaire, j'ai gagné en confort derrière* »⁴. Ce point de vue est partagé par Pauline, également chargée de clientèle à Petiteville et ancienne agent immobilier : « *Dans les vraies agences immobilières, tu es payée sur commission, et ça ne m'intéressait pas*

¹ Entretien avec Rose, responsable du service accueil-clients, OPH de Petiteville, 08/01/2014.

² Entretien avec Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/03/2015.

³ Entretien avec Julie, attachée commerciale, agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013.

⁴ Entretien avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013.

en fait d'être payée sur commission. Donc ici, c'est parce qu'ils font de la location aussi, donc je me suis dit « ouais pourquoi pas ? » J'ai essayé, j'ai tenté ma chance, et puis voilà »¹. Spécialisé dans le commerce et l'immobilier, ce profil est de plus en plus fréquent parmi les nouvelles recrues. Il correspond souvent à une volonté de rompre avec l'instabilité et la précarité qui marquent l'expérience des agents immobiliers².

c) Les jeunes recrues : des spécialistes de l'immobilier

Les agents de moins de trente ans représentent un peu plus de 20% des personnes rencontrées. Dans leur grande majorité, ils sont titulaires d'un BTS professions immobilières ou d'une licence professionnelle management du logement social. Certains ont d'abord eu des expériences dans l'immobilier privé : éreintés par l'instabilité, l'insécurité et la précarité qui peuvent accompagner le métier d'agent immobilier, ils se alors sont tournés vers le monde HLM³.

Au moment de l'enquête, Mélanie vient d'être recrutée en CDI à l'agence nord de l'OPH de Miville. Âgée de 25 ans, elle est titulaire d'un BEP vente et d'un BAC professionnel commerces et ventes. Après son BAC, elle décide de poursuivre ses études universitaires et choisit le BTS professions immobilières : c'est une formation professionnalisante, « ouverte aux BAC pro », dont elle a entendu parler au lycée. Ses résultats scolaires la contraignent cependant à rejoindre un établissement privé : « *Je me suis dit que je voulais faire des études supérieures, sauf qu'avec un BAC pro t'es un peu... nulle, t'es une merde ! Tu ne vas pas rentrer à D* [nom d'un établissement de Miville qui propose cette formation] ! Il faut un BAC ES, S. Du coup, je suis rentrée dans le privé, 8 000 euros quand même, 4 000 l'année, il fallait avoir envie ! J'ai fait un prêt étudiant, il fallait que je l'aie mon BTS ! Je l'ai eu !* ». Elle prolonge son BTS par une licence professionnelle spécialisée dans le logement social – « *J'ai toujours eu envie de travailler dans le social, donc j'ai cherché un peu et j'ai fait une licence professionnelle gestion de l'habitat social* »⁴ – et entre dans le monde HLM comme chargée de relogement sur un programme de rénovation urbaine. Après un premier CDD dans le domaine, elle décroche un CDI à Miville. Mélanie met l'accent sur le volet social de l'activité pour expliquer son choix de carrière. Il en est de même de Daphné, chargée de gestion locative à Grandeville. Âgée de 26 ans, elle obtient son BTS en économie sociale et familiale en 2008.

¹ Entretien avec Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013.

² Lise Bernard a réalisé sa thèse de doctorat sur la profession d'agent immobilier. Elle y montre précisément que les agents immobiliers se distinguent des classes populaires par leur niveau de rémunération, par leur plus grande autonomie et par leur niveau de diplôme souvent plus élevé. Dans le même temps, elle souligne qu'ils sont également très éloignés du salariat stable. Leur position sociale est constitutivement ambivalente, ce qui a des conséquences sur leur rapport au travail : BERNARD L., *Les agents immobiliers. Ethnographie d'un milieu professionnel : approche d'une position sociale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris 5, Paris, 2011.

³ Cf. section A, 3 du chapitre.

⁴ Entretien avec Mélanie, chargée de clientèle, agence C2, OPH de Miville, 23/10/2012.

Plutôt que de poursuivre avec la préparation du diplôme de CESF, elle décide de se tourner vers une licence professionnelle management du logement social.

« J'ai un BTS d'économie sociale et familiale que j'ai eu en 2008. J'avais la possibilité de partir sur le diplôme d'état, le diplôme d'état de conseillère sauf que pour mon BTS, j'ai fait une étude sur les nuisances sonores en logement collectif et j'ai travaillé en partenariat avec un bailleur social... Ce n'était pas trop mal et après j'ai découvert, quand la question s'est posée de la poursuite d'études, je me suis demandée s'il y avait une licence qui pourrait m'intéresser autre que le diplôme, et du coup j'ai découvert qu'il y avait cette licence sur Clermont. C'était cohérent avec ce que j'avais fait dans mon BTS donc j'ai décidé de partir en licence » (*Daphné, chargée de gestion locative, agence B2, ESH de Grandeville, 02/03/2011*).

Elle découvre le logement social dans le cadre de ses études. Après une première expérience au sein d'un office public, elle rejoint l'ESH de Grandeville en 2010. De son côté, Hind, 22 ans, dit avoir toujours voulu travailler dans le logement social. Contrairement à la plupart des agents rencontrés, elle connaît bien le secteur HLM, ses deux parents occupant un poste de responsable d'immeuble dans un office de la région. Pourtant, son parcours semble plus chaotique que celui de Daphné. Son BAC STG spécialité communication et gestion des ressources humaines en poche, elle débute un BTS en alternance négociation et relation client. « *Je voulais faire un BTS immobilier, mais il n'y en a pas beaucoup sur Grandeville et en alternance c'est compliqué* », explique-t-elle¹. Pour des raisons personnelles, elle interrompt cette formation au bout d'un an et demi et recherche un emploi. Suite d'une annonce sur le site de Pôle emploi, elle rejoint le service logement de la préfecture et y reste un peu plus d'un an. Elle cible ensuite ses recherches sur les acteurs du logement social et est recrutée en CDD au sein de l'OPH de Grandeville, après un bref contrat de technico-commercial chez un collecteur d'Action Logement.

Pour Louison, également âgée de 22 ans, le logement social n'est pas une vocation. C'est d'abord l'assurance d'« *un métier sûr* »². Pendant mon enquête, Louison est en contrat de professionnalisation³ à Petiteville dans le cadre de son master 2 gestion et développement du patrimoine immobilier. Elle réalise un mémoire sur la vacance commerciale et les dispositifs mis en place par le bailleur pour améliorer la commercialisation des logements en zone détendue. Elle vient également en renfort des conseillers commerciaux pour proposer les logements et préparer la mise en location d'un programme neuf. Titulaire d'un BAC littéraire, Louison a d'abord réalisé une année de droit à l'université : « *C'était parce que j'étais un peu paumée en sortant du lycée* », confie-t-elle⁴. Après son échec en première année, elle s'oriente

¹ Entretien avec Hind, chargée d'attribution, agence A2, OPH de Grandeville, 09/02/2015.

² Entretien avec Louison, contrat de professionnalisation, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014.

³ Un contrat de professionnalisation est un contrat de travail signé pour une durée déterminée ou indéterminée entre un employeur et un jeune ou un demandeur d'emploi. Il associe une formation générale, théorique et pratique et l'acquisition d'un savoir-faire par l'exercice dans l'entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles. Ce contrat repose sur l'alternance de périodes de formation et de périodes en entreprise.

⁴ Entretien avec Louison, contrat de professionnalisation, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014.

vers un BTS professions immobilières, une formation qu'elle découvre sur le tard alors qu'elle cherche à se réorienter. Elle réalise un premier contrat en alternance au sein d'une agence immobilière privée. La formation lui plaît, mais elle est déçue par le secteur privé. Elle décide de se tourner vers le logement social et de poursuivre en licence professionnelle. En continuant en master, elle espère devenir cadre chez un bailleur.

« Le truc, c'est qu'après la fac je voulais aller dans une voie différente et je me disais que l'immobilier, c'est une voie porteuse et en plus de ça tout le monde a besoin d'un logement quoi... Et au final, j'ai trouvé ça vraiment intéressant le BTS que j'ai fait. On a appris des notions dans vraiment tous les domaines : fiscalité, droit, droit de la famille, droit pénal, enfin on a fait vraiment plein de trucs, et j'ai été majeure de ma petite promo de quarante personnes. C'était vraiment bien. Même pour la culture générale, on a appris plein de trucs. C'est vraiment de bonnes formations [...] Et le logement social, parce que quand j'étais chez [*nom de l'agence immobilière*], j'ai vu... C'était un autre monde quoi ! C'était dans un département sinistré, un des départements les plus pauvres de France et on avait beau être une agence privée, c'était une catastrophe... C'était des cas soc' quoi. C'était très rare de tomber... De toute façon, ce n'est pas compliqué, quand on tombait sur des couples où les deux travaillaient, c'était des fonctionnaires qui étaient soit prof, soit qui bossaient à la préfecture. Voilà. Et puis en plus, quand je suis arrivée, je me suis rapidement retrouvée la plus ancienne. Il y avait un *turn-over* énorme parce que c'était mal rémunéré comparé au boulot que c'était... Et puis il y a ma directrice aussi qui s'est faite licenciée, petite procédure au Prud'homme, enfin c'était une catastrophe ! En deux ans, j'ai vu au moins dix personnes différentes à l'agence et pour différentes raisons : l'absence de sécurité du poste de négociateur ; la gestionnaire qui pensait que ce n'était pas assez payé par rapport à ce qu'on faisait ; ma directrice qui s'est faite virer parce qu'elle n'atteignait pas les chiffres, etc. Ça, plus le fait qu'on avait du mal à trouver des candidats qui rentraient dans nos critères. Du coup, je me suis dit pourquoi s'entêter dans une filière qui est l'immobilier privé alors qu'il y a beaucoup plus à faire dans le social, surtout en ce moment... J'avais déjà entendu parler du pourcentage de logements sociaux qui devait passer de 20 à 25% dans les grandes villes, donc là je me suis dit pourquoi pas aller voir parce que j'avais déjà parlé à des gens qui travaillaient chez des bailleurs sociaux et ils me disaient que la plupart des gens arrivaient chez eux avec des BTS professions immobilières donc je m'étais dit pourquoi pas faire ça. Je me suis dit qu'il fallait vraiment que je fasse un boulot sûr. C'est vraiment l'aspect sécuritaire de la formation qui m'a tentée. Et puis c'était aussi pour ajouter une corde à mon arc parce que je me suis dit j'ai fait deux ans dans l'immobilier privé – de la gestion, de la vente, du syndic. Maintenant je veux faire logement social » (*Louison, contrat de professionnalisation, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014*).

Quant à Thibault, 24 ans, il choisit de faire le BTS professions immobilières après son BAC professionnel en maintenance industrielle. Le côté technique et manuel de sa formation initiale ne lui plaisait plus et il découvre l'immobilier par le bouche-à-oreille : « *J'ai une amie qui venait d'ouvrir son agence immobilière ; j'ai un autre ami qui avait fait le même BTS, donc je savais dans quoi je me lançais, ça me plaisait sur tous les points* »¹. Thibault réalise ses deux premières années d'alternance au sein d'un service de gestion locative d'une agence immobilière. À la fin de son CDD, il connaît une période de chômage assez longue et ne parvient pas à trouver d'autres postes que celui d'agent commercial. Cette position est précaire et ne garantit pas de rémunération stable et régulière. Thibault est finalement contraint

¹ Entretien avec Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014.

d'accepter un emploi dans un centre d'appel. Peu à peu, il élargit sa recherche aux organismes HLM et est recruté comme conseiller commercial au sein de l'ESH de Petiteville. Le logement social a été pour lui un choix par défaut. Il aurait préféré poursuivre dans l'immobilier privé.

« En agence immobilière, tu as le conseiller commercial qui fait de la location, le négociateur en immobilier qui est salarié de l'entreprise, qui a un fixe, qui est à hauteur du SMIC et derrière les commissions, qui gagne très bien leur vie s'il fait quelques ventes. Mes collègues là où j'étais, il y en a une qui gagnait 7000 euros, l'autre 10 000 euros, donc ils gagnaient très bien leur vie. Il n'y a pas de soucis à ce niveau-là. Et il y a les postes d'agent commercial. Eux ils ont un statut à part. Donc ils font eux-mêmes un bilan, ils se rattachent à une structure en fait, donc tu rends des comptes à un patron, tu es tenu à objectifs et ainsi de suite sauf que tu n'as pas de rémunération fixe. Ça veut dire tu as zéro. Tu peux créer un statut d'auto-entrepreneur, ce qui veut dire que pendant trois mois tu as 600 euros par mois et après ça s'arrête. Là, tu as des commissions qui sont de plus en plus importantes... j'avais mon appartement, je ne pouvais pas me permettre de passer six mois sans rémunérations. Après j'ai essayé de prendre ce qui se passait. Donc toujours dans le domaine commercial, donc tous les vendeurs d'éolienne, etc. Ce n'était vraiment pas pour moi. Après j'ai bossé chez un centre d'appel parce que j'avais un enfant qui arrivait. Donc voilà, j'ai travaillé pendant six mois. Ils m'ont proposé un CDI mais ce n'était pas pour moi. Et t'avais des horaires pourris : tu commences à 16h, tu finis à 22h... Tu finis à 8h et parfois tu finis à 22h donc c'était contraignant » (*Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014*).

Le parcours de ces jeunes recrues est relativement homogène : ils sont en moyenne plus diplômés que les agents les plus expérimentés et se présentent souvent comme des spécialistes de l'immobilier, avec des diplômes spécifiques.

2) Les trois registres d'action de l'agent HLM

« Moi, je serais curieux de savoir quels types de personnes ils recrutent, s'ils cherchent quelqu'un qui a la fibre sociale ou quelqu'un qui a la fibre commerciale... Je ne sais pas quels types de profils ils recherchent... Moi, le mien je le connais à peu près, je sais que je fais beaucoup d'empathie, mais derrière je sais que je peux être très ferme quand il faut, mais derrière quand même je me pose beaucoup de questions sur ce que je fais. Mais tu as des vendeurs, ils s'en foutent. Donc on ne sait pas quel type de personne ils recherchent. Quand tu vois Manon et moi, Manon elle est quand même assez empathique. Je ne suis pas sûr qu'Emma le soit, Pauline non plus. Peut-être plus Samia » (*Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 12/12/2013*).

La formation et le diplôme contribuent à façonner les représentations que se font les agents de leurs missions : l'entrée dans un poste va de pair avec « l'exposition à un processus continu de socialisation qui transforme, valorise ou disqualifie certaines dispositions acquises antérieurement »¹. Dans le domaine du logement social², la formation est succincte et

¹ LAURENS S. et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *op. cit.*, p. 157.

² La politique d'attribution se distingue de ce point de vue d'autres activités plus formalisées : par exemple, les agents de probation formés à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Xavier de Larminat montre que le passage par cette école centralisée et spécialisée joue un rôle central dans l'incorporation d'un savoir-être qui conditionne le sentiment d'appartenance à une institution et à un corps particulier (DE LARMINAT X., *Hors les murs. L'exécution des peines en milieu ouvert*, Presses universitaires de France, Paris, 2014, p. 117).

faiblement normalisée¹. En croisant les propriétés sociales des agents avec les récits tenus en entretiens sur leurs attentes vis-à-vis du métier (ce qu'Alexandra Bidet appelle « le vrai boulot »²), trois registres d'action sont identifiés : celui de l'agent administratif, du travailleur social et du commercial. Ces trois figures sont rarement observées telles quelles chez un seul individu. Ce sont des constructions théoriques, des idéaux-types³, ayant pour but de grossir les traits et de clarifier les enjeux. Les agents situés à proximité du pôle administratif ont le souci des procédures. Ils privilégient le contrôle et la vérification des pièces administratives au contact avec le public. Ils se montrent également réticents à la politique du chiffre mise en place par les équipes de direction (a). Le travailleur social valorise la dimension d'assistance de son activité. Il est à l'écoute du client et fait preuve d'empathie lors des entretiens. Il est également réticent aux nouveaux objectifs de performance et aux instruments de contrôle instaurés par les bailleurs (b). La figure du commercial, enfin, est celle qui se rapproche le plus de celle de l'agent immobilier : elle rassemble des agents qui privilégient les objectifs de commercialisation et de recherche d'efficacité (c). Le tableau 5.4 présente les caractéristiques associées à chacun de ces registres, en termes de rapport aux règles, de rapport aux objectifs et de rapport à la clientèle.

Tableau 5.4. Caractéristiques idéal-typiques des trois styles d'agents HLM

Registre d'action	L'agent administratif	Le travailleur social	Le commercial
Objectif	Contrôle, vérification	Assistance	Commercialisation
Rapport aux règles	Rigorisme	Souplesse	Souplesse
Rapport aux objectifs	Critique	Critique	Adhésion (recherche de l'efficacité)
Rapport aux clients	Distance	Proximité (écoute, empathie, compassion)	Distance

En tenant ensemble l'analyse des registres d'action avec l'étude des générations et des trajectoires, on établit certaines affinités⁴ entre les deux phénomènes. Elles ne doivent cependant pas être surestimées car le poids et la visibilité des différents registres ne sont pas strictement les mêmes en fonction de l'histoire respective des agents et de la façon dont ils

¹ Cf. section B, 1, b du chapitre.

² Cette catégorie de « vrai boulot » désigne ce à quoi les agents sont attachés (BIDET A., « Qu'est-ce que le vrai boulot ? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines*, 2010, vol. 2, n° 78, p. 115-135 ; BIDET A., *L'engagement dans le travail. Qu'est-ce que le vrai boulot ?* Presses universitaires de France, Paris, 2011.). Forcée dans une perspective pragmatiste de la sociologie du travail, elle s'oppose à la catégorie de « sale boulot » (*dirty work*), construite par Everett Hughes à propos du travail infirmier, pour rendre compte des activités que les agents souhaiteraient voir confier à d'autres (HUGHES E.C., *Le regard sociologique*, Éditions EHESS, Paris, 1997).

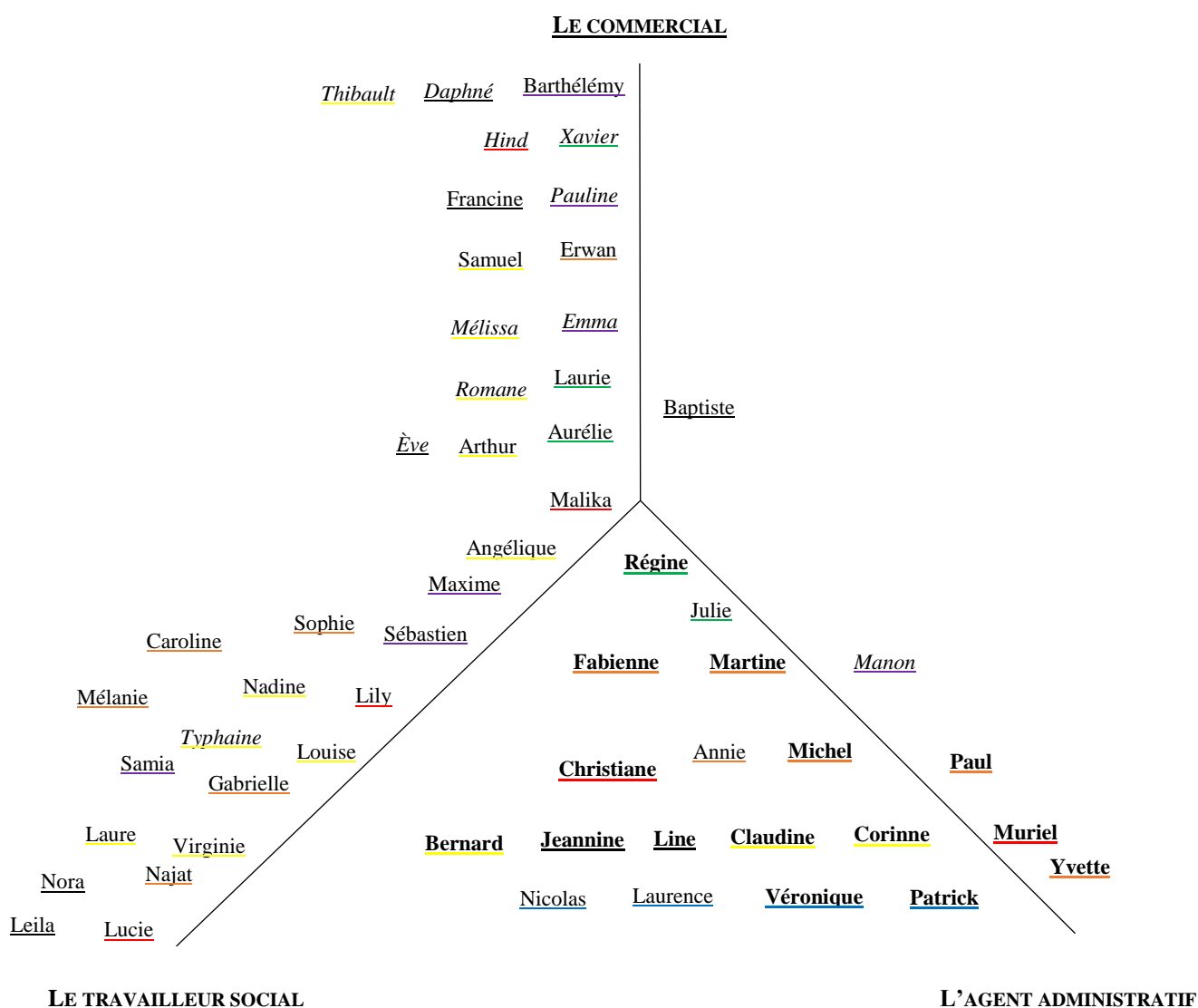
³ Au sens qu'en donne Max Weber : WEBER M., *Économie et société /1. Les catégories de la sociologie*, op. cit.

⁴ Le recours à la notion d'affinité permet de ne pas postuler de lien de corrélation entre les deux phénomènes étudiés (LOWY M., « Le concept d'affinité élective chez Max Weber », *Archives de sciences sociales des religions*, 2004, n° 127, p. 93-103).

s'accordent avec les priorités institutionnelles (conditions de travail, contexte local). Comme le montre le graphique 5.1¹, de nombreux agents se situent au croisement de plusieurs pôles. Il existe également des glissements de l'un à l'autre. L'objectif du paragraphe n'est pas d'expliquer les recompositions observées mais de les décrire. Les effets des changements organisationnels et des modalités de recrutement sur la construction du rapport au poste seront analysés dans la sous-section suivante. Il s'agit, pour le moment, de rendre compte du graphique ci-après et d'explicitier sa construction.

¹ Le graphique a été construit sur la base des entretiens et des observations réalisés.

Graphique 5.1. Répartition des agents HLM en fonction du registre d'action adopté¹



OPH de Grandeville : rouge
 ESH de Grandeville : noir
 OPH Miville : orange
 ESH Miville : vert
 OPH Petiteville : violet
 ESH de Petiteville : jaune
 Direction de l'habitat social Miville : bleu

Les agents les plus anciens : en gras
 Les agents en milieu de carrière : normal
 Les jeunes recrues : en italique

¹ Les fonctionnaires municipaux de la direction de l'habitat social de Miville ont été ajoutés sur le diagramme. S'ils ne travaillent pas à proprement parlé chez un bailleur social, ils participent également au tri et à la sélection des ménages.

a) L'agent administratif : le goût des papiers

La figure de l'agent administratif trouve une forte résonance chez les agents les plus anciens, titulaires d'un BEP ou d'un CAP, et ayant occupé des postes dans le secrétariat avant d'entrer dans le logement social. Pour eux, l'attribution des logements sociaux correspond avant tout à un travail de gestion de la paperasse. L'objectif est de récupérer les pièces obligatoires du dossier¹, de contrôler leur validité, d'instruire les demandes et de les présenter en commission d'attribution : « *C'est quand même administratif, on est dans les papiers !* », affirme ainsi Martine². L'attitude adoptée par l'agent administratif s'avère volontiers technique, rigoriste et formaliste.

Yvette est certainement l'agent qui correspond le mieux à l'idéal-type de l'agent administratif. Elle accorde une place centrale au respect des procédures. Lors de mon arrivée à l'agence sud de l'OPH de Miville, elle commence ainsi par me présenter une à une toutes les opérations réglementaires qu'elle effectue, sur un ton très pédagogique : les règles à respecter, les méthodes de calcul du taux d'effort et du reste à vivre, les formulaires à remplir et les pièces à demander au client. Ses procédures sont conservées dans des classeurs disposés à portée de main sur des étagères près de son bureau (photographies 5.1 et 5.2). Elle s'y réfère régulièrement, ce qui la distingue de bon nombre de ses collègues qui, à l'instar de Caroline, mobilisent peu les procédures : « *On a toutes nos procédures. On a un répertoire sur le commun "procédures", on va dedans : entrée du locataire, vie du bail, toutes ces choses-là. Moi je n'y vais jamais* »³.



Photographie 5.1. Classeurs de procédures dans le bureau d'Yvette (prise par l'auteure, octobre 2012).



Photographie 5.2. Procédure d'Yvette : capture d'écran commentée (prise par l'auteure, octobre 2012).

¹ Cf. annexe 12 de la thèse.

² Entretien avec Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 12/11/2012.

³ Entretien avec Caroline, responsable de proximité, agence C1, OPH de Miville, 04/10/2012.

Pour l'agent administratif, le suivi des règles et des procédures prime sur les autres aspects du métier. La question du respect des délais entre les différentes étapes de la commercialisation du logement en fournit un bon exemple. Tandis que les agents commerciaux recourent au téléphone pour accélérer les démarches, les agents administratifs vont suivre rigoureusement les consignes et les procédures. Pour chaque proposition effectuée, ils vont attendre le retour du candidat avant de contacter le suivant. D'un point de vue réglementaire, le demandeur dispose d'un délai de dix jours pour renvoyer le coupon-réponse à l'organisme ou informer l'agent référent de sa décision. Cette façon de faire peut se heurter à la réalisation des objectifs fixés par le bailleur. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, Caroline, responsable de proximité, oppose ainsi ses méthodes à celles d'Yvette, qu'elle juge inefficaces.

« On a trois mois [*temps maximum pour un préavis*], mais c'est maxi¹. Le candidat a dix jours pour visiter, après il faut que ça passe en commission et que tu signes. Si ton logement, il est prêt t'as perdu trois semaines. Après moi, je n'ai pas le même fonctionnement que d'autres, tu vois, moi les propositions je les fais au maximum par téléphone, j'envoie le courrier mais dès que j'ai un numéro de téléphone, j'appelle. Donc j'envoie toutes les infos par téléphone. Y en a qui vont me dire "*ah ben non, je n'en veux plus...*", donc ça veut dire que je peux passer tout de suite à celui d'après. Je mets quand même sous [*nom du logiciel utilisé*] que j'ai fait la proposition, mais je n'ai pas ce côté où j'attends dix jours parce que sinon j'envoie mon courrier et j'attends dix jours, sauf que t'attends le délai des dix jours et tu passes à quelqu'un d'autre, sauf que là on gagne beaucoup de temps. Ça prend du temps de donner toutes les infos par téléphone mais au final, tu gagnes du temps ! Alors qu'Yvette, elle, elle envoie le courrier, elle attend dix jours, si la personne ne répond pas, elle passe à quelqu'un d'autre... Il n'y a pas de proposition par téléphone » (*Caroline, responsable de proximité, agence C1, OPH de Miville, 04/10/2012*).

Muriel, chargée d'attribution au sein de l'OPH de Grandeville, est également proche de la figure de l'agent administratif. Elle s'attire également des remontrances de la part de la direction en adoptant une approche formaliste du travail d'attribution. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, la chargée d'attribution de Grandeville évoque l'un des rappels à l'ordre exprimé en commission d'attribution par Sylvie, directrice de la relation clients et de la qualité de service. Cette dernière lui a reproché d'avoir présenté une candidature d'Action Logement avec un taux d'effort beaucoup trop élevé et un dossier de surendettement à la Banque de France. Pour l'agent, le passage en CAL était une étape indispensable pour valider le refus du candidat : « *c'est la procédure !* », justifie-t-elle. Pour la responsable de service, cette façon de faire a surtout généré une perte de temps dans le processus de relocation.

« La dernière fois tu as vu, je me suis faite retoquer pour un logement qui était réservé 1% et que la personne, elle avait 18 000 euros de dette, elle était en surendettement à la Banque de France et elle avait un taux d'effort de 43%. La mère [*nom de famille de Sylvie, directrice de la clientèle*], elle m'a dit "*Mais pourquoi vous l'avez passé ?*" " Ben moi je l'ai passé parce que c'est du 1% ! "*Oui, mais vous ne pourriez pas leur demander qu'ils vous en mettent un autre !*" " J'ai dit "*Ben non !*" "Il s'en donnent un, j'en mets un, il passe à la CAL. Il passe,

¹ Dans le logement social, les règles de préavis sont les suivantes : pas de préavis en cas de décès, un mois de préavis en cas de perte d'emploi ou de mutation professionnelle, deux mois de préavis quand le locataire accède à un nouveau HLM chez un autre bailleur social et trois mois de préavis pour toutes les autres situations.

il ne passe pas, je demanderais au 1% de me mettre quelqu'un d'autre. Après ils m'en donneront un deuxième, que je vais passer là. Elle me dit "Ouais, c'est de la perte de temps !" " Mais quel temps ça perd ? C'est la procédure ! On ne les donne pas quand même les logements. Que je les passe à la CAL du 20 ou à la CAL du 30, je ne vois pas la différence hein, mais bon il ne faut pas chercher à comprendre » (Muriel, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015).

Le respect des procédures s'accompagne d'un rapport distant aux objectifs de gestion : « *Les objectifs, je n'en ai pas besoin ! Moi les objectifs, c'est mon boulot. Je le fais ! Si je peux atteindre, j'atteins. Si je ne peux pas atteindre, je n'atteins pas et puis tant pis ! Moi ça fait trente-huit ans que je suis là, les objectifs, il y en a toujours eu et voilà, je fais mon boulot, le mieux que je peux* », indique Muriel¹. « *Maintenant, c'est trop, il y a trop de pression, mais c'est partout. Il faut faire du chiffre, il faut faire du chiffre ! C'est des stats, des trucs ! Enfin, ça me choque un peu de faire du chiffre dans le logement social* », confirme Yvette². Pour elle, « *bien faire son boulot* », c'est d'abord respecter les règles du métier.

Pendant ses rendez-vous avec les clients, l'agent administratif se focalise prioritairement sur les documents administratifs et se garde bien d'empiéter sur les territoires périphériques au logement : « *Pendant l'entretien, moi je recadre toujours autour du logement. Quand les gens viennent te voir, ils ont plein de soucis qui dépassent très largement ceux du logement. L'important, c'est de rappeler le droit et les règles. Il ne faut pas laisser les demandeurs empiéter dans ton espace* »³. Dans l'extrait ci-dessous de mon journal de terrain, Yvette pose les questions habituelles de l'entretien découverte⁴ sans toujours tenir compte des réactions de son interlocutrice. Le passage souligné dans la retranscription en rend compte : alors que la candidate commence à décrire ses difficultés de mobilité, Yvette l'interrompt pour recadrer l'échange sur la question du logement. La dynamique de l'entretien se structure autour de trois moments : le premier temps est consacré à la situation professionnelle du ménage et à ses ressources ; le second temps porte sur le logement souhaité ; le troisième temps vise à préciser la demande et ses caractéristiques. Les informations récoltées lors des deux premiers moments sont enregistrées dans le logiciel de gestion des dossiers ; le dernier moment est retranscrit dans un bloc-notes – il s'agit d'une fonctionnalité informatique qui permet de noter des éléments, au-delà des informations standards contenues dans le CERFA. Yvette examine les pièces justificatives, enregistre les données et imprime les documents au fil du rendez-vous, d'où les nombreux silences qui le ponctuent.

Journal de terrain n°6, observation d'un rendez-vous de mutation, bureau d'Yvette, OPH de Miville, 01/10/2012, après-midi

Première journée à l'agence sud de l'OPH de Miville. Je fais la rencontre des trois chargées de clientèle. Yvette me propose de rester avec elle car elle reçoit du public. Ce premier

¹ Entretien avec Muriel, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015.

² Entretien avec Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 12/11/2012.

³ Journal de terrain n°17, bureau de Karine, OPH de Grandeville, 18/02/2015, 18h.

⁴ Nom donné à l'entretien de constitution des dossiers entre l'agent et le demandeur de logement.

rendez-vous concerne une demande de mutation. Avec l'accord d'Yvette, je l'enregistre. Je suis présentée comme une stagiaire auprès de la personne reçue. Je prends place derrière Yvette et ne dis mot durant l'entretien. Il dure vingt minutes.

« Yvette : Vous, madame, vous travaillez ?

Madame : Non, demandeur d'emploi.

Yvette : Vous êtes inscrite à Pôle emploi ?

Madame : Oui.

Yvette : Vous êtes indemnisée ?

Madame : Non, je n'ai pas de ressources. Il n'y a que lui qui a ses pensions.

Yvette : D'accord. [*Silence : elle entre les informations dans le logiciel de gestion des demandes*]. Depuis quand vous êtes à Pôle emploi ?

Madame : 2009 [*silence*]

Yvette : Alors, vos ressources ? Les ressources de monsieur ?

Madame : [*Elle prend les documents posés sur le bureau et les présente à Yvette*]

Ça c'est sa pension, sa sécurité sociale...

Yvette : [*Elle regarde les documents*] Ah oui, donc ça c'est pour compléter l'invalidité... [*Elle poursuit*] Pourquoi il y en a deux, là ?

Madame : Parce qu'on s'est pacsés cette année et ça c'est l'année dernière...

Yvette : Ah oui, pour le PACS, c'est comme pour les personnes mariées, il y a une déclaration commune... D'accord...

Madame : Il y en a une avec les deux noms et une pour chacun.

Yvette : C'est les mêmes sommes exactement ! Madame : Ben oui, oui.

Yvette : vous vous êtes pacsés en juin ?

Madame : Non, en février...

Yvette : Les sommes ne devraient pas être identiques... [*Elle marque une pause*]

Bon alors là, vous habitez dans un T4¹...

Madame : oui.

Yvette : Donc on dit que c'est l'environnement qui ne vous convient pas ?

Madame : Oui, et puis c'est problème de santé aussi parce qu'il y a du bruit et tout ça...

Yvette : Donc un type 3 ?

Madame : Ben oui, s'il n'y a plus pareil...

Yvette : Non, ce n'est plus possible²... Et donc les quartiers, je mets tout Miville ?

Madame : Oh oui ! Tout Miville... Faut pas que ce soit un loyer trop excessif parce qu'on n'a pas beaucoup de ressources quoi... Parce que...

Yvette : Après on va rentrer plus dans le détail [6' - 9' : *silence - elle entre les informations contenues dans les documents et sort faire des photocopies des documents*]. Donc je vous laisse ça avec le numéro départemental de la demande. Vous avez ici la date du dépôt hein, et puis les premiers détails de votre demande. Le reste, on ne peut pas l'imprimer.

Madame : oui.

Yvette : Sachez que c'est à renouveler au moins une fois par an tant que vous n'avez pas de propositions. En général, vous recevez un courrier de [*nom du bailleur*] qui vous rappelle que vous devez renouveler... Il y a eu par le passé des bugs donc surveillez-bien la date d'anniversaire et n'oubliez pas, même par un simple coup de fil, à renouveler.

Yvette : Alors pour rentrer dans le détail, qu'est-ce que vous voulez ?

Madame : [*Rires*] Comme coin, comme... ?

Yvette : On a mis tous les quartiers de Miville, après... Est-ce que vous... ?

Madame : Moi, je n'ai pas de quartiers... Sauf V* [*nom d'un quartier*].

Yvette : Ok donc sauf...

¹ Un logement de type 4 est un logement qui comporte trois chambres, un salon et une salle de bain.

² Référence aux nouvelles dispositions concernant la sous-occupation dans les logements (loi MOLLE, 2009).

Madame : Ah oui, parce que je ne veux pas me retrouver encore dans un coin...
 Yvette : Ah donc vous ne voulez pas de grands ensembles si je comprends bien. Vous voulez plutôt un petit collectif ?
 Madame : Oui s'il y a, oui.
 Yvette : Dans la mesure où il n'y a pas d'ascenseur dans les petits collectifs, étage maximum ?
Madame : oh ben nous, pour les courses, on n'a pas de voiture, on fait tout à pied...
[Elle est coupée]
 Yvette : Oui, quel étage maximum ?
 Madame : Oh ben soit le premier, soit le deuxième s'il n'y a pas d'ascenseur.
 Yvette : D'accord, donc deuxième maximum. Est-ce que toutefois vous accepteriez un rez-de-chaussée ?
 Madame : Ben oui, oui.
 Yvette : Ok. Donc loyer maxi ? Sachant que vous avez le droit à l'APL [*aide personnalisée au logement*] donc un loyer plus cher vous ramènera à une APL plus conséquente.
 Madame : Ben oui. Mais on ne peut pas payer un loyer trop cher parce qu'avec ce qu'on a...
 Yvette : Non, mais bon... Je peux difficilement anticiper là-dessus moi. Lors d'une proposition, il vous sera fait une simulation APL et vous verrez.
 Madame : Oui.
 Yvette : Donc on reste comme ça, donc tout Miville en petits collectifs avec ascenseur, sauf V*. Loyer pas trop élevé. J'enregistre comme ça ».

De son côté, Muriel ne reçoit pas systématiquement les demandeurs de logement et le fait uniquement sur rendez-vous. Lorsque je l'interroge sur la dimension relationnelle du métier, elle met surtout l'accent sur les expériences d'agressivité au guichet : « *On faisait aussi une partie accueil. C'était une horreur ! On s'est toutes faites agressées. Moi, j'ai failli me faire couper la gorge, enfin !* ». Ses entretiens sont assez brefs et ne « débordent »¹ pas sur d'autres aspects de la vie du demandeur. Alors que la plupart des chargées d'attribution² de l'office reçoivent leurs clients dans leur bureau, pour des raisons de confidentialité notamment, Muriel fait le choix de les installer dans les boxes individuels qui sont disposés dans le hall d'entrée, face à la banque d'accueil de l'agence (figure 5.1). D'ordinaire réservés aux signatures de baux, ces bureaux constituent un environnement peu propice au dévoilement et au récit intime. À peine soustraient-ils le demandeur au regard des visiteurs qui fréquentent le lieu³. Muriel se

¹ Philippe Warin parle de « débordement du social » pour désigner la fréquentation par des populations de plus en plus précaires des services publics pour trouver des réponses à leurs difficultés même si ce n'est pas leur destination première, parce qu'il s'agit de lieux facilement accessibles (WARIN P., *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité, op. cit.*).

² L'OPH de Grandeville ne compte aucun homme parmi ses chargées d'attribution, d'où l'emploi du féminin grammatical.

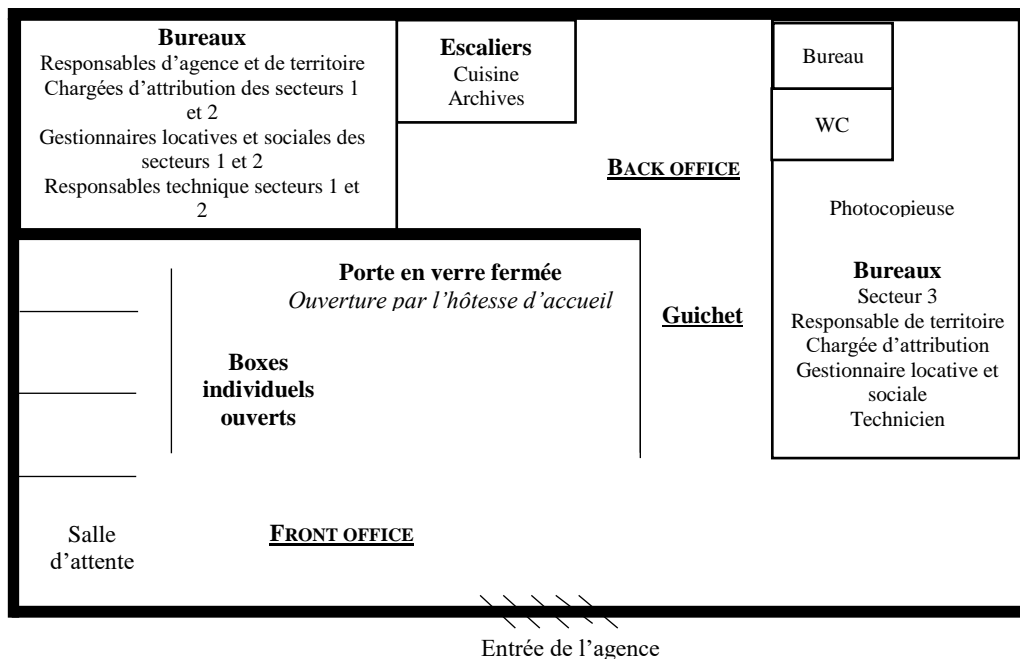
³ Pour une analyse des dimensions sociales et symboliques des lieux et des bureaux, voir par exemple : SAINSAULIEU R., *L'identité au travail*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988, p. 116-171. Dans ce travail, l'auteur pointe les questions soulevées par la taille des bureaux ou la disposition des lieux. De la même façon, Michael Lipsky évoquait la séparation du *front-office* et du *back-office*, la façade des guichets et les conditions de confidentialité : LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy, op. cit.*, p. 118. À l'instar de ces auteurs, on appréhende les bureaux et les dispositifs d'accueil comme un contexte qui cristallise des relations sociales et des pratiques collectives (WELLER J.-M., « L'aménagement des bureaux et l'accueil du public. Le cas de la Sécurité sociale de 1945 aux années 2000 », *La nouvelle revue du travail, op. cit.*).

montre également peu prompt à fournir des informations ou des conseils au candidat. Elle s'implique peu dans la rencontre. Le terme de détachement moral, employé par Everett Hughes pour désigner les formes de protection dont les agents usent pour ne pas s'impliquer au-delà du nécessaire dans la relation à autrui¹, rend compte de ce phénomène.

Journal de terrain n°17, observation d'un rendez-vous de demande de logement avec Muriel, hall d'entrée de l'agence, OPH de Grandeville, 04/03/2015, matin

L'entretien se déroule dans l'un des petits boxes individuels qui sont disposés dans le hall d'entrée de l'agence A3 face à la borne d'accueil. Deux très jeunes femmes et un enfant en bas âge, installé dans une poussette, attendent dans la salle d'attente. Muriel les appelle et nous prenons place autour de la petite table qui sert de bureau dans le hall. Je ne suis pas présentée par la chargée d'attribution. L'entretien débute. Muriel récupère les pièces demandées. La jeune femme à l'initiative de la demande de logement expose brièvement sa situation et insiste sur l'ancienneté de sa demande (près de deux ans). La chargée d'attribution lui demande quelques précisions sur son parcours résidentiel : elle est hébergée chez une amie, mais indique que le courrier peut lui être envoyé chez ses parents. Alors que Muriel passe du côté du *back office* pour photocopier les pièces du dossier, l'une des deux jeunes femmes s'adresse à moi : *“Il y a des gens qui attendent depuis moins longtemps et qui ont un logement. À l'accueil, on m'a dit qu'il fallait attendre deux ou trois ans”*. Son affirmation a valeur de question. Je lui fournis la réponse standard du chargé d'attribution : *“C'est difficile de dire en fait, tout dépend des disponibilités, ça bouge tout le temps. Vous demandez un T3, c'est la typologie la plus demandée, cela peut aussi expliquer les délais d'attente assez longs”*. Elle évoque ensuite sa rencontre avec une assistante sociale [nom d'une association pour le logement des jeunes en situation de fragilité], qui lui a dit qu'elle ne pouvait rien faire. Muriel est de retour. Elle rend les documents à la jeune femme et coupe court à toute discussion : *“Bon, je vais voir si j'ai quelque chose”*, lance-t-elle, avant de se lever et de serrer la main aux deux jeunes femmes, signifiant ainsi la fin de l'entretien. La rencontre a duré quinze minutes tout au plus.

Figure 5.1. La disposition des bureaux au sein de l'agence A3, OPH de Grandeville²



¹ HUGHES E.C., *Le regard sociologique*, op. cit.

² D'après mes observations de terrain.

Quelques agents expérimentés occupent une position plus intermédiaire entre la figure du travailleur social et celle de l'agent administratif. Ils accordent la priorité au respect des procédures tout en se disant sensibles à la finalité sociale du métier. Jeannine et Line sont toutes deux chargées de gestion locative au sein de l'ESH de Grandeville. Elles y travaillent respectivement depuis 1983 et 1988. Elles ont connu des parcours assez similaires, occupant successivement des postes d'agent d'accueil et de chargé de prévention des impayés. Elles mettent d'accent sur leur « *vocation sociale* » et font de la rencontre bureaucratique un moment privilégié du processus d'attribution.

« *Est-ce que pour vous travailler dans le logement social a une signification particulière ?*

Jeannine : C'est une vocation sociale.

Line : Ah oui. C'est-à-dire que pour faire ce travail d'assistante de gestion, il faut le vouloir ! Parce que vous ne tenez pas sinon. On a beaucoup de procédures à respecter mais il faut aimer les gens parce que sinon ce n'est pas la peine. Si à chaque fois que vous prenez le téléphone, c'est pour les envoyer sur les roses, je crois que ce n'est pas la peine. Il faut être à l'écoute, les aider les gens et essayer de trouver des solutions. Ça c'est notre rôle.

Jeannine : Et faire le pas de côté. Parce que les gens, on tisse des liens, ce n'est pas facile. On va de l'attribution, du demandeur jusqu'au départ du locataire, donc on suit leur vie et on suit leurs problèmes. Les gens nous parlent aussi bien de leurs difficultés familiales, financières, sociales, de santé, ça passe dans tous les domaines. L'attribution ce n'est qu'une partie de notre travail, oui [...] On a toujours eu cette fibre sociale donc on a toujours cherché aussi plus en profondeur peut-être. Si on avait voulu travailler autrement, on aurait été dans le privé [...] Nous, de toute façon, l'affectif ça fait partie du métier d'assistante de gestion. Le monsieur tout à l'heure qui sortait de prison et qui aujourd'hui construit, on se dit que c'est quand même grâce à nous, on lui a donné sa chance » (Line et Jeannine, chargées de gestion locative, agence B4, ESH de Grandeville, 22/03/2011).

Dans leur conception, le clivage public / privé est également très structurant. Toutes deux se montrent virulentes à l'égard de la politique du chiffre instaurée par l'entreprise et des instruments de contrôle qui l'accompagnent. Ces critiques¹ peuvent déboucher sur une mise à distance des procédures et des injonctions institutionnelles, qui les éloigne de la figure de l'agent administratif. Le cas de Bernard en est un bon exemple. Conseiller commercial au sein de l'ESH de Petiteville depuis 1991, il est comptable de formation et débute sa carrière dans un cabinet de comptabilité privé : « *Avant j'étais aide-conseiller de gestion, après je suis passé comptable dans un cabinet, et donc avant tu discutais avec les gens et maintenant on est des machines à chiffres, c'est-à-dire qu'on pouvait plus discuter avec les gens donc j'ai pété un câble* »². Il commence au service précontentieux de l'organisme en qualité de chargé de recouvrement. Dès le début, Bernard souligne son appétence pour le social et son goût pour le relationnel. Dans le cadre fixé par l'organisme, il n'hésite pas à rencontrer les locataires et à se rendre à leur domicile pour trouver des solutions à leur situation d'endettement. Suite aux

¹ Les critiques formulées à l'encontre des reconfigurations gestionnaires ne sont pas spécifiques au logement social. Elles caractérisent de nombreux métiers du social : CHAUVIÈRE M., *Trop de gestion tue le social? Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, Paris, 2007.

² Entretien avec Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Grandeville, 04/02/2014.

réorganisations de 2009, Bernard devient conseiller commercial et ses missions sont diversifiées. Les procédures s'étoffent et les impératifs de gestion deviennent de plus en plus prégnants. Progressivement, il prend ses distances vis-à-vis des règles, ce qui lui vaut un blâme de la direction.

« Je prends Thibault ou des gens comme ça qui sont jeunes, ils ont tous été embauchés en CDD donc si on leur dit que c'est bleu, ils vont tous dire que c'est bleu ! Moi je me prends des remarques sur certaines choses parce que je ne suis pas catholique, oui.

Au niveau du respect des procédures ?

Oui, je ne fais pas ce qu'on me dit. L'orientation que j'ai eue, je ne la comprends pas, j'aimerais qu'on me l'explique » (Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Grandeville, 04/02/2014).

La figure de l'agent administratif regroupe de façon plus marginale des salariés en milieu de carrière. C'est le cas d'Annie, chargée de clientèle au sein de l'OPH C : arrivée dans le logement social par hasard après un DEUG de psychologie, un BTS de secrétariat et de nombreux petits boulots dans des structures variées, elle souligne l'importance du volet administratif dans son travail, tout en manifestant de la compassion envers les plus démunis.

Les fonctionnaires de la direction de l'habitat social de Miville, enfin, se situent tous entre le pôle administratif et le pôle social du graphique 5.1. Le fait qu'ils n'assurent pas la gestion des immeubles une fois le demandeur relogé et qu'ils ne soient pas soumis à des objectifs de vacance et d'impayés les éloigne en effet du pôle commercial. La place centrale qu'occupe la gestion des papiers dans leur activité situe, au contraire, les fonctionnaires du côté administratif de la figure. Le goût pour le relationnel et le contact avec le public rapprochent, ensuite, certains d'entre eux des agents adoptant le style du travailleur social. Leur distribution le long de cet axe renvoie à leur sensibilité plus ou moins prononcée pour l'un ou l'autre de ces registres. Titulaire d'un BEP option social, Véronique est âgée d'une cinquantaine d'années. Elle est fonctionnaire de catégorie B. Elle entre sur le marché du travail en 1983 comme secrétaire dans une entreprise. Après une courte expérience d'employée dans un hôtel, elle devient agent de service dans les écoles maternelles. Elle se consacre ensuite pendant plusieurs années au périscolaire en tant qu'agent de la ville, avant de passer le diplôme pour devenir directrice d'un centre de loisirs. En 2009, elle postule à la direction de l'habitat social car elle souhaite faire de l'administratif, « *gérer des papiers* » et travailler dans un bureau.

« Ce n'est pas le logement qui m'intéresse. Ce n'est pas forcément le logement qui a fait que je prenne ce poste, c'est que... Je voulais rentrer dans un bureau et faire de l'administration. Gérer les papiers et... Avoir un poste de secrétaire en fait, en gros. Le logement, non. Simplement, c'est le fait que ce poste-là se soit ouvert à la filière animation, après j'ai postulé. Le logement, je n'avais aucune connaissance donc... Comme dans aucune, de toute façon, parce que moi j'ai toujours été dans l'animation depuis le départ » (Véronique, fonctionnaire municipale, direction de l'habitat social de Miville, 16/01/2013).

Dans le même temps, Véronique insiste sur l'importance de l'accueil du public et de la capacité d'écoute de l'agent HLM : « *Pour l'accueil du public, il faut savoir être à l'écoute*

sans être dans l'affectif. Parfois, ça prend aux tripes. Il faut prendre du recul. Il ne faut pas être fragile psychologiquement et avoir la volonté de se former soi-même », analyse-t-elle¹. Elle n'hésite pas non plus à orienter les demandeurs vers des travailleurs sociaux si elle estime qu'ils ont besoin d'un accompagnement plus poussé dans le logement et est très attentive à expliquer le fonctionnement du système d'attribution aux personnes qu'elle reçoit. De son côté, Patrick est entré aux espaces verts de la ville en 1982. Comme Véronique, il a obtenu le statut de rédacteur par promotion interne. Jardinier de formation, il est resté au service des jardins pendant treize ans, avant de devenir membre permanent de la CFDT. En 2008, il quitte son poste de syndicaliste et rejoint le service habitat social. C'est la dimension sociale qui l'attire au début : « *J'avais une fibre un peu... sociale ; j'aime les gens, leur contact ; j'avais envie d'aider les gens* ». Puis, peu à peu, il ressent une certaine usure, une forme d'épuisement relationnel à l'égard des publics dont il ne comprend pas toujours les comportements et les modes de vie – « *On n'est pas là pour comprendre, on est là pour aider les gens et les aiguiller, mais il y a des situations un peu... On a du mal à comprendre !* »² – ce qui se traduit par une mise à distance des demandeurs et un repli sur les règles et les procédures. Avec l'ancienneté et l'expérience s'opère donc un glissement du pôle social vers le pôle administratif. Cette conception du métier contraste fortement avec la manière dont Nicolas se représente ses missions. Il est celui qui se rapproche le plus de la figure du travailleur social (en bas à gauche du graphique 5.1). Âgé de 28 ans, il a débuté sa carrière comme agent de médiation dans une commune de l'agglomération de Miville avant d'occuper la même fonction chez un bailleur social. Très tôt, il dit avoir voulu travailler dans le social : « *Je voulais déjà bosser dans le social, ça c'était sûr. Après, étant donné que je n'ai pas eu le concours, je me suis orienté dans la médiation sociale parce que c'était... Il n'y avait pas de diplôme d'état encore à l'époque pour être médiateur, et donc du coup je me suis formé voilà, en formation continue* »³. Titularisé sur le poste en 2011, son entrée au service logement de la ville fait suite à une période de chômage. Il est celui qui oriente le plus souvent les demandeurs vers des travailleurs sociaux pour qu'une évaluation de leur situation puisse être faite, en vue d'un possible accès au parc HLM par la filière de relogement social prioritaire. Il n'hésite pas non plus à apporter de l'aide aux usagers dans leurs démarches administratives et à jouer un rôle d'écrivain public quand cela est nécessaire.

Finalement, si les agents les plus anciens adhèrent majoritairement au registre de l'agent administratif, il existe néanmoins des variations et des ajustements au plan individuel, qui

¹ Journal de terrain n°7, direction de l'habitat social de Miville, bureau de Véronique et Nicolas, 03/12/2013, matin : une auxiliaire de vie scolaire passe la matinée avec Véronique car elle souhaite se renseigner sur le service pour éventuellement le rejoindre.

² Entretien avec Patrick, fonctionnaire municipal, direction de l'habitat social de Miville, 14/01/2013.

³ Entretien avec Nicolas, fonctionnaire municipal, direction de l'habitat social de Miville, 16/01/2013.

débouchent sur des combinaisons et des hybridations entre plusieurs registres. Ce phénomène est encore plus marqué pour la génération intermédiaire.

b) Le travailleur social : écouter et aider

La figure du travailleur social correspond aux agents qui mettent en avant le sens intime de leur fonction et revendiquent leur proximité avec les métiers de l'assistance sociale. Ces enquêtés insistent sur leur « *fibres sociale* » et leur « *vocation sociale* ». Gabrielle, responsable de proximité au sein de l'OPH de Miville, en est un bon exemple. Conseillère en économie sociale et familiale de formation, elle a d'abord travaillé au service contentieux de l'office, avant de devenir chargée de clientèle. Pour elle, la gestion locative « *c'est gérer l'humain. T'as des familles qui te touchent. Ils sortent du bureau, t'as envie de pleurer parce que tu te dis les pauvres quoi !* »¹. De son côté, Laurie, attachée commerciale à Miville, a souhaité intégrer l'ESH de Miville pour « *faire quelque chose d'utile* »². C'est aussi le cas de Maxime qui après plusieurs années dans la banque et les assurances voulait faire « *autre chose* », quelque chose qui ait une véritable « *finalité dans le travail* ».

« Donc je suis arrivé quand même ici un peu par hasard, mais j'ai eu le choix entre un cabinet d'assurance et ici, mais après c'est surtout parce que j'ai eu une mauvaise expérience des banques et des assurances que j'ai voulu m'orienter vers autre chose. Mais ce n'est pas vraiment le métier qui a fait que je suis venu vers lui. Enfin ça n'a pas été la vocation... C'est parce qu'on reste dans un rythme dynamique, enfin on est quand même avec un but social... C'est quand même un but qui est plus identifié, mais après c'est le hasard qui fait ça.

Quand tu dis but social ?

Il y a une finalité dans le travail. Au lieu de faire du bétonnage à vendre tout et n'importe quoi pour engraisser une multinationale, là au moins on fait quelque chose qui a un réel but. Il y a une satisfaction quand même quand tu sais que tu as quelqu'un qui est en difficulté, que tu arrives à lui trouver un logement. C'est une satisfaction. C'est là-dessus aussi qu'on avance quand on voit que les gens, on ne peut pas forcément leur faire confiance mais ça, c'est pareil dans toutes les activités commerciales » (*Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013*).

Le registre du travailleur social se caractérise par une attitude empathique à l'égard des personnes reçues. Les interactions avec le client s'opèrent sur le mode de la proximité et se situent sur le plan de l'émotion³. Les agents proches de la figure du travailleur social placent au cœur de leur mission le contact avec le public et la capacité d'écoute. Titulaire d'un BEP commerce et ventes, Caroline est arrivée dans le logement social par hasard après avoir enchaîné plusieurs petits boulots dans des institutions variées : CROUS, Pôle emploi, centres sociaux. Son goût pour la gestion locative est renvoyé à son goût pour le public.

¹ Entretien avec Gabrielle, responsable de proximité, agence C2, OPH de Miville, 26/10/2012.

² Entretien avec Laurie, attachée commerciale, agence D3, ESH de Miville, 17/01/2013.

³ Sur la signification des émotions dans les interactions entre agents de l'État et populations-cibles, voir MAINSANT G., « Du juste usage des émotions ». Le rôle institutionnel des policier(e)s chargé(e)s de la lutte contre le proxénétisme », *Déviance et société*, 2010, vol. 34, no 2, p. 253-265.

« *Qu'est-ce qui te plaît dans la gestion locative ?*

C'est de rencontrer les gens. Et puis le logement, c'est essentiel de se sentir bien dans son logement ! Donc c'est les accompagner vers cela. Si on n'a peu de ressources et qu'en plus on se sent mal dans son logement... C'est important. Moi, d'abord, j'aime beaucoup le contact avec les gens » (Caroline, responsable de proximité, agence C1, OPH de Miville, 04/10/2012).

Ces agents ne se définissent pas eux-mêmes comme des travailleurs sociaux, mais comparent fréquemment les deux professions pour en souligner les points communs. Comme eux, ils disent conseiller et orienter les demandeurs, notamment lorsqu'ils sont en situation de non-recours au droit¹ : « *Je ne suis pas assistante sociale, mais bon... Les gens ne sont pas toujours dans des situations simples. Des fois, on les conseille. Il y a des gens qui ne savent même pas leurs droits quoi* », indique Régine, attachée commerciale à Miville². À l'instar de Samia, les travailleurs sociaux soulignent également la capacité d'écoute dont ils doivent faire preuve à l'égard du public³.

« On assiste beaucoup les gens hein, beaucoup, beaucoup... Il faut tout leur faire. Leurs copies, les emmener là, appeler les assurances, à faire ci. Enfin voilà. C'est vrai qu'on fait beaucoup de social quand même. Les écouter. Et puis après quand ils ont des problèmes extérieurs au boulot... Voilà quoi. Ils ont besoin qu'on les écoute même si ce n'est pas lié au logement tu vois. Ils nous racontent des fois des trucs qui n'ont aucun rapport avec la proposition... À la limite assistante sociale quoi. Tu écoutes leurs problèmes. Tu es là, tu écoutes "oui, mais encore ? Je ne peux pas vous aider sur ça, je suis désolée. Vous avez une assistante sociale ?" T'as l'impression qu'il faut qu'on leur fasse tout en fait alors que non » (Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/2013).

Lucie, chargée d'attribution à Grandeville, situe également son action dans le registre de l'émotion, de l'empathie et de l'assistance : « *Moi, je suis plutôt dans l'émotionnel, donc je vais me lancer embarquer par un problème de handicap, je vais me laisser embarquer par un souci de santé* ». Ses entretiens sont particulièrement longs, d'une durée parfois supérieure à une heure, et débordent très souvent sur d'autres aspects que ceux qui se rapportent strictement à la sphère du logement : « *On ne fait pas que louer des logements... Mais c'est parce que le logement est au fondement de plein de choses* », poursuit-elle. Lucie n'hésite pas non plus à mobiliser des assistantes sociales si elle le juge nécessaire. Chaque entretien est construit de la même manière. Lucie commence par récupérer les pièces obligatoires du dossier (pièce d'identité, livret de famille, avis d'imposition) et aborde successivement trois thématiques : la situation professionnelle du demandeur, sa situation familiale et son parcours résidentiel. C'est l'occasion pour elle de donner des conseils sur la gestion du budget et des dépenses liées à

¹ WARIN P., « Chapitre 11. Les politiques publiques face à la non-demande sociale », *op. cit.*

² Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D3, ESH de Miville, 14/01/2013.

³ Comme les usagers des caisses d'allocation familiale décrits par Vincent Dubois, les demandeurs de logement exposent toutes sortes de problèmes lors des entretiens avec l'agent, qu'ils soient économiques, affectifs et familiaux. Faisant le même constat à propos des bureaux de l'aide sociale qu'elle a étudiés, Céleste Watkins-Hayes forge le concept de « bureaucratie attrape-tout » (*catch-all bureaucracies*) : WATKINS-HAYES C., *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, *op. cit.*

l'installation dans le nouveau logement. Elle fournit également de nombreuses informations au demandeur sur le fonctionnement général du système d'attribution. Dans l'exemple ci-dessous, elle explique le rôle du fichier commun de la demande et les critères de la garantie Loca-Pass. Le ton employé se veut pédagogique. Chaque question posée est justifiée : « *C'est important de bien expliquer aux gens, sinon tu les retrouves après à râler... Ils ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas prioritaires, ils ont l'impression que c'est injuste* ». « *C'est aussi pour se protéger* », ajoute Karine, la gestionnaire locative et sociale qui travaille en binôme avec Lucie¹.

Journal de terrain n°17, observation d'un rendez-vous de constitution de demande de logement, bureau de Lucie, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, 14h.

Lucie reçoit trois demandeurs en entretien cet après-midi. Les deux premières rencontres sont des entretiens de constitution de la demande. Elles ont pour but de récupérer les documents administratifs et de vérifier les informations qu'ils contiennent. Le troisième rendez-vous concerne une « mutation sociale » : la personne reçue doit être déménagée dans un logement moins cher afin d'apurer sa dette. Chaque entretien dure plus d'une heure. La chargée d'attribution me présente auprès des clients comme une stagiaire en formation et demande leur autorisation pour que j'assiste à l'entretien. Tous acceptent. Je prends place dans un coin de la pièce, derrière Lucie. Les entretiens n'ont pas été enregistrés, mais pris en notes le plus rigoureusement possible. Je retranscris ci-dessous la première des trois situations.

Lucie reçoit madame A*, une jeune femme de 27 ans, enceinte et accompagnée de sa mère. Elle commence par récupérer les pièces habituelles de la demande de logement social : carte d'identité, déclarations de revenus et certificat de grossesse. Lucie me demande d'en faire des photocopies. Lorsque je reviens dans le bureau, elle fait le point sur le parcours résidentiel de la cliente. Il s'agit de son premier logement : « *C'est bien de se faire accompagner quand c'est son premier logement* », commente Lucie. La cliente est suivie par une assistante sociale dont l'agent récupère le numéro de téléphone. Lucie consulte ensuite le dossier sous informatique et lui demande de vérifier les informations enregistrées. Pour cela, elle tourne son écran d'ordinateur vers madame A*. Lucie profite de l'occasion pour lui présenter le fonctionnement du fichier commun de la demande. Elle aborde ensuite sa situation professionnelle – « *Je regarde votre date d'inscription à Pôle emploi. Ce n'est pas une question anodine puisque ça va nous permettre de savoir si vous avez le droit ou non à la garantie Loca-Pass* » - et présente les critères d'éligibilité au Loca-Pass et à la filière d'Action Logement. Après avoir fait le point sur la composition familiale du ménage, Lucie réalise une estimation des aides au logement perçues : « *C'est une estimation que je fais là, une photographie à un moment donné. Il faudra aller à la CAF pour avoir une idée exacte du montant* », explique-t-elle. « *D'après l'estimation, l'APL va couvrir le loyer hors charges. Ce qui fait un taux d'effort de 10%. C'est bien. Par contre, le reste à vivre est assez faible donc il va falloir être vigilante au niveau du budget. Vous avez votre maman...* ». La mère intervient : « *Non, mais elle, elle sait gérer. Elle n'a jamais de découvert, pas de crédit conso... Là-dessus, je lui fais confiance* ». Lucie insiste alors longuement sur les frais liés à l'installation dans un nouveau logement. Elle prend des notes tout au long de l'entretien. À la fin de l'entretien, elle en vient aux caractéristiques du logement proposé - 62m², traversant, situé au quatrième étage sans ascenseur – tout en lui signifiant que ses chances d'obtenir le logement en commission d'attribution sont très limitées, car son dossier est positionné derrière un candidat de la préfecture. Pour maximiser ses possibilités d'obtenir une nouvelle proposition rapidement, elle lui suggère de prendre rendez-vous avec son assistante sociale pour réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement dans

¹ Journal de terrain n°17, discussion informelle avec Lucie et Karine, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi.

le logement : *“La prépositionne ses candidats. On ne peut pas déroger à la règle. Ce qui serait bien, ce serait de voir avec votre AS [assistante sociale] pour mettre en place une mesure d’ASLL [Accompagnement social lié au logement] », conclut-elle.*

Les agents HLM situés à proximité de la figure du travailleur social n’hésitent pas à mobiliser leur réseau de partenaires dans le domaine de l’action sociale pour permettre une prise en charge globale des personnes : ils ont un usage assez intensif du téléphone.

« On les réoriente souvent, on les envoie vers des assistantes sociales, on téléphone pour eux des fois à des assos [associations], on leur mâche... Je téléphone aux assureurs pour avoir les assurances... Sinon, au niveau de l’évolution du métier, je dirais que plus ça va et plus j’ai l’impression de faire du social. Et ça, c’est lié à la conjoncture, c’est lié au public, c’est lié à la crise, ouais. On le sent. Il y a trois ans, quand je suis arrivée, ce n’était pas comme ça. On n’avait pas autant de publics fragiles » (Julie, attachée commerciale, agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013).

La paupérisation des demandeurs contribue par ailleurs à la diffusion du registre du travailleur social. Pour Najat, salariée au sein de l’OPH de Miville, le logement social est plus que jamais d’utilité publique. Il permet de loger les ménages les plus démunis et de « *donner sa chance à tout le monde* » : « *si nous on ne loge pas ces gens, qui est-ce qui va les loger ?* », demande-t-elle¹. Pour Laure, conseillère commerciale à Petiteville depuis douze ans, c’est l’exposition quasi-quotidienne à la misère sociale qui l’amène à endosser les habits du travailleur social. De ce point de vue, le contexte façonne sa définition du métier et son rapport au poste.

« C’est un job social! Ah oui. J’ai tendance à dire plus aujourd’hui, enfin ces deux dernières années... Qu’avant il n’y avait pas autant de pauvreté. Les gens travaillent plus et avaient un peu plus de moyens pour payer leurs loyers. Que maintenant, c’est vraiment du social, il y a quand même beaucoup de social. Voilà. Moi je trouve qu’il y en a de plus en plus. La précarité des gens est de plus en plus forte. Et pourtant des gens qui avaient une bonne situation, mais suite à séparation, ils ont perdu leur travail ou maladie. Il y en a beaucoup. Je trouve qu’avant il n’y en avait pas. Moi quand j’ai commencé, même si c’était dans le social, tu ne voyais pas autant comme quoi c’était dur. Je trouve que maintenant, les gens ils te le disent tout le temps : *“C’est dur“*. Même les gens qui sont au SMIC. Tu vas prendre quelqu’un au SMIC, il ne touche pas d’APL, il faut vraiment que le loyer il soit très bas parce que sinon ça ne passe pas... Ces personnes-là, souvent elles prennent un logement et puis au bout d’un an, elles disent *“Ben je ne peux pas“*. Une fois qu’elles ont payé leur loyer, si elles ont un crédit voiture... Avant tu ne voyais jamais des personnes retourner chez leurs parents alors que maintenant tu en as. Avant tu n’entendais pas parler de ça. La vie est tellement chère que les gens ne s’en sortent plus. Et pourtant, on est à Petiteville. Je veux dire, c’est une petite ville. Je pense que dans les grandes villes, ce doit être encore pire. [...] Des fois, on a un peu le rôle de l’assistante sociale. Ils te racontent leur vie. Je pense que tu as dû t’en apercevoir pendant les permanences » (Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014).

Positionnées en bas à gauche du graphique 5.1, les agents les plus proches de l’idéal-type du travailleur social appartiennent majoritairement à la génération intermédiaire. D’autres agents en milieu de carrière occupent une position plus intermédiaire le long de l’axe qui relie

¹ Entretien avec Najat, chargée de clientèle, agence C1, OPH de Miville, 03/10/2012.

le pôle social et le pôle commercial : ce sont ceux qui cherchent à concilier les objectifs d'assistance et de commercialisation de l'agent HLM. Aurélie, par exemple, est attachée commerciale au sein de l'ESH de Miville. D'abord attirée par le métier d'assistante sociale, elle renonce finalement à la préparation du diplôme de CESF et se tourne vers le BTS professions immobilières.

« Je pouvais devenir négociatrice, je pouvais devenir gérant immobilier finalement, enfin avec le recul sur des postes que je vois, je pouvais travailler chez un syndic, en gestion locative, enfin ça couvrait vraiment multi compétences sur le métier de l'immobilier, hein ce n'était pas seulement devenir commerciale ou négo, c'était aussi la gestion loc' [*gestion locative*], c'était vraiment globalement. C'était vraiment le métier de l'immobilier dans sa globalité. Le logement social, voilà, c'est le bouche-à-oreille qui m'a fait choisir ce secteur-là... Je n'ai pas choisi, c'est l'opportunité qui a fait que » (*Aurélie, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 10/01/2013*).

Le poste d'attaché commercial permet à Aurélie de combiner son appétence pour le social et sa formation de commercial. Elle n'hésite pas à prendre son téléphone pour contacter une assistante sociale lorsqu'elle l'estime nécessaire mais adopte, en retour, une démarche proactive de commercialisation des logements.

« Je voulais devenir assistante sociale et puis bon très vite, j'ai laissé tomber, je m'étais renseignée pour le concours, tout ça, mais bon voilà, j'ai laissé tomber mais bon, j'avais ça, cette fibre sociale en tête depuis longtemps, donc du coup, voilà. Pour moi, ça a été un peu la révélation, je me suis dit ça, ce n'est pas mal, ça me plairait bien de travailler dans le social. Ça me permettait vraiment de combiner ce que j'avais en tête, le côté commercial que j'aime bien, le contact, les relations et puis le côté social qui me tenait à cœur depuis longtemps. Enfin, c'était vraiment la belle combinaison, ouais, ouais » (*Aurélie, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 10/01/2013*).

Malika partage cette conception. D'un côté, elle valorise le contact avec le client, sa capacité à le conseiller et à l'orienter : « *Moi j'essaie d'en rencontrer un maximum parce que quand j'instruis un dossier ça me parle, je sais de quoi je parle. C'est vrai que ça demande du temps. [...] Après moi je suis à l'aise, je n'ai pas peur du contact, je vais parler, orienter. C'est peut-être aussi le bagage que j'ai eu en tant que CPVS [chargée de prévention et vie sociale], en tant que conseillère sociale qui fait que je suis plus ou moins à l'aise* ». De l'autre, elle met l'accent sur les compétences commerciales de l'agent et la nécessité de vendre les logements, en particulier lorsqu'ils sont situés en zone urbaine sensible : « *Il faut être un peu commercial parce que si tu ne valorises pas le secteur dans lequel tu travailles, si en face de toi tu as des gens et que tu ne vends pas le produit...* »¹.

Une minorité d'agents en milieu de carrière se situe encore plus nettement du côté du pôle commercial. Ils valorisent les enjeux économiques de l'attribution, adhèrent aux nouveaux objectifs de gestion imposés par l'organisme – « *Il faut être très clair. Aujourd'hui, le but est de relouer le plus vite possible pour éviter les pertes financières. Il y a des enjeux financiers*

¹ Entretien avec Malika, chargée d'attribution, agence A2, OPH de Grandeville, 17/02/2015.

aujourd'hui et les organismes sont aussi là pour ne pas avoir de pertes de loyers »¹ – et adoptent des attitudes distantes à l'égard des demandeurs. Ce profil est plus massivement représenté parmi les nouvelles recrues.

c) Le commercial : louer au plus vite

La figure du commercial correspond au style le plus récemment apparu. Avec la généralisation des profils BTS professions immobilières et licence management du logement social, les gestionnaires HLM sont nombreux à avoir eu une ou plusieurs expériences dans le secteur immobilier privé et à définir leur activité en des termes commerciaux. Ils insistent sur l'importance des objectifs en termes de vacance et d'impayés de loyer : « *Moi ma priorité, c'est de relouer* », affirme ainsi Ève, chargée de gestion locative à Grandeville². « *Quand un logement est vacant, toi tu ne perds pas du bénéfice mais tu fais perdre du bénéfice à l'organisme hein. La vacance, c'est de la vacance hein. Et ce n'est pas le but hein [...] Toi, aussi ton but, c'est que ta personne prenne le logement* », confirme Hind³. Pour ces agents, la différence est mince entre le fonctionnement d'une agence immobilière et celui d'un bailleur social. Xavier est proche de cet idéal-type. Ancien agent immobilier, il est devenu attaché commercial au sein de l'ESH de Miville sur le tard. Selon lui, le public du logement social ne doit pas être traité différemment des personnes qui sollicitent les agences immobilières.

« Il ne faut surtout pas considérer que les gens, ils sont demandeurs de logement social, et donc ils ont déjà bien de la chance d'avoir une proposition de logement et donc ils devraient l'accepter. Ce n'est pas parce que l'on est demandeur de logement social que l'on n'a pas des exigences par rapport à un mode de vie et peut-être par rapport à une qualité de service rendu dans le logement » (Xavier, attaché commercial, agence D1, ESH de Miville, 09/01/2013).

L'agent doit savoir vendre le logement et ses atouts. Il peut s'agir de souligner la présence de commerces dans le quartier, de mentionner des facilités de transport ou d'insister sur la qualité des écoles avoisinantes. La qualité du service, la négociation et la vente deviennent des enjeux centraux pour le *street-level bureaucrat*, là où l'accompagnement dans le logement et le respect des procédures caractérisent les registres d'action du travailleur social et de l'agent administratif.

« Je suis commercial, je suis attaché commercial. Je ne suis pas là pour mettre les gens dans des petites boîtes superposées les unes sur les autres. Je suis attaché commercial donc pour leur vendre le bien. Un habitat, c'est un logement dans son environnement, donc moi je suis dans l'habitat social. Pour moi, c'est l'ensemble du quartier que je leur vends. Je leur vends le quartier. De la même façon que derrière le logement, il y a la marque [nom de l'ESH de Miville] que je leur vends aussi, avec tout ce que l'organisme et les services peuvent mettre en place, que ce soit par rapport à la gérance, que ce soit par rapport aux engagements avec les associations, par rapport aux chartes... Enfin voilà, c'est un ensemble

¹ Entretien avec Baptiste, chargé d'attribution, agence B1, ESH de Grandeville, 01/03/2011.

² Entretien avec Ève, chargée de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011.

³ Entretien avec Hind, chargée d'attribution, agence A2, OPH de Grandeville, 09/02/2015.

que l'on vend. J'utilise à bon escient le terme vendre parce que je suis attaché commercial, donc je leur vends... » (*Xavier, attaché commercial, agence D1, ESH de Miville, 09/01/2013*).

Cette approche commerciale est partagée par Barthélémy. Titulaire d'une licence en management technico-commercial, il a travaillé pendant deux ans dans une agence immobilière avant d'être recruté par l'OPH de Petiteville, en 2011, pour son « *sens commercial* »¹. Ses objectifs sont entièrement tournés vers la lutte contre la vacance. Il n'est pas opposé aux impératifs de gestion et de commercialisation. En revanche, la dimension administrative du métier lui déplaît : « *Il y a trop de dossiers, trop de paperasse !* », lance-t-il au moment de préparer la commission d'attribution². « *On est là pour faire de l'agent* » poursuit-il. À cet égard, il insiste sur l'importance de la négociation – « *il faut voir ce que le client est prêt à accepter* » – et de la « *fidélisation* » des clients.

« Le but, ce n'est pas d'avoir un discours particulier, c'est justement de cerner le type de personne que tu as en face de toi et d'arriver à trouver le point faible pour lui fournir les arguments et qu'il accepte. Donc si tu as une mère de famille, tu vas insister sur l'école. Pour la personne qui bosse, le lieu de travail. Pour la personne qui recherche du calme, le secteur qui est calme. Enfin, tu vois, des trucs comme ça, ça dépend » (*Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013*).

Les agents qui correspondent le mieux au registre commercial cherchent à aller au plus vite dans la commercialisation des logements. Ils se montrent également plus flexibles au niveau des horaires de travail : Barthélémy n'hésite pas à prévoir des visites de logement sur sa pause déjeuner ou après 17h30.

« Il y a de l'affectif ici en fait quand tu arrives. Parce qu'il y a des situations qui te touchent et tout ça. Mais au fur et à mesure, on se détache. Ce n'est pas possible de toute façon d'absorber toute la misère, toute la colère des gens parce que sinon c'est toi qui sombre au final. Donc ce n'est pas possible. Et puis faut qu'on soit productif aussi. Si on s'arrête deux heures pour un cas particulier, tu perds du temps donc la boîte perd de l'argent et ainsi de suite, faut un minimum de rendement » (*Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013*).

« Moi, ... Barthélémy, on travaille pareil. On est rapide dans ce qu'on fait... On fait nos propositions, on appelle le client, il veut visiter, oui, on fait le rendez-vous, il ne veut pas visiter, on regarde pour autre chose. On ne perd pas de temps » (*Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013*).

Au quotidien, les agents proches de la figure du commercial se montrent plus distants à l'égard des clients : ils les rencontrent moins souvent et moins longtemps que d'autres. La scène décrite ci-dessous en rend compte : elle rapporte un rendez-vous de constitution de demande d'une vingtaine de minutes et souligne la manière dont les conseillers commerciaux tentent de

¹ Entretien avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013.

² Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Barthélémy, OPH de Petiteville, 02/12/2013, 14h.

convaincre les demandeurs de visiter le logement ou d'accepter une proposition. À l'issue de l'entretien, Thibault me confie avoir joué au « marchand de tapis »¹.

Journal de terrain n°13, observation d'un rendez-vous de constitution de demande de logement, bureau de Thibault, agence F2, ESH de Petiteville, 21/01/2014, après-midi.

Thibault est en permanence postulants : il reçoit des personnes avec ou sans rendez-vous, qui souhaitent déposer une demande de logement, changer de logement ou obtenir un garage. Les motifs de rencontre sont variés. J'assiste aux trois rendez-vous de l'après-midi. Ceux-ci n'ont pas été enregistrés mais retranscrits le plus fidèlement possible dans mon journal de terrain.

Thibault reçoit madame T*. Il la connaît car il a récemment fait visiter des logements à ses parents. Locataire dans le privé avec sa petite fille, madame T* souhaite relancer sa demande de logement déposée en février 2013. Elle a déjà reçu une proposition de logement de la part de Bernard, mais l'a refusée à cause de l'environnement : *“Je veux quelque chose de propre et de calme. Le 5 Z* [adresse située dans une zone urbaine sensible], je connais. Ma tante y vivait et c'était le bordel”,* tout en affirmant que *“les T3, ça ne court pas les rues, surtout en ce moment”*. Thibault regarde la liste des vacants sur son secteur et lui propose un logement situé au 3 B*. *“Oh ça ne me dit pas trop, j'ai une amie qui y habite et qui m'a dit que c'était très bruyant. Il y a beaucoup de familles africaines”,* répond madame T*. L'agent cherche alors à la convaincre d'aller le visiter : *“Ça commence à être vraiment restrictif comme demande. Rue B* c'est bien, pour le gérer au quotidien... Mon collègue vous avait proposé M*, c'était un petit collectif, et vous avez déjà été ajournée sur les N* [secteur très attractif] parce que c'était trop cher... Si le 3 B* ne vous convient pas, je n'aurais plus rien à vous proposer. Il va peut-être falloir que vous réévaluiez votre demande. Vos amis à B*, je n'ai pas de demande de mutation de leur part, donc c'est que ce ne doit pas être si mal !”*. Madame T* finit par accepter la visite.

Cette série de portraits permet de tirer deux conclusions intermédiaires. D'abord, un lien entre génération et registres d'action est démontré. Les agents situés à proximité du pôle administratif appartiennent tous à la génération la plus ancienne. Les agents proches de la figure du travailleur social appartiennent majoritairement à la génération intermédiaire. Quant au pôle commercial, bien que plus hétérogène, il accueille tous les nouveaux entrants. Dans le même temps, des phénomènes de combinaison, d'hybridation et de déplacement sont mis en évidence : un même agent peut mobiliser plusieurs registres discursifs pour rendre compte de son activité. Ils peuvent aussi se transformer au gré des expériences vécues et des positions occupées. Un passé d'agent immobilier, une formation d'assistante sociale ou une première expérience en tant que chargé de recouvrement influencent la construction du rapport au poste. Au-delà de ces facteurs individuels, inscrits dans le temps long, il faut également envisager l'influence des changements d'organisation et de modalités de recrutement, dont les effets peuvent être de plus court terme.

¹ Journal de terrain n°13, discussion informelle avec Thibault, ESH de Petiteville, 21/01/2014, après-midi.

3) La professionnalisation du métier et la consolidation du registre commercial

Les représentations et les modes d'appropriation du métier ne sont pas immobiles dans le temps et dans l'espace. Ils évoluent au gré des expériences professionnelles et des transformations organisationnelles. Comme l'écrit E. Hughes, « [l]e système social peut évoluer de façon si profonde que le travailleur doit, au cours de sa vie active, passer plusieurs fois d'un poste à un autre au sein du système, et acquérir de nouvelles connaissances pour accompagner ses changements »¹. La professionnalisation du métier saisie à l'aune des réformes managériales (a) et du renouvellement des cadres de formation et de recrutement (b) façonne également les registres d'action mobilisés et induit un déplacement du centre de gravité des agents HLM vers le pôle commercial.

a) Les effets de l'organisation et des réformes managériales sur les conceptions du métier

« On va nous demander de relouer au plus vite c'est-à-dire qu'il va y avoir des objectifs financiers à prendre en compte de plus en plus, donc de moins en moins de jours de logements vacants. Si ton logement se libère le 15 mars, si les travaux sont terminés le 18, ben il faut que le 19 ce soit reloué tu vois. Donc ça c'est des objectifs de commerciaux. Voilà, faire rentrer le maximum de personnes en peu de temps et du coup, bon moi, pour l'instant ce n'est pas très policé sur nos objectifs mais je pense que ça va glisser vers ça, progressivement » (*Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/03/2015*).

Le registre auquel se réfère le professionnel de terrain ne peut être appréhendé indépendamment du contexte environnemental et organisationnel dans lequel il s'inscrit. En zone tendue, le patrimoine HLM est très attractif. Les candidatures affluent. Le rythme de travail est soutenu. Le parc social est majoritairement réservé. Lorsqu'il ne l'est pas, les logements sont en priorité proposés aux partenaires institutionnels dans le cadre d'engagements – accords collectifs et flux². Dans ce contexte, le travail d'attribution s'apparente à de la simple gestion de contingents : l'agent HLM prend contact avec le réservataire, instruit les dossiers qu'il reçoit, participe aux commissions d'attribution et procède à la signature de baux.

Le cas de Grandeville constitue à cet égard un bon exemple. Face à la masse des dossiers reçus, l'anonymat est de rigueur : les candidats sont désignés par des numéros de dossier et matérialisés par des pochettes cartonnées³. Du fait du manque de temps, les chargés d'attribution limitent les moments de face-à-face avec le client et privilégient le contact téléphonique. Les interactions se font sur un mode impersonnel : « *Je ne relève pas les noms en*

¹ HUGHES E.C., *Le regard sociologique, op. cit.*, p. 184.

² Cf. chapitre 2, section A, 1 et chapitre 4, section B, 1 de la thèse.

³ L'enquête menée au sein de l'ESH B a été réalisée en 2011 : l'informatisation du processus d'attribution y est moins avancée que chez les autres bailleurs sociaux étudiés.

fait, donc je ne peux pas m'en souvenir », explique ainsi Daphné¹. Dans ces conditions, il est plus difficile à l'agent HLM d'exprimer les convictions et les dispositions du travailleur social. L'absence de proximité avec le client le rapproche au contraire de la figure de l'agent administratif ou commercial.

« Dans un contexte comme celui des agences de Grandeville où le contexte est tendu, les réservations font que l'on n'a pas de questions à se poser. Pour notre collaborateur, j'ai envie de dire que les choses se déroulent de façon assez administrative » (Thomas, directeur général de l'ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Positionné sur l'axe reliant le pôle commercial et le pôle social du diagramme, Baptiste est certainement celui qui incarne le mieux ce registre : d'un côté, il est fortement attaché à la dimension commerciale du métier ; de l'autre, il dit ne pas avoir les moyens de rechercher des candidats et se présente lui-même comme un agent administratif.

« Moi, je suis agent administratif plutôt. Je ne fais pas de l'attribution véritablement d'appartements ou de recherche de candidats. Moi je traite le dossier qui m'arrive sur le bureau, je fais signer le bail et je suis dans la continuité de la vie du locataire ensuite [...] Je serai sur un autre secteur moins tendu comme d'autres communes autour de Grandeville, je ferais autrement. Je ferais plus du commercial. Ce n'est pas du tout mon cas. J'attends à mon bureau que les autres me proposent des candidats » (Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 01/03/2011).

Par contraste, l'agence de Miniville, également rattachée à l'ESH B, offre un contexte beaucoup plus favorable à la proximité et au développement des relations interpersonnelles. Située en plein cœur de la commune, elle gère un patrimoine peu attractif et donc peu réservé. « À Miniville, on est beaucoup plus proche parce que c'est une agence qui est au cœur du patrimoine. Il y a une proximité qui est intéressante », souligne Isabelle, la responsable d'agence². Les clients se présentent spontanément à l'agence. Ils rencontrent les salariés sans rendez-vous et sont systématiquement reçus par une chargée de clientèle avant toute proposition de logement. Les chargées de clientèle sont nombreuses à être originaires de la région. Elles ont une forte ancienneté dans le service³, une bonne connaissance du patrimoine géré et des personnes logées.

« Moi, j'ai fait toutes les agences. Je n'habite pas sur place. Miniville, elles sont toutes nées là-bas. Vous verrez, elles habitent là-bas, elles ont grandi là-bas. Fatalement, dans sa tête, on n'est pas mobile, quand on a fait trois kilomètres de périmètre... Ici, à Grandeville, il y a beaucoup de gens de Grandeville, mais il y a aussi des gens qui brassent, ce n'est pas pareil » (Florence, commerciale, agences de Grandeville, 03/03/2011).

Les marques de familiarité à l'accueil sont plus nombreuses. La personnalisation des interactions est plus forte, ce qui place les agents majoritairement du côté de la figure du travailleur social. À l'instar de Nora, ces derniers valorisent le contact avec le public : « Moi,

¹ Entretien avec Daphné, chargée de gestion locative, agence B2, ESH de Grandeville, 02/03/2011.

² Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

³ Cf. tableau 4.9, chapitre 4, section B, 1, b.

j'aime bien le contact. Moi j'aime bien alterner. À [nom d'un autre organisme], il paraît qu'il y a quelqu'un pour faire la recherche de dossier, quelqu'un pour l'étude et quelqu'un pour l'attrib'. Moi si on m'enlève tout ça, honnêtement ce serait me punir ! Ce serait me tuer ! Moi il me faut du mouvement »¹. Les chargées d'attribution n'hésitent pas non plus à aider les clients à gérer leurs papiers, à les mettre en lien avec des assistantes sociales si besoin. Leur rapport au métier est donc bien différent de celui de leurs collègues de Grandeville. Le lieu d'affectation des agents et les conditions de travail peuvent donc influencer sur la construction des identités professionnelles. Le graphique 5.1 précise pour cela l'agglomération de rattachement de chaque agent.

Les réformes managériales doivent également être intégrées à l'analyse. Ces dernières années, les services de gestion locative ont connu d'importantes transformations, que ce soit au niveau de la division du travail ou des contenus de l'activité. Elles ne sont pas restées sans conséquence sur les conceptions du métier. Si les méthodes ethnographiques ne sont pas les plus appropriées pour mener une analyse historique des organisations², elles permettent toutefois de restituer leurs évolutions à partir des trajectoires individuelles et de la mémoire qu'ils en conservent. Plus polyvalents qu'avant, les agents HLM font désormais face à de nouvelles exigences en termes de reddition de compte et de supervision. Pour Angélique, conseillère commerciale et ancienne agent immobilier à Petiteville, ces évolutions génèrent un brouillage des frontières entre secteur public et secteur privé : les horaires de travail sont étendus ; la pression mise sur la rentabilité et la performance est de plus en plus marquée.

« On nous demande de plus en plus la rentabilité. Donc je pense que c'est de plus en plus commercial. Après c'est mon opinion personnelle. Quand je suis arrivée, je leur ai dit il y a une différence entre le public et le privé, c'était plus social dans leurs façons de travailler. Parce qu'en fait moi, j'étais habituée à faire 9h le matin / 20h le soir et le midi tu mangeais un sandwich. Et quand je suis arrivée là, ce n'était pas du tout ça, ça me change. Je leur disais j'ai du mal à comprendre comment une entreprise peut tourner avec des temps de pause aussi importants : à 10h, à 16h et le midi on prend son temps. Après je leur disais pour capter les gens qu'ils voulaient que je capte, des gens qui travaillent, c'est entre midi et deux ou le soir. Et quand je leur ai dit ça on m'a dit ben non, et deux ans après on ouvrait l'agence le samedi matin. Donc ce qui prouve bien que c'était... Et tu vois plus ça va, plus on nous dit vous avez des horaires fixes, mais vous êtes aussi flexibles jusqu'à 19h le soir. On peut travailler jusqu'à 19h. Donc voilà... Mais le soir, tu peux aller faire une visite à 18h30, accompagner des locataires » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

Les modifications des contours et des conditions d'exercice du métier induisent des ajustements au niveau des registres mobilisés. Les agents partagent tout d'abord le sentiment

¹ Entretien avec Nora, chargée de clientèle, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011.

² Sur les travaux ayant combiné l'ethnographie pour caractériser les pratiques concrètes de travail et l'histoire pour en tracer les continuités et les changements, voir ARBORIO A.-M., Y. COHEN, P. FOURNIER, N. HATZFELD, C. LOMBA, et SÉVERIN, *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris, La Découverte, 2008.

d'être surchargés par les nouvelles tâches qui leur sont confiées (le précontentieux, les états des lieux d'entrée, la gestion des troubles de voisinage) : « *J'ai un métier vraiment passionnant, mais avec par contre énormément de choses à faire. C'est vrai que l'on n'a pas trop le temps de s'ennuyer* », explique une enquêtée¹. « *Moi je suis à flux tendu aussi dans mon travail propre. Je reçois mon dossier que je passe en commission le mercredi à 18h pour le lendemain. Auparavant, ce n'était pas du tout la même chose au niveau de l'attribution. Maintenant, c'est rentabilité. C'est l'entrée des locataires dans un minimum de temps avec le minimum de préparation et d'approche du dossier* », confirme un autre². Ces conditions ne permettent plus de recevoir les demandeurs de logement aussi souvent qu'auparavant. Les gestionnaires HLM disposent en outre de moins de temps pour écouter le client et l'accompagner dans le logement. L'encadré 5.1 montre que ces discours sont récurrents en entretiens. Combinées à la politique du chiffre, aux objectifs de résultat et aux indicateurs de performance, ces évolutions déplacent le centre de gravité des agents HLM vers le registre commercial. Comme l'indique Lucie dans l'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe, il constitue aujourd'hui le pôle d'attraction le plus puissant.

Encadré 5.1. Les agents HLM à l'épreuve des réorganisations

« Jeannine : Et ce qui est dommage je dirai aujourd'hui, c'est que l'on est surchargé et que l'on n'a peut-être pas autant de temps que jadis pour mener notre métier.

Surchargé ?

Line : Ben le précontentieux a été rajouté par exemple il y a quelques années de ça.

Jeannine : Il y a eu une restructuration du service. Il y avait un service contentieux et précontentieux qui a été laissé au niveau des agences et qui a été donné aux assistantes de gestion. Mais aujourd'hui, il y a beaucoup de gens en difficulté donc le précontentieux augmente, on n'a plus de temps ! Et puis les procédures sont plus lourdes, les réservataires ont maintenant des suivis : il faut tenir des tableaux par rapport aux conventions. Les réservations État c'est pareil, d'autres suivis qui se font. Les DALO, c'est encore un suivi particulier, une procédure particulière. Tout ça fait que ça surcharge ! » (*Line et Jeannine, chargées de gestion locative, agence B4, ESH de Grandeville, 22/03/2011*).

« Au moins, on était conseillère commerciale parce qu'on avait le temps de recevoir les clients, on allait voir nos logements parce qu'on ne faisait que ça. Que là je me dis on s'éloigne de notre job, pour moi on s'en éloigne. Avant d'arriver à cette organisation, il y avait un service précontentieux où travaillait Corinne. Ça aussi c'était bien parce qu'au moins, elle avait... Je ne sais pas combien de clients à s'occuper mais c'était bien, parce que les impayés il faudrait effectivement en faire tous les jours. Moi, depuis lundi je ne me suis pas posée. Pour moi, je n'ai pas travaillé. Je fais des choses, mais pas comme je le voudrais, ce n'est pas structuré, ça part dans tous les sens et non ça ne va pas, je n'aime pas ça ! C'est l'organisation qui veut ça. On a tellement de tâches à faire, ça prend du temps hein, ça prend énormément de temps. Je trouve qu'on s'éloigne de notre travail. J'aimerais moi pouvoir retrouver... Qu'on ait moins de tâches et qu'on puisse se consacrer vraiment qu'à notre location » (*Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014*).

« Conseiller commercial, on a trop de conneries. Demain, je vais aller à une réunion pour je ne sais pas trop quoi, la résidentialisation... Je pense, si tu veux, qu'on a trop de trucs à faire. Les états des lieux... Que je ne maîtrise pas dans le sens où les travaux ce n'est pas moi qui les donne. L'impayé,

¹ Entretien avec Ève, chargée de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011.

² Entretien avec Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 01/03/2011.

c'est quand même quelque chose à part » (Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 02/02/2014).

b) Le renouvellement des formations et l'homogénéisation des modalités de recrutement

« Si vous voulez, pour gérer des précaires, j'ai toujours considéré qu'il fallait quand même savoir de quoi on parlait. Sauf que ce que je vous dis ne fait pas du tout l'unanimité dans le mouvement HLM. Aujourd'hui, pour donner un exemple, ils embauchent des managers du McDo » (Samy, responsable de l'agence B1, ESH de Grandeville, 11/02/2011).

Le déplacement du centre de gravité des agents vers le pôle commercial et l'uniformisation de leur profil n'est pas seulement le résultat des transformations organisationnelles. Ils tiennent également à l'homogénéisation des modalités de formation et de recrutement des professionnels de terrain. L'arrivée de nouveaux agents plus diplômés et spécialisés dans l'immobilier, la vente et le commerce s'est fortement développée, avec l'ouverture de nouveaux diplômes et l'établissement de partenariats entre formations et bailleurs. Les licences professionnelles management du logement social et gestion du logement social se sont en effet multipliées depuis le début des années 2000. La première formation de ce type a été créée à Clermont-Ferrand en 2002 au sein du département de droit de l'université d'Auvergne. Cette création répondait à la demande de responsables d'organismes et d'élites du secteur qui regrettaient l'absence de formation universitaire consacrée au logement social. L'objectif était de « *pourvoir à la demande de développement de compétences dans les métiers de la gestion de l'habitat social (gestion locative, gestion commerciale, gestion du contentieux principalement) du fait de l'émergence de nouveaux emplois et des besoins de remplacement liés aux départs massifs à la retraite de personnels recrutés dans les années 1960-1980* »¹. D'autres licences ont vu le jour à Metz en 2007 ou à Lille en 2010.

Dès le départ, le public de ces formations est très féminisé². Il provient principalement des BTS professions immobilières, économie sociale et familiale ou services et prestations des secteurs sanitaire et social (SP3S). Des étudiants issus de DUT en carrières sociales option gestion urbaine, ou de diverses formations L2, DUT ou BTS tertiaires sont aussi recrutés. Plus rarement, des candidats provenant de parcours en architecture et en économie de la construction accèdent à la licence. Les personnes qui, après un master de géographie, d'urbanisme ou de droit souhaitent se spécialiser dans le logement social en formation initiale ou continue, sont également concernées. Les débouchés sont les métiers de la gestion de l'habitat social : chargé

¹ Courriel de Patrick Néhémie, responsable de la licence professionnelle management du logement social de l'université d'Auvergne, 17/01/2013.

² D'après « *les résultats d'ensemble des licences professionnelles – situation des diplômés 2014 au 1^{er} mars 2015* », la dernière promotion comptait vingt et un étudiants dont quinze femmes et six hommes. Dix-neuf d'entre eux avaient un BTS comme dernier diplôme obtenu et 25% ont poursuivi leurs études après la licence.

de gestion locative, chargé de commercialisation, chargé de contentieux ou chargé de maintenance de patrimoine. Les effectifs ont augmenté tout au long des années 2000.

La licence professionnelle management du logement social combine des savoirs théoriques et des apprentissages pratiques. Elle dure un an à partir d'un niveau équivalent à BAC+2. D'après l'extrait du « *Livret du stagiaire* »¹ reproduit ci-dessous, elle comporte des enseignements sur la gestion des attributions et la gestion locative. Ceux-ci portent sur les procédures légales et les dispositions juridiques qui encadrent le processus d'attribution (dossier de demande de logement, contrat de location, suivi des locataires, gestion par les charges, loyers et charges, surendettement). Les étudiants développent des compétences techniques en termes de planification et de contrôle des actes de gestion locative, de gestion des loyers et des charges, de gestion des demandes et des attributions ou de gestion des contrats de location. Deux autres séquences – « *acteurs et la politique du logement social* » (historique du logement social, acteurs du monde HLM, etc.) et « *politique de la ville* » (contrats de ville, zones urbaines sensibles) – abordent les grands principes de la politique du logement social.

Document 5.1. Plaquette pédagogique de la licence professionnelle « management du logement social »

Organisation des enseignements – modalités de contrôle des connaissances : les enseignements sont organisés sous forme de modules ou Unités d'Enseignement (U.E.). Un coefficient est affecté à chaque U.E.

	Unités d'enseignement	Coefficient	
Modules préparatoires	Module Droit	2	6
	Module Gestion	2	
	Module Techniques du bâtiment	2	
U.E. 1 – Environnement économique du logement social	Connaissances du secteur du logement social		
	Acteurs et politique du logement social	1	6
	Politique de la ville	1	
	Collectivités territoriales et logement social	1	
	Géographie sociale et sociologie de l'habitat	2	
	Financement du logement social	1	
	Gestion des entreprises		
	Management des organisations	2	6
	Management des équipes	2	
	Droit du travail	1	
	Comptabilité	1	
U.E. 2 – Communications et langages	T.I.C	2	6
	Langues	2	
	Communication	2	

¹ Ce livret appartient à Louison en contrat de professionnalisation à l'agence F1 de l'ESH de Petiteville, au moment de mon enquête.

U.E. 3 – Savoirs fondamentaux pour la gestion de l’habitat	Connaissances juridiques et de gestion		
	Législation sociale de l’habitat	2	6
Droit des biens et droits des assurances	2		
Accession sociale	2		
Outils et méthodes			
Démarche mercatique et habitat social	2	4	
Gestion des conflits	2		
U.E. 4 – Domaines métiers	Droit de l’urbanisme	2	12
	Gestion des attribution et gestion locative	2,5	
	Gestion de proximité	1,5	
	Gestion du contentieux	2	
	Gestion financière	2	
	Droit et des contrats et des marchés	1	
	Fiscalité des organismes	1	
U.E. 5 – Projet tutoré	Mémoire de projet	9	9
U.E. 6 – Rapport de stage/ d’action professionnelle	Rapport de stage ou d’action professionnelle	5	5

Les bailleurs sociaux établissent des partenariats avec les lycées qui proposent ces formations. Chaque année, des stagiaires sont accueillis en alternance dans les OPH et les ESH étudiés. Le BTS professions immobilières est moins spécialisé que la licence management du logement social, mais dispense aussi des enseignements spécifiques : « *l’historique de l’immobilier social en France* », « *la spécificité du logement social* » et « *l’attribution des logements HLM* ». Thibault, conseiller commercial à Petiteville, juge cette formation très qualifiante pour le poste.

« C’est un peu... Avec le BTS... Le BTS, il forme vraiment à ce poste avec le recul. La transaction, c’est beaucoup plus de *feeling*. Soit tu as la tchatche commerciale, soit tu ne l’as pas. Et du coup, ça ne s’apprend pas. On t’apprend des techniques de vente et encore très peu en BTS professions immobilières. Dans l’immobilier, ce qui est vraiment important si tu veux bien faire ton travail, c’est tout le bagage juridique que tu dois traîner avec toi pour pouvoir être toujours dans les règles. Après si tu as la tchatche ben tu vas vers du commercial, si tu n’as pas cette aisance de commercial, tu t’orientes vers du bâtiment, tu peux faire énormément de choses avec ce BTS [...] Mais voilà, sinon, tu arrives, tu n’as pas de mauvaises surprises quoi, tu connais toutes les procédures d’attribution d’un logement, tu peux faire de la gestion locative sans trop de problème parce que tu sais arrêter des comptes, tu as des notions de comptabilité, tu sais faire des régul’ de charges, lire un PV d’assemblée, enfin tout ça on te l’apprend donc... Pour tout ce qui est... Toutes les données techniques quoi, dont tu vas avoir besoin au quotidien, le BTS il te forme parfaitement à tout ça et après il y a tout le *feeling* que tu dois avoir, que tu as déjà si tu es doué pour pouvoir avoir un poste » (Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014).

L’apparition de ces formations transforme profondément les modalités de recrutement des agents : « *Il y a des critères du recrutement. Là effectivement, on va recruter un conseiller*

commercial suite à un départ à la retraite donc on va chercher une personne qui a une expérience sur un poste similaire et BAC+2 en BTS professions immobilières », explique Séverine, directrice des ressources humaines de l'ESH de Petiteville¹. Lorsqu'ils ne parviennent pas à recruter des personnes issues de ces formations spécialisées, les bailleurs se tournent vers des profils de commerciaux. Comme le souligne Samy dans l'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe, ils valorisent des compétences liées à la commercialisation des logements plutôt qu'une connaissance approfondie des politiques sociales et de leurs publics. Ces transformations au niveau du recrutement sont particulièrement saillantes au sein des OPHLM où l'on avait l'habitude de recruter des fonctionnaires : « Avant, y avait beaucoup de fonctionnaires, une fois que tu avais le concours tu avais le choix dans les postes, alors que là ils privilégient plus ton diplôme et ta formation en fait », note une enquêtée². Le nombre d'agents de la fonction publique n'a cessé de diminuer parmi les effectifs des offices. Dans les trois OPH étudiés, il représente 15% des moins de 30 ans contre 47% des plus de 45 ans. Seuls 28% des personnes rencontrées pendant l'enquête ont un statut de fonctionnaire³. Au-delà des modalités de recrutement à proprement parler, ces changements renvoient également à une évolution juridique importante et à la possibilité ouverte depuis 2007, pour les agents des OPH, de renoncer à leur statut de fonctionnaire. Dans ces organismes, tous les nouveaux entrants sont désormais recrutés avec un statut de droit privé⁴. Cette privatisation discrète des offices publics conduit à un brouillage des frontières public / privé, qui participe à l'uniformisation constatée des profils : les différences de recrutement entre OPH et ESH se sont en effet atténuées dans la période récente. La professionnalisation du métier trouve ensuite des relais en interne, au niveau des formations dispensées par les organismes. Si l'apprentissage de la fonction s'opère encore principalement sur le tas et « en doublure »⁵, le budget consacré aux formations a fortement augmenté⁶. En plus de la maîtrise des outils informatiques indispensables à la gestion locative, ces nouveaux programmes accordent une large place à la présentation des techniques de *marketing* et des méthodes de communication : « Quand j'ai commencé dans le logement social en 2003, on parlait encore d'organisme, d'usager, on ne parlait pas de client, pas de rentabilité, pas de concurrence, ça a quand même beaucoup évolué »⁷. Les formations développées valorisent la dimension commerciale du métier.

¹ Entretien avec Séverine, directrice des ressources humaines, ESH de Petiteville, 20/01/2014.

² Entretien avec Gabrielle, responsable de proximité, agence C2, OPH de Miville, 26/10/2012.

³ Cf. annexe de la thèse.

⁴ Ordonnance n°2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat : depuis 2007, une nouvelle catégorie juridique existe, l'office public de l'habitat (OPH), qui remplace les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) pour les transformer en établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

⁵ Expression empruntée à Yasmine Siblot : SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 157. Sur les modalités de formation des agents, cf. section B, 1, b du chapitre.

⁶ La campagne d'entretiens individuels menée en fin d'année est l'occasion pour les équipes de direction de faire le bilan des formations réalisées et d'identifier les nouveaux besoins.

⁷ Entretien avec Séverine, directrice des ressources humaines, ESH de Petiteville, 30/01/2014.

« Donc les décisions qui ont été prises, ça a été de professionnaliser. Il n’y avait pas de formation du tout. Vraiment en 2006, il devait y avoir 400 heures de formation. On est à 4 000 aujourd’hui. Donc voilà, moi les missions qui m’ont été confiées, c’est aujourd’hui on doit professionnaliser les salariés. Aujourd’hui, ils doivent avoir une vue globale sur leur activité. Ils doivent être capables d’avoir une gymnastique intellectuelle pour aller d’un état des lieux entrant à de l’impayé, à de la commercialisation parce qu’ils ont à gérer un secteur » (*Séverine, directrice des ressources humaines, ESH de Petiteville, 30/01/2014*).

Les évolutions de la formation et des modalités de recrutement contribuent ce faisant au glissement progressif des registres d’action des agents des pôles administratif et social vers le pôle commercial. Les identités professionnelles se recomposent au gré des transformations organisationnelles et managériales qui traversent le monde HLM.

*

L’analyse des propriétés sociales et des trajectoires professionnelles des agents permet de distinguer trois types de carrière, qui dépendent des contextes d’entrée dans le logement social et des conditions de formation des individus. Ces éléments biographiques façonnent les modes d’appropriation du rôle. Trois registres d’action ont été identifiés, selon que l’attribution est conçue comme un acte administratif, un travail social ou une activité commerciale. Ces idéaux-types sont utiles pour durcir les traits propres à chaque conception du métier et en faire ressortir les spécificités. Tout d’abord, le statut de l’organisme (OPH / ESH) n’a qu’une influence limitée sur les conceptions du métier. Les agents se situent majoritairement entre les pôles commercial et social du graphique 5.1, quelle que soit leur institution d’appartenance. Le fait de rendre compte graphiquement de la distribution des agents en fonction du registre adopté permet, ensuite, de souligner les phénomènes d’hybridation : les différentes définitions du rôle d’agent ne constituent pas des catégories hermétiques dans lesquelles ranger de façon permanente les individus. L’identité des acteurs évolue dans le temps et se recompose au fil des trajectoires et des expériences. Les évolutions récentes des bailleurs sociaux, en termes de formation et de recrutement, tendent enfin à uniformiser le rapport au métier, à lisser les différences entre les organismes et à faire converger les gestionnaires vers une même représentation commerciale de leur activité. Si comme l’affirme E. Hughes « “la professionnalisation“ d’un métier correspond à la mobilité collective d’une partie de ses membres »¹, on peut s’attendre à ce que l’homogénéisation des profils conduise à une homogénéisation des pratiques. L’enquête ne permet cependant pas de tester rigoureusement cette hypothèse car cela supposerait de montrer une corrélation entre les dynamiques de professionnalisation qui travaillent le monde HLM au niveau macro et les pratiques concrètes d’attribution au niveau micro.

Les conceptions du métier comme les dispositions sociales des individus n’éclairent qu’en partie les pratiques d’attribution. « L’observation des gens dans leur travail peut [...] révéler

¹ HUGHES E.C., *Le regard sociologique, op. cit.*, p. 77.

que le comportement réel dément leurs affirmations sur la valeur qu'ils accordent aux diverses activités »¹. Jean-Marc Weller souligne en ce sens l'existence de contradictions entre les pratiques professionnelles observées sur le terrain et celles qui sont présentées en entretien, lorsque l'agent doit reconstituer après coup son travail². Il montre que si l'agent se conduit parfois comme le travailleur social qu'il prétend être, il adopte aussi, à d'autres moments, l'attitude du bureaucrate formaliste qui ne cherche pas à ajuster le contenu de la réglementation à la situation individuelle de l'utilisateur. Ce résultat, désormais bien établi par la sociologie du guichet et des relations de service, invite à réinterroger le caractère stable et unitaire de l'identité professionnelle et à reposer la question de la cohérence entre rationalité, représentation et logique d'action³. Pour J.-M. Weller, il importe de séparer les dimensions du *dire* (support des représentations) et du *faire* (support des pratiques). La deuxième section du chapitre est consacrée aux comportements des *street-level bureaucrats*. La manière dont leurs pratiques concrètes coïncident ou non avec les représentations est étudiée dans le troisième temps de l'analyse. Dès lors, le sens attribué au métier ne suffit pas à expliquer les façons de faire. Ces dernières dépendent aussi du rapport aux règles des agents et de l'environnement organisationnel dans lequel ils s'inscrivent.

B - La production du jugement au guichet

D'après Erving Goffman, les individus conservent toujours la possibilité de jouer avec les règles qui s'imposent à eux, y compris lorsqu'ils se placent dans le cas limite des institutions totales⁴. Appliqués à la *street-level bureaucracy*, les travaux de E. Goffman conduisent les auteurs à appréhender le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain comme une part irréductible de leur activité. Dès lors, on s'attend à ce que les professionnels préservent des marges d'autonomie, malgré les règles qui s'imposent à eux. Dans le domaine du logement social, les marges de manœuvre des *street-level bureaucrats* sont valorisées par les organismes eux-mêmes comme un moyen de renforcer la proximité avec le client et de développer le traitement au cas par cas des dossiers. La création des agences territoriales, la systématisation des entretiens avec les demandeurs et la volonté de normaliser les compétences relationnelles⁵ l'illustrent⁶ (1). Les agents HLM procèdent à des opérations de qualification et de catégorisation

¹ HUGHES E.C., *Le regard sociologique*, op. cit., p. 181.

² WELLER J.-M., « Le mensonge d'Ernest Cigare : problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité », op. cit.

³ SAINSAULIEU R., *L'identité au travail*, op. cit.

⁴ GOFFMAN E., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres exclus*, op. cit.

⁵ Les compétences relationnelles désignent « l'ensemble des savoirs et des savoir-faire activés par le professionnel à sa convenance » (CHAMPY F., *La sociologie des professions*, op. cit., p. 71-72).

⁶ Cette individualisation de la prise en charge des populations-cibles n'est pas spécifique au logement social. Elle s'inscrit dans un contexte plus global de transformation du travail bureaucratique, observé notamment dans les

qui donnent à voir des classements « eux » / « nous » et font émerger des catégories pratiques. La catégorisation est un processus de marquage qui permet à l'institution de définir un ensemble de caractères communs à des individus en vue de leur regroupement. Elle suffit à réduire l'individu à une qualité qui sera ensuite réifiée et mobilisée pour effectuer un tri¹. Elle vise à assigner les individus à une catégorie et à ne plus les considérer que comme des fragments ou des représentants de cette identité imposée, souvent unique. L'objectif est d'analyser la manière dont les acteurs de terrain produisent des catégories : d'où viennent-elles et comment circulent-elles au sein des organismes ? (2)

1) Le contact avec le public : un statut ambivalent

Le contact avec le public est un aspect central du métier. Comme indiqué précédemment, les *street-level bureaucrats*, notamment ceux qui se revendiquent de la figure du travailleur social, en font un enjeu majeur de leur activité. La dimension relationnelle de la gestion locative est également valorisée par les équipes de direction des organismes (a). L'importance accordée par les bailleurs à la rencontre bureaucratique n'est pas nouvelle, mais s'est renforcée dans la période récente, ce qui se traduit par la multiplication des formations sur ce thème et par l'instauration de trames pour cadrer l'entretien avec le client (b). Un contraste persiste cependant entre l'importance de la relation avec le client d'un côté, et la faible formalisation de l'accueil du public de l'autre.

a) La valorisation de la proximité

Dans les années 1990, des agences ont été créées dans les quartiers d'habitat social pour rapprocher les bailleurs sociaux de leurs clients. Cela a été une première étape dans le processus de rationalisation des organismes HLM, qui s'est poursuivi tout au long des années 2000². Le but était d'individualiser la relation bureaucratique en favorisant le traitement au cas par cas des dossiers. La systématisation des entretiens découverte s'inscrit dans cette perspective. Du point de vue du gestionnaire, elle permet à la fois de récupérer rapidement la demande, d'en préciser le contenu (choix de localisation, motif de la demande), de se représenter le candidat et de recueillir des informations complémentaires sur sa situation et son parcours. Dans les trois organismes étudiés, les agents HLM rencontrent les demandeurs.

métiers de l'action sociale (LIMA L., *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, op. cit).

¹ MICHALON B. et T. BRUSLÉ, « L'ethnicité, la religion et le genre dans les institutions d'enfermement : processus et effets de catégorisation », *Critique internationale*, 2016, vol. 3, n° 72, p. 11.

² Cf. chapitre 4, section C de la thèse.

Petiteville

À Petiteville, cette rencontre a lieu avant la proposition de logement. Malgré les consignes de peuplement, elle est jugée indispensable par la hiérarchie : « *Il [l'entretien découverte] est même plus que nécessaire. Ça permet de savoir finalement qui on a en face de soi* »¹. Le ressenti de l'agent donne de la chair au dossier. Il est pensé en complément des instruments de peuplement. Les dispositifs existants (tableau Excel, liste des « mauvaises » adresses des autres bailleurs et description des catégories de populations à risque) fixent la ligne directrice de la politique d'attribution, mais peuvent être contournés si les *street-level bureaucrats* estiment que cela est nécessaire. Dans l'un des documents élaborés par la hiérarchie, on peut lire : « *Le cadre établi donne une ligne directrice mais ne saurait être une fin en soi. Il appartient aux acteurs de déroger à la règle à chaque fois que l'évaluation des situations qu'ils étudient et des personnes qu'ils rencontrent le nécessite* »². « *Il faut que vous vendiez le dossier dans le texte de CAL ; il y a la possibilité de déroger aux règles, mais il faut le motiver* », appuie Alexandre lors d'une réunion de service³. La valorisation de la relation bureaucratique s'incarne dans la souplesse des instruments de peuplement. Pour les dirigeants de l'office, les agents de terrain restent en effet les mieux positionnés pour trier et sélectionner les candidats : ils rencontrent les ménages et connaissent les caractéristiques du patrimoine. Comme l'explique Rose, « *Il faut les voir, les gens. Il faut les rencontrer pour se faire une idée. Ce n'est pas parce qu'ils habitent dans un mauvais quartier que ce sont de mauvais candidats* »⁴. Pour autant, ce ne sont pas eux qui présentent les dossiers en commission d'attribution, mais la responsable du service : c'est à elle qu'il revient de rendre compte des impressions des chargés de clientèle.

Miville

À Miville, le fonctionnement est tout autre. Les entretiens organisés par le bailleur ont lieu une fois la proposition émise par la direction de l'habitat social. Les chargés de clientèle et les attachés commerciaux rencontrent ensuite le candidat pour instruire son dossier : ils récupèrent les pièces administratives, calculent le taux d'effort et le reste-à-vivre en vue du passage en commission. Ce sont ici les agents de terrain qui assurent la présentation des dossiers en CAL. Au sein de l'OPH, les chargés de clientèle se rendent à tour de rôle au siège de l'organisme. Ils prennent connaissance, en amont, des situations instruites par leurs collègues et peuvent être invités par les administrateurs de la commission à donner leur avis sur un dossier. Les attachés commerciaux de l'ESH de Miville présentent eux-mêmes leurs dossiers et se positionnent sur les situations. Ils sont régulièrement sollicités par les membres de la direction

¹ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013.

² Document « *Adéquation profils / logement* », OPH de Petiteville, 2013.

³ Journal de terrain n°11, réunion de service, salle de réunion de l'OPH de Petiteville, 10/12/2013, 8h30.

⁴ Journal de terrain n°11, bureau de Rose, 28/11/2013, 13h.

pour s'exprimer sur le fonctionnement social des résidences et partager leurs impressions lors de l'entretien découverte¹. Cette tendance à l'individualisation des modes s'accompagne d'une normalisation des savoir-faire relationnels, qui prend appui sur une généralisation des formations et des dispositifs de cadrage des entretiens.

b) La progressive normalisation des savoir-faire relationnels

La diversité des intitulés du poste d'agent HLM – « chargé d'attribution », « chargé de gestion locative », « chargé de clientèle », « attaché commercial » - souligne tantôt la dimension gestionnaire du métier, tantôt sa dimension commerciale. Comme dans d'autres organismes sociaux, le métier est faiblement normalisé. Il existe bien une définition minimale du poste qui précise les principales missions à accomplir (la proposition de logement, l'instruction du dossier, le passage en commission²), mais les techniques de travail ne sont pas strictement déterminées. Les agents HLM élaborent *in situ* leurs propres façons de faire. C'est particulièrement le cas en matière d'interaction avec le public. Combien de temps faut-il recevoir le demandeur ? Quelles informations donner au cours de l'entretien (fonctionnement du système d'attribution, temps d'attente) ? Faut-il se limiter au volet administratif ou consentir à écouter les doléances des demandeurs ? Que faut-il répondre aux personnes qui relancent toutes les semaines pour faire avancer leur demande ? Faut-il appeler ceux qui se sont vu refuser un logement par la commission et que faut-il dire ? La hiérarchie n'apporte aucune réponse institutionnelle à ces questions. Les agents ne reçoivent pas de formation organisée au moment de leur entrée sur le poste. Au mieux, ils accèdent aux procédures techniques qui sont mises à leur disposition sur le serveur commun de l'organisme. L'apprentissage du métier s'opère pour l'essentiel sur le tas, au contact des collègues les plus expérimentés. Ce mode de transmission des savoirs caractérise aussi bien le fonctionnement des bailleurs sociaux que celui du service habitat social de Miville.

« Comment tu as été formée quand tu es arrivée ici ?

Sur le tas. Sur le tas. J'ai appris sur le tas, avec les filles autour. Il y avait Samia, il y avait Françoise, Roxane, qui m'ont expliqué comment marchait le logiciel, enfin voilà. Le reste, c'est au fur et à mesure que tu avances dans ton travail que tu le sais... T'apprends »
(Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013).

« Et du coup, tu as eu accès aux procédures. Il y a beaucoup de procédures ?

Ben normalement, il y a le guide de procédures ouais, qui était super tenu tant qu'[nom d'une ancienne agent] était là et qui est vachement intéressant parce que dès que tu as une question à te poser normalement tu allais, tu tapais ton mot que tu recherchais et puis tu avais toute ta procédure. Au lieu d'aller... "Oh bah tiens qu'est-ce que je fais ?". Non, tu avais le guide de procédures.

Et maintenant ?

Ben elle est partie !

Et ça n'existe plus ?

¹ Cf. chapitre 3, section A, 3, b de la thèse.

² Cf. annexe de la thèse.

Ben si, le vieux quoi. Il est toujours en informatique mais il y a des choses qui ont changé depuis... C'est un sacré boulot. Les fiches à mettre à jour en permanence parce qu'il y a des choses qui changent souvent. Ouais.

Et du coup, quand tu as une question, tu vas quand même chercher dans le guide des procédures ou tu demandes à tes collègues ?

À mes collègues, ouais. On a plein d'échanges » (Laurence, fonctionnaire municipale, direction de l'habitat social de Miville, 14/01/2013).

L'apprentissage en doublure est très succinct. Formée en deux jours par la personne qu'elle a remplacée, Annie dit avoir eu l'impression de « *sauter d'un paquebot en marche* » lors de sa prise de poste, d'avoir été « *projetée* » au sein du service location.

« Quand je suis arrivée sur le poste, ils ont très mal anticipé le départ en retraite de ma collègue. En fait, ils se sont gourés d'un mois sur son départ en retraite puisqu'elle avait des congés à prendre... Ils pensaient qu'elle partait en novembre et elle est partie en octobre ! Donc en deux jours, j'ai appris que j'avais le poste, qu'il fallait que j'apprenne ben la fiche de poste avec elle, rapidement, en deux jours, avant qu'elle ne parte, et moi comme j'étais à l'accueil, il fallait que je forme ma remplaçante à l'accueil en même temps. Ça s'est fait puisque je suis là ! Et j'ai tout fait ! Mais franchement, j'ai trouvé ça très dur, surtout qu'on travaille quand même à flux tendu, j'ai envie de dire, ce qui fait que mes collègues n'avaient pas plus de temps que ça pour m'expliquer... Je me suis fait l'effet de sauter d'un paquebot en marche en fait. J'étais bien dans le poste où j'étais avant, j'avais envie d'évoluer. Quand je me suis retrouvée là avec des rendez-vous qui avaient été pris depuis plusieurs semaines pour certains, j'ai eu l'impression qu'on m'avait projeté, oui... » (Annie, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 19/11/2012).

Pour cette enquêtée, le passage du *front office* au *back office* s'est opéré sans préparation préalable. Malgré son expérience d'hôtesse d'accueil, elle raconte que c'est la dimension relationnelle du travail de chargé de clientèle qui a été la plus difficile à s'approprier. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, elle explique comment, à ses débuts, elle se laissait « *embarquer* » dans des entretiens qui pouvaient durer plusieurs heures sans parvenir à cadrer l'échange. Le huis clos du bureau et l'agressivité de certaines personnes lui donnaient un sentiment d'insécurité et de malaise. Le contexte n'était pas non plus favorable à son intégration dans l'agence : « *c'était le flux tendu* », une nouvelle responsable venait d'arriver et les autres chargés de clientèle étaient débordés par la livraison de plusieurs programmes neufs.

« C'était quoi le plus difficile ?

C'était vraiment de se retrouver face aux gens. C'est différent de l'accueil, ce n'est pas la même chose. L'accueil, j'étais sûre dans mon poste donc je savais comment répondre aux gens, quoi leur dire et comment leur dire aux gens. Et puis l'accueil, t'es tout seul à répondre aux gens mais tu te sens quand même entouré. Ici, quand la porte est fermée... T'es tout seul face à la personne, t'es tout seul face à son agressivité, sa colère, tout ça. Ce n'est pas forcément aussi facile à gérer. Non, au début, je ne me sentais pas à l'aise dans mon propre bureau, je ne me sentais pas en sécurité dans mon propre bureau en fait. Maintenant, oui, mais non c'est ça, je ne savais comment dire non en fait. C'est ça. Ce que je savais faire quand j'étais à l'accueil. Donc je me faisais embarquer dans des trucs ! [...] Il faut que les gens tu les recadres pour qu'ils reviennent à l'essentiel dans leur demande de mutation ou dans leur constitution parce qu'il y en a certains tu les laisses et ils vont te parler de leur vie pendant trois heures et en fait leur vie en elle-même ce n'est pas l'objet du rendez-vous, mais réussir à cadrer, à poser, à aller à l'essentiel, j'ai envie de dire, ben ce n'est pas si facile que ça, et je comprends maintenant que les nouveaux, les remplaçants,

ben ils sachent pas ! Parce que moi je n'ai pas su ! Tu as l'impression que c'est super facile... L'autre fois, j'entendais le directeur adjoint qui disait le métier de chargé de clientèle, c'est suivre une liste pour une constitution, ben non ! Ce n'est pas que suivre une liste, c'est tout ce qu'il y a autour, et c'est tout ce qu'il y a autour qui est le plus compliqué en fait » (*Annie, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 19/11/2012*).

Le contact avec le public n'est associé à aucune compétence particulière : il ne s'apprend pas donc ne s'enseigne pas¹. La formation dispensée en interne porte essentiellement sur le maniement des outils informatiques. Elle se fait de façon informelle dans le bureau des agents. J'ai eu l'occasion d'assister à l'une de ces rencontres. C'est un moment privilégié pour échanger sur les pratiques. Dans l'extrait ci-dessous de mon journal de terrain, Caroline livre quelques astuces à ses collègues pour aller plus vite dans l'instruction du dossier, des techniques pour conduire l'entretien, des précisions juridiques et des éléments à ne surtout pas mentionner devant le demandeur (« *il ne faut jamais mentionner le mot "priorisation" devant les locataires* »), ainsi que des conseils à leur prodiguer pour maximiser leur chance d'obtenir un logement (par exemple, se tourner vers les collecteurs d'Action Logement s'ils y ont le droit ; ne pas centrer leur demande sur un quartier particulier). Les nouvelles recrues parlent peu et prennent des notes. C'est une étape importante de leur socialisation professionnelle.

Journal de terrain n°7, bureau de Caroline, responsable de proximité, OPH de Miville, 22/10/2012, 10h

Le poste de responsable de proximité a été créé peu avant le début de mon enquête au sein de l'OPH de Miville. C'est un poste qui associe des missions techniques et de gestion locative, en plus du management des équipes de proximité. Les personnes recrutées ont des profils différents, de techniciens ou de chargés de clientèle. Contrairement à ses deux collègues, Caroline maîtrise bien la gestion locative. Elle s'est donc chargée de les former sur cette question à raison de deux demi-journées. J'ai pu assister à l'une d'elles.

Annabelle et Lionel rejoignent Caroline dans son bureau. On prend place devant l'ordinateur. L'objectif est de se former sur la gestion des demandes de mutation. Caroline explique : « Alors pour les mutations, c'est un an d'occupation minimum normalement. Il faut regarder s'ils sont en dette ou pas, si un plan d'apurement a été mis en place et si c'est le cas, il faut bien qu'il soit respecté. Ensuite, vous vérifiez s'il y a des troubles. Pour enregistrer la demande de mutation, vous allez sur I* [*nom du logiciel utilisé*] : tout ce qui est en zone bleue, c'est des infos obligatoires, mais plus on en met mieux c'est. Donc vous avez la composition familiale, les coordonnées, les occupants... Moi je remplis l'identité avant en allant sous P* [*nom du deuxième logiciel utilisé*] : ça permet d'aller plus vite et de montrer que tu connais le dossier... Si les parents sont séparés, on peut préciser les enfants à charge, garde alternée. Ça peut appuyer une demande de mutation pour un logement plus grand. S'il travaille, vous regardez quel est son employeur. S'il cotise, vous pouvez l'orienter vers le 1%, ça ira plus vite. Pour le rendez-vous, il faut leur demander les trois dernières fiches de paie et l'avis d'imposition sur l'année N-2. N-1 si on est en fin d'année. Dans le cas où les montants inscrits sur les fiches de paie sont très différents, vous faites la moyenne des trois. Il faut aussi une attestation de la CAF s'ils touchent des prestations sociales. Après le motif de la demande... Voilà, donc là c'est le moment où la discussion s'engage : soit tu en prends pour trente minutes, soit c'est cinq minutes ! [*Rires*] Donc ce qui arrive en pole position des motifs de demande, c'est problème d'environnement, logement trop petit, raisons de santé, plus rarement mutation professionnelle ou rapprochement du lieu de travail. Les précisions complémentaires, vous pouvez les noter

¹ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit., p. 96.

dans le bloc-notes, mais attention on ne peut pas tout noter ! Logement recherché : là, ils aiment bien. Pavillon / appartement : vous mettez indifférent. S'ils veulent un pavillon, moi je leur dis qu'ils en ont pour dix ans... Ça, faut bien le remplir parce que ça évite de faire des propositions pour rien. Pour les choix de quartiers, pareil. Moi, je leur dis que s'ils sont sélectifs, ça va durer deux ou trois ans. En fait, on leur conseille de demander tout Miville... À la fin, on imprime la fiche d'attestation d'enregistrement de la demande. Par contre, vous ne prononcez jamais le mot "priorisation" devant les locataires ! On ne fait aucun favoritisme ».

Les nouvelles recrues récupèrent également les documents de leurs collègues, accumulés au fil des sessions de formation continue : ce sont le plus souvent des livrets composés de captures d'écran annotées, qui décrivent les actions à effectuer sur informatique. Des synthèses portant sur l'histoire du logement social et le cadre juridique de la politique d'attribution sont aussi transmises. Des commentaires griffonnés sur le peuplement des résidences circulent dans les agences¹. Durant les premiers mois qui suivent la prise de poste, les nouveaux n'hésitent pas à solliciter les autres agents quand ils rencontrent des difficultés sur un dossier, avec le logiciel de traitement des demandes, ou lorsqu'ils ont une interrogation sur les caractéristiques du logement à relouer. Maxime, par exemple, est en poste depuis trois semaines au moment de l'enquête : il consulte plusieurs fois par jour Emma et Barthélémy « *pour être sûr de ce qu'[il] raconte* »². Ces échanges ne sont pas limités au moment de la prise de poste : les agents plus expérimentés mobilisent également leurs collègues quand ils ont un doute sur une situation ou une règle de droit. Le document 5.2 en fournit un exemple : dans ces courriels entre Yvette, chargée de clientèle au sein de l'office de Miville, et la responsable du service juridique de l'organisme, il est question des motifs de réduction d'un préavis de départ.

Document 5.2. Échanges de courriels entre les chargés de clientèle et le service juridique de l'OPH de Miville, 2012³



¹ cf. document 3.14, chapitre 3, section B, 2, b de la thèse.

² Entretien avec Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

³ L'email reproduit est une photocopie d'un document récolté dans le classeur de procédure de Yvette, photocopie avec son autorisation.

Les agents bénéficient de formations complémentaires tout au long de leur carrière. Elles peuvent être organisées par le personnel de direction du bailleur ou mobiliser des organismes de formation extérieurs comme l'AFPOLS¹. Dans le premier cas, il s'agit souvent de faire le point sur des évolutions juridiques importantes (loi DALO, loi MOLLE²) ou de présenter les nouvelles fonctionnalités d'un progiciel. Dans le second cas, les thématiques abordées sont plus variées : il peut s'agir d'enseignements en langues vivantes dispensés dans le cadre des plans de formation individuels, de formations / sensibilisations sur les discriminations, la démarche commerciale, les techniques de *marketing*, les méthodes de communication, la gestion de l'agressivité au guichet, l'analyse des besoins du client ou l'accueil des publics de cultures différentes. Les compétences relationnelles, souvent considérées comme allant de soi, font désormais l'objet de formations de plus en plus nombreuses. Jugées « *abstraites* », « *théoriques* » et « *pas très utiles* » par certains, elles sont perçues par d'autres comme un moyen de « *prendre du recul* » sur le poste et ses pratiques.

« On a eu une réunion sur les discriminations. J'ai demandé à y assister mais je n'ai pas pu, parce qu'il fallait un membre de chaque équipe qui reste à l'agence... Mais ceux qui en sont revenus ont été extrêmement déçus parce qu'il paraît que ça n'a rien apporté... Nous, ce que l'on attendait d'une réunion sur les discriminations, c'est comment ne pas discriminer les gens et comment faire attention à nos propos, comment gérer cette discrimination, et finalement sur ce que j'ai su c'est resté très général et ça n'apportait pas de pistes ni d'axes à travailler » (Julie, attachée commerciale, agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013).

« Tu te souviens du thème de l'atelier auquel t'as participé ?

C'était discrimination, quartier, logement, et voilà. Mais il faudrait que je te retrouve tout ça si tu veux.

Oui, c'est intéressant. Et ça t'a apporté ?

Ah ouais, ouais, ouais... Encore une fois, j'ai pris ça comme une analyse de pratiques, une prise de recul dans le sens où tu... Ben là tu vois, je suis peut-être un petit peu discriminant parce qu'il ne base pas les discriminations que sur le côté ethnique ou que le côté physique, il dit "ben... euh...". Je ne saurai plus... Je sais que des fois, ça faisait écho... Avec Laurence des fois, on se regardait en se disant ben tiens des fois on peut être discriminant » (Nicolas, agent de la direction de l'habitat social, Miville, 16/01/2013).

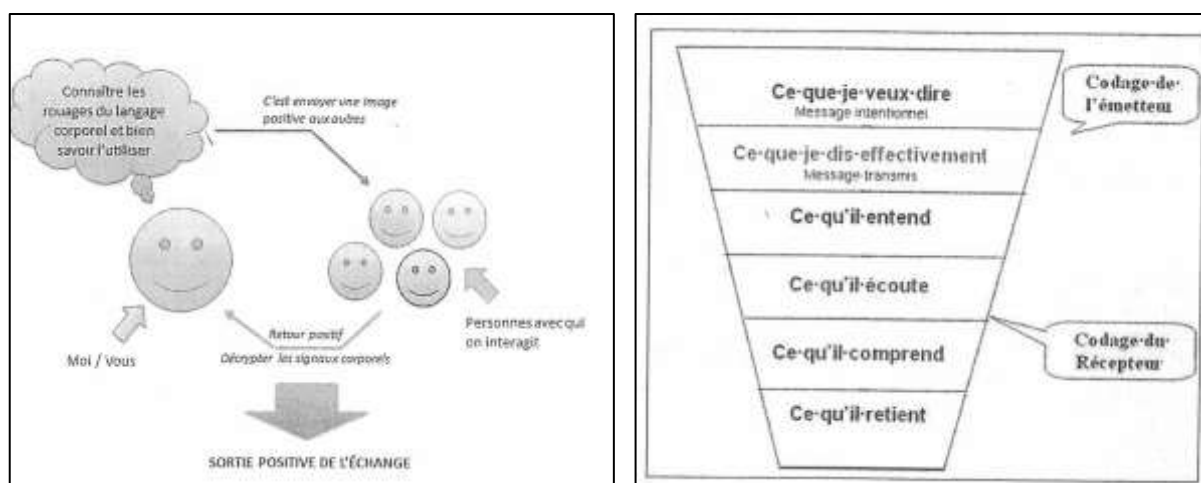
Je n'ai pas pu assister à ces formations, mais j'ai néanmoins interrogé tous les agents rencontrés sur le sujet. Les supports utilisés pendant les formations ont également été analysés. D'après le recueil de récits des agents et l'étude de ces documents, les stages et les formations réalisés reposent principalement sur des questionnaires, des mises en situation et des travaux de groupe. Les participants sont invités à parler de leur métier et de leurs difficultés. Les formateurs leur donnent des bases théoriques et des conseils pratiques. Le stage sur « *les différents modes de communication* » s'ouvre par exemple avec des schémas inspirés du « modèle télégraphique

¹ L'AFPOLS, Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social, est le principal organisme intervenant dans la formation des personnes et des structures agissant dans le monde HLM.

² Par exemple, de nombreuses formations ont été dispensées par les organismes HLM sur les enjeux de sur-occupation, de sous-occupation et de mobilité résidentielle, à la suite de la loi MOLLE de 2009.

de la communication » de l'anthropologue de la communication Yves Winkin¹ : on y voit un émetteur qui envoie une information, un récepteur la reçoit, un message circule entre les deux et un code permet de traduire les idées transmises par le message (document 5.3). Cette référence est utilisée dans de nombreuses autres formations à destination des agents publics, bien au-delà du secteur du logement social². La communication verbale est appréhendée comme un processus de codage et de décodage, fondé sur un ensemble d'éléments (position sociale, culture, contexte) et de gestes. Le but de cette formation est de présenter des techniques et des exercices pour faire réussir la communication : être à l'écoute et prendre des notes pour « manifester son attention », expliquer le rôle et les objectifs de l'entretien, « reformuler » pour « encourager la parole et dédramatiser ce qui a été dit », privilégier les questions ouvertes « pour explorer la situation »³, employer des formules affirmatives pour mettre son interlocuteur dans une disposition positive.

Document 5.3. Diapositives utilisées lors d'une formation sur « les différents modes de communication » réalisée auprès des chargés de clientèle de Miville



Ces prescriptions montrent que la question de l'accueil du public prend de l'importance chez les bailleurs. Le but est de standardiser les comportements des agents. De façon plus significative encore, les organismes sociaux formalisent les entretiens découverte en instaurant des procédures et des trames pour les cadrer. L'ESH de Miville est celui qui a été le plus loin dans cette perspective. Un document de « *Présentation des dossiers à la CAL* » a été élaboré pour normaliser les exposés des attachés commerciaux en CAL. Chacun d'eux doit désormais être proprement rédigé et s'organiser suivant un ordre prédéfini par l'institution : d'abord les caractéristiques du logement proposé, puis la situation familiale, professionnelle et résidentielle

¹ Yves Winkin est professeur des universités en sciences de l'information et de la communication. Il est notamment l'auteur de *La nouvelle publication* (1981) et d'*Anthropologie de la communication* (1996).

² SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit., p. 279.

³ Extrait de l'un des documents de formation.

du ménage positionné ; les caractéristiques financières soit le taux d'effort et le reste-à-vivre¹, puis le peuplement de l'immeuble concerné. Le climat de l'entretien est également attendu (document 5.5). L'agent est invité à raconter la manière dont s'est passée la rencontre et l'impression qu'elle lui a laissée : la tenue vestimentaire, l'attitude corporelle, le comportement des enfants ou le ton employé par la personne reçue peuvent être soulignées. Un exemple de présentation est reproduit ci-dessous : rédigé par Xavier, en poste depuis quelques semaines, il suit rigoureusement la trame d'entretien transmise par la hiérarchie (document 5.6). Outre ses fonctions de normalisation des pratiques, ce dispositif est aussi un moyen de faciliter l'intégration des nouvelles recrues.

Les considérations subjectives formulées à la suite de l'entretien découverte ne sont pas toujours déterminantes au moment de la prise de décision. L'ajournement ou le refus d'un dossier ne peut en effet s'appuyer sur le seul ressenti de l'agent. Il doit être combiné à d'autres éléments, plus factuels, tels qu'une dette de loyer sans plan d'apurement² ou des troubles de voisinage avérés.

« Quand on se dirige vers un refus, c'est quand vraiment il y a quelque chose qui ne fonctionne pas bien chez ce candidat, soit effectivement qu'il y a eu des dettes de loyer. Là, effectivement, c'est assez objectif. Quand c'est quelque chose de plus subjectif sur l'occupation, sur un ressenti, il faut qu'on tente d'objectiver au maximum par une mauvaise expérience. On a écho d'une mauvaise expérience chez un autre bailleur, il y a eu des plaintes de voisinage, etc. Voilà il faut qu'on ait des choses très objectives. On a subi le candidat, si on a un simple ressenti, mauvais ressenti en se disant ça ne va pas le faire, je ne le sens pas celui-là, on va attribuer, c'est sûr que là on ne pourra pas... On sent nous que ça ne va pas le faire parce qu'on n'aura pas eu un bon *feeling* entre guillemets, on ne pourra pas faire autrement que... » (Aurélié, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 10/01/2013).

Des entretiens complémentaires sont également organisés par des travailleurs sociaux lorsque l'impression de l'attaché commercial³ n'est pas sûre et tranchée. Ces entretiens brassent des thématiques plus larges que celles qui ont été abordées lors de l'entretien découverte. L'objectif est d'évaluer la « *capacité à habiter* » des individus et de déterminer quelle sera l'orientation la plus adaptée pour le ménage⁴. Cet extrait de mon journal de terrain rend compte des discussions susceptibles d'émerger autour d'une situation en commission d'attribution et montre comment le ressenti de l'agent peut être pris en compte. Ici, la prise de risque associée à l'attribution est jugée trop élevée au regard des éléments apportés par l'attachée commerciale et la représentante du pôle social.

¹ En théorie, le taux d'effort ne doit pas dépasser le seuil de 30% des ressources et le reste-à-vivre ne doit pas être inférieur à 10 euros par jour et par personne (cf. chapitre 6 de la thèse).

² Le plan d'apurement est un accord passé entre le locataire en impayé et le propriétaire-bailleur afin d'échelonner le remboursement de la dette.

³ Compte tenu du caractère confidentiel des informations partagées lors de ces entretiens, je n'ai pas eu le droit d'y participer.

⁴ Cf. chapitre 3, section A, 1, b de la thèse.

Journal de terrain n°13, observation au sein de la commission d'attribution de l'ESH de Miville, 18/12/2012, 13h30 en salle de réunion

La demande de monsieur a été déposée en avril 2011, un an et demi avant le passage en commission. L'entretien a été délicat : *“Monsieur s'est montré angoissé. Il était en colère avec le sentiment d'être persécuté”*, explique l'attachée commerciale en charge du dossier. La résidence sur laquelle il est positionné est par ailleurs problématique. Constance, du pôle social, a également fait un entretien avec monsieur. Elle confirme les impressions de l'agent : *“c'est une vraie prise de risque. Plus importante avec ce monsieur qu'avec d'autres demandeurs. Il y a eu des troubles de voisinage importants dans cette cage d'escalier avec des locataires en place qui ont connu ces troubles”*. Guillaume, le directeur de la clientèle, lui demande de se positionner : *“Bon qu'est-ce qu'on fait de ces éléments-là ? Il faut que tu te prononces sur sa capacité d'habiter, Constance”*. Pour la conseillère sociale, la décision semble délicate à prendre : *“Lui dit qu'il est prêt, qu'il a besoin d'être seul, qu'il est prêt à se poser, à rentrer dans le moule entre guillemets. D'un côté, il est suivi par une animatrice locale d'insertion, mais a refusé de m'en parler. Je suis partagée parce que j'ai peu d'éléments”*, conclut-elle. Pour Guillaume, *“cela fait beaucoup d'indices”*. Le dossier est ajourné, un suivi social est préconisé.

La valorisation de la proximité se traduit donc au niveau des formations et des procédures. Comme les instruments de peuplement, elle a en réalité plusieurs fonctions, qui comprennent l'intégration des nouveaux agents et la normalisation de leurs pratiques. Si cette tendance à la formalisation des savoir-faire relationnels est observée dans la plupart des organismes, elle est plus ou moins aboutie selon les cas. Au sein de l'OPH de Petiteville, elle est à peine amorcée. Comme le souligne Rose, responsable du service accueil-clients, *« il n'y a pas de procédures écrites, il n'y a que des pratiques. L'apprentissage se fait sur le terrain, de vive voix, mais cela va changer avec Qualibail »*¹. Au moment de l'enquête, une demande de certification² est en effet déposée, dont l'objectif est de *« coucher sur le papier des procédures »*, *« d'apporter de la traçabilité »* en développant des indicateurs de mesure de l'activité³. Les chargés de clientèle sont concernés par la mise en place de deux documents : le premier porte sur les demandes et les attributions de logement ; le deuxième concerne le parcours résidentiel des ménages. Dans la première procédure, il est indiqué que *« lorsque le prospect arrive, le chargé de clientèle doit le recevoir dans son bureau pour faire un entretien découverte ; le client doit ensuite être recontacté sous 24h »*⁴. La dématérialisation des informations est également préconisée : *« Un compte-rendu synthétique doit être fait après chaque entretien sous informatique. Il faut arrêter de travailler avec le papier. Il faut tout marquer directement sur le logiciel, sauf les infos gênantes comme “monsieur est un dealer” ou “le couple présente des problèmes de comportements”*⁵ », explique la formatrice. *« Ce n'est pas du flicage, c'est du suivi de*

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle dans le bureau de Rose, OPH de Petiteville, 18/11/2013, 10h.

² La certification Qualibail a été créée en 2001 par trois bailleurs sociaux et est aujourd'hui largement diffusée au sein du monde HLM.

³ Journal de terrain n°14, OPH de Petiteville, 26/11/2013, 9h, formation Qualibail avec les chargés de clientèle animée par la responsable du service informatique de l'office.

⁴ D'après le document support de la formation.

⁵ Pour appuyer cette mise en garde sur ce qui peut être écrit et ce qui ne peut pas l'être, la formatrice prend l'exemple de la condamnation par la Commission nationale informations et libertés (CNIL) de plusieurs bailleurs.

l'activité », conclut-elle. Malgré ces évolutions, le niveau de formalisation des pratiques est encore assez faible et contraste avec l'institutionnalisation poussée de la politique d'attribution. Le statut de la compétence relationnelle conserve son statut ambivalent : d'un côté, elle est mise en avant par l'organisme comme un moyen d'améliorer la qualité de service ; de l'autre, elle est laissée à la discrétion des agents.



Photographie 5.3. Au sein de l'OPH de Petiteville, les demandeurs de logement sont accueillis par les chargés de clientèle dans des boxes individuels (prise par l'auteure, décembre 2013).

Document 5.4. Guide de l'entretien découverte, OPH de Miville

CONSTITUTION DES DOSSIERS D'ATTRIBUTION - GUIDE DE L'ENTRETIEN		
SITUATION FAMILIALE de toutes les personnes qui occupent le futur logement		
Objectifs : - vérifier l'adéquation entre le logement proposé et le composition familiale - évaluer les potentialités d'intégration dans différents types de résidence		
Le statut des futurs occupants		
	DOCUMENTS À DEMANDER	QUESTIONS ET POINTS PARTICULIERS
couple marié	pièce d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle) + livret de famille	
couple pacsé	pièces d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle) + affidavit ou enregistrement du PACS	
couple en union libre	pièces d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle) + livret de famille si enfants	
célibataire	pièce d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle)	
veuf(ve)	pièce d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle) + livret de famille	
divorcé e	pièce d'identité (carte d'identité ou passeport ou titre de séjour en règle) + jugement de divorce (ou livret de famille si le divorce est déjà retenu)	date du divorce ? analyse du jugement de divorce : qui a le droit de logement ? pensions alimentaires ? prestation compensatoire ? garde des enfants ? autres éventuelles ? Répartition de l'équivalent des biens ?
en instance de divorce	ONC ou convention homologuée par le Juge en cas de divorce par consentement mutuel ou autorisation de résidence séparée ou prononcé de mesures d'urgence par le Juge ou récoché d'un acte de concubinage	date de dépôt de la demande ? date de prononcé du divorce ? autres éventuelles ? Répartition de l'équivalent des biens ?

En effet, certains termes, autrefois employés pour qualifier un ménage, sont désormais prohibés : « *délinquants* », « *familles connues* », « *violences conjugales* », etc. Paris Habitat a ainsi été mis en demeure en 2012 pour avoir transmis des blocs notes contenant des informations personnelles sur les locataires à son personnel de proximité.

Document 5.5. Présentation des dossiers à la CAL, ESH de Miville

**PRESENTATION DES DOSSIERS
A LA CAL**

La présentation du dossier en tel doit permettre aux membres de la CAL d'examiner 3 candidats pour un logement.
Le Wording des dossiers doit être faite en amont de la cal.
La fiche doit être propre (ni nature ni classement sur la fiche). 1 fiche par demandeur

Trame de présentation :

- 1) Logement proposé : résidence adresse, type, étage, type de financement, logé seul ou rélogé
- 2) Présentation des 3 candidats (sans indication de classement ni ordre de priorité quelque soit le filière qui désigne)
 - Pour chaque candidat :
 - a) Etat civil, composition de la famille (sa nationalité étrangère - précision sur titre de séjour)
 - b) Emploi / Activité (cdi, cdd, demandeur d'emploi, ...) depuis la...
 - c) Ressources monétaires (salaires, allocations, pensions alimentaires reçues... charges financières pour certains fichiers)
 - d) Revenus imposables / Plafonds de ressources
 - e) Parcours logement / locataire, propriétaire, hébergé (type d'hébergement), sans domiciledepuis combien de temps/
 - f) Loyer actuel, montant du remboursement...
 - g) Accompagnement actuel et futur nature, durée, autre par intervenants
 - h) Motif de la demande
 - i) Climat de l'entretien
- 3) Calcul de la solvabilité
 - Logement proposé : loyer (montant) + charges (montant) = loyer CC (montant)
APL (montant)
Loyer résiduel (montant)
 - Taux effort, Ratio à vieir/jour/personne (montant) - max/min 0,7 - enfants de + de 14 ans 0,7 - enfant de - de 14 ans 0,5
 - Si chauffage et eau inclus dans les charges, calcul du taux effort hors charges, RAV
 - Garantie locat, locapass, pers. physique (uniquement pour étudiant non boursier de l'enseignement supérieur).
 - Avis motivé: APA, ADE, ARE
 - Si dépassement du plafond de ressources : indication du motif
- 4) Adéquation logement/candidat - Occupation de la résidence

Fin d'indication de détail, si surévaluation sur la fiche mais calcul de la solvabilité tenant de ces éléments et information à la CAL. La présentation doit être claire et précise pour permettre à la CAL de prendre sagement des décisions.
La CAL se compose de représentants internes et externes, l'exposé doit rester professionnel et

Document 5.6. Texte de présentation pour la commission d'attribution du 18/12/2013 (Xavier, ESH de Miville)

PRESENTATION CAL

Le logement
Résidence: [redacted] proche des commerces et des transports en communs.
Un appartement T3 de 71 m2 avec un box en sous-sol et un balcon.
Chauffage individuel au gaz
Loyer de 549,84 € CC eau gaz et électricité restant à la charge du locataire.
Actuellement pas assez de mail pour émettre un avis sur l'occupation.

Candidat
Mme [redacted] 50 ans, avec un fils de 17 ans, [redacted] en internat à [redacted] la semaine en lycée Professionnel une fille de 13 ans, [redacted] scolarisée à [redacted]

Elle loge avec ses 2 enfants chez un de ses fils aînés depuis le 01/sep/12 dans un T3 [redacted] (côté à côté) malgré qu'il soit déjà avec sa femme et son fils dans un T3.

De avril à sept elle a logé chez sa fille aînée à [redacted] mais là encore l'exigence de logement et la sur occupation ne lui a pas permis de rester.

Au préalable elle a été locataire pendant une dizaine d'année à [redacted] au sein [redacted] dans un grand T5 avec ses 5 enfants. Le départ progressif de ses enfants et des problèmes de santé entraînant une baisse de ses revenus elle a commencé à ressentir des difficultés financières et à préférer quitter son logement avec une situation saine.
Contact pris avec [redacted] elle n'a pas de dette de loyer et n'a pas connu de trouble de voisinage.

Actuellement au chômage sans indemnités elle touche le RSA de 392
Allocations familiales de 127
Pensions alimentaires de 360

Elle n'a pas de voiture d'où la nécessité de la proximité des transports en communs.
Pas de plan de surendettement ni de crédit.

Le dépôt de garantie sera financé par sa mère.

Elle n'a pas reçu son avis d'imposition 2012 car elle a déposé en retard sa déclaration mais après contact avec leurs services j'ai un mail des impôts de [redacted] attestant de son dépôt de déclaration (copie de la déclaration jointe au dossier) (335+1930 +RSA 790)

Le climat de l'entretien ainsi que de la visite sur site se sont déroulés dans un excellent climat.

APL 397.76 € I.R. 152.08 Tx d'effort 21.32% RAV 8.36 ARE (financier)

2) La mise en catégories des situations

Les chargés de clientèle et les attachés commerciaux se livrent à un même travail de qualification et de catégorisation des demandes, qui fait émerger des critères de tri et de sélection forgés dans la pratique. La décision d'attribution comporte une part irréductible de subjectivité, immiscée entre la reconnaissance de la singularité de chaque cas et la possibilité de le relier à une ou plusieurs catégories d'appartenance. Ces opérations ont pour but de distinguer les sujets les uns des autres afin de faire d'eux des objets de traitement institutionnel spécifique, en l'occurrence leur attribuer le « bon » logement au « bon » endroit¹. Elles sont conduites au guichet à partir des indices recueillis lors des interactions avec le client (a). Les raisonnements déductifs qui les sous-tendent sont arrimés à des catégories normatives et des stéréotypes (b). Lestés par l'expérience, ceux-ci sont souvent présentés sur le mode de l'évidence (c). Ils nourrissent des discours et des représentations qui classent et hiérarchisent les populations-cibles².

a) Enquête, instinct et déduction

« La politique, c'est que s'il y a un doute, on ajourne. L'ajournement, ce n'est pas une fin de non-recevoir. On veut juste éviter de faire entrer des gens qui vont mettre le bazar dans l'immeuble et le quartier. C'est comme dans le recrutement. On n'est jamais sûr, mais on essaie d'avoir un faisceau d'indications » (*Journal de terrain n°11, Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, réunion de service, 10/12/2013, 8h30*).

La qualification est une étape cruciale du processus d'attribution : elle consiste à préciser les dossiers pour étiqueter les demandeurs et mobiliser la règle qui s'applique. Elle se fonde, tout d'abord, sur les informations contenues dans le formulaire de demande de logement et sur les pièces administratives qui l'accompagnent³. Depuis la mise en place du dossier CERFA, en octobre 2010⁴, les informations disponibles ont été considérablement réduites : des catégories administratives ont été simplifiées ou supprimées. La nationalité, par exemple, n'est plus demandée au-delà des trois catégories « Française », « Union européenne » et « Hors Union européenne »⁵. Le lieu de naissance, la date d'arrivée en France, le numéro de la carte de résident, le numéro de sécurité sociale, la police d'assurance du précédent logement, les coordonnées de l'assistante sociale, les emprunts et les crédits du ménage ne sont plus renseignés (document 5.7). Les formulaires ne comportent plus de photo d'identité. Les pièces

¹ FOUCAULT M., *Dits et Écrits, 1954-1988*, Gallimard, Paris, 1994.

² EYMARD-DUVERNAY F. et E. MARCHAL, *Façons de recruter : le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997 ; MAINSANT G., « L'État en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *op. cit.*

³ Cf. annexe 12 de la thèse.

⁴ Arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

⁵ Cf. document 3.4, chapitre 3, section A, 3, b de la thèse.

obligatoires pour l’instruction sont redéfinies. Le principe est que chaque information contenue dans le formulaire doit être étayée par un document administratif. Le demandeur de logement doit ainsi apporter une photocopie de sa carte d’identité ou de son titre de séjour pour justifier son identité. Il est tenu de fournir une photocopie de son livret de famille, de son certificat de PACS, d’une attestation de séparation ou d’un certificat de grossesse pour rendre compte de sa situation familiale. Le dernier avis d’imposition est demandé pour appuyer sa déclaration de ressources. Le bailleur peut également solliciter le candidat pour des pièces attestant d’une expulsion, d’un arrêté de péril ou d’un arrêté d’insalubrité, mais celui-ci n’est pas obligé de lui fournir. Au bout du compte, les chargés de gestion locative ont le sentiment de travailler principalement sur du « *déclaratif* », c’est-à-dire sur ce que les demandeurs acceptent de leur dire en plus des informations administratives contenues dans le formulaire. « *Il y a de moins en moins de papiers au niveau de la demande. Donc pour la présélection, vous avez la carte d’identité et c’est que du déclaratif ; je ne vois pas comment on peut juger une famille sur ça* », indique une enquêtrice¹. Pour les chargés de clientèle et les attachés commerciaux, le déclaratif est une source d’incertitude qui génère du risque. La qualification et la catégorisation des dossiers doivent permettre d’en diminuer la portée. D’après les travaux de psychologie sociale, ces opérations ont en effet pour but de « donner du sens à l’environnement et de le rendre plus prévisible »². Catégoriser est un moyen d’anticiper les réalités qui ne se donnent pas à voir immédiatement.

Document 5.7. Ancien dossier de demande de logement, ESH de Miville

Ci-dessous l’extrait d’un ancien formulaire de demande de logement déposé en 1995 auprès de l’ESH de Miville. Comme indiqué précédemment, la nationalité, le lieu de naissance, la date d’arrivée en France, le numéro de la carte de résidence, la date de délivrance de cette carte et la durée de sa validité étaient des informations requises par le bailleur. Elles sont aujourd’hui supprimées.

ENQUÊTE EN VUE DE L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT LOCATIF AIDE

RSB 2000 2 3

FSL 2000 2000

Rue de la République le 2.2.95

C.T. de la 1.3.95

Proposition au bailleur de :

IDENTIFICATION DES PERSONNES

CHEF DE FAMILLE

NOM - PRÉNOM

DATE DE NAISSANCE

à : Alep Département/Pays : Syrie

NATIONALITÉ :

Française

Étrangère : Syrienne

date d'arrivée en France : 11/87

Carte de résident : N° délivrée le : 5.1.89

Valable du : au 4.1.99

Nombre de personnes : 1

24051964

¹ Entretien avec Jeannine, chargée de gestion locative, agence B4, ESH de Grandeville, 22/03/2011.

² LÉGAL J.-B. et S. DELOUVÉE, *Stéréotypes, préjugés et discriminations*, Dunod, 2008. Voir également sur les logiques de recrutement : EYMARD-DUVERNAY F. et E. MARCHAL, *Façons de recruter, op. cit.*

Le raisonnement qui sous-tend le travail de qualification et de catégorisation des demandes repose sur un savoir de type indiciaire. Théorisé par l'historien contemporain Carlo Ginzburg, le paradigme de l'indice renvoie à une forme particulière de connaissance et d'action, qui se déploie en contexte d'incertitude et repose sur des méthodes de déduction distinctes de celles qui fondent le raisonnement scientifique. C'est l'idée que « des traces parfois infinitésimales permettent d'appréhender une réalité plus profonde, qu'il serait impossible de saisir par d'autres moyens »¹. Pour C. Ginzburg, le raisonnement indiciaire n'est pas éloigné du modèle de la sémiotique médicale : dans les deux cas, il s'agit d'établir un diagnostic à partir de symptômes qui échappent à l'observation directe et qui sont parfois jugés insignifiants par le profane. Sur ce point, il rejoint Andrew Abbott pour qui le travail professionnel comporte trois dimensions : le diagnostic, le traitement et l'inférence². Le diagnostic consiste à classer un problème à partir d'un faisceau d'indices qu'il donne à voir. Le traitement désigne, ensuite, les actions développées pour résoudre le problème. L'inférence, enfin, renvoie à la manière dont les acteurs raisonnent sur un problème. Elle prend place entre les deux composantes précédentes et les relie. En matière d'attribution, les agents cherchent à prédire les comportements des futurs locataires afin de placer la « bonne » personne au « bon » endroit et de limiter les risques locatifs. La rencontre bureaucratique est le principal support du diagnostic. L'entretien découverte, anciennement nommé « *enquête* », se structure autour des catégories administratives du formulaire CERFA. Comme le montrent les exemples précédents³, l'agent revient successivement, pendant l'entretien, sur l'identité du demandeur, sa situation familiale, ses ressources, son parcours résidentiel et les caractéristiques du logement recherché. Chaque thématique suscite alors son lot de questions. Les réponses sont prises en note par l'agent dans une fiche souvent préétablie par l'organisme (document 5.8).

¹ GINZBURG C., « Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice », *Le Débat*, 1980, vol. 6, n° 6, p. 9.

² ABBOTT A., *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, *op. cit.*

³ Cf. section A du chapitre.

Document 5.8. Trame de l'entretien découverte, OPH de Miville

Ci-dessous, le document utilisé par Yvette pendant l'entretien découverte : il est rempli au fur et à mesure du face-à-face avec le candidat.

CANDIDAT(S) :		La	
Région :		:	
Requ(e) par :			
Situation Familiale :		Rattachement social :	
<input type="checkbox"/> Marié(e) / Pacsé(e)	<input type="checkbox"/> Union libre Non :	adresse :	
<input type="checkbox"/> Célibataire	<input type="checkbox"/> Veuf (ve)	:	
<input type="checkbox"/> Divorcé(e)	<input type="checkbox"/> Séparé(e)		
Nombre d'enfants :		Tuteur ou curateur :	
Année de naissance :			
Autre(s) personne(s) vivant au foyer :		Garant du tiers :	
Situation Professionnelle :		P.L. :	
M. :		<input type="checkbox"/> Débit de garantie	
N° :		<input type="checkbox"/> * Loyer	
Autre :		<input type="checkbox"/> Débit (métrés)	
Situation Financière :		Incapacité :	
Ri & rpe :		<input type="checkbox"/> Débit de garantie	
Préfin :		<input type="checkbox"/> Garantie de paiement des loyers	
Revenus immobiliers :		Séjour :	
		Enlèvement automatique :	
Dettes / Crédits :			
Ressources disponibles :		reste à vivre / par / jour :	
Truc d'effort avec APL :			
Reste à vivre mensuel :			
Logement actuel déduit :		Logement proposé :	
Motif si mutation :		Mère d'attribution :	
Adresse :		Adresse :	
Belleur : ..		N° titre :	
Type :		Type :	
Loyer :		Loyer :	
Loyer + charges :		Loyer + charges :	
APL :		APL calculée :	
Résultat :		Résultat :	
C.A.L. du :		<input type="checkbox"/> Accord	
Dossier n° :		<input type="checkbox"/> Refus / Motif :	
		<input type="checkbox"/> Report / Motif :	

À un premier niveau, l'examen des pièces obligatoires permet de repérer d'éventuelles incohérences dans le dossier. Régine, attachée commerciale à Miville, raconte ainsi comment la lecture croisée des papiers peut mettre à jour des éléments qui alertent sur la sincérité du demandeur. Tous les agents HLM disent avoir déjà fait l'expérience de dettes cachées ou de documents falsifiés : une fausse déclaration d'entreprise, de fausses fiches de paie avec une adresse modifiée ou un faux certificat médical pour justifier d'une demande de dérogation¹.

¹ Sur le développement du contrôle et des dispositifs de surveillance dans les politiques sociales, voir notamment DUBOIS V. et D. DULONG, « Les ruses de la raison juridique : le contrôle sur place des bénéficiaires de prestations familiales », *Recherches et prévisions*, 2003, vol. 73, n° 1, p. 53-64 ; DUBOIS V., « Le paradoxe du contrôleur: Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009, n° 178, n° 3, p. 28-49.

L'extrait d'entretien suivant souligne la dimension inquisitrice de l'entretien qui, malgré un glissement de catégories, demeure à bien des égards une enquête sur le demandeur.

« Des fois, tu as des gens qui arrivent, ils viennent avec tout un paquet de papiers. Ils ne savent pas quoi te donner, donc c'est à toi de trier dans leurs trucs. Tu as des gens qui ne répondent pas franchement, donc tu vois bien que, ben s'ils ne répondent pas franchement, c'est qu'ils nous cachent quelque chose donc c'est à toi de creuser quoi, en fonction de certaines questions. De creuser et de voir, et de vérifier les papiers, parce que quand tu vois que pour chaque papier tu as une adresse différente, chez quelqu'un, ça veut dire qu'il bouge beaucoup, pour quelles raisons ? Donc c'est à toi de faire en fonction de tout ce que tu vois sur les bulletins de salaire, des saisies, des choses comme ça. S'il te dit que lui, il n'a pas de crédit mais que tu vois qu'il a une saisie sur salaire, tu te dis que... Il y a peut-être quelque chose. Maintenant, on demande systématiquement s'il y a un dossier de surendettement, mais ça c'est sur du déclaratif, les gens ne sont pas obligés de te dire qu'ils ont un dossier de surendettement...

Donc s'il ne te dit rien, tu ne peux pas savoir...

Ah bah tu ne peux pas deviner sauf que si tu appelles le propriétaire. On appelle systématiquement les propriétaires. Suivant ce que le propriétaire va te dire, qu'ils ont tout le temps des difficultés à payer, des choses comme ça, ça nous permet de nous alerter et de creuser un peu plus » (Régine, attachée commerciale, ESH de Miville, agence D2, 14/01/2013).

L'entretien avec le client permet de saisir le « *faisceau d'indications* » nécessaires pour mieux cerner la personnalité du candidat et informer des dimensions moins visibles de son dossier : sa motivation, le bon paiement des loyers, le comportement dans le logement. « *Tu vois les gens hein. Tu vois si c'est une famille de bordéliques qui pose des soucis déjà dans tous les autres offices ou si c'est quelqu'un qui est calme. Tu peux quand même cibler les gens* », explique ainsi Emma, chargée de clientèle à Petiteville¹. Conduits sur le mode du dévoilement, ces entretiens passent par une immixtion dans l'espace privé du demandeur. L'obtention du logement est, de ce point de vue, une épreuve sociale qui appelle des compétences particulières de la part de demandeur. C'est aussi une épreuve de qualification : en contexte d'incertitude, le gestionnaire cherche à affecter un niveau de risque à la candidature, en fonction duquel le logement sera ou non attribué, à tel endroit plutôt qu'à tel autre².

Plusieurs indices attirent particulièrement l'attention des agents. Le fait de répondre rapidement à une proposition de logement, de se montrer ponctuel au rendez-vous d'instruction du dossier ou d'apporter du premier coup toutes les pièces demandées est valorisé : « *Ça veut dire que la personne est vraiment demandeur* »³ ; « *Tu vois ceux qui veulent vraiment s'en sortir* »⁴, commentent deux enquêtés. La bonne volonté administrative est ici interprétée

¹ Entretien avec Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013.

² Le concept d'épreuve est ici entendu au sens de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (BOLTANSKI L. et L. THÉVENOT, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991).

³ Entretien avec Régine, attachée commerciale, ESH de Miville, agence D2, 14/01/2013.

⁴ Entretien avec Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 21/11/2013.

comme une marque de bonne volonté sociale¹ : il est attendu des demandeurs qu'ils fassent preuve de docilité et adoptent une pratique conforme aux attentes de l'institution². Le fait de relancer un agent peut aussi être une tactique payante. Si elle suscite chez certains agents de l'agacement, elle peut aussi être perçue comme le signe d'une grande motivation : « *Quand t'es dans une situation, que t'es en galère, si tu veux t'en sortir, tu ne lâches pas l'affaire hein, il n'y a pas à être attentiste... Tu prends les choses en main quand même à minimum... Donc je me cale par rapport à ça* », analyse Maxime³ ; « *À partir du moment où ils te relancent, tu sais qu'ils sont toujours dans la course* », confirme Samia⁴. Cette formule, « *être toujours dans la course* », illustre l'idée de mise à l'épreuve associée à l'attribution. Dans ces exemples, le « bon » demandeur est en effet celui qui déploie des tactiques : autrement dit, en se montrant stratège vis-à-vis de l'institution, il répond à ses attentes ; celui qui, au contraire, fait confiance au fonctionnement bureaucratique est perçu comme un attentiste.

La présentation de soi lors de l'entretien, la façon de parler, la manière de se tenir, le ton employé, l'attitude des enfants pendant la visite ou la gestion des papiers sont également examinés par les professionnels du logement social. Ils sont interprétés comme des signes du comportement futur du candidat. Ainsi, prendre soin de ses papiers est reçu positivement comme une marque d'autonomie et de sérieux, trait caractéristique des « bons » payeurs : « *les gens "carrés" font passer leur loyer avant tout* », explique Emma⁵. À l'inverse, le fait de « *ne pas tenir ses enfants* » est un indice négatif. Une « *petite voix* », un « *ton mielleux* » ou le fait de ne pas regarder l'agent dans les yeux pendant l'entretien peut aussi sembler louche⁶.

« *Quand tu dis que tu poses les bonnes questions ?*

Les bonnes questions, c'est leur demander s'ils ont des dettes. Tu vois tout de suite leurs réponses, tu vois tout de suite leurs attitudes, et suivant leurs attitudes, tu sais s'il faut creuser ou pas. Après c'est au *feeling*.

C'est par exemple, les personnes qui sont hésitantes... ?

Oui ! Et puis le regard. Tu en as qui baissent les yeux quand ils te répondent. Ça tu sais bien que ce n'est pas bon » (Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013).

Le rapport au corps, l'apparence physique et vestimentaire jouent un rôle important : sentir mauvais, paraître négligé ou se présenter dans un état supposé d'ébriété pèsent fortement au moment de l'attribution : « *Même si le dossier est très bien, la personne peut avoir un look qui*

¹ Cette façon de se forger une opinion sur les qualités morales de la personne reçue n'est pas spécifique aux agents du logement social. Voir par exemple : PERRIN-HEREDIA A., « La mise en ordre de l'économie domestique. Accompagnement budgétaire et étiquetage de la déviance économique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, n° 2, p. 322.

² DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit., p. 70-77.

³ Entretien avec Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

⁴ Entretien avec Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/2013.

⁵ Entretien avec Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

⁶ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Sébastien après un entretien découverte avec une jeune femme, OPH de Petiteville, 21/11/2013, 14h30.

ne sera pas accepté dans une entrée, et il faut en tenir compte ! », explique la responsable du service accueil-clientèle de Petiteville¹. L'extrait suivant de mon journal de terrain en fournit un exemple. Julie est attachée commerciale à Miville. En commission d'attribution, elle expose la situation de monsieur L* reçu quelques jours plus tôt en entretien. Le candidat présente des ressources plus élevées que la majorité des demandeurs (près de 2 000 euros par mois) mais arbore un « *look de SDF* » et semble alcoolisé. À l'issue de sa rencontre avec lui, Julie penche pour un entretien complémentaire : « *Je ne veux pas prendre la responsabilité de me prononcer ; je ne me sens pas à même de le faire compte tenu de la complexité de la situation. C'est un endroit calme où il n'y a pas de troubles, je ne vais pas donner d'avis* »². Pourtant, les délibérations de la commission ont directement conduit à un ajournement. Les administrateurs ont estimé que le candidat nécessitait un accompagnement social pour accéder au logement social et que la proposition faite ne lui correspondait pas. Ils craignaient surtout que monsieur L* n'effraie les locataires en place, retraités pour la plupart. Dans cet exemple, l'apparence et l'odeur d'alcool ont été appréhendées comme le reflet de difficultés sociales. Elles se sont révélées déterminantes dans la décision de la commission, au-delà des caractéristiques financières du candidat et de sa situation professionnelle.

Journal de terrain n°9, observation d'une commission d'attribution de logement, ESH de Miville, 08/01/2013, 13h30.

Julie expose la situation de monsieur L* en suivant la trame de présentation de l'organisme : « *monsieur est positionné par la direction de l'habitat social sur un logement de type 3 au [adresse du logement]. Il est célibataire. Il a deux filles dont il a perdu la garde en novembre. Il travaille en CDD chez Randstad [une entreprise d'intérim]. Son salaire moyen est de 1 900 euros. Il est logé à titre gratuit dans des squats, chez des amis, etc. Il a été locataire HLM par le 1%, mais il est à la rue depuis un an. Le climat de l'entretien : il est venu alcoolisé, il y avait des odeurs d'alcool, et il doit sans doute prendre d'autres substances...* ». Rozenn, la responsable des attachés commerciaux, félicite Julie pour avoir aussi bien creusé la situation : « *Vous allez devenir des pros !* », lance-t-elle. L'agent poursuit : « *J'ai été jusqu'au bout, j'ai demandé à la gestionnaire de site pour le peuplement : c'est une résidence calme, très âgée avec des personnes un peu rigides* ». « *Oui, mais il n'y a pas de troubles ! Pour une fois ! Il gagne 1 900 euros, c'est étonnant...* », questionne Rozenn. « *Oui, on s'est posé la question à ce sujet-là...* », répond Julie, avant de revenir sur son ressenti au moment de l'entretien, sur l'interdiction qui a été prononcée pour que ce monsieur voit ses filles et l'état d'ébriété dans lequel il s'est présenté. Ce moment marque un tournant dans la délibération et précipite la conclusion : « *Compte tenu de son parcours d'errance, on va plutôt opter pour un bail glissant. On l'ajourne et on l'oriente vers un travailleur social* », dit Rozenn, avant d'annoncer le dossier suivant.

La tenue vestimentaire peut éveiller des soupçons quant à l'honnêteté du demandeur. Dans l'extrait ci-dessous, ce n'est pas l'apparence négligée de la personne qui rend l'agent

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, OPH de Petiteville, 19/11/2013, après-midi.

² Journal de terrain n°8, constitution du dossier de monsieur L* dans le bureau de Julie, agence D1, ESH de Miville, 07/01/2013, 16h.

suspicieux, mais au contraire le fait qu'elle soit très apprêtée. Le décalage entre la situation sociale de la cliente et sa tenue crée de la défiance chez le chargé de clientèle.

Journal de terrain n°11, OPH de Petiteville, entretien découverte avec Sébastien, chargé de clientèle, 21/11/2013, 15h30.

Une dame apprêtée et maquillée entre dans le bureau de Sébastien.

Madame : Je viens vous voir parce que j'ai l'impression que l'on ne s'occupe pas de moi.

Sébastien : C'est parce qu'on n'a pas grand-chose en ce moment dans le quartier que vous voulez. Je peux vous proposer du J* [*nom d'un quartier situé en zone urbaine sensible*].

Madame : Non, ça fera trop loin. Je travaille à côté du petit Casino.

Sébastien : J'ai un logement à S* sinon [*nom d'un quartier résidentiel plutôt attractif*]. C'est 500 euros hors charges, chauffage gaz individuel.

Madame : Ok, je vais regarder.

Sébastien : Vous habitez à [*nom de l'ESH de Petiteville*] ?

Madame : Oui, j'ai fait une demande chez eux aussi, mais je n'ai rien eu pour l'instant.

Sébastien récupère les papiers administratifs de madame relatifs à ses ressources et à son commerce de cosmétiques. Elle explique avoir commencé son activité en avril 2013 et ne pas encore réussi à dégager de revenus. Sébastien la positionne sur S. Au moment même où elle quitte son bureau, le chargé de clientèle lance sur un ton sarcastique : "ce sac Prada... C'est bizarre cette demande ! Avec son sac Prada, avec ses boucles de marque, tous ses bijoux et tout, elle est au RSA... Avec son activité, elle n'arrive pas à se dégager un salaire... Au bout d'un moment, il va falloir qu'elle paye son loyer. Et tu vois que ce sac Prada, c'est un vrai. C'est un vrai. Donc du coup, après, comment elle fait pour payer tout ça ? "*

Comme pour d'autres politiques publiques¹, le demandeur de logement est placé dans l'obligation de « se raconter pour justifier sa position »². Cette « injonction biographique »³ s'inscrit plus largement dans le paradigme « d'autonomisation des assistés » qui traverse les politiques sociales⁴. Elle se focalise ici sur la situation familiale du candidat, sa trajectoire professionnelle et son parcours résidentiel. Les parcours jugés chaotiques de personnes hébergées qui n'ont jamais été locataires auparavant, suscitent d'emblée de la vigilance. Les interactions se déroulent dans un contexte de suspicion *a priori*. Et si le fait de délivrer spontanément et sans réticence des informations jugées gênantes comme un surendettement (crédits à la consommation, dossier Banque de France) ou une peine de prison est valorisé, les silences et les hésitations sont au contraire interprétés comme des formes de dissimulation ou

¹ À propos du RMI, Robert Castel décrit une situation assez proche : « Le demandeur n'a rien à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de "construire un projet", de définir un "contrat d'insertion". Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit » (CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*, p. 473).

² FASSIN D., « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, vol. 55, n° 5, p. 955-981.

³ Expression empruntée à ASTIER I. et N. DUVOUX (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; DUVOUX N., « L'injonction biographique dans les politiques sociales », *Informations sociales*, 2010, n° 156, n° 6, p. 114-122.

⁴ DUVOUX N., *Le nouvel âge de la solidarité : pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil, 2012 ; CHELLE E., *Gouverner les pauvres, op. cit.*

des tactiques pour contourner le système¹. Plus généralement, c'est la posture du client qui est scrutée.

« Qu'est-ce que tu regardes après le parcours résidentiel ?

L'attitude du mec, s'il bouge beaucoup, s'il est un peu stressé enfin... Ça c'est des trucs que je regarde. Ça, c'est la PNL. La position neurolinguistique. On apprend ça dans le commerce, pour voir un petit peu le type de personne que tu as devant toi » (Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013).

Les agents HLM cherchent ainsi à débusquer et à piéger les tricheurs : *« Il faut les faire parler et les amener à dire la vérité, surtout avec les clients d'aujourd'hui »*². Pour cela, ils utilisent souvent le registre de la conversation anodine pour mettre à l'aise le demandeur et faire en sorte qu'il « lâche » des informations sur son activité ou sa vie familiale. Dans l'extrait ci-dessous, Maxime adopte cette tactique face à monsieur D*. Il prend un ton bienveillant et empathique dans l'interaction. Plusieurs éléments le font porter douter de la situation, en particulier le fait que le candidat ne puisse plus voir sa fille ou qu'il demande à habiter dans une zone urbaine sensible alors qu'il bénéficie d'un emploi en CDI. Après l'entretien, Maxime m'explique qu'il a voulu savoir *« ce qu'il avait dans le ventre »* et s'*« il allait lâcher le morceau »*.

Journal de terrain n°11, OPH de Petiteville, entretien découverte avec Maxime, chargé de clientèle, 20/11/2013, 10h.

« Maxime : Alors dites moi tout ?

Monsieur : Je suis tout seul. J'ai une fille mais elle ne me connaît pas... J'attends la décision du tribunal...

Maxime : Comment ça se passe avec la maman ?

Monsieur : Très mal. Elle ne veut pas que je la voie. [Il fait le récit de son histoire familiale. Maxime se montre très à l'écoute. Il enchaîne avec des questions portant sur la situation professionnelle et les ressources du demandeur].

Maxime : Vous travaillez depuis combien de temps ?

Monsieur : Ah depuis toujours. Ça doit faire 16 ans.

Maxime : Et vous voulez rester au [nom d'un quartier sensible de Petiteville] ? Avec votre situation, vous pouvez espérer mieux.

Monsieur : Oh ça va, c'est une réputation ».

Monsieur D sort du bureau de Maxime. Ce dernier me donne ses impressions sur l'entretien : « Pas trop de commentaires hein... Il est perché ce mec... Je n'ai pas creusé plus, mais je voulais savoir un peu ce qu'il a dans le ventre quoi, mais il a pas lâché le morceau ».*

¹ Les demandeurs disposent de nombreux répertoires d'action pour accéder au logement social : l'usage de faux en fait partie. Cette capacité de contournement est cependant inégalement répartie entre eux. Elle varie en fonction des propriétés sociales des individus et des ressources dont ils disposent (culturelles, économiques, sociales). Les acteurs institutionnels cherchent, par ailleurs, à anticiper ces comportements en instaurant des filières de dérogation. C'est le cas notamment à Miville où les candidats au logement ne sont pas supposés choisir leurs futurs quartiers de résidence, mais peuvent déposer une demande de dérogation auprès d'une commission spécifique en charge de détecter les stratagèmes des demandeurs et de piéger les tricheurs. L'enquête montre que les dynamiques relationnelles entre gouvernés et gouvernants sont complémentaires (et non contraires), c'est-à-dire que ceux qui disposent des ressources suffisantes pour faire valoir leur choix résidentiel sont également ceux auxquels les acteurs institutionnels offrent la possibilité de choisir. En bref, les « bons » candidats sont souvent ceux qui connaissent le mieux le fonctionnement du système HLM et sont en mesure de le contourner.

² Entretien avec Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

L'instinct est présenté par les agents comme une compétence à part entière du métier¹. Acquis avec l'ancienneté, il distingue les agents expérimentés des jeunes recrues.

« C'est à force. Franchement, ça, ça s'apprend. Je veux dire... En arrivant ici, j'étais bisounours : "tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil, tout le monde il paie" et puis c'est à force de voir des dossiers, de recevoir des gens que tu apprends à poser les bonnes questions, tu apprends à... Tu as certaines adresses qui vont te parler. Je ne sais pas, c'est plein de petits éléments. Après tu arrives à savoir quand les gens tu les as en face qu'ils sont sûrs d'eux ou les gens qui tâtonnent un peu, tu creuses, tu creuses et ils se contredisent. Bon tu sais qu'il y a un souci. Tu recrées, tu trouves une dette. Souvent, quand on a des doutes, au final on arrive toujours à trouver le... C'est toujours justifié hein quand on ne le sent pas. Donc ouais peut-être qu'à force de traiter quand même un sacré paquet de dossiers, on choppe un petit peu un instinct, on a un petit peu de flair pour... De flair pour tout ça » (Emma, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 10/12/2013).

Pour compléter les informations recueillies pendant l'entretien, les agents appellent souvent les anciens bailleurs pour vérifier que le candidat a toujours bien payé son loyer, qu'il n'a pas contracté de dette ou causé de trouble de voisinage. Si ces déclarations n'ont aucune valeur de vérité (aux dires des professionnels, il n'est pas rare que l'ancien bailleur mente pour se débarrasser d'un « mauvais » locataire²), elles contribuent néanmoins à rassurer l'agent. Plus rarement, ce dernier appelle l'employeur pour vérifier la validité des bulletins de paie et du contrat de travail. En interne, des blocs-notes sont utilisés pour retracer les impressions des *street-level bureaucrats*. Les possibilités offertes par le logiciel sont toutefois limitées, certains éléments devant être dits mais ne pouvant être écrits. Les agents recourent alors aux post-its pour communiquer entre eux. Sur un mot glissé dans un dossier par l'agent d'accueil, on lit ainsi : « *Attention dossier délicat (déjà ajourné) plusieurs CAL : bière, manche, chiens. Me demander si besoin* »³. Les gardiens d'immeuble, les techniciens et les médiateurs peuvent aussi être sollicités, soit parce qu'ils connaissent les familles – « *Il y a des noms qu'on n'oublie pas et c'est super difficile de les reloger après ! Ou alors on doit les mettre sur des adresses moyennes pour qu'il fasse leurs preuves* »⁴ – soit parce qu'ils organisent les visites de logement et font remonter leurs impressions auprès du chargé de clientèle – « *Des fois, parce qu'ils ont été agressifs avec l'agent de proximité... Ils nous préviennent !* »⁵. L'enquête menée par les agents HLM dépasse donc le seul périmètre du logement. Elle mêle affects, expériences personnelles et considérations administratives. Elle produit des jugements et alimente des discours sur les

¹ VALLI M., H. MARTIN, et E. HERTZ, « Le "feeling" des agents de l'État providence », *Ethnologie française*, 2002, vol. 32, n° 2, p. 221-231 ; ZUNIGO X., « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 2, n° 70, p. 115-131.

² « *Des fois, ils arrivent, ben ils sont tous gentils, tous mignons et des fois ben ils foutent le bordel, mais ça on ne peut pas savoir, et puis si t'appelles l'ancien bailleur, il ne va pas te dire qu'il fout le bordel parce qu'il veut s'en débarrasser. Il y a ça aussi, donc après... Ça arrive qu'on sache parce qu'il y en a des fois qui sont honnêtes et qui nous le disent, mais pas tout le monde !* » (Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012).

³ Journal de terrain n°12, OPH de Petiteville, 11/12/2013, après-midi.

⁴ Journal de terrain n°11, OPH de Petiteville, 21/12/2013, matin.

⁵ Entretien avec Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012.

candidats, centrés sur leurs façons d’habiter et de se comporter. L’association qui est faite entre les caractéristiques individuelles et les modes de vie renvoie à ce qu’A. Abbott appelle l’inférence. Le contenu et l’origine de ces catégories normatives sont analysés dans les deux sous-sections qui suivent.

b) Juger la normalité : les stéréotypes au guichet

La construction sociale du client se fonde sur des jugements, des raccourcis et des stéréotypes, qui s’appuient sur des attributs de classe, de race et de genre faisant émerger des catégories pratiques. Comme les consignes de peuplement élaborées par les équipes de direction, ces catégories ont pour but de classer, hiérarchiser et ordonner les individus. Elles se structurent autour de deux pôles opposés, le « bon » candidat et le « mauvais » candidat. Le « bon » candidat se distingue par sa qualité de « bon » payeur, sa capacité à habiter le logement et à s’intégrer dans son environnement. Il s’inscrit dans une norme à la fois familiale (couple marié avec un nombre moyen d’enfants), professionnelle (emploi, revenus réguliers) et dans sa manière d’habiter¹. Les acteurs institutionnels prennent ainsi l’habit du « juge de normalité »². Ils élaborent et imposent les catégories à partir desquelles les comportements sont estimés légitimes ou illégitimes, normaux ou anormaux³. Les agents eux-mêmes utilisent les termes de « normalité », de « familles classiques » (Xavier) ou de « candidat standard » (Laurie⁴) quand ils évoquent les clients. Ce rapport à la norme est situé dans l’espace de la morale⁵. Il est saisi lors des face-à-face et a des conséquences sur le déroulement de l’entretien. Pour les situations qui s’en distancient, qui sont jugées complexes et problématiques sur le papier – par exemple, une personne au RSA, un sortant de foyer ou une famille nombreuse – l’agent creuse davantage le dossier.

« C’est vrai que je vais moins creuser quand je sens qu’il va moins y avoir des problèmes, qu’on est dans... Je ne vais pas dire une normalité, je vais dire un stéréotype, voilà de familles classiques et de parcours professionnels classiques, ben on n’a pas besoin... Il n’y a pas d’autres questions à poser » (Xavier, attaché commercial, ESH de Miville, agence D1, 09/01/2013).

Le « traçage des frontières »⁶ entre les « bons » et les « mauvais » candidats s’appuie sur des formes ordinaires de perception des hiérarchies sociales. Il renvoie à la manière dont les professionnels infèrent des modes de vie aux individus qu’ils reçoivent et aux groupes auxquels

¹ SALA PALA V., « 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*, op. cit., p. 88.

² FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 311-312.

³ DARLEY M., « Le pouvoir de la norme », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 229-239.

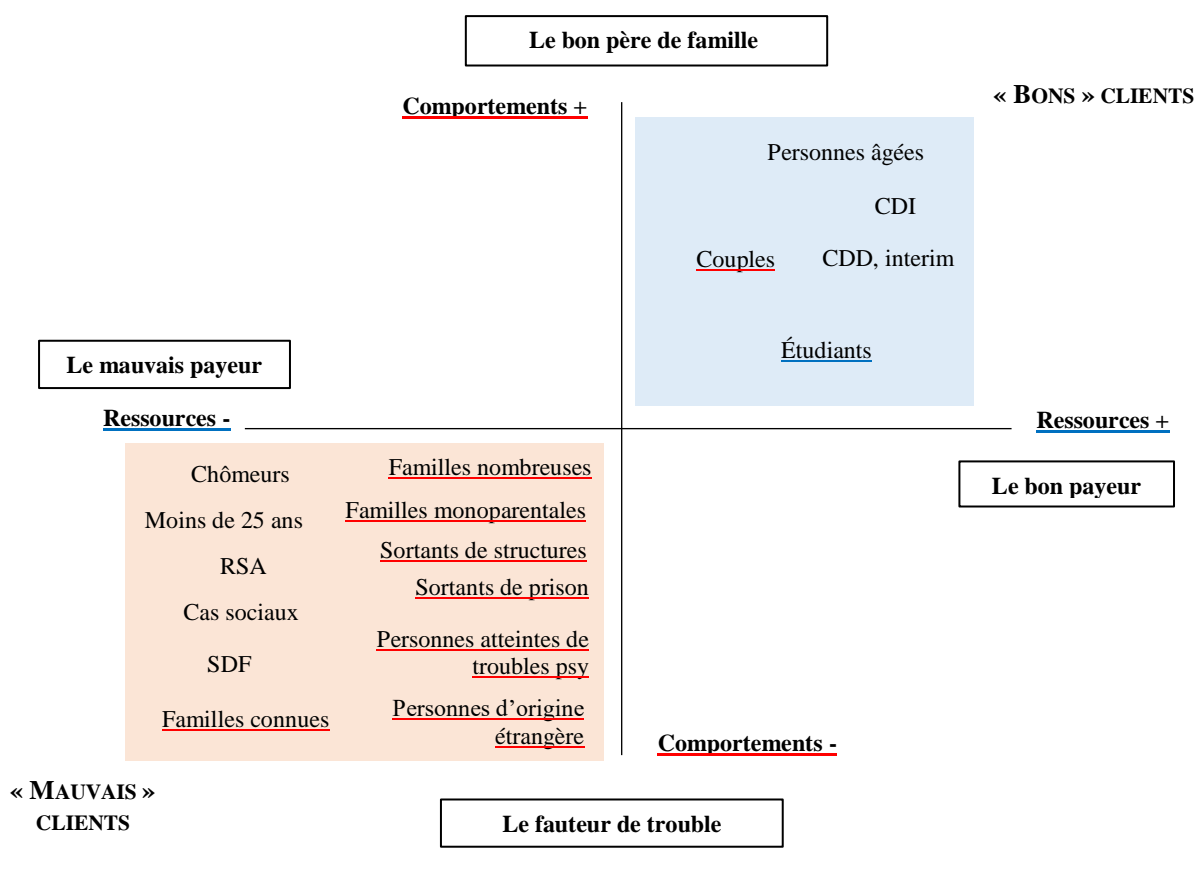
⁴ Entretien avec Laurie, attachée commerciale, agence D3, ESH de Miville, 13/01/2013.

⁵ Rémi Lenoir parle notamment de « morale familiale » : LENOIR R., *Généalogie de la morale familiale*, Seuil, Paris, 2003.

⁶ LAMONT M. et V. MOLNAR, « The Study of Boundaries in the Social Sciences », *Annual review of sociology*, 2002, vol. 28, p. 167-195.

ils appartiennent. Pour les agents, le « bon » locataire est avant tout « *quelqu'un qui recherche le calme, la tranquillité, ce n'est pas la personne qui va foutre le bazar* »¹. C'est également quelqu'un qui paie régulièrement son loyer. Deux dimensions principales structurent la construction de ces frontières : les comportements et les ressources. Elles correspondent aux deux principaux piliers de la gestion locative (prévention des impayés de loyer et limitation des troubles de voisinage). En fonction de ces deux dimensions, quatre figures émergent : sur l'axe des comportements, le bon père de famille² s'oppose au fauteur de trouble ; sur l'axe des ressources, le bon payeur s'oppose au mauvais payeur. La figure 5.2 a été construite à partir des catégories utilisées par les agents pour désigner les clients en entretien et lors des observations au guichet³. Elle fournit une représentation statique et simplifiée de cette répartition. Elle est nuancée et complexifiée dans la suite du chapitre.

Figure 5.2. La construction sociale du « bon » et du « mauvais » locataire : quatre figures de client⁴



¹ Entretien avec Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/2013.

² Cette expression employée par certains directeurs d'organisme HLM renvoie à un concept juridique qui désigne le comportement qu'aurait un individu abstrait, dans une situation donnée, servant de norme générale pour mesurer l'adéquation de la conduite d'un individu concret placé dans la même situation afin de déterminer l'existence d'un éventuel écart.

³ Cf. introduction générale, section E, 2, b.

⁴ Certaines catégories sont soulignées en bleu, d'autres en rouge, en fonction de la dimension – ressources ou comportements – qui prime dans la catégorisation du groupe. D'autres ne sont pas soulignées : elles correspondent aux situations dont la qualification mêle des considérations à la fois en termes de ressources de comportements.

Les actifs et les retraités constituent le type idéal du « bon » candidat : ils sont perçus positivement tant sur le plan des ressources qu'au niveau des comportements. Leur position est stable et leurs rémunérations sont en moyenne plus élevées que celles des autres groupes. Surtout, les personnes âgées sont réputées calmes et donc moins susceptibles que les autres de devenir des fauteurs de troubles.

« L'âge, ça compte beaucoup, c'est ce qu'on se disait. Un Yougo ou n'importe quoi qui a 30 ans, il sera plus tenté de faire la bringue le soir qu'un Yougo ou qu'un Français qui en a 60 quoi. Donc je pense qu'effectivement, peu importe la nationalité ou autre, plus tu vieillis comme ils disent plus tu t'assagis » (*Emma, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13*).

Quant aux salariés, leurs rythmes de vie sont jugés plus compatibles avec le logement collectif. Travaillant le jour, dormant la nuit, ils sont aussi moins suspectés de créer des nuisances. D'après les agents, ils introduisent une dynamique positive dans les immeubles en tirant vers le haut les autres locataires. Les personnes en CDD, en intérim ou à temps partiel sont plus fragiles du point de vue des ressources, mais sont toujours considérées comme de « bons » locataires du fait de leur insertion sur le marché de l'emploi. Ici, c'est moins le montant des revenus qui importe que le statut de l'individu. Le fait de travailler ou de ne pas travailler se révèle déterminant : « *Les actifs bossent donc ils n'ont pas le temps dans la journée de faire la fête, de picoler, enfin tout ce qui s'en suit, d'inviter du monde. Ben oui. Forcément, oui* », affirme Samia¹ ; « *s'il travaille, il n'est pas là, il ne fout pas le bordel* », confirme Pauline². Cet avis est très répandu. Sur la figure 5.2, les étudiants sont également placés du côté des « bons » locataires. Mais leur catégorisation est plus ambivalente, car d'un côté ils sont décrits comme fêtards et bruyants, de l'autre ils bénéficient de garants qui rassurent le bailleur sur le plan économique. Une distinction est également opérée entre l'étudiant et le « *jeune paumé* » au parcours résidentiel « *chaotique* »³, en situation de rupture familiale et de grande précarité.

Les « mauvais » locataires sont situés en bas à droite du cadran. Leurs ressources sont globalement plus faibles et plus instables que celles des groupes précédents. Ils sont également plus facilement soupçonnés de se comporter en fauteurs de troubles. Ce sont les familles nombreuses, les familles monoparentales, les personnes sans-abris, les sortants de prison, les sortants de structure (CHRS, foyers), les « *cas sociaux* », les « *teufeurs* » ou les « *malades psys* ». Ces catégories ne correspondent pas toutes à des catégories administratives et sont parfois directement issues des interactions. C'est le cas, par exemple, des populations souffrant de troubles mentaux : la catégorie pratique ne regroupe pas seulement les personnes reconnues comme handicapées par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), sous

¹ Entretien avec Samia, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 09/12/13.

² Entretien avec Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013.

³ Termes employés par Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/12/2013.

tutelle ou sous curatelle, mais également toutes celles qui ont été catégorisées comme telles à l'issue de l'entretien découverte – souvent du fait de l'incohérence de leur propos ou parce qu'elles ont semblé « *ralenties* » à l'agent. Les « *cas sociaux* », les « *teuiseurs* » et les sortants de prison sont également des labels appliqués après la rencontre. Ils renvoient au ressenti du *street-level bureaucrat*. Encore une fois, les individus sont catégorisés à partir de leur manière de se présenter, de s'exprimer et de se tenir. Les modes de vie qui leur sont associés sont construits comme problématiques. Dans le cas des familles monoparentales par exemple – le plus souvent des mères seules avec enfants – le risque est double : financier d'abord – les mères seules sont effectivement surreprésentées parmi les populations les plus pauvres¹ – comportemental ensuite – « *c'est des femmes qui sont seules, qui sont seules normalement, avec des enfants en bas âge ; elles sont complètement dépassées quoi, elles en ont cinq / six quand ce n'est pas plus, et puis voilà !* »². Dans cet extrait d'entretien, Martine mobilise un stéréotype de genre classiquement attribué aux familles monoparentales : l'absence du père aurait des effets négatifs sur le développement de l'enfant et son rapport à l'autorité. Autrement dit, une femme seule aurait plus de difficultés qu'un homme seul ou un couple à tenir ses enfants, en particulier lorsque ce sont des garçons adolescents. Les agents HLM sont en effet attentifs au sexe et à l'âge des enfants. Finalement, la probabilité qu'une famille monoparentale perturbe le fonctionnement d'une résidence serait plus élevée que dans le cas d'une famille nucléaire. Ajoutons que les mères seules sont fréquemment suspectées de mentir sur la composition du ménage en se déclarant seule auprès des différentes administrations pour percevoir des prestations sociales – d'où l'incise de Martine dans l'extrait précédent, « *qui sont seules normalement* ». « *Il est où le papa ?* », demandent aussi très souvent les membres des commissions d'attribution.

Ces catégories mêlent des références à l'âge, à la composition familiale, à la trajectoire résidentielle, au genre et au rapport au travail. Elles ne sont pas partagées par tous les enquêtés, mais sont récurrentes sur le terrain. Il en est de même des stéréotypes ethnicisés et racialisés³. Leur circulation relève autant de consignes de peuplement transmises oralement par les équipes de direction que de comportements individuels nourris par les expériences empiriques. Contrairement à d'autres professionnels⁴, les agents HLM sont assez peu réticents à évoquer les questions ethniques en entretien ou pendant les observations, le principe de mixité apportant

¹ MARUANI M., *Les nouvelles frontières de l'inégalité : hommes et femmes sur le marché du travail*, La Découverte, Paris, 2010.

² Entretien avec Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012.

³ Sur la construction des frontières ethno-raciales par les agents de terrain, voir également dans le cas des travailleurs sociaux en charge des demandeurs d'asile : KOBELINSKY C., « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandeurs d'asile », D. FASSIN, Y. BOUAGGA, I. COUTANT, J.-S. EIDELIMAN, F. FERNANDEZ, N. FISCHER, C. MAKAREMI, S. MAZOUZ et S. ROUX (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État*, Seuil, Paris, 2013, p. 101-133.

⁴ Les policiers étudiés par Gwenaëlle Mainsant par exemple : MAINSANT G., *L'État et les illégalismes sexuels. Ethnographie et sociohistoire du contrôle policier de la prostitution à Paris*, op. cit.

une forme de légitimité à ces raisonnements¹. Comme Maxime, ils sont nombreux à saisir la notion d'un point de vue principalement ethno-racial².

« Tu comprends comment la mixité ?

Ben c'est différents types de populations.

Mais sur quels critères tu penses qu'il faut jouer ?

Ben par la couleur, par la race quoi, race / religion, socioprofessionnel je ne sais pas trop parce que c'est aussi ce qui va faire la richesse... Ouais surtout race et religion en fait. C'est quand même les cordes sensibles » (Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013).

Pour le questionnaire HLM, l'immigré regroupe plusieurs des traits caractéristiques du mauvais candidat : inadapté, fauteur de troubles, il cumulerait également les difficultés socioéconomiques. Ces jugements reposent sur un double processus d'essentialisation des différences – « ils occupent leur logement comme au bled » – et d'évaluation négative de celles-ci – « ils vont pourrir le logement » – avec un glissement de la question des origines à celle de l'inadaptation culturelle à occuper le logement³. La différence culturelle est construite comme problématique dès lors qu'elle serait la source de la difficile intégration des populations d'origine étrangère dans le parc social. Des distinctions et des hiérarchies sont néanmoins établies entre les groupes en fonction de leur désirabilité⁴. Des considérations sur l'assimilabilité et l'adaptabilité des personnes sont en effet formulées⁵. L'extrait d'entretien ci-dessous, tiré d'une conversation avec Angèle, fonctionnaire au sein du service logement de Miville, en rend compte. Elle y compare plusieurs cultures et les ordonne suivant le niveau de difficultés qu'elles transportent. Pour elle, les populations turques et mahoraises ont une forte tendance à se regrouper dans les logements, ce qui génère de la sur-occupation et des troubles de voisinage. Les familles africaines seraient extrêmement bruyantes contrairement aux familles asiatiques, plus discrètes et donc moins problématiques. La répétition du verbe savoir (« on sait que », « ça on le sait ») confère une valeur de vérité et d'évidence à ces croyances.

« Quand c'est un Turc, on sait que c'est un Turc, quand c'est un Mahorais, on sait que c'est un Mahorais, quand c'est un Asiatique, on sait que c'est un Asiatique, bon voilà. On sait que les Asiatiques, il n'y a pas de soucis. On sait que les Turcs, il y a beaucoup de soucis, parce que d'abord ils ne veulent pas de cuisine ouverte, ça on sait qu'ils vont refuser déjà, par leur culture tu vois, on sait qu'il faut en mettre deux maxi dans un programme neuf. Parce que le problème, c'est que quand on met deux familles turques dans un programme, on sait qu'après on attire, parce que comme ils ont assez tendance à vivre en communauté aussi, faut pas non plus qu'il y en ait trop. Tu vois ça fait un peu des ghettos après, ce sont des gens qui ont tendance à se regrouper. Voilà. Si on met deux familles africaines, c'est beaucoup parce qu'après elles font du bruit, ça on le sait. Hein la musique, ça on le sait.

¹ PALOMARES E., « Itinéraire du crédo de la mixité sociale », *Projet*, 2008, n° 307, p. 23-29.

² Cf. également chapitre 1, section C, 1 de la thèse.

³ Ces observations rejoignent les résultats de Valérie Sala Pala qui, à partir du cas marseillais pour la France, développe plus précisément le cas des « Arméniens » caractérisés positivement, des « Comoriens » et des « Gitans » perçus négativement : SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 165-175.

⁴ Nicolas Jounin montre un phénomène similaire de hiérarchisation des travailleurs sur les chantiers en fonction de leur appartenance ethnique : JOUNIN N., *Chantier interdit au public*, op. cit.

⁵ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 166.

C'est les cultures, ce n'est pas un reproche ! C'est une constatation que si dans un programme neuf, on ne joue pas sur la mixité, on risque d'avoir des difficultés ou du bruit ou de la sur-occupation, en fonction des nationalités » (*journal de terrain n°8, Angèle, fonctionnaire au sein de la direction de l'habitat social de Miville, 11/12/2012, 14h*).

Comme pour les stéréotypes sociaux et de genre, les discours sur l'ethnicité ne se retrouvent pas uniformément chez tous les agents, mais circulent d'une organisation à l'autre, et au sein d'un même organisme, à Petiteville comme à Miville (encadré 5.2). En fonction des terrains et des caractéristiques de l'immigration locale, les populations ciblées varient. À Miville, ce sont les Turcs qui cristallisent les discours des acteurs. Ils sont désignés par certains traits positifs – « *les Turcs sont propres* », « *on pourrait manger par terre* », « *ils paient bien leurs loyers* » – mais sont globalement appréciés de façon négative comme une population très communautaire, qui a « *tendance à se regrouper* » avec « *une culture, des rites, des coutumes et une gestion, un mode de vie qui perturbe au bout d'un moment l'immeuble* »¹. À Petiteville, ce sont les « *Yougos* » qui attirent l'attention des professionnels : ils sont qualifiés de sales, d'« *inadaptés à l'habitat collectif* » et de « *mauvais payeurs* ». Dans ces récits, les notions d'origine et de nationalité sont souvent confondues. Des catégories religieuses ou d'apparence peuvent également être mobilisées pour désigner et stigmatiser les groupes ethniques. C'est le cas du « *boubou* » chez les Africains, du port du voile ou de la barbe chez les musulmans².

« Ce qui compte, c'est moins la nationalité que l'apparence. À X [*nom d'un programme de logements neufs*], on a mis des Africains en boubou. Sur d'autres résidences, on a déjà mis des barbus et des femmes en burqa. Ça a dérangé les locataires en place. Ce qui compte, c'est l'apparence. On ne met plus de boubous sur X, ce qui ne veut pas dire qu'on ne met plus d'Africains » (*Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, journal de terrain n°7, 20/11/2013, matin*).

« À la El Kebir, là où ils égorgent le mouton, on a des traces de sang partout dans l'immeuble quoi. Quand ils font leurs veillées... Ils ont des rites bien particuliers aussi, et ben ça trouble l'immeuble » (*Julie, attachée commerciale, agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013*).

La couleur de peau et le patronyme servent aussi de *proxys* au critère ethno-racial : les termes « *Noirs* », « *Blacks* » et « *Africains* » sont mobilisés de façon interchangeable. En plus du lieu de naissance repéré sur les papiers d'identité, la consonance du nom et parfois même du prénom peut être utilisée comme un indicateur de l'origine³ : « *Les candidats, tu savais bien, oui, de noms tu savais bien que ce n'était pas des Français hein. Ce n'est pas Dupont et Martin* »

¹ Entretien avec Julie, attachée commerciale agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013.

² Les observations de terrain donnent à voir des discriminations directes à l'encontre des musulmans, mais qui sont moins fréquentes que celles qui ciblent les populations noires, « *plus visibles* » selon les agents. Sur les discriminations visant les musulmans en France, voir ADIDA C.L., D. LAITIN, et M.-A. VALFORT, « Muslims in France. Identifying a Discriminatory Equilibrium », *Journal of Population Economics*, 2014, vol. 27, n° 4, p. 1039-1086; ADIDA C.L., D. LAITIN, et M.-A. VALFORT, « "One Muslim is Enough !" Evidence from a Field Experiment in France », *Annals of Economics and Statistics*, 2016, 121/122, p. 121-160.

³ Cf. chapitre 6, conclusion de la section A.

hein. Non mais c'est vrai. Non, non, mais c'est ça ! », explique Régine, chargée de mettre en œuvre la politique de non-concentration des Turcs dans le quartier sud de Miville, quelques années plus tôt¹.

Encadré 5.2. La circulation des stéréotypes ethnicisés et racialisés

Petiteville

« C'est vrai qu'ils aiment faire la fête, faut pas se le cacher, ils aiment bien la musique et tout ça, et quand il y a toute la famille, c'est le bordel, c'est le boxon » (*Barthélémy, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013*).

« Les Africains... Ils vivent différemment. Ils se regroupent beaucoup donc c'est beaucoup de bruit, la fête et compagnie. Et puis les jeunes quoi, les squats, les dégradations... Les Maghrébins, on en n'entend pas parler. Je pense que c'est leurs façons de vivre qui font qu'on en n'entend pas trop parler. Je dirai qu'ils vivent chacun chez eux, enfin voilà il n'y a pas de regroupement. Et après, il y a tout ce qui est Kosso, en fait. Kosso, Yougo, ouais. C'est pareil. C'est un peu pareil, ils ont une façon de vivre un peu particulière. Ils vivent beaucoup entre eux. Ils se retrouvent toujours à 10 000 dans le logement. Ils parlent très fort, donc c'est pareil quoi » (*Samia, chargée de clientèle, 09/12/2013*).

« Tous les gens ne vivent pas de la même façon. Les Africains, ils ont leurs religions, ils ont leurs façons de vivre. Les Yougoslaves aussi. Les Français aussi. Donc c'est vrai que ce n'est pas évident de... *Ils vivent comment les Yougoslaves ?*

Oh ben eux... Eux ils vivent en troupes. Ils sont nombreux dans les apparts. Ils viennent... Tu as la gamine qui a treize ans qui a déjà un petiot... J'ai eu un couple 12 et 13 ans, une naissance. J'étais choquée. C'est leurs modes de vie. Ils ont des enfants de bonne heure ouais.

Ça, ça se répercute sur la façon dont ils se comportent dans le logement ?

Ils ont une réputation. Ils ont une réputation de gens qui sont sales, qui vont rendre les logements sales, donc pourquoi aller leur faire plaisir et les mettre sur des bonnes entrées où on sait très bien que quand ils vont partir, ils vont nous l'avoir dévastée » (*Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013*).

Miville

« Je vois en particulier les noirs, où il y en a beaucoup sur le secteur X où ils sont très bruyants, alors en plus où on a des logements qui sont déjà sonores, alors ils parlent comme ils sont dans leur pays. Il y avait une dame qui se plaignait alors elle avait des noirs en-dessous, elle me disait qu'ils tapingent sur leurs viandes, ils hachaient leurs viandes comme ils font dans leurs pays » (*Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012*).

D'autres stéréotypes ethno-raciaux concernent moins l'adaptabilité des cultures que leur compatibilité : c'est ce que V. Sala Pala appelle le « choc des cultures »². Cela renvoie à la croyance de certains agents que les groupes minoritaires ne « *s'entendent pas tous entre eux* ». Parce que cette incompatibilité créerait des conflits et générerait des troubles dans le parc social, il faut en tenir compte au moment de l'attribution.

« Il y a certaines familles il faut se méfier aussi de ne pas les mettre ensemble parce que sinon il y en a qui ne s'entendent pas forcément. Non mais c'est vrai il y a des nationalités qui ne s'entendent pas forcément avec d'autres. Si on ne veut pas la guerre dans l'immeuble, il vaut mieux éviter quoi, c'est vrai. Par exemple, des Algériens et des

¹ Entretien avec Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

² SALA PALA V., *Discriminations ethniques, op. cit.*, p. 166.

Marocains, oui des choses comme ça. Enfin, je ne sais pas, je n'ai pas en tête des nationalités. C'est vrai qu'il y a certaines nationalités qui ne s'entendent pas entre eux, on évite quand même. C'est à ce niveau-là qu'on fait attention ! [...] On évite de mettre des personnes noires – j'ai eu le cas récemment, ils étaient du Congo – avec des Algériens. Ils ne s'entendent pas forcément » (Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012).

Ces discours alimentent des processus de stigmatisation¹ qui transforment la qualification en disqualification et produisent des discriminations². Ils reposent sur des catégorisations qui fonctionnent à partir de raisonnements probabilistes, fondés sur des inférences causales reliant profils et modes de vie. Du point de vue du gestionnaire HLM, le fait d'appartenir à tel ou tel groupe maximise les chances de se comporter de telle ou telle façon. Avant d'analyser la manière dont ces cognitions influencent les comportements au guichet, il importe d'en préciser l'origine³ : comment ces catégories pratiques sont-elles construites et quels liens entretiennent-elles avec la réalité empirique ?

c) Le théorème de la pleine lune ou la preuve par l'expérience

« Il est 16 heures. Je prends un café dans la cuisine avec Maria (chargée de prévention des impayés), Gabrielle (responsable de proximité) et Mélanie (chargée de clientèle). Elles évoquent l'incident qui vient de se produire avec monsieur M* à l'accueil. Je n'ai pas assisté à la scène, seulement entendu des cris. Je les écoute lorsque Maria m'interpelle : « *C'est la pleine lune ! Trois jours avant, trois jours après, les gens ils pètent un câble ! Pendant une semaine c'est le délire* [rires, puis elle reprend son sérieux]. *Note le bien dans ta thèse ça ! C'est le fruit de douze ans d'expérience ça, c'est vérifié !* » (journal de terrain n°7, agence C2, OPH de Miville, 26/10/2012).

Ce court récit issu de mes notes de terrain souligne l'importance de l'expérience dans la construction des croyances qui supportent le travail d'attribution. En pointant le sérieux de son propos, Maria y explique qu'en période de pleine lune, les locataires se comportent différemment et deviennent ingérables. Établi comme vrai, ce constat a été prouvé et éprouvé à force d'exemples, acquis avec l'ancienneté, au contact des clients et des collègues : c'est ce que j'appelle le théorème de la pleine lune. L'expérience qui sous-tend ces croyances peut être directe ou indirecte. Dans le premier cas, elle correspond à des situations concrètes vécues par le gestionnaire : « *L'usage a fait qu'on n'a pas de problème, on a aucun souci sur des bâtiments avec des personnes âgées* », explique par exemple Julie, attachée commerciale à Miville⁴. De la même manière, Martine, chargée de clientèle depuis vingt-cinq ans, fait le constat d'une

¹ La notion de stigmaté est entendue au sens d'Erving Goffman comme un « attribut qui jette un discrédit profond » (GOFFMAN E., *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit, 1975, p. 13).

² GAUTHIER J., « Esquisse du pouvoir policier discriminant », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 267-278.

³ BONNET F., « Les discriminations ethniques dans le logement social », *Métropolitiques*, décembre 2013.

⁴ Entretien avec Julie, attachée commerciale agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013.

incompatibilité culturelle entre les Algériens et les Noirs, sur la base des différents exemples qu'elle a rencontrés au cours de sa carrière.

« *Vous le savez comment que les noirs ne s'entendent pas avec les Algériens ? Ben parce qu'on a eu des exemples.* Ce n'est pas non plus... *Mais bon c'est vrai, il faut éviter, on ne sait jamais ! Enfin bon après, des fois, on anticipe, on croit que ça va bien se passer et ça ne se passe pas bien. On n'a pas la science infuse, mais bon, voilà quoi...* » (Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012).

Parce que les publics du logement social sont de plus en plus précaires et que les individus qui se rendent en agence sont tendanciellement les moins bien dotés des candidats¹, les agents HLM se spécialisent peu à peu dans le traitement de la misère sociale. Chez certains d'entre eux, cela vient renforcer les stéréotypes sociaux et ethno-raciaux : « *un ras-le-bol aigri* »² vis-à-vis des Noirs, des Arabes et des pauvres apparaît ainsi après quelques années au guichet. Cette conversion à un ensemble de préjugés s'opère au contact du terrain : elle relève de ce qui est parfois désigné par le terme de déformation professionnelle. Pour Patrick, fonctionnaire au service logement de Miville, on peut devenir raciste dans le logement social par l'accumulation d'expériences négatives³. Cette tension entre les attentes initiales du professionnel et la réalité effective du terrain n'est pas propre aux agents du logement social. Elle a été mise en évidence dans d'autres milieux professionnels, comme celui des ouvriers⁴ ou des policiers⁵.

« *Je deviens raciste...* Je ne sais pas si c'est à force de voir toujours les mêmes populations, les mêmes... Je n'étais pas comme ça au départ, et puis je trouve que... C'est pour ça qu'il faut changer... *Quand on voit des Noirs tous les jours, tous les jours, qui ont tous...* Je ne sais pas, ça devient de plus en plus dur. Je sens qu'il faut changer. *Mais c'est le fait qu'ils soient noirs ou c'est le fait qu'ils soient précaires ?* Je ne sais pas. Les deux. [Rires]. Non, la précarité, je pense, c'est plus ça. Non et puis, ils viennent toujours de communautés qui essaient d'en looser un peu, de falsifier... » (Patrick, fonctionnaire municipal, direction de l'habitat social, Miville, 14/01/2013).

Barthélémy a une ancienneté moins importante que Martine et Patrick au sein de l'OPH de Petiteville. Pour lui, le recours aux stéréotypes n'est pas issu d'exemples tirés de son quotidien professionnel mais prend appui sur des expériences personnelles – en l'occurrence ses difficultés de cohabitation avec sa voisine noire : « *ce qui me gêne c'est qu'elle [sa voisine] soit expansive, et les odeurs aussi* » lance-t-il, avant d'affirmer que tous les Noirs créent des

¹ Les populations les mieux dotées privilégient l'envoi du formulaire de demande de logement par courrier, tandis que les plus démunies se déplacent en agence (cf. chapitre, section B, 1, b). De plus, les agents HLM cherchent à rencontrer systématiquement les plus précaires alors qu'ils peuvent se contenter de contacts téléphoniques ou électroniques avec ceux qui sont les mieux dotés.

² Entretien avec Patrick, fonctionnaire municipal, direction de l'habitat social, Miville, 14/01/2013.

³ Dans ses travaux sur le racisme policier, Jérémie Gauthier identifie un phénomène comparable de frustration : GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin, op. cit.*, p. chapitre 6.

⁴ PINÇON M. et P. RENDU, « Un ouvrier désenchanté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 62, n° 1, p. 93-99.

⁵ GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin, op. cit.*

nuisances sonores¹. Le stéréotype repose sur une montée en généralité à partir de l'exemple ou de la situation vécue. En s'appuyant sur un ou plusieurs cas particuliers, l'agent tire des conclusions plus globales sur le comportement supposé des individus et les applique ensuite à tous ceux qui appartiennent au même groupe. Il procède par comparaison et généralisation. Les stéréotypes peuvent aussi être construits de façon indirecte, à partir de ce que les clients et les collègues ont vu ou entendu, sans y avoir nécessairement été confrontés eux-mêmes. Les moments de formation ou de convivialité (les pauses-déjeuner et les pauses-café) sont des occasions particulièrement favorables à leur transmission, leur circulation et leur consolidation. Les stéréotypes se renforcent au fil du temps. Ils sont peu à peu naturalisés au point d'être présentés comme des évidences. L'usage fréquent des formules « *c'est évident* », « *c'est logique* » ou « *c'est du bon sens* » l'illustre². Il arrive pourtant que les croyances qui sous-tendent la catégorisation des dossiers soient complètement déconnectées de la réalité empirique et qu'elles se fondent sur des stéréotypes qui innervent plus largement la société. La discussion rapportée ci-dessous en fournit un bon exemple. La scène se déroule à Grandeville entre Lucie (chargée d'attribution) et Karine (ancienne chargée de clientèle devenue gestionnaire locative et sociale). Pour ces deux enquêtées, le « *bon sens* » veut que l'on ne relogé pas de couples gays dans des quartiers perçus comme sensibles. Ils auraient en effet plus de chance que les autres de se faire agresser. Aucune des deux chargées de clientèle n'a pourtant été confrontée à cette situation au cours de sa carrière.

« Karine : Sur les populations homosexuelles : un couple de lesbiennes, ça passe parce qu'elles peuvent passer pour des colocataires, mais deux hommes... Non, des hommes un peu efféminés, j'évite de les mettre dans un quartier sensible.

Marine : *Tu as eu des expériences ?*

Karine : Non, mais c'est mon idée.

Lucie : Ah oui, on risquerait la catastrophe.

Marine : *Toi, tu en as logé des couples homosexuels ?*

Lucie : Non, enfin juste un ado qui s'était fait tabasser.

Karine : C'est un peu du bon sens quand même. Mais non, je n'ai pas eu d'exemple ».

(*Journal de terrain n°13, OPH de Grandeville, 18/02/2015, 18h*).

Les stéréotypes de genre associant homosexualité et fragilité déterminent leurs pratiques : c'est bien parce que les couples homosexuels sont perçus comme plus vulnérables que les couples hétérosexuels qu'ils sont la cible de stratégies de peuplement spécifiques, les agents HLM rechignant à les reloger dans des quartiers dits sensibles.

¹ Journal de terrain n°11, bureau de Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 20/11/2013, après-midi.

² « *C'est vrai que les Turcs, les Noirs, les Asiatiques, ils ne s'entendent pas entre eux, ce qui est logique* » (Martine, chargée de clientèle, agence C3, OPH de Miville, 16/11/2012).

*

Les jugements sur les clients occupent une place centrale dans le processus d'attribution. Ils sont sous-tendus par un raisonnement de nature probabiliste, que l'on peut résumer de la façon suivante : à tort ou à raison, le gestionnaire HLM pense que les membres du groupe X ont une probabilité plus grande de présenter telle caractéristique et de se comporter de telle manière ; ceci est rationnellement désirable (ou indésirable) donc il décide de traiter le dossier favorablement (ou défavorablement) en proposant au ménage un logement situé dans un quartier attractif (ou peu attractif). Certains de ces stéréotypes sont fondés sur l'expérience des agents de terrain (directes ou indirectes). Ils prennent appui sur des situations concrètes rencontrées au guichet, des anecdotes rapportées par des collègues ou des récits tenus par des locataires. D'autres sont déconnectés de toute réalité empirique et renvoient à des croyances plus largement diffusées dans la société. Ces jugements sont renforcés par l'expérience et l'ancienneté. Ils nourrissent des stratégies de peuplement variées. On en identifie deux principales : la concentration – entendue comme le fait de regrouper au sein d'un même immeuble des populations présentant des caractéristiques identiques – et la dispersion qui vise à brasser les ménages pour rendre effective la mixité sociale. Ces stratégies débouchent sur des affirmations contradictoires (tableau 5.5). En entretien, les *street-level bureaucrats* s'accordent en effet sur l'idée qu'il ne faut pas concentrer les minorités pour ne pas créer de ghetto, mais ils défendent des positions différentes quand il est question de catégories sociales et de genre : pour certains agents, il faut concentrer les mêmes groupes sociaux dans les immeubles afin de limiter les troubles de voisinage (Sébastien) ; pour d'autres, il est plus « cohérent » de les mélanger (Martine). Quelques-uns se montrent indécis (Maxime). En réalité, ces discours recourent largement ceux qui ont été énoncés par les équipes de direction : la concentration est privilégiée par les agents de Petiteville, tandis que les gestionnaires de Miville se montrent globalement plus favorables à la dispersion des ménages¹. Ces résultats invitent donc à ne pas dissocier l'analyse des pratiques de l'environnement organisationnel dans lequel elles se déploient. La question de l'articulation entre catégories et pratiques est étudiée de façon plus approfondie dans la section suivante.

¹ Cf. chapitre 3 de la thèse.

Tableau 5.5. Les stratégies de peuplement au guichet

	Petiteville – OPH E	Miville – OPH C et ESH F
Catégories sociales	<p>« On sectorise. Ce n'est pas bien. Il faudrait mélanger, mais après tu ne peux pas... <u>Une personne peut te pourrir une entrée. Il est là le problème.</u> Tu ne vas pas mettre dans une entrée où il y a que des vieux un jeune qui fait la fiesta » (<i>Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013</i>).</p> <p>« Je me pose la question. Est-ce qu'il ne faut pas les mélanger pour que ça puisse les tirer vers le haut, ou est-ce que si on les laisse tous ensembles entre RSA, et ben il ne se passe rien ? Est-ce que ça ne va pas faire qu'augmenter le problème ? C'est surtout ça : est-ce que ça tire vraiment les personnes vers le haut, ou est-ce que ben ça créé des soucis ? Ça, je ne sais pas. Je n'ai pas <u>vraiment de réponse par rapport à ça</u> » (<i>Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013</i>).</p>	<p>« <u>Si tu en as déjà deux ou trois dans un petit collectif, tu ne vas pas dire je vais en rajouter un quatrième.</u> Il faut être aussi cohérent » (<i>Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013</i>).</p>
	Concentration	Dispersion

C - L'intégration institutionnelle des accommodements

Cette section porte sur les différentes modalités d'articulation des catégories et leurs traductions en termes de pratiques. L'argument développé ici est double. Tout d'abord, les catégories institutionnelles définies par les équipes de direction sont réactualisées et redéfinies par les *street-level bureaucrats* au guichet, en fonction de leurs expériences de terrain (1). Ensuite, les comportements des agents ne déstabilisent pas l'ordre institutionnel. S'ils sont pluriels, ils ne sont pour autant pas aléatoires : ils suivent des schémas d'action prévisibles, en partis prévus et organisés par les cadres. Ce faisant, ils produisent des régularités dans le traitement des dossiers, au-delà de l'apparente casuistique bureaucratique¹. Les contournements et les négociations autour des règles sont tolérés par la hiérarchie tant qu'ils demeurent à la marge des décisions adoptées, c'est-à-dire sous forme dérogatoire. Plusieurs dispositifs

¹ D'autres auteurs montrent des résultats similaires : EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *op. cit.*; BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *op. cit.*

organisationnels assurent à cet égard la conversion des agents aux logiques institutionnelles¹ et la mise en conformité de leurs pratiques professionnelles (2).

1) Catégories pratiques et pratiques des catégories

Comme les catégories définies par les équipes de direction, les catégories pratiques forgées par les agents de terrain s'organisent autour de deux pôles : celui du « bon » locataire (bon payeur, bon père de famille) et celui du « mauvais » locataire (mauvais payeur, fauteur de trouble). Des écarts sont néanmoins observés entre les préconisations de peuplement et les comportements adoptés. Deux propositions sont formulées pour l'expliquer. La première met l'accent sur le sens attribué aux règles. Les agents de terrain disposent en effet de grammaires cognitives internes différenciées, susceptibles de produire de la variabilité au niveau des pratiques (a). La deuxième proposition met l'accent sur l'actualisation des catégories institutionnelles au guichet : précisées et nuancées au guichet, elles génèrent dans certains cas des contournements et des transgressions par rapport aux règles fixées (b).

a) Les variations individuelles autour du sens des règles

Les catégories institutionnelles élaborées au niveau méso par les organisations font l'objet d'interprétations multiples, qui peuvent générer des différences individuelles au niveau des pratiques d'attribution. Ce résultat est montré à partir de deux études de cas qui portent respectivement sur le quartier Jean Jaurès à Petiteville et sur le quartier de l'Orme à Miville. Le premier est ciblé par des stratégies de peuplement qui visent à limiter la présence de populations noires jugées trop nombreuses ; le deuxième quartier a fait l'objet d'une politique de non-concentration des Turcs impulsée par l'élue au logement de l'agglomération, avant d'être abandonnée en 2011². Dans ces deux exemples, le sens donné par la hiérarchie aux règles de peuplement est renégocié sur le terrain et varie en fonction des agents rencontrés.

Premier exemple

Situé en zone urbaine sensible, le quartier Jean Jaurès est le seul quartier de Petiteville à être ciblé par des stratégies de peuplement. Ces dernières ont pour but de limiter l'accès des ménages « *blacks* » dans les immeubles où ils sont jugés trop nombreux. D'après les données de contexte fournies par le bailleur, le pourcentage de Français (73%) y est pourtant plus élevé que dans un autre quartier situé en ZUS, rebaptisé Bel Ami (60%), qui accueille une forte

¹ La notion de conversion désigne l'intériorisation d'un ensemble de pratiques et de représentations propres au métier d'agent (SPIRE A., « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 2005, vol. 24, n° 69, p. 11-37).

² Cf. chapitre 3, section B, 1, a de la thèse.

population maghrébine¹. Ce constat suscite un étonnement : comment expliquer que l'unique quartier visé par des stratégies de peuplement ne soit pas celui qui présente le pourcentage le plus important de personnes de nationalité étrangère ?

Tableau 5.6. Comparaison des équilibres de peuplement entre les quartiers de Petiteville²

	Quartier Jean Jaurès	Quartier Bel Ami	Patrimoine total
Nombre de logements	869	148	8728
% de Français	73%	60%	83%
Actifs	24%	36%	35%
Inactifs	49%	28%	33%
Retraités	26%	36%	26%
% de logements vacants	6,6%	0,8%	2,8%
% de ménages en dette	7,2%	4,1%	5,5%
Revenus < 20% des plafonds	47%	33%	35%

Lorsque j'interroge les chargés de clientèle sur cet apparent paradoxe, ceux-ci mobilisent deux grilles de lecture distinctes qui cristallisent deux manières d'interpréter les consignes de peuplement. La première grille s'appuie sur des mécanismes d'essentialisation et de hiérarchisation des caractéristiques minoritaires, et notamment culturelles. Dans cette perspective, les modes de vie des ménages noirs sont définis comme plus problématiques que ceux des ménages d'origine maghrébine, ce qui justifie des traitements différenciés. Comme le suggèrent ces deux extraits d'entretien, les Noirs auraient davantage tendance à se regrouper que les Maghrébins. Ils feraient également plus souvent la fête et seraient plus bruyants.

« Les Maghrébins, on n'en entend pas parler. Je dirai qu'ils vivent chacun chez eux, enfin voilà il n'y a pas de regroupements, il n'y a pas de... [...] Mais le truc des blacks ce n'est pas forcément lié aux enfants, c'est qu'il y a aussi ben les cousins, les cousines, les oncles, les machins, tu vois ils se retrouvent... Pas forcément que les enfants en fait. Ils invitent toute leur famille et puis les familles elles ont des gosses. Tu vois, c'est surtout ça. En fait, ils se retrouvent tout le temps entre eux. Pour des soirées, des week-ends. Ils se retrouvaient toujours entre eux cousins / cousines. Pour des teufs et c'était tout le temps le bruit, la musique à fond... » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).

« Et dans ce cas-là, la concentration de Maghrébins n'est pas jugée problématique ? Non, parce qu'ils n'ont pas des modes de vie comme les blacks. Tu vois. Ça dépend aussi de leurs modes de vie. Parce que les blacks, ils aiment bien faire la chouille, recevoir, mettre la musique à fond. Que celles qui sont voilées, non. Elles sont vraiment plus famille. Le mec qui travaille. Elle, elle reste à la maison. Tu vois. C'est plus ça. C'est le mode de vie qui fait, après, qu'on peut les regrouper. Parce qu'ils ne sont pas tout le temps à aller faire la chouille chez le voisin d'à côté, jusqu'à 4h du matin. Alors que les blacks, oui. Toi tu as ton mode de vie. Tu te lèves, tu déjeunes, tu vas travailler, tu fais la chouille avec modération. T'as le mode de vie français que tout le monde peut avoir » (Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013).

¹ L'office HLM de Petiteville retient ici la nationalité comme indicateur. Parmi les Français, bon nombre d'entre eux sont considérés comme d'origine étrangère.

² D'après le document interne, « *Impayés, Peuplement, Vacance* », Conseil d'Administration du 26 mars 2013, ESH de Petiteville.

Cette conception est marquée par un fort culturalisme : elle renvoie à l'argument gestionnaire présenté par la direction de l'office¹. La deuxième grille de lecture mobilisée présente les caractéristiques ethno-raciales comme un *proxy* d'autres attributs, en particulier du statut socioprofessionnel et de la composition familiale. Dans ce cas, l'appartenance ethno-raciale n'est pas jugée problématique *per se*, mais est associée à d'autres caractéristiques perçues comme indésirables. Ainsi, dans le quartier Jean Jaurès, le pourcentage de ménages en dette et d'inactifs est largement supérieur à celui enregistré dans le reste du patrimoine, et plus précisément dans le quartier Bel Ami. Ici, la difficulté posée par les minorités noires tient donc moins à leurs modes de vie qu'à leur surreprésentation supposée parmi les bénéficiaires du RSA et les grandes familles². Ces groupes sont eux-mêmes perçus comme plus susceptibles que les autres de faire défaut dans le paiement des loyers et de générer des troubles de voisinage. Dans cette perspective, Emma affirme que les stratégies de peuplement qui visent le quartier Jean Jaurès ne ciblent pas tant les noirs que les familles nombreuses. Elle réfute toute corrélation entre l'appartenance ethno-raciale et les modes d'habiter. Pour elle, l'origine n'est pas un problème, mais constitue un signal d'autres traits jugés négatifs.

« Tu ne peux pas dire le bordel, c'est les noirs qui le font ! Ça c'est... [...] Enfin, une famille avec huit - neuf enfants... Mais ça que tu sois Français ou Algérien ou Noir, ce sera pareil. Les voisins du dessous, ils vont péter un câble. Mais bon, c'est vrai que c'est une structure familiale que tu rencontres plus souvent dans une population africaine que dans une population française quoi. C'est rare d'avoir une famille française avec neuf enfants » (Emma, chargée de clientèle de l'office HLM de Petiteville, 10/12/2013).

Deuxième exemple

À la fin des années 2000, le quartier de l'Orme a été la cible d'une politique de non-concentration des populations turques, qui donnait lieu à un blocage de leurs dossiers à l'entrée du parc HLM. Ces mesures ont officiellement été abandonnées par la collectivité et les bailleurs sociaux faute d'instrument pour mesurer l'origine des individus.

Tableau 5.7. Caractéristiques sociodémographiques du quartier de l'Orme, Miville³

Population	Environ 8 600 habitants
Taux d'emploi des 15-64 ans	62,5 %
Nombre de logements	Environ 3 770 logements
Locatifs HLM (fin 2009)	71,8 %
Part des familles monoparentales	15,4 %
Part de la population de nationalité étrangère	14,2 %
Immigrés	16,5 %

¹ Cf. chapitre 3, section A, 3, a de la thèse.

² Les agents HLM n'ont aucun moyen d'objectiver la population noire dans le groupe des bénéficiaires du RSA ou des grandes familles, d'où l'emploi de l'adjectif supposé.

³ INSEE, 2010.

Pourtant, l'enquête a montré que l'attachée commerciale de l'ESH D en charge du secteur continue d'appliquer cette consigne lorsqu'elle en a le pouvoir, c'est-à-dire dans la gestion des mutations. Elle s'appuie pour cela sur une sélection patronymique des candidats et se donne pour règle la proposition suivante.

« Comme on dit : un qui part peut être remplacé, mais un qui ne part pas ne peut pas être rajouté. Je ne sais pas si tu vois ce que je veux dire. Si c'est un Français qui part, je ne remets pas de Turcs » (*Julie, attachée commerciale, agence D1, 11/01/2013*).

Pour Julie, cette pratique renvoie à une politique interne de l'organisme : elle est conduite au nom de la mixité sociale et est destinée à éviter la formation de ghettos. Elle reprend ainsi l'argumentaire développé par l' élu au logement, auquel elle ajoute deux arguments plus personnels. Le premier est d'ordre gestionnaire et s'appuie sur une essentialisation négative des coutumes et des modes de vie des populations musulmanes.

« Enfin tous ceux qui ont la religion musulmane, je dirais de manière générale, tu as le sacrifice du mouton, tu as le Ramadan où là tu manges le soir donc la nuit... Voilà, après je ne les stigmatise pas et chacun a sa propre culture. Mais on s'aperçoit qu'il y a certaines cultures qui génèrent quand même vachement de nuisances » (*Julie, attachée commerciale, agence D1, 11/01/2013*).

Le deuxième argument concerne la vie des résidences et les relations de pouvoir qui s'y nouent. Selon elle, la position majoritaire de groupes minoritaires n'est pas souhaitable car elle provoque inévitablement l'exclusion des autres groupes sociaux.

« Je me mets à la place des personnes de nationalité française comme de nationalité africaine, ils ne se sentent pas bien dans l'immeuble ! C'est un sentiment pour elles, elles ne se sentent pas bien dans l'immeuble ! » (*Julie, attachée commerciale, agence D1, 11/01/2013*).

Deux constats peuvent être tirés de cet exemple. Premièrement, le sens conféré par l'agent HLM à la politique de peuplement qui visait à limiter le regroupement des populations turques se distingue de celui qui a été énoncé par l' élu à l'origine de la politique. L'attachée commerciale en fournit une interprétation spécifique fondée sur une grille de lecture culturaliste, appuyée par des stéréotypes ethno-raciaux. Deuxièmement, le fait que cet agent continue de mettre en œuvre des préconisations de peuplement officiellement abandonnées par la hiérarchie invite à questionner la portée des règles institutionnelles et la responsabilité des *street-level bureaucrats* dans la production des discriminations. Finalement, ces deux études de cas montrent que le sens attribué aux consignes diffère en fonction des agents. Ces variations donnent lieu à des accommodements, des contournements et des négociations, qui sont susceptibles de générer de la variabilité au niveau des pratiques concrètes d'attribution.

b) L'actualisation des dispositifs d'assignation au guichet

Les catégories pratiques ne recoupent qu'imparfaitement les catégories institutionnelles. Deux types de déplacement sont observés. Le premier consiste en une redéfinition des catégories au guichet : leurs contenus sont modifiés, précisés ou nuancés par des agents de terrain qui critiquent le degré de généralité trop important des catégories définies par les équipes de direction, affirmant que cela les rend inopérantes sur le terrain. L'image négative du « *catalogue* » est, dans cette perspective, régulièrement convoquée.

« Je trouve ça dommage de cataloguer tout le monde, enfin certaines catégories dans des secteurs particuliers, mais bon après moi je ne décide pas. C'est vrai que c'est dommage parce que tu as des personnes... Voilà... Ce n'est pas parce qu'ils sont au RSA [*revenu de solidarité active*] que... Ou AAH [*allocation adulte handicapée*] ou, je ne sais quoi, ou sortants de foyer... » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).

Par contraste, les agents mettent en avant leur capacité à « sentir » les candidats et proposent des segmentations plus fines des populations-cibles¹. C'est notamment le cas des bénéficiaires du revenu de solidarité active. En effet, d'après les consignes définies par la direction, les personnes au RSA doivent être orientées en priorité vers les segments les moins attractifs du parc social. Elles constituent un groupe cohérent qui appelle, ce faisant, un traitement homogène. L'enquête ethnographique montre néanmoins que les *street-level bureaucrats* complexifie la catégorie en distinguant deux « profils » de RSA : d'un côté, les « *assistés* », ceux « *vivent au crochet de la société* »² et « *profitent du système* »³ ; de l'autre, les « *accidentés* », ceux qui cherchent à retrouver un emploi et veulent « *s'en sortir* ».

« Des gens au RSA qui te disent “moi j'ai envie de retrouver du travail ou je cherche ou quoi que ce soit”, tu te dis “bon, on va vous mettre là, le jour où vous trouverez autre chose, on va vous déménager pour autre chose”. Sauf que tu as des gens au RSA qui viennent nous voir en nous disant “mais non, moi je n'ai pas besoin de travailler, j'ai le RSA qui paye et la CAF”. Tu n'as pas envie d'aller les aider ! J'en ai un qui m'a dit ça : “nan, c'est bon il y a la CAF qui paye mon loyer et j'ai le RSA, je n'ai pas besoin d'aller travailler”. C'est quelqu'un qui profite de la société... Ces gens-là, ils ont le droit à tout, et ils ne pensent pas à ceux qui travaillent. Enfin. Ils n'en ont rien à faire des autres. Enfin. Ils ne pensent qu'à eux. C'est bien d'aider les gens mais ça ne les motive pas à chercher du travail ! » (Pauline, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 06/12/2013).

Les agents expriment des critiques particulièrement sévères à l'encontre des premiers. Bénéficiant eux-mêmes de rémunérations plutôt modestes, ils jugent inacceptable que d'autres ne travaillent pas et vivent des allocations⁴. Maxime est un ancien bénéficiaire du RSA : il dit avoir « *fait des efforts pour se sortir de ça* » et ne comprend pas les gens qui ne font pas de même.

¹ Ces segmentations viennent complexifier les catégories pratiques identifiées dans la figure 5.2.

² Entretien avec Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

³ Entretien avec Sébastien, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013.

⁴ Serge Paugam dresse un constat similaire à propos des salariés précaires : PAUGAM S., *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.

« Je me forge ma propre expérience par rapport aux gens que je vois, parce qu'il y a un moment donné tu es au RSA ok, mais rien ne t'empêche d'aller travailler dehors quoi. Il y a du taf dehors si tu veux. Et j'y allais par ce temps-là. J'en ai chié, mais derrière ben tu t'en sors. Après il y a la volonté, il y a la force des choses quoi, ça dépend de ce que tu veux. Si tu restes chez toi, ben c'est sûr que ça ne va pas te tomber du ciel, même si tu envoies des CV par ci par là, ben il faut y aller, il faut sortir quoi. C'est là qu'il y a un gros problème quoi » (*Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013*).

Cette réactivation de la dichotomie du « bon » pauvre et du « mauvais » pauvre au guichet du logement social renoue avec les principes de la bonne morale sociale¹. Comme il s'agit de récompenser les « bons » et de punir les « mauvais », les effets sont importants sur les pratiques d'attribution et lourde de conséquences pour les bénéficiaires : les « bons » RSA mériteraient plus que les autres d'accéder aux logements qualifiés d'attractifs ou de moyennement attractifs, ce qui justifie que l'on contourne les règles. À cet égard, le cas des femmes séparées est cité à plusieurs reprises (surtout par les agents féminins, qui se projettent plus facilement dans ces situations). Dans une logique compassionnelle, elles sont décrites comme des individus vulnérables qu'il faut protéger² (Emma et Samia). Au contraire, les femmes qui « *font des gamins pour toucher des sous* » sont vivement critiquées (Sébastien).

Encadré 5.3. La segmentation des publics HLM

« Il faut distinguer en fait. Tu as ceux, les jeunes ou les vieux, qui sont au RSA ou au chômage parce que ça leur convient et tu as ceux qui s'y retrouvent "cas de force majeure" : perte d'emploi... Nous, entre nous, voilà on distingue. Je vais traiter tous les dossiers pareil mais quelqu'un qui est au RSA depuis toujours parce que ça lui convient ou autre, et comme je te disais, une femme qui se retrouve seule... Ben voilà. Je vais faire une distinction » (*Emma, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 10/12/2013*).

« *En fait, toi tu déroges à la règle quand ce sont des gens que tu estimes...*

Ouais. Méritants. Enfin bien, ouais. Ça peut être la personne qui a perdu son emploi et qui se retrouve au RSA, enfin voilà, après tu as des cas particuliers. Ça peut être la personne qui a ouvert une boîte et puis sa boîte a fermé, et hop du jour au lendemain elle se retrouve au RSA. Ça peut être une dame qui a vécu avec un homme qui a bien gagné sa vie, qui entretenait sa femme, et puis hop séparation, elle s'est retrouvée au RSA. Tu vois ! Après... Et je te dis ça parce que j'ai eu ce genre de cas... » (*Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13*).

« Tu as ceux, accident de la vie. J'en ai connu un... Le mec commercial dans une maison d'édition. Il était tout le temps sur la route. Il perd son permis, il perd son boulot, il perd sa femme, il perd sa maison, il se retrouve à la rue, il touche le RSA. Accident de la vie. Et après tu as des gens comme [*nom d'un demandeur*] ... Qui font des gamins pour toucher des sous. Ben oui. Voilà quoi. Tu fais la visite. Il y a tous ses potes à côté, ce sont des gens qui trafiquent... » (*Sébastien, chargé de clientèle, office HLM de Petiteville, 13/12/2013*).

¹ GEREMEK B., *La potence ou la pitié : l'Europe et les pauvres, du Moyen-Âge à nos jours*, Gallimard, Paris, 1987 ; TOPALOV C., *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Fayard, Paris, 1994 ; FASSIN D., I. COUTANT, F. FERNANDEZ, N. FISCHER, S. ROUX, *Juger, réprimer, accompagner : Essai sur la morale de l'État*, Paris, Seuil, 2013.

² FASSIN D., « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute », *Politix*, 2006, vol. 73, n° 1, p. 137-157.

Le second déplacement observé au guichet consiste en une renégociation des catégories institutionnelles. Parce qu'elles entrent souvent en interaction entre elles et forment des combinaisons complexes, ces catégories peuvent être difficiles à identifier sur le terrain. Lorsque les attributs d'un individu se situent au croisement de plusieurs catégories qui servent de supports à des stratégies contradictoires, il peut y avoir un doute sur la règle à appliquer. Les salariés d'origine étrangère, par exemple, se situent entre deux catégories qui impliquent des traitements différents. En effet, le fait d'appartenir à une minorité est perçu négativement et peut susciter le blocage d'un dossier, tandis que le fait de travailler est un signe positif du point de vue du bailleur. Ce flou est résolu en pratique par les *street-level bureaucrats*. L'étude de ces mécanismes ne peut faire l'économie d'une perspective intersectionnelle¹ : les individus sont souvent à l'intersection de plusieurs rapports de domination ; les divers processus de classification interfèrent les uns avec les autres.

Dans le sillage de ces travaux, on peut analyser la manière dont les critères de classe, de race, de genre, d'âge et d'adresse, identifiés précédemment à partir des catégories pratiques, entrent en interaction et orientent les pratiques d'attribution. Les catégories qui émergent ne sont en effet pas neutres : elles impliquent des rapports de domination entre ceux qui catégorisent et ceux qui sont catégorisés². Elles ne peuvent donc être appréhendées de façon isolée, seulement à partir de la pluralité de leurs combinaisons. Les stratégies de peuplement qui ciblent le quartier Jean Jaurès en fournissent un bon exemple. Selon la règle qui est censée s'appliquer, les « *blacks* » ne peuvent être relogés dans ce secteur car ils y sont jugés déjà trop nombreux. Or l'enquête ethnographique donne à voir plusieurs exceptions, qui renvoient à des effets d'interaction entre plusieurs critères d'attribution.

« Enfin je te dis, j'ai essayé... C'est sur des cas particuliers hein. Les grandes familles où je savais que c'était hors de question, je ne le faisais pas parce que je savais qu'on n'en voulait pas, "*des grandes familles ah non*" ... Par exemple, j'ai mis un monsieur black qui travaillait. Je l'ai mis au X. X, c'est Jean Jaurès hein, c'est le même secteur. Je l'ai mis, il a été pris parce qu'il travaillait. Voilà après ça dépend des cas quoi. Parce que j'estimais que le mec il travaille ; la journée, il est au boulot il n'est pas là... » (*Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13*).

Dans cet exemple raconté par Samia, le fait de travailler et plus encore d'occuper un emploi en CDI agit comme la marque d'une certaine « *stabilité* » et le signe d'une « *insertion* » dans la société³. De tels attributs permettent aux populations noires d'accéder à des biens qui leur étaient *a priori* interdits. Ainsi, un Noir qui ne travaille pas ne sera pas relogé à Jean Jaurès, alors qu'un blanc au RSA le pourra. S'il travaille, il sera également en mesure d'y accéder, alors que le blanc qui travaille se verra proposer des produits de bien meilleure qualité dans des

¹ CRENSHAW K.W., « Cartographies des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur », *op. cit.*

² JOUNIN N., E. PALOMARES, et A. RABAUD, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *op. cit.*

³ Entretien avec Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, OPH de Petiteville, 29/12/2013.

quartiers attractifs. De même, Samia explique que le dossier d'une « *grande famille noire* » est systématiquement ajourné en commission d'attribution, y compris lorsque certains de ses membres occupent un emploi, alors que les couples et les personnes seules de couleur auront davantage de possibilités. Comme la composition familiale, le critère de l'âge peut aussi conduire à moduler la règle censée s'appliquer.

« Un Noir âgé, on peut le mettre n'importe où. Un Noir retraité. Là on peut le positionner. Parce que c'est une personne âgée. Une personne âgée va moins te faire le bordel qu'un jeune. Parce que la personne âgée, elle a fait sa vie, elle a déjà vécu, elle a envie d'être tranquille. C'est très rare que tu entendes "ben voilà il y a un tapage nocturne avec un petit vieux qui fait la chouille avec mémère quoi" ! » (Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013).

Les critères de classe et d'adresse peuvent également se combiner. D'après la règle énoncée par la direction de l'office, les agents de Petiteville ne peuvent pas proposer de logements qualifiés d'attractifs à des candidats résidant à de « mauvaises » adresses dans le parc social d'autres bailleurs de l'agglomération. L'observation des pratiques professionnelles montre néanmoins que cette consigne peut être contournée si le candidat fait bonne impression au cours de l'entretien découverte ou s'il occupe un poste en CDI. De façon comparable, sur certaines adresses *a priori* réservées aux actifs, quelques personnes au RSA peuvent être positionnées dès lors qu'elles résidaient auparavant à de « bonnes » adresses. Tout se passe en effet comme si le signal envoyé par le lieu de résidence venait annuler celui induit par le fait d'être au RSA.

« Moi je sais que j'ai eu deux personnes au RSA que j'ai pu mettre au 1^{er} [*quartier attractif*] parce que ce sont des gens qui... Ben par exemple, c'était un monsieur de cinquante ans, il n'a jamais bossé, il a toujours vécu chez sa mère quoi, et il a toujours vécu à une adresse, une très bonne adresse, donc effectivement là, le positionner sur le 1^{er} mai. C'est passé sans problème ! Après si tu veux, c'est au cas par cas, mais en général effectivement c'est plus compliqué maintenant, même si on rencontre la personne et qu'on estime que c'est quelqu'un qui mérite c'est plus compliqué hein... » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).

Les effets d'interaction entre les catégories pratiques élaborées au guichet sont donc variés – entre appartenance ethno-raciale, statut socio-professionnel, lieu de résidence, composition familiale et genre. Ils redéfinissent les catégories institutionnelles et donnent à voir des hiérarchies et des rapports de domination entre les groupes sociaux. L'enquête ethnographique révèle néanmoins que ces schémas d'action ne sont pas aléatoires : des critères s'imposent sur d'autres de façon systématique en fonction des groupes et des territoires ciblés, si bien que leurs effets sont prévisibles et peuvent être anticipés. Ils produisent *in fine* des régularités dans l'action publique. Ce constat conduit à un résultat ambivalent qu'il reste à analyser : d'un côté,

les organismes HLM valorisent la proximité avec le client et l'individualisation des modes de traitement¹ ; de l'autre, il existe des récurrences dans les comportements des agents au guichet.

2) Une politique auto-subversive²

Les agents de terrain disposent de marges de manoeuvre suffisamment importantes pour peser sur la fabrique des politiques publiques. Les conflits et les déplacements observés autour des catégories institutionnelles se traduisent dans certains cas par des pratiques de contournement et d'accommodement avec les règles de peuplement (a). Ceci dit, ces dernières ne déstabilisent pas l'ordre institutionnel car elles sont limitées et intégrées à son mode de fonctionnement. Deux facteurs principaux permettent de l'expliquer. Le premier correspond aux verrous institutionnels qui maintiennent, sous une forme dérogatoire, les accommodements des agents de terrain. Le second correspond aux modalités d'apprentissage du métier, qui produisent de la conformation aux attentes de l'institution et des régularités dans les *outcomes* (b). Les résistances des gestionnaires se déploient ainsi à la marge, sans perturber l'ordre bureaucratique³.

L'expression « politique auto-subversive » qui sert de titre à cette sous-section est empruntée à Lorenzo Barrault. Dans ses travaux sur la carte scolaire, elle désigne un mode de gouvernement dans lequel les stratégies de contournement des gouvernés sont prévues et organisées par les gouvernants sans remise en cause de l'ordre institutionnel et des inégalités qu'il véhicule. Les mécanismes décrits en matière d'accès au logement social ne sont pas si différents de ceux mis en évidence dans le cas de l'école, à ceci près que les accommodements constatés dans la thèse sont moins le fait des populations-cibles (les demandeurs de logement) vis-à-vis des agents institutionnels que des *street-level bureaucrats* à l'égard des cadres et des cadres intermédiaires. La proposition théorique de L. Barrault se trouve donc ici déplacée des dynamiques relationnelles entre gouvernés et gouvernants aux rapports entre agents de terrain et hiérarchie, dans une perspective d'analyse organisationnelle. En effet, si les candidats au logement ne sont pas passifs au cours du processus d'attribution – ils s'adaptent à l'action publique et cherchent à l'adapter en retour⁴ – leur capacité d'action demeure néanmoins limitée du fait de la complexité des règles et de leur manque de transparence. L'enquête suggère, par ailleurs, que seuls les individus les mieux dotés parviennent à développer des tactiques pour obtenir le logement souhaité⁵. Or, ce sont les mêmes que ceux auxquels l'institution offre déjà

¹ CANTELLI F. et J.-L. GÉNARD, *Action publique et subjectivité*, *op. cit.*

² Titre emprunté à BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *op. cit.*

³ HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », *op. cit.*, p. 144.

⁴ Pour une étude récente sur le rôle des cibles dans la fabrique de l'action publique, voir par exemple : AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Paris, Paris, 2015.

⁵ Compte tenu du poste d'observation adopté, le rôle des populations-cibles a été peu étudié en tant que tel dans la thèse. Il mériterait des approfondissements supplémentaires (cf. conclusion générale de la thèse).

les possibilités les plus importantes de faire valoir leurs choix résidentiels, ce qui justifie la focalisation de la thèse sur les acteurs institutionnels et le recours à une approche organisationnelle.

a) L'agencement des pratiques professionnelles face aux règles

Deux types de comportements sont observés : la conformation d'une part, qui consiste à respecter les règles de peuplement ; l'accommodement d'autre part, qui renvoie aux contournements (le fait de s'adapter aux règles) et aux négociations (le fait d'adapter les règles) autour d'elles¹. Ces comportements ne recourent que partiellement le sens que les individus accordent à leurs pratiques : *exit* (les individus choisissent de ne pas appliquer les règles), *voice* (les individus contestent ouvertement les fondements des règles) et *loyalty* (les individus se montrent fidèles aux règles)². Il n'y a pas de correspondance directe entre les sentiments des agents et leurs comportements³ : « Il n'est pas nécessaire d'être "motivé" pour se conformer, contourner ou négocier l'action publique »⁴. Le fait d'adopter une attitude rigoriste ne signifie pas que l'agent adhère à la règle. Le fait de marquer son opposition ne se traduit pas toujours par des formes de contournement, ni ne conduit à quitter l'institution.

Miville

La politique de non-concentration des populations turques dans le quartier de l'Orme est mise en œuvre par Julie, attachée commerciale au sein de l'ESH de Miville. En entretien, elle marque son adhésion vis-à-vis de l'argument politique de l'intégration et de la lutte contre le communautarisme, au nom duquel ces stratégies ont été impulsées. Selon elle, le fait de bloquer les demandes des ménages turcs relève en effet de « *l'intérêt public* », même si cela peut avoir des effets discriminatoires.

« Un Turc, tu sais que ça fait deux ans, trois ans qu'il attend, qu'il veut S* [*nom d'une tour dans le quartier sud de Miville*], j'ai beau lui proposer autre chose, il n'en veut pas, il veut S*. En même temps, je ne peux pas lui dire clairement "*on ne vous mettra jamais à S* parce qu'il y en a trop !*". Ben comment... ? Voilà... Ce n'est pas facile... Le plus dur, c'est de le dire aux clients pour ne pas les froisser, ne pas... qu'ils n'aient pas l'impression qu'on les discrimine... Même si on les discrimine un petit peu quand même ! C'est l'intérêt public qui prime [Rires] » (Julie, attachée commerciale, agence D1, 11/01/2013).

Régine se montre plus distante à l'égard de cette politique. Salariée de l'entreprise depuis trente-deux ans, elle a été en charge des attributions effectuées sur le quartier entre 2001 et

¹ BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit., p. 272.

² Cette typologie a été forgée dans l'univers économique pour rendre compte des interactions entre consommateurs et entreprises. Elle est fréquemment à l'univers bureaucratique pour analyser les relations entre les agents et les institutions (HIRSCHMAN A.O., *Exit, voice, loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970).

³ D'autres chercheurs ont fait ce constat (DE LARMINAT X., *Hors les murs. L'exécution des peines en milieu ouvert*, op. cit., p. 137).

⁴ BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit., p. 577.

2006. Pour elle, il s'agissait avant tout d'appliquer la « *politique de la maison* » : elle n'était pas en position de négociier et n'avait « *pas à donner [son] avis personnel* ». Ce faisant, elle appliquait les règles avec détachement : « *Tu n'as pas à être d'accord ou pas d'accord... Tu sais, quand tu es salariée, tu fais ce que l'on te dit ou autrement tu vas voir ailleurs* »¹.

Des agents plus critiques fustigent le caractère discriminatoire de ces règles et dénoncent illégalité. Ceux que l'on peut qualifier de réfractaires n'ont pourtant jamais été placés en situation de devoir gérer le quartier de l'Orme. Autrement dit, à Miville, ceux qui font *voice* ne sont pas en mesure de contourner ou de négociier les règles définies par la collectivité. C'est le cas par exemple de Najat, chargée de clientèle au sein de l'OPH. D'origine marocaine, elle refuse catégoriquement de trier les candidats sur la base de leur appartenance ethno-raciale, mais n'a jamais été confrontée à cette consigne : « *Mais c'est politique, nous on n'a pas les moyens de le faire ! De toute façon, c'est illégal. Si on me disait de le faire, je ne le ferais pas. Je suis fonctionnaire mais je peux dire non* », lance-t-elle². Comme elle, Aurélie se dit « *mal à l'aise* » avec cette politique, qu'elle qualifie de « *stigmatisante* » et d'« *un peu discriminante* ». Le fait de critiquer les règles de peuplement ne se traduit donc pas nécessairement au niveau des pratiques.

« *Tu m'as parlé de la mixité culturelle au début de l'entretien, est-ce que tu fais attention à la question de l'ethnicité ?*

Pff... Oui, oui, quand même ! À un moment donné, on entendait beaucoup... Après, c'est toujours un sujet difficile. Derrière cela, il y a la discrimination qui prend tout de suite le dessus... À un moment donné, dans le sud de Miville, dans la ZUP Sud, il y avait une concentration de familles d'origine turque, donc c'est vrai que... Je ne sais pas si c'était vraiment une politique de la ville, comment c'était, comment l'info avait été transmise, mais il avait été dit d'arrêter de mettre des Turcs sur un immeuble quoi ! Moi, personnellement, je ne suis pas du tout à l'aise avec ça quoi ! Ça me pose problème moi. Après voilà, s'il y a une problématique dans l'immeuble du fait d'un cumul, ok, on peut peut-être ajuster mais autrement... Je suis pour la mixité bien entendu, on essaie... Voilà... Mais après, c'est stigmatiser une population. Je trouvais ça un peu discriminant. Voilà, après... Je suis pour la mixité, mais je peux comprendre aussi que certaines cultures aient envie aussi d'être ensemble ! Ça se comprend en même temps ! C'est toujours des sujets délicats quoi. Après les gens, ils te taxent de racisme, de discriminations, donc c'est toujours un peu délicat quoi.

« *Ça t'est déjà arrivé ?*

Non, non, jamais. Jamais, non » (Aurélie, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 10/01/2013).

Petiteville

À Petiteville, les agents se montrent encore plus sévères à l'encontre des règles de peuplement définies par l'équipe de direction. Pour cause, ils inscrivent leurs critiques dans une contestation plus globale de la refonte du service accueil-clientèle entreprise à partir de 2008

¹ Régine, attachée commerciale, agence D2, ESH de Miville, 14/01/2013.

² Journal de terrain n°6, OPH de Miville, bureau de Najat, chargée de clientèle, agence A1, 03/10/2012, matin.

par le nouveau directeur général adjoint en charge de la location : ce qui est ciblé, c'est moins le contenu des règles que ce qu'elles impliquent en termes d'organisation du travail. Comme cela a été montré dans le chapitre 3, les instruments mis en place pour supporter les règles de peuplement ont en effet été élaborés à partir des savoirs expérientiels émergeant du terrain et ont associé les *street-level bureaucrats*. La distance entre les savoirs institués régissant la politique de peuplement et les savoirs pratiques locaux est donc assez mince¹. Il n'y a pas d'opposition entre les règles construites par les cadres de l'organisation et les logiques d'action qui orientent les pratiques : elles « s'épaulent les unes les autres », pour reprendre la formule de E. Friedberg². Cette caractéristique devrait désamorcer les conflits et les résistances de la part des agents³.

Les critiques formulées portent tout d'abord sur le caractère trop rigide des consignes, qui entrave les marges de manœuvre des agents et dévalorisent leur jugement de proximité. Pour Rose et Samia, qui bénéficient toutes deux d'une ancienneté de plus de dix ans au sein de l'office, les orientations générales de la politique d'attribution n'ont pas été transformées en profondeur par la mise en place des nouveaux instruments, mais ceux-ci ont considérablement réduit leur autonomie et leurs possibilités d'adaptation.

« Avant, tous les dossiers c'était au cas par cas. Depuis septembre que le document a été mis en place, on est pièdes et poings liés. C'est écrit noir sur blanc. Avant, c'était du jugement, on faisait ce qu'on voulait. On n'a jamais fait de remplissage pour autant. On pouvait laisser des bons produits vacants pour trouver le bon candidat. On faisait ça avant que quoique ce soit ne soit écrit. Ça c'est du travail intelligent. Maintenant que c'est écrit, c'est encore plus fort [...] Ben à l'époque un RSA [*revenu de solidarité active*], on pouvait, enfin suivant l'entretien qu'on avait... Ben on est, en général, les gens comme ça, les populations spécifiques, quand on les rencontrait, on arrivait à situer où les mettre et on arrivait à les positionner sur du [*nom d'un programme attractif*], sur du [*nom d'un programme attractif*], sur des choses comme ça. Qu'aujourd'hui, ben c'est plus restrictif quoi, aujourd'hui c'est catégorique : RSA, ben tu ne peux pas le mettre [*nom d'un programme attractif*] ! » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).

À un moindre niveau, d'autres critiques ciblent le contenu des règles et les principes qui les fondent. Des salariés relèvent ainsi des contradictions avec les priorités réglementaires : « *Nous, on va prendre le CDI pour faire un meilleur peuplement alors que la loi nous dit « les sortants de structure » !* », affirme Rose (responsable du service accueil-clients de l'office de Petiteville⁴), avant de conclure que les consignes définies par sa direction sont discriminatoires.

« Parce que moi je reste quand même persuadée, mais ça, ça ne tient qu'à moi, que ça ce n'est pas... Enfin, moi, je reste persuadée et je pèse mes mots, j'en parle librement, je trouve

¹ Ce résultat varie en fonction des secteurs de politiques publiques étudiés : INFANTINO F. et A. REA, « La mobilisation d'un savoir pratique local », *op. cit.*

² FRIEDBERG E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, 1992, vol. 33, n° 4, p. 537.

³ On pourrait en effet penser que parce qu'ils ont été associés à la définition des règles et des instruments de peuplement, les agents HLM y adhèrent globalement : *logic of appropriateness* (MARCH J.G. et J.P. OLSEN, « The Logic of Appropriateness », *Arena Working Papers*, 2010, vol. 4, n° 9).

⁴ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, bureau de Rose, OPH de Petiteville, 18/11/2013.

quand même que c'est vachement discriminatoire parce que tu ne peux pas cataloguer des profils. C'est ce que je te disais « toi tu viens, tu es jeune, tu sors de ta famille. Je ne sais pas tu es au RSA, tu viens de finir tes études. Je vais te mettre au 36 N avec les picolos ! » (Rose, responsable du service accueil-clientèle de l'office de Petiteville, 09/12/13).

De la même façon, Samia ne comprend pas pourquoi le fait d'habiter à une « mauvaise » adresse devrait être pris en compte au moment de l'attribution. Barthélémy regrette que les personnes avec un nom connu soient systématiquement ajournées en commission, y compris lorsqu'elles présentent bien.

Journal de terrain n°11, OPH de Petiteville, 10/12/2013, 8h30, salle de réunion

Après avoir présenté les chiffres du peuplement et de la vacance, Alexandre, directeur général adjoint en charge de la location, laisse la parole aux chargés de clientèle pour recueillir leurs impressions sur les consignes de peuplement : « *Je sais que vous étiez sceptiques sur le peuplement, mais on a vu le représentant du préfet. Ils sont très satisfaits de nous et tirent à boulet rouge sur les concurrents* », lance-t-il. Les réactions des agents s'enchaînent.

Samia : « Je ne suis pas d'accord avec les mauvaises adresses¹. [Elle prend l'exemple du dossier de madame N* ajourné à la dernière commission d'attribution]. Je trouve ça vraiment dommage ! Ils ne méritent pas ! [Ton agressif] Moi, j'ai habité rue [nom d'un quartier en ZUS] et bim, on me mettrait dans une mauvaise adresse ! [Manon acquiesce]. Je ne suis pas du tout d'accord avec ça, on les catalogue tous ! [Emma acquiesce également]. Un autre agent rebondit avec un autre exemple.

Barthélémy : Madame B* au [adresse dans un quartier sensible], là c'est sur le nom ! Pourtant, la dame elle ne posait pas de problème. Elle était clean. Elle présentait bien. Elle était dans un T1, enceinte. Elle n'est pas venue en Crocs et en chaussettes ! C'est un couple merveilleux avec monsieur F* ! [Alexandre répond].

Alexandre : Ah oui mais monsieur F*, ce n'est pas possible. À la CAL, vous avez des administrateurs qui travaillent sur les politiques sécuritaires donc eux connaissent... Après, allez voir Josiane et défendez le dossier. Normalement, si on n'a pas d'infos de sa part, la CAL [commission d'attribution de logement] ne réagit pas. Si pour vous le dossier tient la route, on le repasse ».

Emma est âgée d'une vingtaine d'années au moment de l'enquête. Pour elle, c'est le traitement réservé aux jeunes de moins de vingt-cinq ans qui fait problème.

« Ce n'est pas parce que l'on a moins de vingt-cinq ans que l'on n'est pas capable de s'assumer financièrement ou que l'on n'est pas capable d'avoir un... Non mais même d'avoir un enfant ou quoi... Des fois, c'est con mais tu vois un dossier, une jeune de vingt-cinq ans qui a deux gamins, tu vas te dire putain... Tu vas cataloguer vite fait alors que moi dans ma famille, j'ai le cas et je ne me dis pas ça du tout... Il y a des jeunes qui ont des soucis et qui partent pour des problèmes et tu as ceux qui ont toujours bossé et qui peuvent s'assumer. Ce n'est pas parce que tu as vingt-cinq ans que tu ne peux pas gérer un budget pour une location quoi. Donc ouais moi les jeunes, ça me fait chier pour eux, mais bon après voilà, je me dis si nous bailleur social on ne les loge pas, ils vont aller où quoi ? Après c'est les foyers. Des foyers, tu ne vas pas en foyer quand tout va bien » (Emma, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 10/12/2013).

¹ Samia fait ici référence au document qui liste les « mauvaises » adresses des deux autres bailleurs sociaux de l'agglomération : cf. chapitre 3, section b, 1, a de la thèse.

Ces critiques peuvent donner lieu à des accommodements variés comme le fait de positionner une personne à risque sur un secteur perçu comme attractif ou d'omettre des informations pour faire passer un dossier en commission.

« Là, j'ai un dossier qui visite un logement avec moi cette semaine. Ils sont hébergés chez sa belle-mère, c'est un couple avec quatre enfants. Auparavant ils vivaient en caravane ! Donc je vais voir avec Rose. Bon je vais le dire à Rose parce que je ne sais pas mentir de toute façon. Je vais dire à Rose "Ah ouais ils vivent en caravane », sauf que dans le texte de CAL on va mettre « auparavant, ils vivaient dans [nom du département]. A jour". Voilà. On s'imagine qu'ils étaient locataires. On s'imagine qu'ils étaient à jour. Tu sais des fois, il faut la jouer comme ça. Si c'est un nom qui leur parle, ils vont tout de suite tilter, moi je ne sais pas si c'est... » (Emma, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 10/12/2013).

De telles pratiques demeurent néanmoins peu nombreuses : les conflits débouchent rarement sur des résistances. Dans leur grande majorité, les chargés de clientèle « se plient aux règles » : ils ne font pas leurs « rebels », commente Rose¹. « Tu habites là, tu es catalogué ; tu as tel nom, tu es catalogué. Ça c'est un peu gênant mais bon. On se fie à cette règle-là, on n'a pas trop le choix », souligne Emma². « C'est la politique de l'organisme. Nous, on peut rien faire après. On peut sur certains cas, ça peut passer mais sur la majorité... Ça a été clair, il y a des adresses spécifiques où il faut les positionner, ben on se base là-dessus quoi », confirme Samia³. Les agents appliquent les règles parce qu'ils y sont contraints. Les accommodements sont par ailleurs intégrés au fonctionnement bureaucratique. Comme le suggère l'extrait d'entretien placé en exergue en chapitre, les contournements sont prévus et anticipés par la hiérarchie de l'OPH. Ils sont autorisés tant qu'ils ne viennent pas déstabiliser l'ordre instauré. Le cas des bénéficiaires du RSA logés dans les secteurs attractifs du parc l'illustre bien.

« Ils ne l'appliquent pas strictement. Si vous voulez, la dernière CAL ou la prochaine, on regarde ensemble ce qu'il y a et vous verrez qu'entre les consignes qui sont données et ce qu'ils ont fait, je vais me retrouver avec des personnes qui sont au RSA sur ces secteurs-là et je ne monte pas au créneau parce que je vous dis, déjà il faut quand même qu'elles aient un peu de latitude, c'est une directive, c'est une orientation, après si il y a quelqu'un qui est RSA qui ne pose aucunement problème de par l'entretien découverte qu'ils ont pu avoir, je ne vais pas m'y opposer, je ne vais pas m'y opposer... Là où je vais m'y opposer, c'est quand je vais voir "c'est bon, c'est le dixième RSA que vous me mettez sur le secteur sur dix attributions, on n'est pas dans la cible recherchée", mais si j'en ai un comme ça qui passe, je ne suis pas... » (Alexandre, directeur général adjoint de l'office de Petiteville en charge de la location, 29/11/2013).

Oscillant entre conformation et accommodement, les comportements des professionnels du logement social ne sont finalement expliqués que partiellement par leur rapport aux règles : des agents se montrent sévères à l'égard des consignes de peuplement mais finissent par s'y conformer, quand d'autres appliquent les règles avec détachement, sans implication

¹ Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, bureau de Rose, OPH de Petiteville, 19/11/2013.

² Entretien avec Emma, chargée de clientèle, office de Petiteville, 10/12/2013.

³ Entretien avec Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13.

particulière. Ce résultat vient nuancer un précédent travail dans lequel j'identifiais trois types d'agents : les agents loyaux c'est-à-dire ceux qui appliquent strictement les règles de peuplement, qui font preuve de rigorisme et adhèrent pleinement aux principes qui les sous-tendent ; les agents réfractaires qui se montrent volontiers critiques à l'égard des règles et développent des stratégies d'accommodement ; les agents pragmatiques, enfin, qui appliquent les consignes rigoureusement mais avec détachement¹. Les catégories sont en réalité moins étanches que ne le suggère cette typologie.

D'autres auteurs ont relié les comportements des *street-level bureaucrats* aux conceptions du métier. Alexis Spire repère ainsi trois figures de guichetiers dans un service préfectoral en charge de la gestion des demandeurs d'asile. Cette typologie est construite à partir des trajectoires professionnelles des agents, de leur âge et de leur ancienneté dans le service : il y a les « gardiens du temple », les « pragmatiques du guichet » et les « réfractaires du guichet »². De son côté, Céleste Watkins-Hayes identifie trois groupes de *Welfare bureaucrats* à partir de leur identité professionnelle (entendue comme la manière dont les agents se définissent) : il y a les travailleurs sociaux (*social workers*), les ingénieurs du rendement (*efficiency engineers*) et les agents en situation de survie (*the survivalists*)³. Suivant cette piste, on imagine assez facilement un lien de causalité entre les conceptions du métier mises en évidence dans la section A du chapitre et les pratiques professionnelles des agents : le travailleur social valorise le traitement au cas par cas et la prise en compte des situations individuelles, ce qui peut l'amener à contourner les règles plus souvent que les autres (Samia). Le commercial recherche la performance et l'efficacité dans le travail : il respecte les consignes émises par la direction pour ne pas prendre le risque d'un ajournement en commission d'attribution, mais peut être amené à contourner les consignes pour accélérer le processus d'attribution (Barthélémy). Enfin, l'agent administratif est le plus prompt à se conformer aux règles du fait de sa posture rigoriste et formaliste (Yvette). Pourtant, les observations montrent des combinaisons plus aléatoires. On constate surtout que les contournements sont limités au guichet et qu'il existe une relative homogénéité des façons de faire. Car si les chargés de clientèle sont nombreux à exprimer des critiques à l'encontre des règles de peuplement, ces dernières se traduisent rarement au niveau de leurs pratiques. Comme le montre le paragraphe suivant, des dispositifs institutionnels sont en effet instaurés pour assurer la mise en conformité des comportements des agents de terrain. Au bout du compte, les *street-level bureaucrats* n'ont d'autres choix que d'appliquer les règles définies par les équipes de direction, le refus de se plier aux injonctions de la hiérarchie ne pouvant être qu'occasionnel.

¹ BOURGEOIS M., « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *op. cit.*

² SPIRE A., « L'asile au guichet », *op. cit.*

³ WATKINS-HAYES C., *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, *op. cit.*

b) Conversion aux logiques institutionnelles et mise en conformité des pratiques professionnelles

« Si tu veux avoir le moins de possible d'ajournements et bien tu es obligée de te plier aux règles et de bien ficeler ton dossier pour être sûre que ça passe » (Samia, chargée de clientèle, office HLM de Petiteville, 09/12/13).

Les accommodements sont maintenus dans une forme dérogatoire par un ensemble de dispositifs et de rencontres qui scandent l'activité des agents de terrain. Organisées de façon hebdomadaire ou bimensuelle, les commissions d'attribution de logement constituent, dans cette perspective, un moment de contrôle et de rappel à l'ordre à destination des professionnels. L'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe le montre. Si les membres de la commission constatent que les dossiers proposés sont trop souvent en dehors de « *la cible* »¹, ils s'opposent à l'attribution de certains d'entre eux. Les agents sont donc contraints de « *se plier aux règles* » et de « *bien ficeler* » leurs dossiers pour maximiser leur chance de les voir aboutir en commission (acceptation par les membres de la commission). « *Ils [les administrateurs] ne laissent passer aucun cas. On n'a plus le choix. Samia, qui non seulement n'est pas d'accord avec le document mais qui en plus ne le comprend pas, résiste, tente, mais se fait ajourner à la CAL* », explique Rose². De la même manière, Barthélémy regrette de ne pouvoir positionner que des personnes qui travaillent ou à la retraite sur les programmes neufs, mais applique la règle pour ne pas perdre de temps, et parce qu'il sait que cela ne passera pas en commission d'attribution : « *Une personne aux Assedics, ben elle ne pourra jamais prétendre à du neuf ! C'est dommage ! Même si on sait que derrière, elle aurait pu y prétendre, mais ça ne veut pas...* »³.

Les agents sont par ailleurs évalués et rémunérés en fonction du nombre de signatures de baux réalisées : en plus de leur salaire (1 150 euros nets), ils perçoivent cinq euros bruts à chaque signature de contrat, ce qui les incite à respecter et anticiper les priorités formulées par la commission d'attribution. Depuis le début des années 2000, ce système a été instauré dans la majorité des organismes HLM. C'est un moyen pour les dirigeants d'orienter les comportements en privilégiant la « carotte » au « bâton ». Ce mode de fonctionnement instaure un climat d'émulation, voire de compétition, au sein des équipes de proximité. Le bilan dressé au cours des réunions d'équipe, statistiques à l'appui (impayés, troubles), permet de repérer les agents les plus performants. Des entretiens individuels d'évaluation sont également conduits annuellement (document 5.9).

¹ Cf. chapitre 3, section B, 1, a de la thèse.

² Journal de terrain n°11, discussion informelle avec Rose, bureau de Rose, OPH de Petiteville, 19/11/2013.

³ Entretien avec Barthélémy, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 11/12/2013.

Document 5.9. Extrait d'un support d'évaluation individuelle, OPH de Miville

← Evaluation des performances

Il s'agit d'apprécier la réalisation des objectifs définis entre le salarié et son responsable l'année n-1 ainsi que l'effort fourni pour les atteindre. Retenir 4 à 5 objectifs majeurs, au total, pour les noter rubriqués.

Rappel des principaux objectifs fixés

- 1/ Maîtrise de la vacance des logements. 1300 pertes de loyers pour archipel en 2011 maximum
- 2/ Mutation 30% Priorisés et parcours résidentiels. Dans le respect des 2itars ; 1 tiers.
- 3/ Prélèvement automatique(95% des entrants).
- 4/ Vacances stationnements
- 5/

Appréciation de la réalisation des objectifs fixés

	Atteint	Partiellement Atteint	Non atteint	Commentaires Analyse des écarts et des causes ¹
1.	X			Vacance de l'unité à 0,90% au jour de l'entretien. Rotation plus faible que l'année N-1.
2.			X	23% résultat agence sud ; 23% résultat de l'unité ; Rappel de l'objectif : 30%. Chiffre établi au 13/10/11 jour de l'entretien.
3.	X			Proposition systématique à chaque nouvel entré de locataire
4.			X	Vacance importante sur parking collectif (attractivité à améliorer). Faire Proposition systématique sur petit collectif.
5.				

Outre les indicateurs classiquement utilisés pour mesurer l'activité des agents, en termes d'occupation et de vacance, l'OPH de Petiteville dispose également d'un outil de gestion relatif aux troubles de voisinage. Le tableau recense l'ensemble des locataires nouvellement entrés à l'origine de troubles de voisinage. Pour chacun d'eux, le nom du chargé de clientèle responsable de l'attribution est précisé. Des statistiques individuelles sont ainsi produites sur les troubles (document 5.10). C'est un moyen de responsabiliser les *street-level bureaucrats* et de les encourager à suivre les orientations de la direction. Chez les bailleurs sociaux de Miville, cette dimension est moins formalisée : elle est appréhendée à partir des remontées du terrain effectuées par les agents et les médiateurs de l'organisme.

Document 5.10. Les troubles de voisinage par agents, OPH de Petiteville, 2013

NOTES.TABLX/Perturbateurs2013

Mise à jour le 07/10/2013

TROUBLES EN LOGEMENT des locataires entrés en 2013

Nom - Prénom	Adresse	Agence	Chargés de Clientèle	Date d'entrée du locataire	Date traitement dossier
				18/07/2013	en 2013
				20/08/2013	

Au quotidien, l'encadrement intermédiaire joue également un rôle important dans la mise en conformité des pratiques d'attribution. Les responsables de service ou d'agence occupent une position privilégiée entre les personnels de direction et les agents subalternes¹. Pivots de l'organisation, ils sont d'abord les porte-voix des chargés de clientèle : ils font remonter les difficultés du terrain, font valoir l'importance des jugements de proximité auprès de la direction et intègrent des savoirs expérientiels dans la construction des règles². Dans le même temps, ils participent à la transmission des normes institutionnelles et au contrôle des pratiques professionnelles. À Petiteville, la responsable du service accueil-clients, forte de ses treize ans d'expérience au sein de l'office (dont dix au poste de chargé de clientèle), est un rouage essentiel de la chaîne administrative. Elle examine de façon systématique tous les dossiers proposés par les agents nouvellement recrutés, pendant une période pouvant dépasser un an. Elle y appose des annotations susceptibles de remettre en cause le passage en commission du dossier : les commentaires « *pas le profil* » ou « *autre entrée* » signifient que le candidat doit être repositionné sur un autre immeuble. C'est ce qui arrive à Maxime, récemment recruté en qualité de chargé de clientèle, lorsqu'il tente de positionner un candidat en s'éloignant des préconisations de peuplement indiquées dans le tableau de « *Qualification des entrées* »³. Aucun des dossiers qu'il sélectionne ne peut être présenté en commission d'attribution sans l'accord préalable de Rose.

Interruption de Rose au cours de mon entretien avec Maxime : « Je ne t'ai pas validé. [*Nom d'un programme attractif*], ils n'ont pas le profil. Ils ont le profil pour [*nom d'un programme peu attractif*] », lance la responsable de service. Elle sort. « Ben tu vois comme quoi j'ai fait une erreur ! Mieux vaut rester dans la catégorie. Enfin au niveau du code couleurs⁴ quoi » (*Maxime, chargé de clientèle, OPH de Petiteville, 13/12/2013*).

La position intermédiaire occupée par la responsable de service, combinée à la nécessité d'anticiper les décisions de la commission d'attribution (pour remplir les objectifs fixés et obtenir une revalorisation salariale), sont autant de verrous institutionnels qui contribuent à mettre en conformité les pratiques des agents HLM. L'intériorisation des règles prend alors la forme d'une conversion : à force d'erreurs répétées, d'ajournements et de repositionnements, les *street-level bureaucrats* finissent par ajuster leurs comportements de manière à répondre aux attentes de l'organisation.

« *Mais du coup, au début, tu positionnais des Noirs à Jean Jaurès, des RSA dans...*
Ouais, et puis Rose, elle me disait : "*pas de blacks*", "*autre entrée*". Elle me disait "*autre entrée*". J peux aller la voir et elle me disait "*autre entrée*". [...] Mais maintenant j'arrive

¹ PAGE E.C. et B. JENKINS, *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, op. cit.; BARRIER J., J.-M. PILLON, et O. QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », op. cit.

² Cf. chapitre 3 de la thèse.

³ Comme indiqué dans le chapitre 3, cet outil a d'ailleurs été pensé comme un « *outil d'intégration* » des nouveaux salariés visant à faciliter l'apprentissage du métier.

⁴ Référence au tableau de « *Qualification des entrées* » de l'OPH de Petiteville (cf. document 3.6, chapitre 3, section B, 1, a de la thèse).

mieux à cibler mais ça, ça vient avec l'expérience » (Emma, chargée de clientèle de l'office HLM de Petiteville, 10/12/2013).

La formation sur le tas et l'apprentissage en doubleur contribuent également à la routinisation des pratiques, entendue comme l'acquisition de schémas cognitifs produisant des effets propres, indépendamment de la volonté des acteurs qui les mettent en œuvre. L'exemple de la politique de peuplement ciblant le quartier de l'Orme est de ce point de vue intéressant car il montre la force de l'habitude sur les règles institutionnelles. En effet, l'attachée commerciale en charge des attributions sur ce secteur continue de limiter l'accès des populations turques en dépit de l'abandon officiel de cette politique par les bailleurs sociaux et la collectivité territoriale, ceci parce qu'elle a été formée aux côtés d'une collègue particulièrement vigilante aux enjeux de peuplement et a fini par les intégrer comme un réflexe ou un automatisme¹. Dans ce cas, la reproduction des pratiques est favorisée par les modes de transmission des savoirs : elle contribue à la reproduction des discriminations. Cet exemple montre que même lorsque la règle change, elle peut continuer d'être appliquée comme une pratique héritée et valorisée par des gestionnaires vigilants à l'occupation.

« Moi la première année, j'étais encore un peu dans la notion d'objectif, de remplissage, et moins sur l'occupation, et sur les deux dernières années, j'ai appris sur l'occupation et on m'a vraiment formée sur "attention à l'occupation" donc maintenant ça devient systématique, on regarde l'occupation.

Parce qu'avant on ne regardait pas l'occupation ?

Moins. Moins, si tu veux j'ai trouvé qu'en tant que jeune arrivée, on ne m'avait pas formé à l'occupation et ce sont mes collègues, et notamment F* – je ne sais pas si tu la connais – c'est mon ancienne collègue qui avait dix-huit ans de boîte, avec qui on s'entendait très bien, voilà c'est elle qui m'a formée complètement, et c'est elle qui au bout d'un an, l'entendre me rabâcher "Mais fais attention à tes occupations !", que ça a commencé à rentrer dans ma tête [...] Nous on intègre ce discours là, on intègre ce discours-là : "Pas trop de Turcs dans les bâtiments"... [Silence]. Au quotidien, j'avoue, je ne me pose pas la question. Il ne doit pas y avoir trop de Turcs dans tel bâtiment, point barre » (Julie, attachée commerciale, agence D1, ESH de Miville, 11/01/2013).

Dans les trois organismes étudiés, les pratiques d'attribution sont donc façonnées au niveau méso par des règles de peuplement, formelles et informelles. Elles sont ensuite renforcées au niveau micro par des croyances collectives et des verrous institutionnels (formation sur le tas, instruments de gestion, encadrement intermédiaire) qui ont produit du mimétisme et limitent les contournements au guichet (figure 5.3).

¹ « C'est une habitude, c'est un réflexe hein. On a le dossier. Tu prends le dossier, tu regardes. Ouais il est dans une bonne adresse, il paie, il a un loyer qui est assez cher, donc je peux le mettre dans une bonne adresse de chez nous parce que là où il est ça fait deux ans, il n'a jamais eu de soucis, il a toujours réglé. Bon ben voilà » (Pauline, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 06/12/2013).

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

La reproduction de l'ordre institutionnel

Construit en miroir du chapitre 3, le propos développé ici s'est centré sur les configurations dans lesquelles les politiques d'attribution sont fortement institutionnalisées : des règles de peuplement, des procédures et des instruments ont été élaborés pour orienter les pratiques des agents de terrain et agir sur la répartition spatiale des populations. Ces stratégies ciblent invariablement les ménages les plus modestes et les populations d'origine étrangère (réelle ou supposée). Quelle est la portée de ces règles ? Comment se comportent les agents de terrain ? Trois résultats ont été mis en évidence.

Premièrement, malgré les règles existantes, les agents disposent toujours de marges de manœuvre dans le processus d'attribution. Cette autonomie est encouragée par les organisations qui systématisent les entretiens avec les clients et cherchent à formaliser les compétences relationnelles au guichet. Les organismes sont pris dans des dynamiques ambivalentes, entre le renforcement des contraintes pesant sur les *street-level bureaucrats* d'une part, et la valorisation de la proximité d'autre part. Dans cette perspective, les membres des commissions d'attribution sont susceptibles de moduler leurs décisions en fonction des informations recueillies auprès des chargés de clientèle et des attachés commerciaux. La production du jugement repose sur une série d'indices, de croyances et de stéréotypes qui classent et hiérarchisent les individus. Les catégorisations sociales et ethno- raciales occupent une place privilégiée dans ces modes de classement. Elles alimentent des catégories pratiques fondées sur des critères de classe, de race, de genre et de lieu de résidence, qui redéfinissent les catégories institutionnelles définies par les équipes de direction.

Selon leurs propriétés sociales, leurs trajectoires professionnelles et leur ancienneté dans le service, les agents HLM entretiennent des rapports différenciés au métier et à l'institution. Les figures de l'agent administratif, du travailleur social et de l'agent commercial rendent compte de la diversité des objectifs qu'ils assignent à leur activité. Si la manière dont les agents de terrain se représentent leurs missions influe sur les pratiques professionnelles, ces dernières ne peuvent toutefois être analysées en dehors du système de règles dans lequel elles s'insèrent. Trois types de rapport aux règles ont à cet égard été identifiés : la loyauté (ou l'adhésion), la critique et le détachement (ou le pragmatisme). Ils n'expliquent qu'une partie seulement des comportements observés. D'autres facteurs de type organisationnel – primes individuelles à la performance (mesurée à l'aune du nombre de signatures de baux), modalités de transmission du savoir (formation sur le tas) et rôle de l'encadrement intermédiaire – contribuent aussi à façonner les façons de faire des enquêtés. Ces dispositifs constituent autant de verrous institutionnels qui participent à la mise en conformité des pratiques avec les attentes de

l'institution. En fin de compte, si les agents HLM se montrent sévères et critiques vis-à-vis des règles de peuplement qu'ils sont censés appliquer, ils les contournent rarement. Conflits et résistances ne vont pas nécessairement de pair.

Les catégories pratiques ne recoupent qu'imparfaitement les catégories institutionnelles définies. Ces dernières sont le plus souvent réactualisées en fonction des multiples combinaisons qu'elles forment quand elles entrent en interaction. L'étude des différents modes d'articulation des dispositifs d'assignation au guichet souligne qu'elles peuvent être renégociées, précisées et nuancées en pratique. Pour autant, le traitement des dossiers n'est pas aléatoire : des régularités sont observées¹. En fonction des configurations, des critères s'imposent sur d'autres de façon systématique, ce qui rend prévisible les effets des négociations locales. Les dispositifs de contrôle mis en place par l'institution produisent de la conformation et maintiennent à l'état de dérogations les contournements et les accommodements repérés. Tout se passe finalement comme si les « débordements »² des agents se trouvaient anticipés et organisés par la hiérarchie. La présence de règles de peuplement n'altère donc pas la capacité d'action des *street-level bureaucrats*, mais elle reste contenue dans un cadre relativement contraignant. Il ne semble donc pas exister d'incompatibilité entre l'idée d'un gouvernement individualisé des conduites³ et le constat de régularités dans l'action publique.

Pour conclure, ces éléments apportent des éclairages complémentaires sur les conditions de production et de reproduction des discriminations et des inégalités de traitement dans l'accès au logement social. Ils montrent que ces pratiques sont façonnées au niveau méso par des règles de peuplement, puis renforcées dans leurs effets au niveau micro par un ensemble de facteurs individuels, mais surtout organisationnels. L'enquête ethnographique permet d'approfondir par l'observation directe du travail d'attribution les conclusions de V. Sala Pala et de confirmer l'idée qu'il n'est nul besoin d'être raciste pour discriminer⁴. De façon comparable, Alexis Spire note que si les agents de préfecture participent au durcissement des politiques d'immigration, c'est en partie du fait des contraintes institutionnelles dans lesquels ils sont pris (politique du chiffre, division du travail, modalités de transmission des savoirs pratiques⁵). Ainsi, lorsque les règles de peuplement sont explicitement discriminatoires comme à Petiteville, la tendance des agents à se conformer aux attentes de l'organisation, combinée aux verrous instaurés par les équipes de direction, ne permet pas d'en freiner le développement. Le cas de Miville montre, par ailleurs, que même lorsqu'une politique discriminatoire est officiellement abandonnée par les cadres de l'organisation, la routinisation des pratiques peut également contribuer à sa

¹ BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *op. cit.*

² FRIEDBERG E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *op. cit.*, p. 537.

³ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*

⁴ SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, p. 180.

⁵ SPIRE A., *Accueillir ou reconduire*, *op. cit.*

permanence, le principe de mixité sociale leur apportant par ailleurs une certaine légitimité¹. Même s'ils n'y adhèrent pas toujours ni véritablement, les agents HLM s'opposent rarement aux règles de peuplement. Enfin, le fait que ces règles construites par les dirigeants d'organismes reposent sur les savoirs et les expériences empiriques des *street-level bureaucrats* est aussi un facteur explicatif de leur forte croyance dans la norme et de leur attitude majoritairement rigoriste.

¹ Le propos de l'agent HLM de la Logirep rapporté dans l'introduction de la thèse en fournit une belle illustration : « *Ce n'est pas de la discrimination, ça s'appelle de la mixité* », répond-t-elle à l'accusation du demandeur de logement, Frédéric Tieboyou.

Figure 5.3. La construction des pratiques d'attribution en contexte institutionnalisé

Macro	Un cadre normatif incertain			
	Des catégories d'action publiques floues et contradictoires (mixité sociale et droit au logement)			
Méso	Petiteville (OPH E) Rôle central du bailleur	Miville (OPH C et ESH D) Rôle central de la collectivité		
	Élaboration des règles de peuplement (formelles / informelles) Instruments de peuplement et catégories institutionnelles Deux catégories principales : sociale et ethno-raciale			
	Catégorie sociale « RSA », « Actif », etc.	Catégorie ethno-raciale « Blanc », « Noir », etc.	Autres catégories institutionnelles	
	Règle de peuplement - Concentration (Petiteville) - Dispersion (Miville)	Règle de peuplement - Dispersion (Petiteville et Miville)	- Ressources (salaires, prestations sociales) - Composition familiale - Lieu de résidence	
Micro	Pratiques d'attribution Conformation / accommodement (discriminations, inégalités de traitement)			
	Jugements sur le client Catégories pratiques : combinaison / actualisation des catégories institutionnelles au guichet		Facteurs organisationnels / Verrous institutionnels Rôle de la CAL Rôle de l'encadrement intermédiaire Influence de la formation sur le tas Système de primes	
	Expériences indirectes / Stéréotypes sociétaux Rôle des médias, etc.	Expériences directes Interactions agent – client		
		Agent Conceptions du métier (dispositions sociales, trajectoires professionnelles, ancienneté) Rapports aux règles		Client Ressources Parcours résidentiel Comportements / apparences

CHAPITRE 6

La jurisprudence locale¹, entre culture professionnelle et logique organisationnelle

« Que me demande-t-on, au juste ? Si je pense avant de classer ? Si je classe avant de penser ? Comment je classe ce que je pense ? Comment je pense quand je veux classer ? [...] Tellement tentant de vouloir distribuer le monde entier selon un code unique ; une loi universelle régirait l'ensemble des phénomènes : deux hémisphères, cinq continents, masculin et féminin, animal et végétal, singulier pluriel, droite gauche, quatre saisons, cinq sens, six voyelles, sept jours, douze mois, vingt-six lettres. Malheureusement ça ne marche pas, ça n'a même jamais commencé à marcher, ça ne marchera jamais. N'empêche que l'on continuera encore longtemps à catégoriser tel ou tel animal selon qu'il a un nombre impair de doigts ou des cornes creuses » (PEREC G., *Penser / Classer*, Seuil, Paris, 2003, p. 172).

« On a des objectifs, des objectifs personnels et des objectifs communs, comme partout, dans tout métier je pense. Mais au niveau de la location, sur les personnes que tu choisis, non, t'es assez libre » (*Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014*).

Dans le prolongement de l'ouvrage de Michael Lipsky², les travaux sur la *street-level bureaucracy* ont adopté une approche souvent « dualiste »³ du travail administratif, consistant à identifier les écarts entre ce que l'administration déclare faire et ce qu'elle fait concrètement, entre les règles officielles et les pratiques effectives, entre le travail « prescrit » et le travail « en action »⁴. Les comportements des acteurs y sont analysés en termes de respect ou de non-respect des règles, ce qui confère une place importante à la question du rapport aux règles dans l'explication des pratiques professionnelles⁵. L'enquête ethnographique menée sur le terrain du logement social montre pourtant que les institutions n'élaborent pas toujours de règle de peuplement pour cadrer les comportements des acteurs. Parfois, les *street-level bureaucrats* sont dotés d'un important pouvoir discrétionnaire et placés en situation de devoir élaborer leurs

¹ Expression empruntée à WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*, p. 453.

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

³ BORELLE C., « Qualifier des cas, produire concrètement des droits. Le cas du handicap », *op. cit.*, p. 213.

⁴ GOULD J.B. et S. BARCLAY, « Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship », *Annual Review of Law and Social Science*, 2012, vol. 8, n° 1, p. 323-335.

⁵ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, *op. cit.*; SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, *op. cit.*; SPIRE A., « L'asile au guichet », *op. cit.*

propres critères de tri et de sélection des futurs locataires. Centré sur ces configurations, le présent chapitre vise à étudier la manière dont les agents se comportent au guichet. Quels critères mobilisent-ils au quotidien ? Sont-ils identiques à ceux identifiés précédemment ? Quels sont leurs effets en termes d'accès au logement ?

L'argumentation repose sur trois cas : les deux bailleurs sociaux de Grandeville et l'ESH de Petiteville. Pour chacun d'eux, l'absence de règle de peuplement a été soulignée. De façon plus fine, le chapitre 4 a montré que des règles informelles de peuplement sont parfois élaborées indépendamment des règles formelles forgées par les équipes de direction : non écrites, ces consignes sont communiquées oralement par les responsables d'agence au personnel de proximité (ESH de Grandeville). Des dispositifs organisationnels, comme la polyvalence des tâches, peuvent aussi favoriser le développement de stratégies de peuplement (ESH de Petiteville). Une troisième situation a été constatée dans laquelle ni les cadres supérieurs ni les cadres intermédiaires n'élaborent de règle de peuplement (OPH de Grandeville). Rappelés de façon synthétique dans le tableau 6.1, ces résultats servent de point de départ à la démonstration.

Tableau 6.1. Règles formelles, règles informelles et incitations organisationnelles à Grandeville et Petiteville

	ESH de Grandeville	ESH de Petiteville	OPH de Grandeville
Règles formelles de peuplement	Non	Non	Non
Règles informelles de peuplement	Oui	Non	Non
Incitations organisationnelles à la prise en compte du peuplement	Oui	Oui	Non

La littérature sur la *street-level bureaucracy* met en évidence plusieurs facteurs explicatifs pour rendre compte des pratiques professionnelles des agents de terrain. Ceux-ci peuvent être organisationnels – les prescriptions, les contrôles, les sanctions, les objectifs et les moyens mis à disposition par les équipes de direction – ou non organisationnels – les valeurs et les principes d'action qui façonnent les perceptions des agents. Ils peuvent générer une pluralité de comportements ou produire des régularités au niveau de leurs pratiques. Les analyses en termes de culture professionnelle mettent ainsi l'accent sur ce qui est commun et partagé par les agents d'un même groupe professionnel et soulignent les invariants de l'activité¹. Prenant appui sur une comparaison entre plusieurs organismes HLM implantés dans des territoires aux caractéristiques contrastées, ce chapitre s'inscrit dans ce débat théorique et poursuit un double

¹ LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution, op. cit.*

objectif : d'une part, identifier les déterminants des pratiques des agents HLM ; d'autre part, voir s'il existe des régularités d'un organisme à l'autre, et d'un territoire à l'autre.

Ce chapitre est construit de manière inductive, à partir des résultats de l'enquête. La section A est consacrée aux situations dans lesquelles les enjeux de peuplement sont pris en compte par les cadres intermédiaires et matérialisés dans des règles informelles de peuplement. À partir du cas de l'ESH de Grandeville, il s'agit d'interroger les usages que font les agents de ces consignes. La section B se focalise sur les situations dans lesquelles des stratégies de peuplement sont directement construites par les agents de terrain, parce qu'ils y sont incités par l'institution (explication par la logique organisationnelle) et / ou parce qu'ils en font un rouage essentiel de leur activité (explication par la culture professionnelle). L'étude repose sur les exemples de l'ESH de Petiteville et de l'OPH de Grandeville.

Malgré l'absence de règles de peuplement, le chapitre montre d'importantes similitudes dans les pratiques d'attribution des *street-level bureaucrats* : quels que soient leur appartenance institutionnelle ou leur ancrage territorial, la majorité d'entre eux se livre à un même travail de placement des populations selon des schémas d'action relativement proches. La notion de jurisprudence locale est mobilisée pour rendre compte de ces normes communes élaborées au guichet. Elle permet de comprendre pourquoi l'attribution des logements paraît si homogène et cohérente au sein des organismes et entre eux, quand le cadre institutionnel valorise pourtant l'individualisation des modes de traitement. Le tableau dressé dans ce chapitre n'est toutefois pas celui d'un groupe professionnel monolithique sans tensions ni clivages. Des critiques, des accommodements et des alternatives sont déployés par quelques-uns, et sont d'autant plus nombreux que la politique d'attribution est faiblement institutionnalisée.

A - Le peuplement informel

Bien qu'il n'y ait pas de règles de peuplement officiellement définies par les équipes de direction, les enjeux de peuplement refont parfois surface au guichet du logement social sous la forme de consignes informelles construites *in situ* par des cadres intermédiaires et transmises oralement aux *street-level bureaucrats*. C'est ce que j'appelle le peuplement informel¹. L'émergence de ces règles est favorisée par un ensemble de paramètres liés au contexte local, aux conditions de travail et à la personnalité du responsable d'agence. L'étude montre que ces conditions ne sont réunies qu'au sein de l'agence de Miniville rattachée à l'ESH B. Ailleurs, les tensions sur le marché de l'habitat sont trop fortes, les rythmes de travail trop importants et les agents de terrain n'ont pas suffisamment de marges de manœuvre pour peser sur le processus

¹ Philippe Warin parle de « régulation par les implicites » pour désigner « la politique de contrôle du peuplement » élaborée par certains organismes HLM (WARIN P., « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, *op. cit.*, p. 74).

d'attribution – nous avons parlé à ce propos d'attribution subie¹. Dans leur majorité, les cadres intermédiaires n'ont ni l'ancienneté ni la connaissance du patrimoine suffisante pour fixer des règles de peuplement. Parmi eux, certains défendent une vision critique de la mixité, qui les conduit à élaborer d'autres principes d'attribution que des critères basés sur le peuplement. En prenant appui sur le cas de l'ESH de Grandeville², l'enjeu est ici d'analyser les pratiques des agents placés dans cette configuration. Je montre que si la majorité des *street-level bureaucrats* évoque la question du peuplement comme une dimension importante de leur métier, seuls ceux qui travaillent à Miniville en tiennent compte dans la gestion quotidienne des attributions. Loin d'être appliqué partout et par tous, le peuplement informel fait donc l'objet d'usages très localisés (1). Centré sur l'agence de Miniville, le propos s'intéresse ensuite aux règles et instruments qui y ont été mis en place. Plusieurs stratégies de peuplement sont identifiées, qui dépendent des populations ciblées et des secteurs concernés. Elles produisent, selon les cas, des effets de ségrégation ou de mixité (2). Face à elles, les agents adoptent des attitudes variées, oscillant entre loyauté, pragmatisme et résistance. Les plus critiques sont toutefois minoritaires : ils occupent des positions souvent marginales au sein de l'organisation et sont relégués dans des secteurs à faible enjeu du point de vue du peuplement (3). Comme dans le chapitre 5, l'analyse des pratiques professionnelles révèle des modes de régulation qui contribuent à fragiliser la concrétisation du droit au logement en favorisant les discriminations et les inégalités de traitement.

1) Les usages localisés du peuplement

Tout semble séparer les agences de Grandeville et de Miniville. Les deux premières gèrent un patrimoine attractif, réservé, où les dossiers affluent et se traduisent par une charge de travail importante. Le *turn-over* au sein des équipes est élevé. Les *street-level bureaucrats* ont une ancienneté assez faible et leur connaissance du patrimoine est limitée. Leurs marges de manœuvre sont contraintes. Par contraste, l'agence de Miniville est implantée dans une zone détendue, où les professionnels bénéficient d'un important pouvoir discrétionnaire. La majorité des chargées d'attribution y travaille depuis plusieurs années et jouit d'une connaissance approfondie des logements, des locataires et des demandeurs. La responsable d'agence leur fournit, de plus, des orientations précises. S'ils se livrent à un même travail de qualification et de catégorisation des dossiers (a), les agents de Grandeville et de Miniville mobilisent des critères de sélection bien distincts (b).

¹ Cf. chapitre 4, section B, 1 de la thèse.

² Les observations rapportées dans cette section ont été conduites dans le cadre de l'enquête réalisée en 2011 : BOURGEOIS M., *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, op. cit.

a) Une base de travail commune

À Grandeville, le travail d'attribution porte essentiellement sur la gestion des contingents de réservation et prend une forme relativement administrative : « *On ne connaît personne. Les réservataires envoient des listes. La préfecture nous donne des noms. On propose, ils acceptent, on passe en commission* », résume Florence¹. Bien qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire étendu, les agents HLM accordent néanmoins une place importante au face-à-face avec le client. Comme chez les autres bailleurs étudiés, ils qualifient et catégorisent les dossiers afin de les distinguer les uns des autres, les classer et les hiérarchiser. Ils s'appuient sur l'examen du dossier CERFA, ainsi que sur les indices recueillis lors des échanges téléphoniques avec le client, les rendez-vous de constitution du dossier et les visites de logement. À Grandeville, le recours au téléphone est plus fréquent que l'entretien, la rencontre étant réservée aux dossiers qui éveillent *a priori* le soupçon² : par exemple, la « *famille franco-française, bon chic bon genre* » qui accepte un logement dans un quartier réputé sensible (Baptiste). À l'inverse, les agents de Miniville reçoivent systématiquement tous les demandeurs et examinent de façon approfondie chaque situation (Florence).

« Une famille franco-française, bon chic bon genre, accepter la cité Z... C'est impossible. Famille populaire, pourquoi pas ? Mais des personnes cadres moyens dans une entreprise, avec une famille tout-à-fait correcte, deux enfants qui travaillent bien à l'école, des choses comme cela, non, ça... Il y a de vrais doutes sur le motif de ce type de demande. Après, pourquoi pas ? Si tout est réuni dans le dossier de demande pour qu'il y ait une demande sur ce quartier-là. Mais le dossier sera étudié de façon beaucoup plus approfondie. C'est-à-dire notamment, là où je veux en venir, c'est par rapport à la problématique du paiement d'un loyer chez un bailleur antérieur... Souvent, on peut se retrouver dans une situation de difficulté de paiement de loyer. On va tout faire pour se reloger et ces personnes-là vont estimer que l'on va, nous bailleur, être moins regardant sur le dossier parce que justement tout le monde sait très bien que le bailleur va voir arriver une famille très bon chic bon genre, parce que c'est ça quand même, et que nous on va l'accepter de suite » (Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011).

« Isabelle [responsable d'agence de Miniville], quand elle vous épluche un dossier, elle en a pour quinze minutes. À Grandeville, c'est beaucoup plus léger. Elle regarde, elle a l'œil pour cela. Après il faut avoir un œil quand on monte un dossier. Les adresses : vous avez déménagé ? Vous êtes hébergé : pourquoi ? On parle aussi avec les gens. Et en fonction de l'œil, on arrive à cerner... On cherche la dette, les problèmes de comportements éventuels, une expulsion, bien sûr on cherche ça. Et dans les dossiers, on le voit. Après il y a des chefs d'agence qui épluchent plus longuement que d'autres les dossiers, il y a des choses qui sautent plus facilement aux yeux. Isabelle, les dossiers c'est ric-rac » (Florence, commerciale, agences B1 et B2 de Grandeville, 03/03/2011).

Ces entretiens se structurent toujours de la même façon. Ils abordent successivement la situation familiale du demandeur, ses ressources, son parcours résidentiel, les motifs de la demande et les caractéristiques du logement recherché. Suivant les cas, ces thématiques

¹ Entretien avec Florence, commerciale, agences de Grandeville, 03/03/2011.

² Cf. tableau 0.12, introduction générale de la thèse.

suscitent des interrogations plus ou moins nombreuses et précises. « *Il faut que je sache s'il n'y a pas un loup caché* », explique une chargée de gestion locative¹. Ci-dessous, un extrait de mon journal de terrain rend compte d'un échange téléphonique entre une chargée de gestion locative et une candidate désignée par un collecteur d'Action Logement. L'appel fait suite à un examen rapide du dossier. Ève a des doutes sur la solvabilité du ménage et souhaite obtenir des informations complémentaires avant le passage en commission d'attribution.

Journal de terrain n°1, échange téléphonique entre Ève et une candidate, bureau d'Ève, ESH de Grandeville, 15/02/2011, après-midi

Ève examine la candidature de monsieur M* et madame C*, envoyée par un collecteur d'Action Logement sur un logement de type 3. D'après le dossier enregistré sur informatique, ils sont tous deux en contrat à durée déterminée. Le montant du loyer s'élève à plus de 600 euros par mois. Ève n'est pas certaine que le reste à vivre du ménage soit suffisant pour ce logement. Elle décide donc d'appeler madame C* pour les convoquer en agence. Ève met le haut-parleur afin que je puisse prendre en notes la conversation.

- Ève : Bonjour, Ève *, chargée de gestion locative chez [nom du bailleur]. Vous avez été positionnés par [nom du collecteur] sur un logement de type 3 livré fin avril. Je suis en train d'étudier votre dossier pour le passage en commission. Votre dossier a-t-il changé depuis sa constitution ?

- Madame C* : Oui, je suis en CDI depuis le 1er février 2011. Mon ami est en CDD, mais il est renouvelé dans la même entreprise depuis deux ans.

- Ève : Vous avez dû recevoir le bon de visite. Êtes-vous allés voir le bâtiment ?

- Madame C* : Oui, quand on a su qu'on nous faisait cette proposition.

Le logement convient au couple. Ève explique à la cliente que leur dossier passera en commission d'attribution le 3 mars, la livraison ayant lieu le 29 avril. Elle s'assure qu'ils sont "*toujours motivés*" par le logement. Madame C* lui explique les motifs de leur demande. Locataires dans le privé, ils vivent actuellement dans un logement de 45m² et souhaiteraient fonder une famille. Ils recherchent donc un logement plus grand. Ève note le numéro du propriétaire afin de voir avec lui s'ils peuvent déposer leur préavis de départ au plus vite. La candidate l'interroge ensuite sur leur chance de se voir attribuer le logement. L'agent lui répond que ce n'est pas elle qui tranche ou donne son avis mais la commission d'attribution. "*On ne sait pas du tout quels sont les critères*", poursuit madame C*. Ève lui explique qu'ils sont multiples : "*les ressources du ménage, le reste à vivre, la mairie qui a son mot à dire aussi*". Enfin, madame C* lui demande si un rendez-vous est nécessaire. Ève lui répond que non compte tenu de leur échange. Elle glisse à la fin : "*Le CDI, c'est un bon point pour vous*". Ils auront la réponse le 3 mars dans l'après-midi. D'après elle, le dossier sera accepté : "*C'est un dossier qui partait mal, mais ça va mieux*", conclut-elle.

Les indices retenus par les chargés de gestion locative de Grandeville recourent ceux identifiés précédemment² et poursuivent les mêmes objectifs : cerner la personnalité du candidat et informer des dimensions peu visibles du dossier (la motivation, le bon paiement des loyers et les modes d'habiter). « *Moi, vraiment mon but, c'est que mon patrimoine vive bien. À quoi je fais toujours attention moi, au cours des visites, etc. c'est le comportement, c'est ça qui va me poser problème* », explique une enquêtée³. La présentation de soi, la façon de parler, la

¹ Journal de terrain n°4, discussion informelle avec Leila, responsable d'antenne à Miniville, agence B3, ESH de Grandeville, 10/03/2011, après-midi.

² Cf. chapitre 5 de la thèse.

³ Entretien avec Brigitte, responsable d'antenne, agence B2, ESH de Grandeville, 03/03/2011.

manière de se tenir, le ton employé, l'attitude des enfants pendant les visites ou la gestion des papiers sont scrutés par les professionnels et interprétés comme autant de signes du comportement futur du candidat¹. L'enquête menée par le chargé d'attribution est souvent comparée aux pratiques de recrutement des employeurs². Rapporter un dossier complet, se montrer ponctuel aux rendez-vous, relancer l'agent sont toujours valorisés comme des marques de bonne volonté administrative. Le fait de délivrer des informations gênantes est également apprécié des gestionnaires. Pour Line, une situation de surendettement ou une ancienne peine de prison n'a en effet rien de rédhibitoire pour l'attribution du logement à condition qu'elle soit partagée par le client. Dans l'exemple ci-dessous, l'honnêteté du demandeur est récompensée par un parcours résidentiel ascendant. Au contraire, mal gérer ses papiers et faire la « *fine bouche* »³ sont perçus négativement.

« Pour donner un exemple, j'ai quand même logé il y a quelque temps monsieur H* qui est parti parce qu'il a construit. Il est Turc et il sortait de prison. On l'a logé ! [*Silence*] Mais il a été honnête ! Il m'a dit pourquoi il avait été en prison. Il a eu un T3 puis un T4 parce qu'il s'est marié. On n'a jamais eu un seul souci. Et maintenant, il construit sa maison. C'est vrai que nous, on joue aussi sur l'honnêteté des gens. On aime bien que les gens soient honnêtes avec nous. Ce n'est pas parce qu'ils nous disent qu'ils sont en surendettement, qu'ils ont fait ci ou ça qu'on ne les logera pas [...] Le monsieur qui sortait de prison et qui aujourd'hui construit, on se dit que c'est quand même grâce à nous. On lui a donné sa chance » (*Line, chargée de gestion locative, agence B4, ESH de Grandeville, 22/03/2011*).

« Parmi les plus démunis qui, peu autonomes dans leurs démarches administratives, font preuve de docilité, témoignent leur reconnaissance ou leur attachement à un agent d'accueil, bénéficient prioritairement de la compassion »⁴. Cette compassion, suscitée par le récit individuel et la mise en scène de soi, peut avoir d'importantes répercussions sur les modalités de tri et de sélection des ménages. L'extrait suivant de mon journal de terrain en est un exemple. Nora est chargée de gestion locative à Miniville. Deux jours avant la commission d'attribution de logement qui se tient le vendredi, elle doit s'occuper d'envoyer les convocations aux représentants des mairies. Dans ce courrier figurent les noms et prénoms des candidats positionnés. Mercredi matin, lorsque j'entre dans le bureau de Nora, la liste est prête et sur le point d'être faxée. L'agent reçoit néanmoins l'appel de madame B*, locataire dans un logement de type 2 avec son fils handicapé, à Miniville. Elle a déposé une demande de mutation en 2008 et a entendu parler du logement bientôt disponible dans la résidence S*⁵. À l'issue de leur

¹ « J'avais fait visiter dans une maison, une famille je ne vous mens pas, le bébé a failli tomber deux fois de la poussette. Il y en a un qui grimpait sur le grillage, un qui était à l'étage qui essayait d'escalader, la mère au milieu, et tout d'un coup je me retourne et je vois le gamin dans la poussette... Et là, vous vous dites les voisins ! » (Brigitte, responsable d'antenne, ESH de Grandeville, 03/03/2011).

² MARCHAL E., *Les embarras des recruteurs : enquête sur le marché du travail*, op. cit.

³ Cette expression est utilisée par Héloïse, chargée de gestion locative, agence B2, ESH de Grandeville, 02/03/2011. Elle désigne les personnes particulièrement exigeantes dans le choix de leur logement.

⁴ DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit., p. 124.

⁵ À Miniville, la proximité est telle que les demandeurs sont informés rapidement de la disponibilité des logements et se rendent spontanément à l'agence pour obtenir une proposition.

échange, Nora juge que cette demande, qui pouvait passer pour une demande de confort, est en réalité une urgence. Elle rajoute *in extremis* le nom de madame B* sur la liste établie. Nora se dit particulièrement touchée par cette situation. Elle est également sensible aux démarches entreprises par la candidate pour mettre à jour son dossier en vue du passage en commission. Le jour qui suit l'appel téléphonique (rapporté ci-dessous), madame B* transmet en effet à Nora l'ensemble des documents demandés. Elle y joint un courrier dans lequel elle explique précisément sa situation. Dans le document reproduit ci-après, on peut voir qu'elle multiplie les marques de déférence à l'égard de l'institution. Il s'agit pour elle d'apporter toutes les preuves de sa motivation et de sa bonne foi : « *Je vous prie d'excuser mon ignorance* », « *Je souhaite sincèrement que mon manque de connaissance et mon ignorance dans ce domaine* » (document 6.1). Comme l'explique Didier Fassin à propos des stratégies rhétoriques utilisées dans les courriers de demandes d'aide d'urgence, l'appel d'explications nouvelles peut faire basculer la décision dans un sens favorable au client. L'indignation ou l'appel au mérite sont plus rarement récompensés¹. Cette scène illustre plus largement la manière dont les plus précaires sont contraints de se plier à l'univers bureaucratique.

Journal de terrain n°3, bureau de Nora, agence de Miniville, ESH de Grandeville, 16/03/2011, matin

Je suis dans le bureau de Nora lorsque madame B appelle au sujet de sa demande de logement. La chargée de gestion locative met le haut-parleur à mon attention. Le contenu de l'échange est retranscrit ci-dessous.*

Apprenant qu'un logement de type 3 allait se libérer dans le centre de Miniville, madame B* appelle Nora pour lui faire savoir qu'elle souhaite être positionnée sur le bien. Après avoir expliqué qu'il était trop tard, que la liste des candidats était déjà constituée et prête à être envoyée au service logement de la mairie, Nora change d'avis. La situation de madame B* la touche : madame vit avec son fils handicapé dans un logement trop petit pour eux deux. Nora lui demande de passer à l'agence dans la journée avec les documents qui attestent de la véracité de son histoire et de sa bonne foi.

Document 6.1. Extrait du courrier reçu par Nora suite à l'appel téléphonique de madame B*, ESH de Grandeville

Madame,

Je fais suite à notre entretien de ce jour concernant l'attribution d'un appartement type T3 quartier de [REDACTED] en faveur de ma mère [REDACTED] et de mon frère [REDACTED].

Lors de cet entretien vous m'avez évoqué le fait que mon dossier n'était pas complètement conforme dans le sens où je ne vous déclarais pas mon frère et que ce dernier, sur ces papiers officiels n'avait pas l'adresse de ma mère bien qu'il habite avec elle depuis plusieurs années, mais mon adresse personnelle.

Je tiens à souligner le fait que ces erreurs sont absolument involontaires et due à un manque total de connaissance de ma part.

En effet, la non déclaration de mon frère dans votre dossier, est dû au fait que je pensais que vivant actuellement avec ma mère du fait de son état de santé qui ne lui permet pas de vivre seul, celui-ci serait automatiquement logé avec elle. J'étais loin d'imaginer qu'il fallait le considéré comme colocataire et par conséquent le déclarer. Je vous prie d'excuser d'avance mon ignorance à ce sujet.

De plus, il est vrai que bien que mon frère habite avec ma mère depuis près de 2 ans et demi, ses courriers ainsi que l'ensemble de ces papiers sont à mon adresse personnelle.

En effet, ceci est dû au fait que suite à son divorce, mon frère est venu vivre chez moi pendant environ 1 mois avant de rejoindre le domicile de ma mère. De plus, il s'avère que je suis en charge de l'ensemble de la gestion de la vie quotidienne de mon frère : à savoir : gestion du courrier, gestion des papiers officiels, gestion de ses rendez-vous médicaux, gestion des documents de déclaration impôts sur le revenu... Par conséquent, je n'ai pas vu la nécessité de modifier son adresse, lors de son emménagement chez ma mère, pour des questions de commodités personnelles.

Aussi, au vue de tous les éléments évoqués, j'espère être parvenue à vous éclairer sur les erreurs que j'ai pu commettre en montant ce dossier, cependant, je souhaite sincèrement que mon ignorance et mon manque de connaissance dans ce domaine ne vont pas pénaliser ma mère et mon frère [REDACTED].

¹ FASSIN D., « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *op. cit.*

Ces raisonnements s'appuient sur des intuitions et du *feeling* qui s'acquièrent avec l'ancienneté. Ils sont le résultat d'expériences de terrain, généralisées et renforcées par l'habitude. Ils peuvent faire écho à des stéréotypes plus largement diffusés dans la société et produisent des discours sur les candidats qui ciblent leurs manières de se comporter dans le logement. L'encadré ci-dessous pointe la récurrence de ces propos¹. S'ils sont parfois rapportés en commission d'attribution, ils restent néanmoins le plus souvent sans conséquence directe sur l'issue du processus.

Encadré 6.1. Le savoir-faire de l'enquête à Grandeville

« C'est important de rencontrer les gens, de savoir à qui tu as à faire. Tu peux te faire une idée quand même. Il y a plein de choses, je vais te dire. C'est par exemple la personne qui te ramène le dossier complet ou presque complet. C'est la motivation de la personne, le comportement de la personne, la politesse. Les gens qui viennent avec des petits enfants... Les petits enfants, ce sont les petits enfants... Mais il y en a qui vont refuser qu'ils mettent le bazar, et il y en a d'autres qui s'en fichent éperdument. Après oui, il y a le risque que les enfants te pourrissent les parties communes. Ça, on peut le dire en commission, mais ça ne rentrera pas en compte pour l'attribution. Il ne faut pas oublier qu'il y a d'autres locataires dans l'immeuble et que ces autres locataires ont le droit à la tranquillité. Dans le bail, c'est marqué qu'on leur doit la tranquillité. Donc effectivement si tu sens une famille un peu cas soc' avec des enfants qui vont traîner dans les parties communes, un chien de deuxième catégorie... Il va terroriser tout le quartier avec son chien, ça va sentir mauvais et après tu vas te retrouver avec plein de plaintes. Tu pourrais la vie des autres locataires. Eux sont dans leur logement, ils ont des petits revenus et ils ont aussi le droit à la tranquillité » (*Héloïse, chargée de gestion locative, agence B2, ESH de Grandeville, 02/03/2011*).

« Avec le recul, on a beaucoup de *feeling* avec les gens. On sait très bien... Enfin... oui, moi j'ai l'intime conviction qu'on se trompe rarement après cinq minutes d'entretien. On voit très bien où la personne veut en venir, comment elle peut fonctionner. Certains dans leur façon d'être vont montrer qu'ils sont beaucoup plus attachés qu'un autre au logement. Ils sont très heureux. Lors de la visite, on nous appelle beaucoup, ils viennent à l'accueil, on n'est pas toujours à les appeler pour savoir où ils en sont dans la constitution de leurs dossiers, etc. On n'a même pas le temps de dire ouf qu'une demi-heure après ils appellent. Moi j'ai des personnes qui se déplacent, en une demi-heure ils sont là avec leur dossier complet, voilà. Ils nous expliquent très clairement la situation, etc. Après bien sûr, on est très sensible aussi à la personne qui va venir, qui aura plus de difficultés. Mais c'est comme pour l'emploi. Quand vous avez un bon emploi, vous allez vite signer votre contrat de travail, vous n'attendez pas que l'on vous appelle... » (*Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011*).

« [*A propos d'une cliente*] C'est quelqu'un de très carré. Elle est venue à la visite à l'heure, elle a apporté le dossier deux jours après. Elle est extrêmement consciencieuse. On le voit, elle a des parents qui sont comme ça ! Même si elle avait de petites ressources, c'est quelqu'un qui va te faire passer son loyer avant le reste. Donc même si c'est peut-être un petit peu juste pour nous, cette personnalité fait la différence » (*Florence, agent commercial, agences de Grandeville, 03/03/2011*).

La ligne de partage qui sépare les « bons » candidats des « mauvais » candidats mêle des références à l'âge, à la composition familiale, à la trajectoire résidentielle, au rapport au travail et à l'appartenance ethno-raciale. Pour rappel, les logiques qui sous-tendent ce clivage se structurent autour de deux dimensions, économique et comportementale, qui s'organisent

¹ Cf. chapitre 5, section B, 1 de la thèse.

suyvant quatre pôles : le bon payeur, le bon père de famille, le mauvais payeur et le fauteur de troubles¹. Elles opposent ainsi des groupes exemplaires – les personnes âgées, les actifs – aux groupes à risques – les étudiants et les familles nombreuses soupçonnés de mettre le bazar dans les parties communes (Brigitte), les mères célibataires qui manqueraient d'« *autorité parentale* » (Léa), les sans-abris et les personnes hébergées, les alcooliques, les sortants de prison, les « *cas sociaux* » et les « *malades psys* ». Les minorités ethniques suscitent également des commentaires culturalistes et essentialisants. À chacune de ces catégories sont imputés des modes de vie spécifiques dont la désirabilité dépend de l'écart à la norme. Ces constructions mobilisent des stéréotypes de classe, de race et de genre, qui jettent le discrédit sur certaines formes familiales, matrimoniales ou d'éducation. Présentées sur le mode de l'évidence (« *on sait très bien que* »), elles véhiculent des croyances sur les capacités d'intégration, d'adaptabilité et de compatibilité des ménages (encadré 6.2).

Encadré 6.2. Les stéréotypes de classe, de race et de genre au guichet de Grandeville

« Pour moi, la mixité c'est tout. C'est l'origine, l'âge, c'est j'allais dire entre guillemets famille / pas famille, célibataire / pas célibataire. On sait très bien que si l'on met une allée que d'étudiants, ça va être un bazar sans nom, ça on le sait. Notamment tous les jeudis soir. On sait très bien ! J'ai suffisamment de courriers de rappel au bail. On sait très bien que si on a une résidence avec que des petites mamies parce que dès qu'il va y en avoir une qui aura cinquante ans et ben ce sera la petite jeune qui fait du bruit, qui écoute de la musique, etc. » (Brigitte, responsable d'antenne, agence B2, ESH de Grandeville, 03/03/2011).

« C'est sûr que sur un patrimoine, on peut avoir des familles monoparentales avec plusieurs enfants, je pense qu'on peut avoir beaucoup de problèmes parce qu'il y aura peut-être moins d'autorité parentale ou de choses comme ça, je ne sais pas » (Léa, responsable de l'agence B2, ESH de Grandeville, 02/02/2011).

« Pour moi, c'est simple, le Français de souche, il pourrait vivre avec n'importe qui. On parle de racisme là. Quand il est dans le métro, le Français de souche qui ne va pas s'asseoir à côté d'une famille maghrébine, ça on ne le voit pas, ce n'est pas vrai. Je crois que foncièrement personne n'est raciste. Le problème, c'est après quand on va vivre en communauté s'il y a des différences dans la vie de tous les jours : on coupe un mouton à 5h du matin. Pendant le Ramadan, on mange à 5h du matin, ça fait du bruit, il y a de la vaisselle... La personne qui est ouvrier, qui se lève à 6h du matin, c'est-à-dire une heure après qu'elle ait été réveillée par du bruit, du vacarme... Bon bah ça c'est des problèmes de comportement. Mais ça on n'arrivera pas à les résoudre. Et je ne crois pas justement qu'un Franco-Français pourra s'accommoder dans un bâtiment... » (Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011).

« Si on a des asiatiques, on sait par exemple qu'ils vont avoir beaucoup recours à de la cuisine grasse, ça ne sent pas forcément bon... Les gens qui sont d'origine maghrébine, ils lavent à grande eau... Les noirs ont tendance à parler très fort, à vivre les fenêtres ouvertes... » (Léa, responsable de l'agence B2, ESH de Grandeville, 02/02/2011).

Dans certains cas, ces énoncés s'accompagnent d'une volonté d'agir sur le peuplement. Baptiste explique, en ce sens, ne pas vouloir reloger de « *jeunes filles seules* » dans des quartiers

¹ Cf. figure 5.2, chapitre 5, section B, 2, a.

dits sensibles. D'après lui, les risques d'agression sont trop importants pour ce groupe jugé vulnérable. Si la situation se présente, il dit être prêt à dissuader la cliente d'accepter la proposition de logement : il dit se mettre à sa place et chercher à la protéger (premier extrait). De la même manière, Baptiste affirme éviter de regrouper les membres d'une même famille ou d'une même communauté dans un immeuble pour ne pas provoquer le départ de tous ceux qui n'appartiennent pas au groupe majoritaire (deuxième extrait).

« Moi pendant des années, j'ai refusé de reloger des jeunes filles seules, célibataires, dans certains quartiers parce que j'avais l'intime conviction que cela se passerait mal à un moment donné. Parce que ça s'est avéré vrai sur d'autres. C'est-à-dire des jeunes filles seules, étudiantes, et même si elles le voulaient... Je les dissuadais.

Et là vous vous fondez sur des cas...

En douze ans d'expérience, oui tout à fait.

Comment vous pouvez le justifier ? Qu'est-ce que vous leur dites à ces jeunes filles ?

Il suffit qu'elles regardent les médias, la télévision malheureusement pour que, voilà... Il y a un petit peu plus de risques à cet endroit-là qu'à un autre. La problématique, elle est de se dire « *Est-ce que la personne est dans un contexte où elle a essentiellement besoin d'un appartement pour se sortir d'une situation complexe ?* » Elle ne peut pas choisir n'importe quel logement parce qu'elle veut se sortir de cette situation-là. Parce que trois mois après, ce qu'il va se passer, c'est qu'on va avoir une demande d'échange de logement. Oui, on n'est pas sûr à 100%, mais il y a de grosses probabilités » (*Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011*).

« Moi, je suis partisan pour ne pas mettre les mêmes familles dans les immeubles parce que c'est là que le communautarisme s'installe. Surtout, quand il y a un locataire qui ne fera pas comme les autres, la famille pourra se liguer contre elle... La personne va partir, et nous pour retrouver quelqu'un à reloger, ce sera soit quelqu'un de la même famille, soit quelqu'un qui va repartir dans trois mois » (*Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011*).

Une poignée d'agents critique la légitimité de telles stratégies. Pour Ève, par exemple, le droit au logement prime sur tout autre objectif : une candidature ne peut être écartée au nom du principe de mixité. Elle affirme en outre ne pas disposer des moyens suffisants pour développer des pratiques de peuplement, c'est-à-dire que même si elle souhaitait agir sur la répartition spatiale des populations (ce qu'elle ne veut pas manifestement), elle n'aurait pas les ressources pour le faire.

« Après des gens qui effectivement ne veulent pas aller dans cet immeuble parce qu'une certaine communauté, et encore c'est un petit mot... ça peut arriver, oui. Parfois, on nous dit qu'il y a trop d'étrangers et moi je leur réponds que bah... Voilà ce sont des gens comme tout le monde... Ce n'est pas parce que votre voisin va s'appeler Abdellaoui qu'il va vous embêter et peut-être que monsieur Dupont va vous mettre la misère. Quand je leur explique, j'essaie de mettre les formes sur le discours, mais heu... Voilà. Si après ils veulent vraiment habiter dans du logement social, il faut qu'ils sachent qu'il y a différents types de populations, que bah... Je veux dire, ce n'est pas parce qu'il va y avoir 90% de personnes d'origine étrangère que cela va être à feu et à sang tous les soirs... Loin de là !

Vous, dans votre travail, vous n'anticipez pas du tout la réaction des gens ?

Non, je n'ai pas le temps pour ça. Je pars du principe qu'ils sont en demande de logement. Ils cherchent un T3, je leur propose un T3 dans le secteur qu'ils souhaitent. Voilà. Après, je ne peux pas faire mieux non plus. Non, je n'ai pas le temps pour ça, et si la question est de savoir si monsieur untel va se faire ami / ami ou va bien se comporter avec ses voisins...

Non, je n'ai jamais fait. Pour le moment, je n'ai jamais fait. Et je ne suis pas sûre de le faire après. Si je dois m'en occuper, c'est parce que l'on m'aura donné entre guillemets l'ordre. Sinon, si ça ne tenait qu'à moi, non, je ne m'en occuperais pas. Parce que je n'ai pas le temps d'aller voir si le voisin du dessus s'appelle Jacques ou Rachid, je m'en fous » (Ève, chargée de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011).

Les chargés de gestion locative de Grandeville (B1 et B2) n'ont ni les marges de manœuvre ni les ressources pour prendre en compte le peuplement. De l'aveu de Baptiste, « *Je n'ai pas assez de recul pour connaître socialement mes immeubles. Je n'ai pas la connaissance en tout cas de ce genre de chose. On n'a pas le temps ni les moyens d'avoir ce genre de préoccupations ici* »¹. Le concernant, un écart est donc constaté entre le discours – ce qu'il dit souhaiter faire – et les pratiques – ce qu'il fait et peut faire concrètement². Cette incapacité à agir sur le peuplement est d'ailleurs vécu par certains comme une source de frustration.

« Quand tu es assistante de gestion et que tu as un problème sur un programme neuf... Les bâtiments sont magnifiques, blablabla. Et la préfecture t'envoie le problème : elle avait déjà eu des problèmes madame, elle ne tient pas ses enfants, elle invite des gens, ça squatte, elle jette ses couches par la fenêtre... Tu n'imagines pas la frustration. Je ne dis pas que si on l'avait choisi nous-mêmes, on ne l'aurait pas eue. Mais quand tu choisis, tu ne peux t'en prendre qu'à toi-même. Là, tu en veux à la terre entière. Évidemment que tu te trompes. Tu te dis, j'aurais dû regarder, je n'ai pas su, je n'ai pas vu. Tu te dis tant pis. Mais là, tu n'imagines pas comment c'est frustrant de devoir subir une candidature, tu sais d'avance que ça va foirer parce que tu as vu leur dossier, qu'il y a eu des problèmes avant. Tu ne contrôles rien et il y a une frustration. Moi qui ai connu les deux, c'est frustrant. Même pour les petites nouvelles, c'est frustrant » (Florence, commerciale, agences de Grandeville, 03/03/2011).

À ce stade, l'étude comparée entre les agences de Grandeville et de Miniville met donc en évidence deux résultats principaux. Premièrement, quel que soit leur lieu d'affectation, les agents se livrent à un même travail de qualification et de catégorisation des dossiers, fondé sur les indices recueillis lors des échanges avec le client et les expériences cumulées avec l'ancienneté. Ils partagent de ce point de vue une base de travail commune. Ils utilisent les mêmes techniques d'enquête, produisent les mêmes discours, recourent aux mêmes stéréotypes et mobilisent les mêmes raisonnements que leurs collègues. Confrontés aux mêmes impératifs de gestion et aux mêmes incertitudes, ils apportent les mêmes réponses. Parmi elles, les stratégies de peuplement occupent une place centrale. Des écarts sont toutefois constatés entre les discours et les pratiques des acteurs. La confrontation des entretiens et des observations de terrain révèle que les chargés de gestion locative de Grandeville ne disposent pas des ressources suffisantes pour tenir compte des enjeux de peuplement alors même qu'ils l'évoquent très souvent en entretien. La sous-section suivante prolonge la comparaison en se focalisant sur les méthodes de tri des agents.

¹ Entretien avec Baptiste, chargé de gestion locative, agence B1, ESH de Grandeville, 02/03/2011.

² PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *op. cit.*

b) Des effets de lieu dans l'application des critères

« D'abord, j'ai procédé en faisant un tri au niveau de la composition familiale parce que j'ai des personnes qui demandaient un T5 alors qu'ils étaient trois. Du coup, je sais que des T5 c'est quand même assez recherché et je sais que l'on n'a pas mal de T3 qui se libèrent ou de T4, mais les T5, c'est quand même quatre chambres, donc j'ai quand même regardé plutôt les grandes familles. Là, ça m'en a éliminé un certain nombre, mais pas la majorité. J'ai regardé aussi au niveau de l'ancienneté de la demande. Elles sont classées chronologiquement dans le logiciel. Dans celles que j'ai retenues, il y avait du 2010, du janvier 2011, du mai 2008 et de l'août 2010. Donc la plus ancienne des retours que j'ai eus, c'est 2008. Ça, ce ne sont que des gens qui avaient demandé V* [*nom de la commune*], mais ce que je regarde aussi c'est vœu n°1, vœu n°2, vœu n°3, enfin la hiérarchie au niveau des vœux parce que je me suis rendue compte que quand je faisais des propositions aux gens qui demandaient tout Grandeville puis élargissaient à D*, V* ou autres [*villes périphériques de l'agglomération*], j'ai beaucoup moins de retours parce que les gens veulent en priorité Grandeville. Ça peut me limiter aussi. En tout, j'ai fait une vingtaine de propositions... Un autre facteur aussi, puisque je te dis, je rassemble tous les facteurs, c'est les ressources. Si au niveau de la composition familiale ça colle, si au niveau des ressources ça colle, si au niveau des secteurs ça peut coller à première vue, ben pourquoi pas. Si on a une demande ancienne qui peut correspondre au produit que l'on a aujourd'hui, on a plus intérêt à proposer à une personne qui attend depuis deux ou trois ans qu'à une personne qui vient de déposer sa demande. C'est une question de priorité. Moi je trouve ça plus logique » (Daphné, chargée de gestion locative, agence B2, ESH de Grandeville, 02/03/2011).

Dans ce récit, Daphné décrit la manière dont elle procède pour présélectionner les dossiers avant de les présenter en commission d'attribution. Grâce au progiciel de l'organisme, elle édite une liste comprenant le nom des personnes susceptibles d'accepter le logement disponible. En plus des éléments de base paramétrés dans le système informatique (document 6.2) – ancienneté de la demande, commune recherchée, composition familiale, adéquation entre les ressources et le montant du loyer (évaluée à partir du taux d'effort et du reste à vivre¹) – le tri peut également tenir compte d'autres éléments comme la catégorie socioprofessionnelle du demandeur, son statut résidentiel et les propositions de logement qu'il a déjà reçues. Le fait de cibler les personnes hébergées, sortant de foyers ou bénéficiaires du RSA peut en effet être utile pour identifier les candidats avec un préavis de départ court : c'est un critère important lorsque le logement à relouer est disponible de suite (après un décès par exemple) et qu'il faut limiter les jours de vacance.

¹ En règle générale, le taux d'effort ne doit pas dépasser 30% des ressources du ménage et le reste à vivre ne doit pas être inférieur à 10 euros par jour et par personne. Ces seuils peuvent néanmoins varier en fonction du statut du demandeur (actif / inactif), de sa composition familiale, de sa situation antérieure, ainsi que de la tolérance au risque du responsable d'agence (cf. section C de ce chapitre) : « *Le taux d'effort, c'est à partir de 30% que ça pose problème. 30%, je regarde en fonction du reste à vivre et de la composition familiale parce qu'on peut avoir un reste à vivre à 700 euros et être tout seul ou être quatre ou cinq... On regarde aussi ce qu'il y a dans les charges : si le chauffage et l'électricité sont compris* », explique Léa, responsable de l'agence B2 au sein de l'ESH de Grandeville (02/02/2011).

L'attention au statut professionnel et à la composition familiale peuvent aussi renvoyer à des enjeux de maîtrise du peuplement. Dans les entrées qui vivent mal ou qui se dégradent, il peut être question de ne pas alourdir la résidence voire de la rééquilibrer. Le fait de limiter les grandes familles ou de privilégier des personnes qui travaillent s'inscrit dans cette perspective. Les agents HLM peuvent ainsi cocher les onglets CDI ou CDD / intérim quand ils réalisent le rapprochement offre / demande. L'âge, le sexe et le nombre d'enfants peuvent également entrer en ligne de compte. Pour ne pas risquer d'augmenter les nuisances, le gestionnaire peut décider de ne retenir que des familles composées d'au plus deux enfants, y compris sur des grands logements. Les garçons à l'âge de l'adolescence sont, de plus, redoutés, car plus susceptibles que les autres de dégrader les parties communes. L'examen minutieux de la demande et de son historique – les propositions de logement reçues, les motifs de refus invoqués – donne aussi des indications. Ainsi, quand une personne a déjà rejeté une proposition pour des raisons liées aux caractéristiques de l'environnement¹, bon nombre d'agents évitent de le repositionner sur un secteur du même type afin d'éviter un nouveau refus. Il en est de même si le candidat a indiqué dans sa demande qu'il souhaite un pavillon. Il n'est pas rare que le chargé de gestion locative en déduise qu'il s'agit d'un demandeur exigeant. Il va donc écarter sa demande pour ne pas perdre de temps. Généralement, après deux ou trois propositions, les candidatures sont mises de côté. Enfin, les demandes les plus anciennes sont regardées avec suspicion. Dans l'esprit des gestionnaires, elles sont souvent le fait de candidats qui recherchent des produits très précis « *qui n'existent pas* », « *qui ne savent pas ce qu'ils veulent* », « *qui ne sont pas vraiment demandeurs* » ou qui demandent des biens auxquels ils ne peuvent prétendre – par exemple, une personne au RSA qui demande un pavillon, ou un couple qui souhaite aller dans un logement de type 6.

« Alors après, on va s'acharner peut-être un petit peu en se disant on va lui en proposer un autre, et puis au bout de deux ou trois propositions, c'est terminé. Il y a des gens où on se dit qu'on ne pourra rien leur proposer. De toute façon, ils veulent tellement un produit spécifique que je n'ai pas, je ne pourrais pas leur proposer. Le problème, il est là : “*Non moi je veux tel logement, à tel endroit*”, “*Ben oui mais non, vous ne pouvez pas. Vous êtes vraiment demandeur d'un logement, oui ou non ?*”, “*Oui, mais...*” Voilà. Et les vrais demandeurs, il y en a, je ne vais pas dire qu'il n'y en a pas » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Ces pratiques d'écrémage² visent à faire gagner du temps à l'agent : « *On arrive à connaître les candidats par rapport à leur souhait réel. Ça me permet de trier et d'évacuer*

¹ À l'issue de chaque visite de logement, les demandeurs de logement remplissent un coupon-réponse sur lequel ils indiquent s'ils acceptent ou refusent la proposition. Ils peuvent y préciser le motif de leur refus. Contrairement à d'autres bailleurs sociaux, l'OPH C conserve pendant une certaine durée ces coupons. L'étude d'un échantillon d'un peu plus de deux-cent coupons a montré que les refus les plus récurrents sont liés à l'agencement du logement ou à son environnement.

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, op. cit.

peuvent aussi se montrer réactifs aux relances des locataires qu'ils jugent les plus motivés et de bonne volonté.

« Pour moi, ce qui passe d'abord c'est l'urgence. Oui, il y a des demandes qui datent de 2005-2006, mais quand tu as un appel du CCAS [*centre communal d'action sociale*] – parce que l'on travaille beaucoup avec les assistantes sociales – qui te dit qu'un tel se retrouve au 115, il faut le loger, c'est d'autres critères, là ! C'est clair pour moi ! Je vais le loger, il n'y a pas de doutes pour moi [...] Piocher toujours dans les anciennes, on ne peut pas ! Moi il y a des personnes qui recherchent depuis 2005, vous leur proposez ils refusent. Mais ils gardent leur demande active. Et après il y a des gens qui arrivent, c'est urgent, des personnes qui vendent leur maison, etc. Pour moi, ça c'est une priorité. La personne qui est hébergée, pour moi, ça c'est une priorité » (*Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011*).

La notion d'urgence ne fait cependant l'objet d'aucune définition institutionnelle, consigne ou procédure de la part de la direction. Elle est appréhendée en action par les professionnels de terrain, à partir de leur seul jugement. La scène décrite précédemment entre Nora et madame B* en fournit un exemple. Elle montre comment l'exposition à la misère et à la détresse peut conduire un agent à faire passer un dossier devant un autre pourtant plus ancien. Sans être strictement formalisée, la prise en compte de l'urgence est encouragée par la responsable d'agence. Chaque semaine, Isabelle examine avec son équipe toutes les relances et nouvelles demandes déposées dans la semaine. Les dossiers sont alors répartis entre les chargées de gestion locative selon les disponibilités enregistrées sur leur patrimoine. Comme le souligne l'extrait d'entretien ci-dessous, cette manière de travailler est spécifique à l'agence de Miniville. Elle s'explique par le caractère détendu du territoire. À Grandeville, en revanche, les dossiers affluent, les logements sont massivement réservés, les files d'attentes sont longues, ce qui laisse peu de possibilités d'obtenir un logement rapidement pour les demandeurs qui arrivent par d'autres voies que la filière d'Action Logement¹.

« Là, c'est un peu spécifique à l'agence de Miniville. On a un processus où je reprends toutes les anciennes demandes pour justement voir pourquoi il y en a qui sont passées à travers. Parce qu'à un moment donné on a dû avoir un *a priori* ou quelque chose, pourquoi on ne l'a pas logé ? Et là on se met autour de la table et on essaie de se rappeler... Ah bah oui, là on ne l'a pas logé parce que c'est le fils de machin et qu'on l'a déjà eu et qu'il avait posé problème et qu'il y a eu des impayés, ou qu'on lui a fait une proposition et qu'il n'avait pas voulu le logement parce qu'il ne cherchait plus à ce moment-là. Il a dit dans six mois et puis on n'a pas repensé dans six mois... Enfin, il y a plein de possibilités. L'avantage c'est que l'on est autour de la table. Comme on discute vraiment librement entre nous, il y en a une qui peut dire "*ben lui, pff...*". Le pff, ça veut tout dire, du style on n'en veut pas. L'autre qui va dire "*mais bon ça fait quatre ans qu'il attend*". Alors je les laisse parler, je les laisse échanger et puis je tranche » (*Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011*).

Les techniques de travail peuvent donc être distinctes au sein d'un même organisme. Ces différences dépendent des caractéristiques locales et organisationnelles dans lequel elles se

¹ À Grandeville, le délai d'attente moyen pour obtenir un logement social est de deux ans. Il varie en fonction de la typologie ou du secteur demandé.

déploient. À Grandeville, seuls les critères de base sont pris en compte : les listes de candidats sont établies automatiquement par l’outil informatique et classées par ordre d’ancienneté. Les agents contactent les demandeurs les uns après les autres jusqu’à pouvoir passer trois dossiers en commission d’attribution (parfois moins). Pour accélérer la recherche, le statut résidentiel du candidat peut également entrer en ligne de compte. À Miniville, les professionnels mobilisent de manière plus systématique les filtres complémentaires que sont la catégorie socioprofessionnelle, la composition familiale ou l’appartenance ethno-raciale, liés à des objectifs de peuplement. Leurs pratiques renvoient aux stratégies définies localement par la responsable d’agence¹. Les deux sous-sections suivantes analysent le rapport des chargées de gestion locative à ces consignes, ainsi que leurs effets en termes d’accès au logement.

2) La gestion informelle des publics HLM

« On se dit tiens dans cet immeuble-là, est-ce que ça se passe bien ? Oui, non ? On sait qu’il est peuplé de telle façon... On se dit, c’est quoi le problème : les enfants ? L’origine sociale ? L’origine ethnique ? Et on se dit tiens... On sait qu’on est à 50% là, à 30% là... Quand arrive une candidature de telle origine pour un logement dans une allée où on est déjà à 30%. On se dit “*on le met, on ne le met pas ?*”

Et comment on sait qu’on est déjà à 30% ?

Parce qu’on connaît. Vous êtes sur une agence, Miniville, avec une responsable d’agence [Isabelle] qui est là depuis plusieurs années, elle connaît tout ça par cœur » (Florence, commerciale, agences de Grandeville, ESH B, 03/03/2011).

Florence est une ancienne chargée de gestion locative de l’agence de Miniville. Dans cet extrait d’entretien, elle évoque les consignes de peuplement transmises par Isabelle, la responsable d’agence. On y trouve des références au seuil de tolérance et aux quotas. Ces consignes empruntent à un répertoire d’action désormais connu, formé de stratégies de concentration et de stratégies de dispersion. Dans le premier cas, les agents cherchent à préserver les segments les plus attractifs du parc en les réservant aux candidats qui présentent le moins de risque sur le plan financier et comportemental (actifs et personnes âgées pour l’essentiel) (a). Dans le deuxième cas, les *street-level bureaucrats* tentent de rééquilibrer les immeubles qui vivent mal en y bloquant l’accès de certains groupes sociaux – familles monoparentales, « *malades psy* » et populations d’origine étrangère (réelle ou supposée) (b). Une troisième situation est constatée, qui correspond aux immeubles accessibles en termes de loyer, calmes et relativement mixtes socialement. Les chargées de gestion locative peuvent y reloger des publics diversifiés et n’ont pas de consignes spécifiques à respecter. Cet état est cependant pensé comme transitoire : dès que la responsable d’agence estime que l’immeuble est en train de basculer, elle définit de nouvelles règles informelles pour réduire les attributions aux publics les plus vulnérables. Ces pratiques sont justifiées à partir de registres commerciaux

¹ Cf. chapitre 4, section C, 1, a du chapitre.

et gestionnaires¹. Contrairement à ce qui a été observé au sein de l'OPH de Petiteville², les segments les plus dégradés du patrimoine social ne font pas l'objet d'un remplissage systématique – aucune résidence n'est sacrifiée – la responsable d'agence se disant prête à assumer de la vacance pour maîtriser le peuplement.

a) Préserver le patrimoine attractif

La première stratégie de peuplement cible les immeubles les plus attractifs du patrimoine : elle consiste à les réserver aux « bons » candidats, ceux qui sont les moins susceptibles d'être en impayés de loyer ou de causer des troubles de voisinage. L'appréciation de l'attractivité résidentielle peut être corrélée au montant du loyer et de ses charges. Lorsque le coût du logement est élevé, les agents n'ont en effet d'autres choix que de positionner des personnes qui travaillent afin que leur taux d'effort ne dépasse pas le seuil de 30% : « *Celui qui y va là, c'est d'abord celui qui peut y aller* », commente Isabelle au sujet de la résidence M*³. Dans d'autres cas, la qualification de l'immeuble dépend de la manière dont il est perçu par l'agent : une « bonne » entrée est une entrée calme et propre. Les logements situés dans le centre-ville de Miniville (300 logements environ) en sont le meilleur exemple. La consigne de peuplement est claire. Ce sont les personnes âgées qui doivent y être relogées prioritairement : « *Alors Miniville centre, ce que j'appelle ainsi, c'est l'ultra centre, c'est vraiment le point central. Étant donné que l'on a des immeubles adaptés, ascenseurs et tout, grande concentration de personnes âgées, principalement française d'origine* », explique Isabelle⁴. La conception des logements, la présence d'ascenseur et la proximité des commerces rendent ces logements particulièrement adaptés à ce public. La mairie s'implique également en ce sens. Madame F* est adjointe au logement de Miniville et participe à ce titre à toutes les commissions d'attribution de l'agence. S'occupant également des personnes âgées, elle reçoit bon nombre de leurs candidatures. Elle les appuie et les oriente vers les logements les plus prisés de Miniville⁵. Cet appui rencontre l'intérêt du bailleur.

« Ça résulte de la mairie, de la ville, qui est très présente à nos commissions d'attribution. L'adjointe au logement est également l'adjointe aux personnes âgées et dès qu'il y a un logement qui se libère accessible, comme elle travaille beaucoup avec les maisons de retraite ou les personnes qui veulent vendre pour accéder à un logement, elle nous envoie les candidatures. Moi je n'ai jamais dit non parce que c'est une population... Enfin ça nous arrange.

Quand vous dites "ça nous arrange" ?

¹ Cf. chapitre 3, section A, 3, a de la thèse.

² Valérie Sala Pala montrait le même type de stratégie de peuplement dans le cas marseillais : SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 153-165.

³ Journal de terrain n°3, tour de patrimoine avec Isabelle, responsable d'agence à Miniville, ESH de Grandeville, 04/03/2011.

⁴ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

⁵ Cf. chapitre 2, section B, 2 a de la thèse : cet accès peut être analysé comme un mode de rétribution politique.

Pour les personnes âgées ? [Oui] Ben quand je dis “ça nous arrange“, ça veut dire qu’une personne âgée est une personne facile à gérer. En termes de gestion. Ce n’est pas une difficulté, ils paient bien leurs loyers, il n’y a pas d’enfants qui courent dans les escaliers. Enfin voilà. C’est une population qui est facile » (Isabelle, responsable de l’agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Cette priorité accordée aux personnes âgées dans les immeubles du centre-ville s’accompagne de stratégies de fermeture consistant à mettre à l’écart tous les dossiers qui ne relèvent pas de cette catégorie. L’idée sous-jacente est que la mixité sociale produirait plus de conflictualité sociale¹. Les agents pointent en effet les difficultés liées à la cohabitation de groupes sociaux différents. Le cas des jeunes et des retraités ou des actifs et des bénéficiaires du RSA est souvent pris en exemple. D’après les gestionnaires, les personnes âgées seraient les locataires les plus exigeants du parc social : intolérants au bruit, réactifs à certaines tenues², leur seuil de tolérance³ serait particulièrement faible. Mais compte tenu des traits positifs qui leur sont par ailleurs associés – ils sont « calmes » et « faciles à gérer », dit Isabelle – et de leur ancienneté dans les lieux – ce sont des locataires qui ont souvent vieilli dans leur logement – les personnes âgées resteraient en position de force par rapport aux professionnels. Parce qu’ils cherchent à éviter tout conflit et à récompenser les plus fidèles de leurs locataires, ces derniers répondent favorablement à leurs revendications et les laisse coopter les nouveaux entrants. Ils leur permettent, en somme, de choisir leurs voisins. Dans les deux extraits d’entretien ci-dessous, la figure de l’immigré cristallise plus particulièrement l’hostilité des habitants.

« Il s’est avéré que j’avais un immeuble qui était peuplé quasiment que de personnes légèrement... Enfin commençant à vieillir. Pas forcément très âgées, mais début de vieillissement, et pas de personnes étrangères dans cet immeuble, du tout. On en a mis un, on en a mis deux, on en a mis trois... On a tout le monde qui est venu nous voir en nous demandant “Mais qu’est-ce qu’il se passe ?“. Ils sont venus physiquement à l’agence. Ils sont venus râler à l’agence » (Isabelle, responsable de l’agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

« Au S*, où il n’y a quasiment que des personnes âgées, il y a quand même plus d’Européens. Ah ben voilà un exemple, on avait attribué un logement à une personne âgée mais d’origine maghrébine, et ça avait fait un boom. S’il y avait un autre logement qui se libérait, vous attribueriez à un Français comme ça ? Je ne sais pas. Je réfléchirais bien ! Les gens se sont plaints. Ce sont des personnes âgées comme tout le monde, mais voilà ils n’ont pas accepté ! » (Francine, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

Focalisées sur les « bons » candidats et les immeubles attractifs du parc social, ces consignes de peuplement ont pour conséquence de regrouper des populations avec des profils

¹ CHAMBOREDON J.-C. et M. LEMAIRE, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *op. cit.*

² « J’ai des personnes âgées qui ne comprennent pas pourquoi on porte le voile, etc. À l’époque, les dames algériennes ou marocaines n’étaient pas habillées comme ça, donc ils ne comprennent pas pourquoi maintenant il y a le voile. C’est nouveau pour nos locataires. Après c’est l’image de marque de l’immeuble » (Line, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 22/03/2011).

³ Expression utilisée par Sophia, responsable de l’agence B4, ESH de Grandeville, 23/03/2011.

sociaux (personnes âgées, actifs) et ethniques (« *Blancs* », « *Français de souche* ») similaires, contribuant ainsi à renforcer les effets de ségrégation à l'échelle des résidences. Dans ces immeubles, la part des ménages d'origine étrangère est en effet bien inférieure à celle des ménages d'origine européenne¹ (tableau 6.2). La sélection par les ressources n'est pas un facteur suffisant pour expliquer ce phénomène, les écarts de loyers entre ces groupes et ceux situés plus en périphérie de la commune n'étant pas toujours significatifs. Deux facteurs complémentaires sont identifiés : d'une part, le rôle des acteurs institutionnels ; d'autre part, les comportements des ménages. Au-delà de l'hostilité des « *papis et mamies français* » à l'égard des populations étrangères², l'enquête montre que certaines personnes âgées, étrangères ou immigrées, rechignent aussi à quitter leur quartier d'origine. Les opérations de relogement effectuées dans le cadre du programme de rénovation urbaine l'illustrent. D'après les entretiens réalisés, elles ne se sont pas faites sans résistances. Si plusieurs locataires se sont vus proposer des logements dans « *l'ultra-centre* » de Miniville, ils ont été nombreux à refuser la proposition, trouvant dans leur quartier toutes les ressources dont ils avaient besoin. L'attachement au quartier peut donc constituer un obstacle à la réalisation de la mixité.

Tableau 6.2. Les populations d'origine étrangère dans les résidences prisées du centre-ville, ESH de Grandeville

Le tour de patrimoine effectué avec la responsable d'agence de Miniville m'a permis d'identifier rapidement les résidences perçues comme attractives par les acteurs institutionnels, autrement dit celles qui logent majoritairement des personnes âgées, d'origine européenne. À l'issue de cette visite, j'ai édité la liste des locataires en place pour chacune de ces résidences et procédé à un recensement patronymique de ces ménages³ afin de comptabiliser le nombre de personnes d'origine étrangère effectivement présentes dans les immeubles. L'examen des noms et des prénoms de la liste montre une nette sous-représentation des minorités dans les résidences prisées du centre-ville.

Résidence	Nombre de ménages d'origine étrangère, réelle ou supposée (approximation par le nom et le prénom des locataires HLM)
N°1	8 sur 61 locataires
N°2	0 sur 22 locataires
N°3	6 sur 39 locataires
N°4	3 sur 16 locataires
N°5	4 sur 71 locataires
N°6	2 sur 19 locataires

¹ La distinction entre ménage d'origine européenne et ménage d'origine non européenne est celle qui est opérée par Isabelle, responsable de l'agence de Miniville.

² Expression employée par Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

³ Sur la méthode utilisée pour le recensement patronymique, cf. encadré 6.4 du chapitre.

b) Rééquilibrer le patrimoine dégradé

« Ce qu'il se passe, c'est que... Sur un grand nombre d'immeubles, on a une volonté de rééquilibrage parce que l'on a basculé et que l'on veut rééquilibrer » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

La deuxième stratégie de peuplement identifiée cible les segments les plus dégradés du parc et vise à les rééquilibrer en y introduisant de nouveaux profils, plus stables et moins risqués pour le bailleur. Elle se traduit par une dispersion des « mauvais » candidats. L'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe en rend compte. Cette stratégie porte sur un nombre limité de résidences : « *C'est très territorialisé. On descend à l'immeuble dans nos attributions. C'est très difficile de déterminer une politique globale parce qu'on est quand même obligé de tenir compte de la population dans l'immeuble, du quartier et puis de la demande* »¹. Cet équilibre à trouver se traduit par l'évocation de quotas (Isabelle) ou de seuils de tolérance (Florence)².

« [Isabelle commente la liste des immeubles qu'elle gère]. J'ai le centre, vraiment le centre où j'ai un certain nombre d'immeubles où là comme je disais tout à l'heure, j'ai principalement des personnes âgées, blancs. J'ai un autre immeuble là... Ça jusqu'à 2000... Jusqu'à ce que j'arrive, c'est principalement blanc. Comme c'est dans le centre et que l'on a des grands logements, des T5, donc des familles d'origine maghrébine... On a remplacé... Là, je suis arrivée à 50 / 50. Là, je suis entre nous au taquet » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

« On ne sait pas s'il y avait un pourcentage. On nous disait "Attention, peut-être ici, il y a un peu trop de..." C'est la responsable d'agence, entre autres, parce que l'on sentait que sur une allée, c'était trop fragile parce que l'on avait déjà des problèmes de dégradations, donc peut-être faire attention aux familles nombreuses » (Florence, commerciale, agences de Grandeville, 03/03/2011).

Pour rétablir ces équilibres, la responsable d'agence se dit prête à assumer de la vacance. Dans les résidences qui ont basculé ou qui sont sur le point de le faire, les logements qui se libèrent sont laissés vacants jusqu'à ce que la chargée de gestion locative trouve le « bon » candidat : un actif quand la majorité des locataires est inactive, un couple avec un ou deux enfants lorsqu'il y a déjà beaucoup de familles nombreuses ou une personne d'origine européenne quand les immigrés sont jugés trop nombreux : « *J'ai des immeubles comme on va dire S* qui pourrait attirer des populations principalement maghrébines, mais où là j'ai la volonté de rétablir mon 50 / 50, donc là on peut avoir de la vacance. On essaie de chercher le candidat* », explique Isabelle³. Autre exemple de stratégie de peuplement : les personnes atteintes de troubles psychologiques (syndrome de Gilles de la Tourette, schizophrénie) ont été regroupées dans l'immeuble D* situé à l'écart, sur les hauteurs de Miniville. L'idée était de

¹ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

² Cf. également chapitre 4, section B, 1, c de la thèse.

³ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

sacrifier cette résidence pour ne pas déstabiliser les autres adresses du parc. Mais la situation est devenue ingérable : Isabelle a décidé de mettre un terme à ces orientations et a cherché à y diversifier le peuplement. Pour cela, la vacance de logements peut être organisée.

Non sans contradiction avec la stratégie précédente, les professionnels de terrain mettent ici l'accent sur les effets bénéfiques du brassage et de la diversité. La mixité y est présentée comme un idéal à atteindre, garant du bon fonctionnement des immeubles. De la combinaison de ces différentes consignes – de préservation et de rééquilibrage – il vient que la mixité n'est finalement appliquée que dans un sens : il s'agit de favoriser les « bons » locataires dans les quartiers défavorisés, mais beaucoup plus rarement d'encourager le relogement de ménages démunis dans les quartiers prisés du centre-ville (Isabelle). « La mixité sociale est [donc] traduite « en sens unique », comme principe de rééquilibrage « vers le haut », visant à accueillir plus de ménages appartenant aux groupes sociaux favorisés »¹.

« Cette stratégie vous l'appliquez aussi là où il y a des blancs ?

Non. On ne se pose même pas la question dans ce sens-là si vous voulez. C'est vrai... »

(Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

La présence prolongée sur le terrain permet d'aller plus loin dans l'analyse et de questionner l'articulation entre ces discours, les consignes informelles de peuplement et les pratiques concrètes au guichet. En se focalisant sur les stratégies de peuplement ethnicisées, je montre que les catégorisations ethno-raciales mobilisées débouchent effectivement sur des pratiques discriminatoires. La démonstration s'appuie sur une étude de cas : celle du quartier de la Passerelle dont les principales caractéristiques sociodémographiques sont présentées ci-dessous (tableau 6.3).

Tableau 6.3. Caractéristiques sociodémographiques du quartier de la Passerelle à Miniville²

Population	Environ 2 200 habitants
Taux d'emploi des 15-64 ans	46,1 %
Nombre de logements	Environ 800 logements
Locatifs HLM (fin 2009)	61,1 %
Part des familles monoparentales	16 %
Part de la population de nationalité étrangère	20,2 %
Immigrés	24 %

Unique zone urbaine sensible de la ville, la Passerelle compte 450 logements. C'est un espace isolé du reste de la commune, mal desservi, qui comprend une école, un petit centre commercial et une mosquée. Les barres d'immeuble se caractérisent par des empilements de grands logements, qui favorisent le regroupement de familles nombreuses. Elles se caractérisent

¹ V. Sala Pala pose un constat identique : SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 157.

² INSEE, 2010.

également par une forte présence immigrée. Sur certaines allées, « *On a huit personnes sur dix d'origine étrangère* », commente Leila, responsable d'antenne du quartier.

« Il y a une cinquantaine d'allées. Il doit y avoir la moitié qui est relativement équilibrée et une autre moitié qui est déséquilibrée. S'ajoute une autre problématique, c'est que ce sont des immeubles de la fin des années 1960 qui ont été construits verticalement, donc vous avez des allées avec des petits logements, des T2 en face de T3, des T3 en face de T4 et puis vous en avez d'autres où vous avez des T5 en face de T4 ou des T6 en face de T5, empilés. Comme ce sont de grands logements, on va mettre des enfants et comme ce sont des enfants, il y a du bruit dans les escaliers, ça vit mal » (*Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandville, 23/03/2011*).

Cette occupation renforce l'image de ghetto associée au quartier et pénalise le processus de commercialisation des logements. Du point de vue des agents, elle constitue également un obstacle à l'intégration des populations. Elle motive les stratégies de peuplement mises en œuvre dans le quartier : « *Je pourrais louer et, comme je le dis, faire du remplissage du jour au lendemain. Le problème, c'est que dans une cage d'escalier, sur dix logements, j'ai 100% de noms étrangers. Rien que sur la consonance du nom* », indique Isabelle¹. Au moment de l'enquête, les dernières attributions réalisées témoignent d'une volonté de limiter l'accès des minorités – maghrébines et africaines notamment – à ce patrimoine. La règle appliquée est la suivante : « *Si l'allée est équilibrée et que c'est une personne d'origine étrangère qui s'en va, on propose sans prêter attention à l'origine, sur d'autres critères. Si c'est un ménage d'origine européenne qui s'en va, on essaie de remettre quelqu'un d'origine européenne pour maintenir l'équilibre* »². Cette façon de procéder n'est pas sans rappeler la gestion des demandes de mutation exposée par Julie à Miville, dans le quartier de l'Orme³. Initiée par Isabelle, elle est mise en œuvre par Leila, responsable d'antenne très autonome sur son secteur. Pour elles, le tri des populations doit intégrer les catégories de jugement des demandeurs. Ainsi, constatant que les clients sont nombreux à refuser les logements à partir des seuls noms inscrits sur les boîtes aux lettres du voisinage, elles décident de raisonner sur l'origine, réelle ou supposée des ménages, saisie à l'aune de la consonance de leur patronyme.

« Si vous faites une statistique sur les nationalités, vous allez avoir 80% de Français à mon avis, il n'y a pas de soucis. Mais ce que les gens regardent quand ils demandent un logement social et qu'ils vont visiter, ils regardent le patronyme purement. C'est ce que monsieur le maire de L* fait. Il regarde uniquement le nom : latin / non latin. Après nous quand on regarde à l'écran, on présélectionne à l'écran, on va sortir les dossiers, on regarde un peu plus les ressources, et tout. Et puis là, après, on peut faire des propositions [...] Je ne parle pas de nationalités, parce que... Non, c'est quand on regarde la liste des noms de tous nos demandeurs, voilà, on voit à peu près les origines des noms. Voilà, c'est tout » (*Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandville, 10/02/2011*).

¹ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandville, 10/02/2011.

² Entretien avec Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandville, 23/03/2011.

³ Cf. chapitre 5, section C, 1, a de la thèse.

Lorsque Leila devient responsable d'antenne à la Passerelle, elle découvre l'existence d'un organigramme¹ détaillant allée par allée, étage par étage et logement par logement les noms des habitants des barres du quartier (document 6.3). Plus pratique que l'outil informatique, ce document offre une vision globale et immédiate du peuplement. Il fournit un état des lieux permettant de voir rapidement si l'allée est mixte ou non. La dichotomie européen / non européen régit ensuite la présélection des candidats. En effet, quand l'allée est jugée non mixte, c'est-à-dire lorsque les noms d'origine non européenne représentent plus de la moitié des locataires en place, les ménages portant des noms d'origine européenne (Europe de l'est incluse) sont privilégiés. L'objectif est « *d'attirer des gens de l'extérieur* »². Le chargé de clientèle procède de cette manière jusqu'à ce que la vacance ne puisse plus être assumée par l'agence, en somme jusqu'à ce que la direction générale lui reproche un taux de commercialisation trop faible. Le contrôle porté par les dirigeants de l'organisme sur le fonctionnement de l'agence se cantonne aux résultats obtenus et ne s'intéresse guère aux moyens mis en œuvre pour les atteindre³.

« On a un organigramme qui existe depuis... Moi j'ai pris le poste, il y était. C'est un papier avec, allée par allée et appartement par appartement, on a le nom du locataire.

Et vous l'utilisez pour quoi ce document ?

Pour l'attrib. C'est-à-dire que quand on a un logement qui se libère et que quand on met en relation dans le stock et bien s'il faut faire attention, on fait attention.

Attention à quoi ?

À l'origine de la demande de logement. À l'origine du demandeur. On veille à un équilibre. L'équilibre, ce n'est pas au-delà de 50% » (Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

Document 6.3. Extrait de l'organigramme, ESH de Grandeville

Ci-dessous un extrait de l'organigramme utilisé par Leila pour attribuer les logements sociaux situés dans le quartier de la Passerelle. Les rectangles noirs correspondent aux adresses et aux noms des locataires en place. C'est sur cette base que s'opèrent le tri et la sélection des dossiers.

	H3		H4		H5	
étages	10	10	10	10	10	10
4	T4 211	T4 212	T3 221	T4 222	T3 231	T4 232
3	T4 200	T4 210	T3 219	T4 220	T3 220	T4 230
2	T4 207	T4 208	T3 217	T4 218	T3 227	T4 238
1	T4 205	T4 206	T3 215	T4 216	T3 225	T4 236
RDC	T4 203	T3 204	T3 213	T3 214	T3 223	T3 234

¹ Terme utilisé par les agents HLM pour désigner le document.

² Journal de terrain n°4, discussion informelle avec Leila, agence B3, ESH de Grandeville, 09/03/2011, matin.

³ Au moment de l'enquête, l'équipe de direction commence seulement à s'interroger sur les pratiques des agents de terrain et sur leurs conséquences en termes de discriminations et d'inégalités de traitement C'est cette préoccupation qui a motivé la commande du directeur général de l'ESH B dans le cadre de laquelle l'étude a été conduite (cf. introduction générale de la thèse).

Les populations d'origine étrangère ne sont pas exclues à proprement parler du quartier de la Passerelle : elles sont positionnées en fonction de leur origine présumée sur les immeubles où elles sont encore minoritaires. Isabelle le reconnaît : les délais d'attente seront certainement plus importants pour ces groupes.

« Moi, je n'ai aucun *a priori* sur aucune candidature. Je ne vais pas bloquer une candidature parce que c'est quelqu'un qui vient du Maghreb, ça ce serait une faute. Par contre, cette candidature, je ne vais pas la mettre à la Passerelle parce que je sais qu'il faut que je rééquilibre la Passerelle. Je n'ai pas de cas de conscience vis-à-vis de ça.

Du coup il y a des attentes plus longues pour ces familles ?

Mais oui, il y a des attentes plus longues... Si j'avais un stock de demandeurs équilibré, 50 / 50, ça ne poserait pas de problème. À la rigueur on ferait 1, 2, 1, 2. On y arriverait, mais aujourd'hui ce n'est pas le cas » (Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011).

Ceci dit, quelques familles n'obtiendront jamais de logement social à Miniville. Une liste noire de personnes à ne pas reloger circule, en effet, au sein de l'agence. À l'instar de Victoire qui vient d'être recrutée au poste de chargée de gestion locative, tous les *street-level bureaucrats* ont connaissance de cette liste : « *C* et F*, deux familles que l'on ne veut pas loger, je ne sais pas pourquoi. Ils ont mauvaise réputation* »¹. Ces personnes sont souvent d'anciens locataires de l'ESH, qui ont causé d'importantes dégradations dans le patrimoine ou qui ont contracté une dette de loyer conséquente. Appartenir à une famille connue de fauteurs de troubles est parfois suffisant pour ne pas recevoir de proposition. Les gens du voyage subissent le même sort : leurs façons de vivre (caravane, activité de ferrailleur) sont directement mises en cause, car elles sont estimées incompatibles avec la vie en collectivité. Des produits spécifiques (petits pavillons sans voisinage) peuvent être développés pour les loger, mais cela reste extrêmement rare. La plupart du temps, ces ménages sont tout simplement écartés du parc HLM. Ainsi, lorsque Leila cherche un candidat pour son logement vacant de la Passerelle et qu'elle passe sans rien dire sur le dossier de madame H* et que je lui demande de m'expliquer pourquoi, elle me répond : « *Enfin Marine, H*, Armanda en plus ! C'est des gens du voyage ça ! On passe !* »². Un dernier groupe de demandeurs est exclu de façon tout aussi systématique des logements de Miniville : il s'agit des personnes originaires du village de MZK en Tunisie. Ces demandeurs sont fortement stigmatisés en raison de leur mode de vie et de leur tendance au regroupement. Ce qui passe pour du communautarisme et un refus d'intégration justifie le blocage de leurs dossiers.

« Les locataires de Leila à la Passerelle sont tous rattachés. Ce sont des familles qui ont toutes un lien entre elles. Ils ont posé des problèmes à la Passerelle.

Ils sont fautifs individuellement ?

Non, mais par le nom, il aura moins de chance. Il y a des noms de famille qui reviennent systématiquement et qui ont posé beaucoup de problèmes. Ce sont des familles connues chez nous. Des familles originaires de MZK et qui ont posé problème, oui. C'est plus

¹ Journal de terrain n°4, bureau de Victoire, agence B3, ESH de Grandeville, 08/03/2011, après-midi.

² Journal de terrain n°3, bureau de Leila, agence B3, ESH de Grandeville, 09/03/2011, matin.

compliqué de les loger après. Honnêtement pour les personnes de MZK, pas d'égalité de traitement. Ils sont vraiment mal vus. On en mettra mais difficilement. On y regardera à deux fois » (Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

En fonction des secteurs et des publics ciblés, les stratégies de peuplement énoncées par la responsable d'agence de Miniville ont ainsi des effets contradictoires. Trois situations sont identifiées (figure 6.1). La première porte sur les secteurs prisés du centre-ville, réservés aux « bons » candidats. Elle concerne les personnes âgées et les populations qui travaillent. Pour éviter leur départ et prévenir les conflits, les acteurs institutionnels écartent tous ceux qui sont susceptibles de provoquer des réactions d'hostilité. La concentration de profils peu risqués produit *in fine* des effets de ségrégation. Les deux stratégies suivantes sont, en revanche, guidées par un objectif de mixité. Dans les secteurs dégradés, il s'agit de privilégier les « bons » candidats pour rehausser le niveau de l'immeuble : la mixité s'applique alors à sens unique et justifie des pratiques discriminatoires. La troisième configuration concerne les secteurs déjà mixtes, « avec un peu de tout » (« des Blancs », « des immigrés », « des familles nombreuses », etc.), qui n'ont pas encore basculé, c'est-à-dire où le seuil de 50% n'a pas encore été franchi, et qui ne posent pas de difficultés particulières aux gestionnaires. Elle n'est ciblée par aucune stratégie spécifique et cristallise des comportements variés. La mixité y est recherchée et peut être appliquée dans les deux sens. Cette situation est majoritaire au sein du parc, mais est pensée comme transitoire : tant que la part de « bons » ou de « mauvais » locataires n'est pas jugée trop importante, l'agent HLM peut y reloger toute sorte de profils. Dès qu'ils deviennent plus nombreux, le bailleur instaure des stratégies de préservation ou de rééquilibrage du peuplement.

Figure 6.1. Les actions informelles sur le peuplement, agence de Miniville

Secteurs cibles	Secteur peu attractif, qui a basculé et qu'il faut rééquilibrer La Passerelle	Secteur qui n'a pas encore basculé La majorité des résidences gérées	Secteur attractif à protéger Logements prises du centre-ville
Effets	Mixité à sens unique	Mixité dans les deux sens	Ségrégation
Groupes cibles	“Bons” candidats Personnes d'origine européenne Actifs	“Bons” et “mauvais” candidats Personnes d'origine européenne / non européenne Actifs / inactifs Familles monoparentales / nombreuses	“Bons” et “mauvais” candidats Personnes d'origine européenne / non européenne Actifs / inactifs Familles monoparentales / nombreuses
Groupes écartés	“Mauvais” candidats Personnes d'origine non européenne Familles nombreuses Familles connues Gens du voyage Habitants originaires de MZK	Aucun À l'exception des familles connues, gens du voyage, habitants originaires du village tunisien de MZK	“Mauvais” candidats Personnes d'origine non européenne Familles nombreuses Jeunes Familles connues Gens du voyage Habitants originaires de MZK

3) Rapports aux règles et pratiques professionnelles

Quelles attitudes les agents de terrain adoptent-ils face à ces règles de peuplement ? Pour répondre à cette question, j'analyse conjointement les discours tenus par les chargées de gestion locative sur les consignes de peuplement et les pratiques concrètes d'attribution observées au guichet. À Miniville, les attitudes contestataires sont minoritaires et débouchent rarement sur des accommodements avec les règles. Les plus critiques occupent, en effet, des positions organisationnelles qui ne leur permettent pas de freiner la production des discriminations. La démonstration prend appui sur la typologie esquissée dans le chapitre précédent, qui distingue les agents loyaux des agents pragmatiques et réfractaires.

Les agents loyaux désignent ici les *street-level bureaucrats* qui adhèrent pleinement au discours de justification (mixité, intégration) sous couvert duquel sont conduites les discriminations. Leila, responsable d'antenne de la Passerelle, en est le meilleur exemple¹. Travaillant à l'écart de l'agence², elle dispose d'une forte autonomie au quotidien. Elle fait

¹ BOURGEOIS M., « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *op. cit.*

² L'antenne de la Passerelle est située en plein cœur du quartier, à l'écart du centre de Miniville et de l'agence B3.

figure de bras droit de la responsable d'agence, qui la considère comme « *un très bon élément, destinée à devenir responsable à son tour* »¹. Pour elle, la mixité sociale est un moyen de lutter contre l'entre-soi des populations et la ghettoïsation des quartiers. Dans sa conception, la concentration spatiale de groupes homogènes viendrait limiter leur intégration dans la société. Mêler les populations serait donc un service que leur rend le bailleur, même si cela a pour conséquence de les écarter temporairement du logement social.

« S'ils sont en vase clos, ils ne pourront pas s'intégrer. Les comportements ne sont pas les mêmes. C'est du vase clos. Les tapis, je les mets sur les fenêtres. Les chaussures devant la porte. Les sacs-poubelle, je les laisse devant l'entrée [...]. Moi je parle en termes de comment vit l'allée. Moi mon boulot, vraiment c'est ça. La personne, qu'elle paie son loyer, qu'elle n'ait pas de troubles de voisinage, qu'elle n'ait pas de nuisances particulières et voilà. Les allées qui vivent relativement bien, ce sont des allées mixtes, des allées mélangées [...] Après c'est mon idée à moi, peut-être qu'elle est bonne, peut-être qu'elle n'est pas bonne... À partir du moment où l'on parque les gens, où on les met tous, des gens de la même origine dans un immeuble, ce n'est pas la solution. Le but, c'est que les gens s'intègrent et puissent s'ouvrir aux autres » (Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

Son fort attachement à l'idée d'intégration fait écho à sa propre trajectoire sociale. D'origine algérienne, Leila n'a jamais vécu dans le logement social. Ses parents ont accédé à la propriété peu après leur arrivée en France. Elle a fait des études supérieures et s'est marié, comme ses sœurs, à « *un Français* ». Elle est mère de deux enfants auxquels elle a donné des « *prénoms français* »². Elle se considère comme « *intégrée* » et s'oppose farouchement à toute forme de communautarisme. Leila a conscience du caractère illégal de ses pratiques et sait qu'avec son prénom et son nom à consonance maghrébine, elle aurait certainement moins de chance que les autres d'accéder au logement social. Elle confie avoir des doutes sur le bien-fondé des consignes qu'elle applique, mais affirme que cela reste un bien moindre mal face aux effets délétères des concentrations.

« J'ai des doutes dans le sens où ça limite les chances de certains. Si tu veux la probabilité d'avoir une attribution, elle sera plus courte sur certaine catégorie de personnes que d'autres. Ce n'est pas juste, je le sais... Et bien sûr on se dit "ben-moi si je faisais ma demande de logement, peut-être que l'on ne me prendrait pas". Ben oui. B* ! Leila en plus ! » (Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

D'autres agents mobilisent des arguments d'ordre commercial pour justifier ces pratiques de peuplement. Ils insistent sur leurs conséquences positives en termes d'image des quartiers. Cette posture caractérise surtout les agents expérimentés de l'organisme, qui disent raisonner sur le long terme et refusent de sacrifier un immeuble en s'adonnant à un remplissage imposé par la pression des objectifs de relocation.

¹ Entretien avec Isabelle, responsable de l'agence B3, ESH de Grandeville, 10/02/2011.

² Entretien avec Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011.

« La vérité, elle est au niveau plus de la commercialisation, c'est-à-dire que quand l'on a un immeuble que d'origine maghrébine, il est impossible d'y mettre des personnes d'origine européenne. On fait des propositions... On fait aussi bien étrangers qu'Européens. Donc on balance, on balance nos propos. Au final, ce sera forcément une famille d'origine maghrébine [...] C'est un problème commercial parce qu'il y a des résidences où on a des familles maghrébines qui refusent des logements parce qu'il y a trop de maghrébins. Et eux, ils ne veulent plus que l'on fasse des ghettos. Ils ne veulent pas se sentir ghettoïsés » (Sophia, responsable de l'agence B4, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

Chargée de gestion locative dans le centre de Miniville, Nora adopte une position beaucoup plus critique à l'égard de ces règles. Elle appartient au deuxième groupe d'agents, celui des réfractaires. Nora dénonce le « *degré de généralité* » trop élevé des catégories et des raisonnements qui appuient la gestion informelle des publics. Prenant le cas des personnes provenant de MZK, elle affirme : « *Tu ne peux pas généraliser. Ce n'est pas parce que des familles de MZK ont foutu le bordel qu'il faut en déduire que toutes les personnes de MZK vont le mettre aussi. Là, on généralise* »¹. Elle élabore dans le même temps ses propres techniques de sélection des dossiers. Par exemple, elle refuse de présenter à la commission d'attribution des candidats avec des profils identiques pour un même logement. Elle n'hésite pas à positionner des candidats plus jeunes face aux dossiers de personnes âgées. Refusant de transformer les immeubles du centre-ville en « *maison de retraite* », elle vante les vertus de la mixité.

« La mixité, je fais attention.

De quelle façon ?

Tout. Par le salaire, par le nom... Essayer de mettre des retraités et des jeunes parce que j'ai des secteurs où je n'ai que des retraités. Essayer d'harmoniser. Ce qui est difficile, parce que généralement sur ce secteur, on est sollicité par la mairie, madame F* [*élue au logement de Miniville*]. Ne pas faire des maisons de retraite. Moi j'essaie de faire au mieux » (Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

S'accommodant toujours des consignes de peuplement définies par sa responsable, Nora ajoutera également le dossier d'une personne d'origine étrangère si elle a déjà deux dossiers de personnes d'origine européenne : « *C'est pour être plus équitable* », confie-t-elle. Elle cherche ainsi à prioriser les immigrés là où ils sont peu nombreux. Pour Nora, le principe de mixité doit être appliqué dans les deux sens. Elle dit apporter « *un nouveau regard qui permet de rééquilibrer les choses. Dans les deux sens* ». D'origine algérienne comme Leila, Nora tient un discours très différent de celui de sa collègue. De confession musulmane, elle revendique plus fortement son appartenance minoritaire. Si pour elle l'ethnicité doit être prise en compte dans le choix des candidats, elle doit aussi se mêler à d'autres critères comme l'âge, le salaire ou la composition familiale.

« Après, moi, ce que j'essaie de faire, c'est de mettre des personnes d'origine algérienne, marocaine, tunisienne, là où il y en a effectivement peu. Ah oui ! Il faut l'adapter dans les deux sens. [...] On nous dit qu'il y a des secteurs où l'on ne peut pas les mettre, donc sur

¹ Entretien avec Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011.

les secteurs où c'est prisé, où potentiellement j'aurais des supers candidats, je mettrais des personnes aussi...

Le fait de prioriser des personnes d'origine étrangère dans les endroits où il y en a peu, ça c'est ton initiative ou... ? Oui, c'est la mienne.

C'est ton propre rééquilibrage ? Oui » (Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

L'influence de Nora dans la sélection des futurs locataires est toutefois limitée par un ensemble de facteurs locaux et organisationnels (interventions de l'adjointe au logement, contrôle de la responsable d'agence), qui réduisent ses marges de manœuvre. L'enquête ethnographique montre par ailleurs que ces résistances sont très minoritaires. En effet, même s'ils peuvent se montrer critiques à l'égard des consignes pendant les entretiens, les agents de Miniville se contentent, dans la majorité des cas, de les appliquer strictement. Ils manifestent un certain détachement au travail et adoptent « une attitude *technique* qui s'en tient aux procédures et aux protocoles »¹. Ces agents forment un troisième groupe que nous qualifions de pragmatique. Francine en est un bon exemple. Ancienne gardienne d'immeuble à la Passerelle, elle a été promue chargée de gestion locative dans le centre-ville en 2009. Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, son expérience de terrain ne lui permet pas de valider les croyances qui sous-tendent les stratégies de peuplement qu'elle doit mettre en œuvre, mais ces remarques n'ont pas de conséquence sur ses pratiques : elles ne se traduisent par aucun accommodement ou contournement de la règle. Elle confie d'ailleurs : « *Professionnellement, je suis obligée de faire ça même si c'est contre ma volonté. Je mets de côté ce que je veux et je fais mon boulot* »².

« [La règle], c'est de ne pas regrouper plusieurs personnes de même origine dans une même cage, même si ça peut être bien comme ça peut être pas bien. Par exemple, on peut avoir des agents de même origine dans une cage d'escalier mais qui sont très calmes, ils s'entendent bien, comme on peut avoir des gens d'une même origine qui se regroupent dans la cage, qui font un ghetto, un boxon dans la cage et là, impossible de gérer. C'est ingérable. Mais ça ne veut rien dire. Pour moi, ce n'est pas efficace. Ce n'est pas une garantie d'avoir des cages qui vivent bien » (Francine, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

Ces exemples permettent d'avoir une compréhension plus fine des pratiques discriminatoires dans l'accès au logement social, qui tient compte des dimensions territoriale et organisationnelle du travail d'attribution. Deux résultats principaux ont été mis en évidence. D'un côté, si les agents sont nombreux à formuler des critiques à l'égard des consignes de peuplement, peu d'entre eux procèdent à des contournements et des accommodements au guichet. Placés sous le regard de leur responsable d'agence, ils ne disposent pas toujours des marges de manœuvre suffisantes pour le faire. La majorité des chargées de gestion locative adopte une attitude pragmatique qui consiste à se mettre en conformité avec les exigences de la

¹ CEFAÏ D. et É. GARDELLA, *L'urgence sociale en action*, op. cit., p. 21.

² Entretien avec Francine, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville,

hiérarchie locale (Francine). Quant aux agents réfractaires – ceux qui non seulement critiquent le bien-fondé des règles mais cherchent aussi à les contourner en pratique – leur position souvent marginale dans l’organisme ne leur permet pas d’agir sur le peuplement. C’est le cas de Nora, par exemple, qui ne peut intervenir sur le blocage des dossiers de ménages non européens à la Passerelle. Inversement, les *street-level bureaucrats* les plus sollicités pour discriminer les populations d’origine étrangère disposent d’une autonomie suffisante pour le faire et sont ceux qui adhèrent le plus fortement aux discours sur la mixité et l’intégration (Leila). Deux remarques conclusives peuvent être ajoutées. Premièrement, la formation sur le tas et l’apprentissage en doublure qui caractérisent la prise de poste des chargés de gestion locative favorisent, comme sur les terrains précédents, la transmission et l’intériorisation des règles de peuplement. Parfois qualifié de routinier par les agents¹, le travail d’attribution repose sur des savoirs et des savoir-faire qui sont transmis oralement par les collègues les plus anciens. La connaissance du peuplement et des modes de vie des populations occupe une place singulière parmi ces savoirs. Ensuite, les différentes trajectoires professionnelles et conceptions du métier mises en évidence dans le chapitre 5 n’expliquent que très partiellement les comportements adoptés au guichet : les exemples de Leila et Nora en témoignent. Toutes deux sont des agents en milieu de carrière, proches de la figure du travailleur social². Elles développent pourtant des pratiques distinctes : l’une se montre rigoriste dans l’application des règles de peuplement, quand l’autre les conteste ouvertement et cherche à s’en accommoder.

*

L’analyse comparée des agences de Grandeville et de Miniville témoigne de ce que des pratiques très différentes de tri et de sélection peuvent être déployées au sein d’un même organisme. La gestion des deux territoires achoppe sur la question du peuplement. Alors que les agents rencontrés se montrent majoritairement attachés aux enjeux de peuplement (entretiens), seul un petit nombre d’entre eux se révèle en mesure de pouvoir en tenir compte dans le traitement concret des demandes (observations). De ce point de vue, l’étude précise les paramètres locaux qui favorisent le développement des pratiques de peuplement au guichet. Elle engage plus largement une réflexion sur les effets des processus d’attribution³, en termes de ségrégation – les pratiques décrites ont des répercussions importantes sur la composition

¹ « *Je le dis, notre travail est fait de routines et de procédures* » (Nora, chargée de gestion locative, agence B3, ESH de Grandeville, 23/03/2011).

² Cf. graphique 5.1, chapitre 1, section A, 2.

³ À l’exception de la thèse de Pierre-Edouard Weill dont l’un des grands mérites est d’analyser, à l’aide d’un travail statistique et cartographique, les effets spatiaux des relogements des ménages étiquetés DALO. Il montre ainsi comment la réforme du droit au logement opposable de 2007 vient renforcer la ségrégation dans les quartiers ZUS : WEILL P.-E., « Le droit au service des personnes défavorisées ? », *Gouvernement et action publique*, 2013, n° 2, p. 279-302 ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l’action publique*, op. cit., chapitre 5.

sociale et ethno-raciale des quartiers¹ – et de discriminations². L'enquête ethnographique m'a permis d'accéder à des fichiers habituellement gardés par les bailleurs sociaux pour des raisons de confidentialité des données relatives aux clients³. Leur analyse fournit quelques pistes pour objectiver les observations réalisées. La mesure statistique des discriminations n'est pas une chose aisée⁴. Les données mises à disposition par l'ESH de Grandeville sur les demandes et les attributions permettent néanmoins de confronter les caractéristiques des signataires de baux avec celles des individus qui forment le vivier des demandeurs de logement. Sur une même année, j'ai ainsi pu comparer les profils des personnes enregistrées comme demandeurs avec ceux qui se sont effectivement vus proposer un logement social⁵ (encadré 6.3).

Encadré 6.3. La présentation des deux fichiers de l'ESH de Grandeville

Le premier fichier porte sur les demandes enregistrées au 31 décembre 2010, toutes agences confondues. En se centrant sur celles de Grandeville et de Miniville, on obtient des informations pour 5 031 demandeurs : noms et prénom, nationalité, commune d'origine, commune souhaitée, nombre de personnes à loger, revenus de 2008.

Le deuxième fichier porte sur les attributions de logement effectuées en 2010, toutes agences confondues. Les premières extractions ont consisté à se focaliser sur les agences de Grandeville et de Miniville en ne tenant compte que des attributions directes, c'est-à-dire des attributions réalisées à l'initiative du bailleur et non pas d'un réservataire. À l'issue de ce premier travail, j'obtiens un échantillon de 744 ménages. Notons que les attributions directes réalisées à Miniville (n=516) sont bien plus nombreuses que celles enregistrées à Grandeville (n=228), ce qui s'explique facilement au regard des écarts constatés en termes de réservation du parc. Enfin, les informations disponibles ne recoupent qu'imparfaitement les précédentes : nom, prénom, nationalité, commune du logement attribué, nombre d'enfants, situation familiale, âge, catégorie socioprofessionnelle, situation professionnelle (chômeur, actif, etc.). Le second fichier est plus complet que le premier.

Les distorsions entre les deux fichiers peuvent raisonnablement être interprétées comme des signes de discrimination. Pour le démontrer rigoureusement, il faudrait construire un modèle de régression logistique qui intègre les variables sociodémographiques des ménages et

¹ Les effets en termes de ségrégation urbaine ne peuvent être mesurés précisément sans une analyse de long terme des évolutions de l'occupation sociale : cf. conclusion générale de la thèse.

² Des enquêtes complémentaires pourraient être envisagées pour suivre au plus près les parcours des demandeurs de logement (DIETRICH-RAGON P., « Qui rêve du logement social ? », *op. cit.*).

³ DESAGE F., « "Un peuplement de qualité". Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *op. cit.* Je précise que ces fichiers m'ont été transmis sans avoir été anonymisés au préalable.

⁴ Les enquêtes visant à mesurer les discriminations prennent la forme d'analyses statistiques « toutes choses égales par ailleurs » (LESNÉ M. et P. SIMON, « La mesure des discriminations dans l'enquête TeO », C. BEAUCHEMIN, C. HAMEL et P. SIMON (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, INED, Paris, 2016, p. 383-411) ou de « testing » visant à susciter des situations de discrimination potentielle pour mesurer leur réalité (DUGUET F., Y. L'HORTY, et P. PETIT, « L'apport du testing à la mesure des discriminations », *Connaissances de l'emploi*, 2009, vol. 68, p. 1-4). Ces méthodes de nature expérimentale sont beaucoup plus développées dans la littérature américaine (pour un exemple portant sur le secteur de l'emploi, voir PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking The Talk? What Employers Say Versus What They Do », *op. cit.*).

⁵ Ce qui signifie qu'elles ont renouvelé leur demande de logement auprès du bailleur au début de l'année 2010.

les caractéristiques de l'offre de logement¹. Ne disposant pas toujours de ces informations² ni des outils suffisants pour élaborer un tel modèle, je me contente ici de statistiques descriptives. L'objectif n'est pas de mesurer les effets propres des facteurs identifiés mais de repérer des liens entre eux et le fait d'accéder à un logement social. À partir des résultats de l'enquête ethnographique menée à Grandeville et Miniville, trois hypothèses peuvent être formulées : 1) il existe des écarts entre les fichiers de demande et d'attribution qui renvoient à des formes de discrimination ; 2) la nationalité et surtout l'origine des demandeurs jouent un rôle central dans la sélection des candidats et expliquent ces écarts, 3) les distorsions constatées sont plus importantes à Miniville qu'à Grandeville car les discriminations y sont plus répandues. Pour tester ces hypothèses, j'utilise la variable nationalité : elle est renseignée de façon systématique dans les deux fichiers³. Pour saisir l'origine ethnique, je recours à une méthodologie originale de recensement patronymique qui consiste à attribuer à chaque individu une origine, à partir de la consonance de son nom et de son prénom⁴. Les catégories retenues correspondent à celles qui ont été identifiées sur le terrain de Miniville : européen / non européen. Pour éviter de projeter mes propres catégories de perception sur les patronymes examinés, j'ai réalisé une partie du codage avec une enquêtée particulièrement confrontée aux stratégies de peuplement : Leila, la responsable d'antenne de la Passerelle. Pendant une après-midi, elle a accepté de me montrer comment elle procède pour catégoriser les demandeurs. J'ai poursuivi le travail seule, en étendant sa technique aux deux fichiers récupérés auprès du bailleur. La méthode est présentée de façon plus détaillée dans l'encadré 6.4.

¹ MAILLOCHON F. et M. SELZ, *Le raisonnement statistique en sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, p. 26-28.

² Les variables renseignées dans chaque fichier ne sont pas symétriques.

³ Les deux fichiers ont été construits en 2010. Les nationalités des individus étaient encore renseignées. Depuis, elles ont été remplacées par les catégories « Française », « Union européenne » et « hors Union européenne ».

⁴ Pour un exemple de recensement patronymique fondé sur le prénom dans le cadre d'une étude sur la ségrégation ethnique à l'école, voir FELOUZIS G., F. LIOT, et J. PERROTON, *L'apartheid scolaire, op. cit.*, p. 25-36.

Encadré 6.4. L'analyse des deux fichiers de l'ESH de Grandeville

La variable nationalité. Un recodage a été effectué de la nationalité de manière à obtenir un nombre suffisant d'individus pour chaque modalité. Soixante nationalités ont ainsi été regroupées en cinq catégories : « France », « Europe (hors France) », « Maghreb » (Tunisie, Algérie, Maroc), « Autres » (Afrique hors Maghreb, Turquie, Asie principalement).

La variable origine. Les deux fichiers ethniques ont été construits à partir de la technique de Leila, qui consiste à prendre le prénom comme indicateur de l'origine culturelle du demandeur. Par exemple, « BERTAL Zohra » est classée dans la catégorie « non européenne ». Raisonner sur le prénom permet également de se départir du problème des couples mixtes. Par exemple, lorsque Leila voit apparaître l'un à la suite de l'autre « TRIKI Dominique » et « TRIKI Abdel Majid », elle déduit qu'il s'agit d'un couple : elle classe la première dans la catégorie « européen » et le second dans la catégorie « non européen ». Avec Leila, j'ai ainsi codé plusieurs centaines de patronymes avant de poursuivre le recensement sur les autres demandeurs et signataires de baux de Minville et de Grandeville. Certains prénoms étant plus informatifs que d'autres¹, des erreurs ont sans doute été commises au cours de ce codage. Néanmoins, les catégories « européen » et « non européen » sont suffisamment grossières pour en limiter les répercussions sur l'analyse.

L'analyse a consisté à comparer la structure des fichiers de demande et d'attribution de Grandeville et de Minville en fonction de la nationalité et de l'origine (tableaux 6.3 à 6.6). On constate que 76% des demandeurs inscrits à Grandeville et à Minville sont de nationalité française. Ce pourcentage s'élève à 87% si l'on considère l'ensemble des dossiers passés en commission d'attribution. Les individus de nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne représentent 12% des demandeurs et ne constituent que 8% des dossiers passés en commission d'attribution. Cet écart est encore plus important si l'on se concentre sur l'agence de Minville. Environ 16% des demandeurs ont la nationalité d'un pays du Maghreb contre seulement 5% pour les dossiers passés en commission. À Grandeville, le sens de la distribution s'inverse puisque ces ménages représentent 11% des demandeurs et 14% des dossiers présentés en CAL. Ces premiers éléments montrent un écart assez net entre demandeurs et signataires de baux, en faveur des personnes de nationalité française.

Si l'on s'intéresse ensuite à la variable origine, on note que 46% des demandeurs inscrits à Grandeville et à Minville sont d'origine européenne contre 54% des individus d'origine non européenne. Cette distribution s'inverse lorsque l'on examine le fichier des attributions : 67% des ménages ayant reçu une proposition de logement en 2010 sont d'origine européenne contre seulement 33% de non européens. Ces écarts sont les plus importants au sein de l'agence de Minville. Les ménages d'origine européenne y représentent 53% des demandeurs contre plus de 75% des dossiers passés en commission. Les non européens semblent au contraire

¹ *Ibid.*, p. 25. Les auteurs citent l'exemple des prénoms turcs qui sont effectivement très spécifiques et peuvent donc être identifiés dans grande difficulté.

défavorisés : ils sont 47% à demander un logement social à Miniville et ne sont que 23% à avoir reçu une proposition.

Ces éléments ne sont pas suffisants pour affirmer que la nationalité et l'origine sont discriminantes – il faudrait contrôler leurs effets par d'autres facteurs (CSP, ressources, composition familiale, etc.) – mais ils le suggèrent fortement. Cela semble confirmer les résultats de l'enquête ethnographique, en particulier le fait que l'origine ethnique a un poids plus important que la nationalité dans la sélection et que cet effet est plus marqué à Miniville qu'à Grandeville.

Tableau 6.4. Les demandeurs de logement de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs nationalités

Nationalités	Agences de Grandeville (B1 et B2)	Agence de Miniville (B3)	Total
France	3 166 (76%)	672 (76%)	3 838 (76%)
Europe (hors France)	121 (3%)	26 (3%)	147 (3%)
Maghreb	465 (11%)	138 (16%)	603 (12%)
Autres	301 (7%)	31 (4%)	332 (7%)
Non renseigné	96 (2%)	15 (2%)	111 (2%)
Total	4 149 (100%)	882 (100%)	5 031 (100%)

Tableau 6.5. Les signataires de baux de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs nationalités

Nationalités	Agences de Grandeville (B1 et B2)	Agence de Miniville (B3)	Total
France	185 (81%)	459 (89%)	644 (87%)
Europe (hors France)	31 (14%)	27 (5%)	58 (8%)
Maghreb	5 (2%)	12 (2%)	17 (2%)
Autres	4 (2%)	7 (1%)	11 (1%)
Non renseigné	3 (1%)	11 (2%)	14 (2%)
Total	228 (100%)	516 (100%)	744 (100%)

Tableau 6.6. Les demandeurs de logement de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs origines

Origines	Agences de Grandeville (B1 et B2)	Agence de Miniville (B3)	Total
Européenne	1 856 (45%)	468 (53%)	2 314 (46%)
Non européenne	2 293 (55%)	414 (47%)	2 707 (53%)
Total	4 149 (100%)	882 (100%)	5 031 (100%)

Tableau 6.7. Les signataires de baux de Grandeville et de Miniville en fonction de leurs origines

Origines	Agences de Grandeville (B1 et B2)	Agence de Miniville (B3)	Total
Européenne	106 (46%)	396 (77%)	502 (67%)
Non européenne	122 (54%)	120 (23%)	242 (33%)
Total	228 (100%)	516 (100%)	744 (100%)

B - Le peuplement bricolé

Cette section s'intéresse aux configurations dans lesquelles les politiques d'attribution sont les plus faiblement institutionnalisées : elles ne sont caractérisées par aucune règle de peuplement, formelle ou informelle. Les agents de terrain élaborent leurs propres critères de tri et de sélection. Ils développent des stratégies de peuplement, dont le but est toujours de placer le « bon » candidat au « bon » endroit : c'est ce que j'appelle le peuplement bricolé. La comparaison de l'ESH de Petiteville et de l'OPH de Grandeville permet de confronter deux situations contrastées, selon qu'il existe ou non des incitations organisationnelles à la prise en compte du peuplement. Mises en évidence dans le chapitre 4 de la thèse, ces incitations renvoient aux différentes formes prises par la division du travail d'attribution. Du fait de la diversité de leurs missions, les conseillers commerciaux de Petiteville sont encouragés à anticiper les conflits de voisinage, à gérer les impayés de loyer et à développer des pratiques de peuplement. Ils procèdent de façon sensiblement identique selon les secteurs et les publics concernés. La notion de jurisprudence locale rend compte de ces régularités (1). À Grandeville, les agents de terrain disposent d'un espace d'autonomie plus limité. Leurs missions sont davantage spécialisées. Ils se montrent moins attentifs et vigilants aux troubles de voisinage et aux impayés de loyer. Une poignée de chargées d'attribution¹ continue néanmoins de prendre appui sur des stratégies de peuplement bricolées au guichet. Ce constat révèle que les pratiques des agents de terrain ne sont pas seulement expliquées par les règles de l'organisation et les incitations institutionnelles, mais qu'elles renvoient également à des éléments de la culture professionnelle des agents HLM². Cette notion renvoie à un espace de débats fondé sur des dimensions communes et sur lesquelles se rejoignent la majorité des acteurs³. Sans règles de peuplement ni structures d'incitation, les résistances et les alternatives au peuplement sont ici plus répandues que dans les autres cas (2).

1) La construction d'une jurisprudence locale

L'argumentation se focalise, dans un premier temps, sur le cas de l'ESH de Petiteville. Dans cet organisme, les agents disposent d'un important pouvoir discrétionnaire. Ils sont polyvalents et s'occupent de la gestion des troubles de voisinage et des impayés de loyer. L'élargissement progressif de leur champ de compétence a constitué pour les équipes de direction un moyen de responsabiliser les agents de terrain⁴. Du point de vue des *street-level*

¹ L'équipe est entièrement composée de femmes.

² La notion de culture professionnelle est souvent utilisée pour analyser des métiers caractérisés par de haut niveau de formation et une forte autonomie dans la mise en œuvre de ce savoir acquis, par exemple les architectes et les médecins (CHAMPY F., *La sociologie des professions*, op. cit., p. 3).

³ MONJARDET D., « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n° 3, p. 396.

⁴ Cf. chapitre 4, section C, 2, a de la thèse.

bureaucrats, cette nouvelle division du travail a contribué à faire de la maîtrise du peuplement un impératif professionnel (a). L'examen des pratiques révèle ensuite une gestion différentielle des secteurs, fondée sur une qualification des immeubles et une hiérarchisation des individus. Les conseillers commerciaux élaborent trois stratégies de peuplement principales (b). Si des tensions et des débats traversent le groupe professionnel dont il est question, ces attitudes demeurent encore très minoritaires (c).

a) Les agents polyvalents et la maîtrise du peuplement : un impératif professionnel

« Moi, je ne fais pas de remplissage. Pour moi, c'est mettre n'importe qui pour qu'il n'y ait plus de vacant. Le problème, c'est que si tu mets n'importe qui dans tes logements... Conflits de voisinage / impayés... Je vais te dire, même quand tu essaies de rentrer des gens corrects dans tes logements, tu as quand même des impayés. Le remplissage, c'est quand tu mets n'importe qui. Effectivement, tes logements après ils sont loués mais derrière, c'est quoi le but derrière ? Effectivement si tu fais ça, t'as plus de vacant, mais si tu mets n'importe qui, n'importe où, tu engendres des conflits de voisinage et des problèmes de loyer » (Corinne, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014).

En optant pour la polyvalence des tâches, les cadres de l'ESH de Petiteville ont placé les agents HLM en situation de devoir gérer les conséquences de leurs choix, ce qui les rend plus sensibles aux risques de l'attribution (impayés de loyer, troubles de voisinage) et les invite à prendre en compte les équilibres de peuplement.

« Les conseillères commerciales, elles sont attentives aux ressources, à la composition familiale. Elles creusent les dossiers en appelant les anciens bailleurs. Elles regardent le comportement des gens pendant les entretiens. Tout ça, c'est des indices, ça se fait assez naturellement. Ce qu'on recherche, c'est la paix. Et pas d'impayés. Il y a des dossiers qu'on va laisser traîner. Mais ce sont elles, les responsables. Elles ont beaucoup de marges de manœuvre » (discussion informelle avec Agnès, responsable de l'agence F1, ESH de Petiteville, 16/12/2013).

Dans l'extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe, Corinne dénigre avec force les pratiques de remplissage : « *mettre n'importe qui, n'importe où* » génère, selon elle, des impayés, du conflit et des difficultés de commercialisation. Dans sa conception, la maîtrise du peuplement s'impose comme un véritable impératif professionnel : elle est une condition, si ce n'est suffisante, au moins nécessaire, pour garantir la tranquillité des habitants. « *Confrontés aux mêmes problématiques* », les conseillers commerciaux partagent ce point de vue dans leur grande majorité : « *Je pense qu'on a quand même un peu le même raisonnement : on a envie que notre patrimoine ne vive pas trop mal* », explique Laure¹. Pour Louise, la prise en compte du peuplement est même la marque d'une certaine « *conscience professionnelle* ». L'emploi du terme « *responsabilité* » est récurrent dans les discours.

¹ Entretien avec Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014.

« C'est plus notre conscience professionnelle où il y a des secteurs où des fois tu sais qu'il ne faut pas grand-chose pour que ça aille moins bien. Il y a des secteurs où il y a beaucoup de personnes âgées, où tu sais que tu en peux pas mettre beaucoup de familles avec des enfants. Enfin, après c'est de la conscience quoi. Mais c'est la gestion propre de ton patrimoine. C'est de la responsabilité de la conseillère normalement. Il nous reste cette autonomie-là » (Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014).

La logique qui sous-tend cette position converge avec les arguments gestionnaire et commercial déjà identifiés. Agir sur le peuplement doit permettre de ne pas dégrader l'image de son secteur, de ne pas pénaliser la relocation des logements et de ne pas provoquer le départ de ceux qui y vivent depuis longtemps – en particulier des « bons » locataires, qui paient leurs loyers et dont « *on n'entend jamais parler* ». Les conseillers commerciaux sont nombreux à dire qu'ils se mettent à la place des locataires¹. Ils se réfèrent pour le justifier à des expériences personnelles et professionnelles. Méliissa est une ancienne locataire du parc social : « *Je ne me considère pas comme une cas soc'. Je me mets à la place des locataires moi ! Je n'aurais pas envie de vivre avec des cas soc'. C'est d'ailleurs pour ça que j'ai été dans le privé, chez Stradim* »². Un autre enjeu est de ne pas « *se tirer une balle dans le pied* »³ en provoquant des conflits. La gestion des troubles de voisinage est, en effet, présentée par la plupart des agents comme la partie « *la plus déplaisante du métier* »⁴. Les difficultés liées à la mise en place d'une procédure d'expulsion les encouragent à être dans l'anticipation (document 6.4).

« J'ai fait des erreurs aussi. Des fois, j'ai envoyé des gens là, alors qu'ils auraient dû aller là. Et inversement. Dans ce cas, on peut les muter. Dans l'autre sens, c'est plus compliqué, on se dit "oups", on a fait une bêtise. Et là tu vas voir qu'il va se mettre à ne pas payer son loyer et du coup, tu te dis que pour que ton entrée redevienne calme, il faut l'expulser. C'est méchant, mais c'est ça la réalité du terrain. J'ai eu le cas de gens bruyants mais après pour les expulser, c'est très compliqué » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

L'élaboration de stratégies de peuplement repose en outre sur des compétences spécifiques : une bonne connaissance du patrimoine et de son occupation, un certain flair pour détecter les « mauvais » candidats et pour réaliser la « bonne » adéquation entre l'offre et la demande.

« Trouver le bon client. Le plus difficile, c'était ça. Mettre un client qui ne paie pas ou qui fait le bazar. Ça m'arrive hein. Mais quand j'envoie un client au contentieux, je ne suis pas bien. Je considère que j'ai mal fait mon travail. Je n'apprécie pas quand je dois filer un dossier au contentieux. Quelque part, j'ai loupé quelque chose » (Corinne, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014).

¹ « *Je ne sais pas si tu habites en appart' ou quoi mais moi je suis propriétaire et je ne me verrais pas habiter à la L* [quartier ZUS] avec une famille de sept enfants à côté de chez moi. Donc voilà, moi je me mets à la place des gens, donc quand je loge quelqu'un je fais un peu comme si c'était pour moi aussi* » (Typhaine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 20/02/2014).

² Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Méliissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 19/12/2013, après-midi.

³ Expression de Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 05/02/2014.

⁴ Entretien avec Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014.

« *Qu'est-ce qui a été le plus difficile au moment de la formation et de l'entrée sur le poste ? De savoir si... Les gens que je rencontrais, si je pouvais les positionner sur tel ou tel secteur. J'avais peur que des fois, ils soient perturbateurs, voilà mon appréhension c'était ça. Mais une fois que tu connais bien ton secteur ça va. Il faut voir un peu comment il vit, mais une fois que tu as compris ça ben... ça roule ! Mais moi mes premières appréhensions c'était ça. C'était de dire : "Est-ce que je ne me suis pas plantée... ? "* (Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014).

Les réorganisations en cours depuis le début des années 2000 ont eu des effets ambivalents sur le travail d'attribution. D'un côté, elles ont donné lieu à des recrutements d'agents aux profils plus commerciaux et à la mise en place d'objectifs de performance visant à réduire les taux de vacance. De l'autre, elles se sont traduites par un transfert de tâches de plus en plus nombreuses, auparavant assumées par d'autres professionnels (les chargés de prévention des impayés s'occupaient ainsi du précontentieux). La combinaison de ces deux phénomènes invite les *street-level bureaucrats* à se montrer plus sélectifs dans le choix des candidats tout en atteignant les objectifs de commercialisation.

« Comme on n'avait pas du tout le même fonctionnement il y a quelques années... Je me souviens des collègues... Que ce soit Corinne ou Bernard [*anciens chargés de prévention des impayés*] à [agence F3] : "Oh vous auriez pu faire gaffe à qui vous avez mis parce que..." Voilà. C'est vrai que peut-être on fait plus attention parce qu'on se dit : "Demain, c'est moi qui vais gérer". Peut-être que ça, ça joue. On est plus sélectif » (Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014).

Tirailés entre des objectifs contradictoires de lutte contre la vacance et de maîtrise du peuplement, les agents sont placés face à un dilemme : ils doivent arbitrer entre les effets de court terme de l'attribution et ses effets de long terme. D'une part, les conseillers commerciaux vont chercher à relouer leurs logements le plus rapidement possible au risque de dégrader le peuplement (court terme). D'autre part, ils vont tenter de rétablir ou de maintenir les équilibres de peuplement au prix d'une vacance élevée (long terme). Ce dilemme est résolu en pratique, les réponses apportées par chaque agent étant fonction du contexte local et de la pression mise par les équipes de direction sur les chiffres de la vacance. En juillet 2013, l'ESH de Petiteville formule ainsi des rappels à l'ordre à l'encontre des agents qui privilégient ouvertement les actions sur le peuplement aux équilibres économiques de l'organisme. Thibault est l'un d'eux. Il s'occupe des attributions sur l'un des quartiers ZUS de l'agglomération. Son but était de sélectionner rigoureusement les ménages – ce qu'il appelle « *faire du qualitatif* » – pour relever le niveau de son secteur. La mise en garde des cadres a toutefois mis un terme à ces pratiques.

« Il y a deux moments en fait. On va parler comme ça. Il y a le pré-juillet 2013 et le post-juillet 2013. Feu d'artifice de compliments de la direction ! Avant juillet 2013, j'étais dans mon monde de bisounours et je m'étais dit que j'allais prendre le temps de relouer tous mes logements, vérifier que toutes les personnes, elles sont bien, il faut qu'elles me montrent vraiment patte blanche et comme ça je relève le niveau de tous mes logements. Ce que j'ai fait.

Concrètement, tu as procédé comment ?

Ben j'ai procédé... Sur les quinze personnes reçues, il n'y en a qu'une seule qui se voyait proposer un logement. Des personnes qui... Enfin, j'ai moins de demandes donc plus de temps. Donc les personnes quand je les faisais rentrer, j'allais les revoir ensuite, un mois après, pour voir que tout était bien géré et ainsi de suite. Je prenais plus de temps pour être plus présent sur mon patrimoine. On avait encore des agents de proximité qui tournaient encore beaucoup pour voir que tout allait bien, donc voilà... J'avais vingt-cinq vacants et là ça n'allait plus ! Donc en juillet, on y est allé. Après l'atterrissage, le bilan de juillet, tout le monde s'est pris une pompée ! Tout le monde s'est pris une séance pour les impayés, pour la vacance. Tous les directeurs d'agence, tous les conseillers. Ils nous ont dit "*Si on continue comme ça, on va mettre du monde dehors !*" Donc voilà, là, il a fallu mettre un coup de collier, donc beaucoup moins de qualitatif. C'est moche hein » (Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 05/02/2014).

Cet épisode montre que si le peuplement est souvent présenté comme un impératif professionnel par les agents, il ne donne pas toujours lieu à des pratiques de peuplement. Lorsque c'est le cas, ces pratiques suivent des régularités remarquables qui prennent la forme d'une véritable jurisprudence locale.

Document 6.4. Attestation de troubles de voisinage, ESH de Petiteville

Ci-dessous un exemplaire d'une attestation de troubles de voisinage. Les difficultés pour expulser un ménage sont liées aux réticences des locataires à remplir ces documents et à déposer plainte contre les auteurs de troubles, par peur des représailles.

ATTESTATION	Indiquer ci-dessous les faits auxquels vous avez assisté ou que vous avez constatés personnellement :
<small>(articles 200 à 207 du nouveau code de procédure civile, article 441-7 du nouveau code pénal)</small>	
Je soussigné,	
NOM : _____ <input type="checkbox"/> Mlle <input type="checkbox"/> Mme <input type="checkbox"/> M.	
PRENOMS : _____	
Date de naissance : jour _____ mois _____ année _____	
Lieu de naissance : _____ <small>(ville, département)</small>	
Profession : _____	
Demeurant à : _____	
Code postal : _____ Commune : _____	
Lien de parenté, d'alliance, de subordination, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec les parties : <input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON <small>(Cocher la case adéquate)</small>	
Si oui, précisez lequel : _____	
Sachant que l'attestation sera utilisée en justice, et connaissance prise des dispositifs de l'article 441-7 du code pénal, réprimant l'établissement d'attestation faisant état de faits matériellement inexacts, ci-après rappelées :	
"Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'établir une attestation ou un certificat faisant état de faits matériellement inexacts". <small>(cette phrase doit être écrite, ci-dessous, entièrement de votre main)</small>	

	Votre signature : _____
	Fait à : _____
	Le : jour _____ mois _____ année _____
	PIECE A JOINDRE :
	- un original ou une photocopie d'un document officiel justifiant de votre identité et comportant votre signature.
	<small>La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative aux fichiers nominatifs garantit un droit d'accès et de rectification des données auprès des organismes destinataires du formulaire.</small>

b) La gestion différentielle des secteurs, entre qualification des ménages et hiérarchisation des immeubles

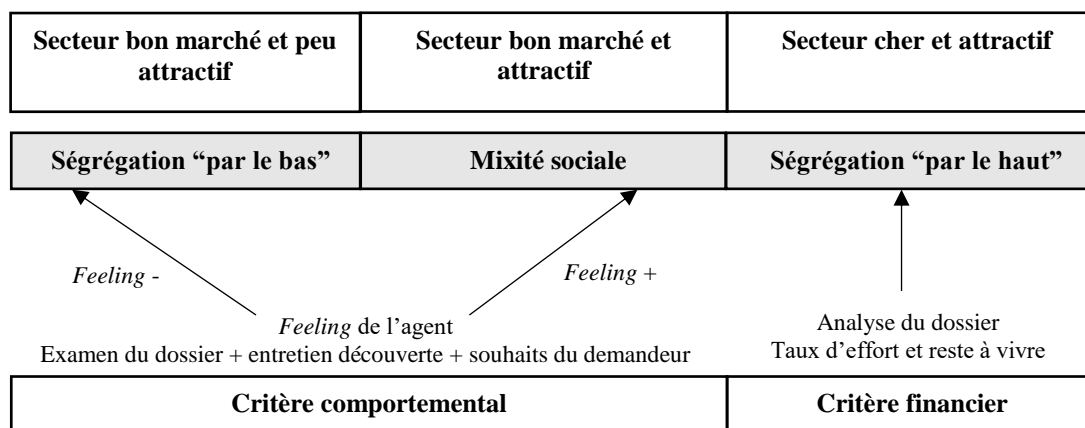
« Si la personne veut aller n'importe où et qu'elle est bien, je peux lui parler de M* [*secteur calme caractérisé par des loyers peu élevés*] ou de P* [*zone urbaine sensible*]. Si la personne n'est pas bien, je ne lui parlerai que de P*. Elle n'aura pas M* parce qu'il faut aussi essayer de garder les secteurs calmes. Parce que sinon, on ne s'en sort plus. C'est sûr. Sinon, on ne s'en sort plus. Alors effectivement, tout à l'heure je t'ai dit qu'il fallait donner sa chance à tout le monde, mais il y a des secteurs qui sont calmes, aussitôt que tu mets... Tu sais qu'avant il avait des problèmes de voisinage, tu le mets dans un secteur calme, t'appréhendes toujours le fait qu'il détériore complètement l'entrée quoi, qu'il y ait des conflits de voisinage. Je pense qu'on a suffisamment de choses à faire sans se rajouter du travail avec les conflits de voisinage » (*Corinne, conseillère commerciale, agence FI, ESH de Petiteville, 16/01/2014*).

En fonction de leurs propriétés sociales, de leurs trajectoires résidentielles et de la manière dont ils sont perçus par les agents de terrain, les demandeurs de logement se verront proposer des biens distincts dans des quartiers plus ou moins attractifs. Les réflexions sur le peuplement servent de support à ces orientations. L'enquête ethnographique met au jour trois stratégies de peuplement, qui dépendent de la qualification des groupes résidentiels d'une part, et de la catégorisation des publics d'autre part. Partagées par la majorité des conseillers commerciaux, elles renvoient à une forme de jurisprudence locale c'est-à-dire de normes et d'expériences communes sur lesquelles s'appuient collectivement les agents pour limiter les aléas de l'attribution¹. La figure 6.2 rend compte des orientations prises par les salariés de l'ESH de Petiteville. Ces dernières dépendent, tout d'abord, des caractéristiques du patrimoine concerné (loyers, occupation sociale et réputation de la résidence). Quand le secteur est attractif et que le montant des loyers est élevé, la sélection s'opère sur la base de critères financiers. Quand les logements sont bon marché et accessibles au plus grand nombre, les critères comportementaux priment sur la dimension économique : le profil du demandeur, appréhendé à partir des différentes techniques d'enquête mises à disposition des agents (examen du dossier CERFA, face-à-face avec le client), est alors déterminant. Les souhaits formulés par le candidat en termes de localisation n'interviennent que dans un deuxième temps, seulement si l'agent a un « bon » *feeling* à l'issue de l'entretien. Concrètement, si le conseiller commercial a des doutes sur la bonne foi du demandeur, s'il suspecte un passé de fauteur de troubles ou de mauvais payeur, il ne lui présentera que les logements disponibles dans les secteurs les plus dégradés du parc. Ces stratégies sont organisées sur la base d'une hiérarchisation du patrimoine qui prend la forme d'un continuum, des secteurs les moins attractifs aux secteurs les plus attractifs. Elles produisent des effets différenciés sur le peuplement : les secteurs les plus attractifs et les moins

¹ WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*, p. 453.

attractifs tendent à être les plus ségrégués, tandis que le patrimoine intermédiaire présente une plus grande diversité sociale.

Figure 6.2. La jurisprudence locale et ses effets sur le peuplement, ESH de Petiteville



Les trois agences de Petiteville possèdent des logements qui appartiennent à ces trois catégories. Ils sont d’ailleurs souvent regroupés dans des portefeuilles distincts, avec des caractéristiques et des problématiques propres : « *Moi, ma problématique c’est les loyers très chers, c’est l’éloignement. Tu prends le secteur d’Angélique, ben c’est l’environnement. Typhaine, c’est des loyers exorbitants. Chaque secteur a une problématique différente et tu l’abordes différemment* », explique ainsi Claudine, conseillère commerciale à l’agence sud¹. À l’agence nord, Romane, Thibault et Bernard sont en charge des secteurs les moins attractifs du patrimoine. Virginie et Samuel s’occupent des résidences les plus demandées. À l’agence sud, Angélique et Nadine se sont vues confier les deux zones urbaines sensibles du territoire alors que Typhaine et Claudine s’occupent de programmes neufs, d’immeubles attractifs et de pavillons en zones rurales². Au sein de l’agence du centre-ville, enfin, les conseillers commerciaux sont à la tête de secteurs plus hétérogènes, qui comprennent des immeubles dégradés et des immeubles attractifs.

Le développement de ces pratiques de peuplement est encouragé par les formes de la division du travail et par le recours à la polyvalence. À un deuxième niveau, il renvoie aux conditions d’accueil du public. Deux systèmes existent à Petiteville : la permanence postulants dans les agences du centre-ville et du nord ; le rendez-vous directement fixé avec le client à l’agence sud. Dans le premier cas, les conseillers commerciaux sont invités à recevoir tous les

¹ Entretien avec Claudine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 06/03/2014.

² Pendant l’enquête, Mathilde, 22 ans, remplace Typhaine comme conseillère commerciale sur le secteur 3 (agence F2). Elle découvre peu à peu le fonctionnement de l’agence et dresse le constat suivant : « *C’est vrai que je ne pensais pas qu’il y aurait autant de différenciation. Je l’ai compris tout de suite. C’est tellement flagrant. On peut classer les secteurs du plus difficile au plus attractif : il y a d’abord celui d’Angélique, puis celui de Nadine, celui d’Arthur, celui dont je m’occupe et celui de Claudine avec les pavillons* » (Mathilde, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 04/03/2014).

demandeurs qui le souhaitent un jour par semaine. Cette journée est inscrite dans leur agenda¹. Les agents quittent alors leur bureau habituel pour s'installer dans le box situé en face de la salle d'attente (figure 6.3). Ils accueillent toutes les personnes qui se présentent au guichet. Leur visite peut être motivée par le retrait d'un dossier². Il peut aussi s'agir de le retourner complété avec les pièces justificatives ou de relancer la demande. Avec ce dispositif, l'institution cherche à accélérer le processus de commercialisation des logements³. De fait, les agents s'appuient principalement sur ces permanences pour trouver des candidats. Avant chacune d'elles, les conseillers impriment leur justificatif de la vacance pour avoir un état des lieux des logements disponibles sur les secteurs de l'agence. Parfois, l'entretien débouche sur une proposition de logement : le demandeur repart avec un bon de visite avant même que son dossier CERFA n'ait été enregistré dans le fichier commun de la demande. Ces propositions sont effectuées en priorité sur le secteur de l'agent qui assure la permanence, mais peuvent également concerner celui de ses collègues avec leur accord préalable. La coopération entre les conseillers commerciaux est, de ce point de vue, cruciale. Elle s'exprime de façon variée d'une agence à l'autre : « *Moi par exemple, je vais faire des propositions sur le secteur de mes collègues [agence sud]. Alors qu'ici, elles le font rarement [agence centre]. On a un fichier, on le met à jour. On se rencontre le lundi matin pour faire le point. On fait le suivi* », indique Typhaine⁴. Au cours des trois semaines d'observation à l'agence du centre-ville, je n'ai observé qu'une seule recherche de candidats sur informatique⁵.

Le rapprochement offre / demande *via* le progiciel est réservé aux logements les plus difficiles à louer – ceux qui « *ne sont pas loin du privé* »⁶, dont les loyers sont particulièrement élevés (entre 600 et 800 euros pour un logement de type 4) et pour lesquels la population-cible se déplace rarement en agence⁷ : « *En permanence clients, la plupart des gens, c'est parce*

¹ Cf. document 4.11, chapitre 4, section C, 2, a de la thèse.

² Les dossiers CERFA sont désormais disponibles sur internet, mais les demandeurs sont encore nombreux à venir les retirer directement auprès du bailleur social.

³ Lors de la première réunion de service à laquelle j'assiste, Agnès (responsable de l'agence centre et ancienne agent immobilier) affirme qu'« *il faut être plus efficace dans la commercialisation des produits* » et que « *les permanences clients doivent permettre de limiter la vacance à l'échelle du patrimoine* » (journal de terrain n°12, observation d'une réunion de service, agence F1, ESH de Petiteville, 16/12/2013, 9h).

⁴ Entretien avec Typhaine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 20/02/2014.

⁵ Journal de terrain n°8, agence F1, ESH de Petiteville, bureau de Mélissa, 19/12/2013, matin : il s'agissait de trouver des candidats pour un logement PLUS, dont le loyer s'élevait à près de 700 euros. L'agent avait déjà enregistré neuf refus de propositions. Lors de sa recherche sous informatique, elle utilise les filtres « actifs », « retraités » et « revenu fiscal de référence supérieur à 15 000 euros » afin de mieux cibler les candidats (la liste comprend 318 personnes à l'origine, elle est réduite à 51 personnes après la mise en place de ces filtres). Elle contacte également le collecteur d'Action Logement lié l'ESH pour qu'il positionne des candidats et passe des annonces sur le site internet de l'organisme. Notons par ailleurs que le rapprochement offre/ demande, réalisé sous informatique, ne produit pas de listes ordonnées par l'ancienneté des demandes.

⁶ Expression de Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014.

⁷ Le risque de spécialisation de l'accueil physique des services publics, en réaction au développement de l'administration électronique, où ne se rendraient plus que les catégories les moins dotées en capital économique et culturel, a été souligné par Yasmine Siblot (SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien, op. cit.*).

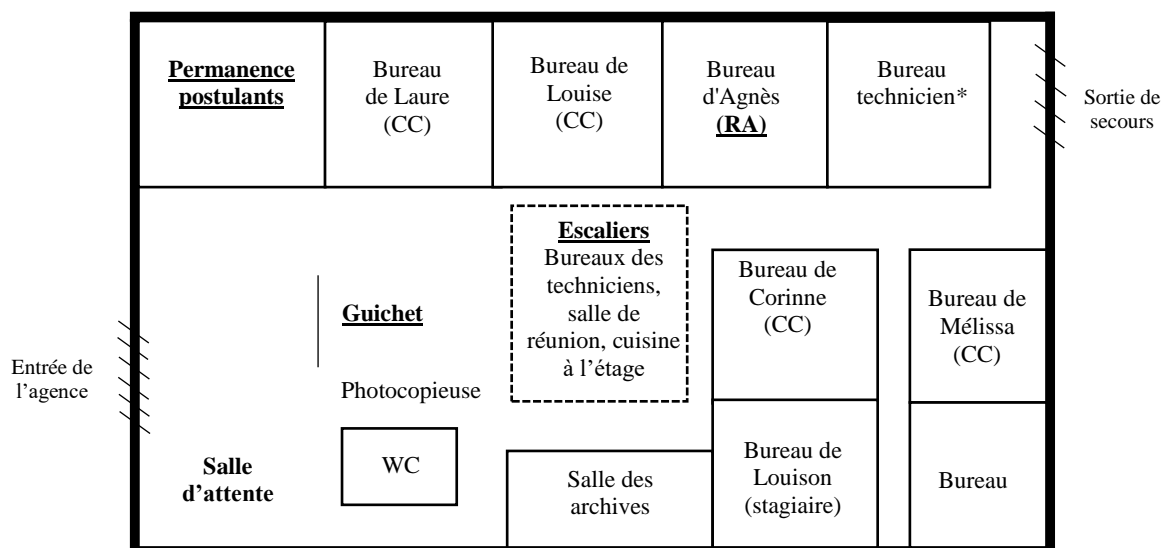
qu'ils ont le temps de venir. Voilà, c'est dit. Ce n'est pas forcément des supers dossiers, les supers dossiers il faut aller les chercher ! », commente une conseillère commerciale¹. Cela peut aussi concerner les pavillons en zone rurale, chers et éloignés des équipements de proximité. Ci-dessous, un extrait de mon journal de terrain rend compte de l'une de ces rencontres. Il donne un exemple de la manière dont un conseiller commercial peut être conduit à proposer un logement dès le stade de l'accueil en permanence postulant. Les impressions sur le client sont alors déterminantes : « *Je ne la voyais pas à P** [nom d'un quartier ZUS] », confie Laure à l'issue de l'entretien.

Journal de terrain n°12, permanence postulants avec Laure, agence du centre-ville, ESH de Petiteville, 16/12/2013, après-midi.

C'est le quatrième rendez-vous de l'après-midi. Laure reçoit une jeune femme qui vient de déposer son dossier de demande de logement. Madame vit en couple avec un enfant. Elle recherche un logement de type 3 à Petiteville. Elle est locataire dans le privé, mais a déjà donné son préavis de départ. Elle dit être prête à aller n'importe où en dehors « *des quartiers* ». Le couple perçoit le RSA et des prestations familiales. Madame dit savoir qu'il y a des logements disponibles sur C*. « *C'est moi qui gère ce secteur et on n'a rien pour le moment* », répond Laure. Elle jette un œil sur le justificatif de la vacance et lui demande combien elle est prête à déboursier pour son logement : « *500 euros maximum. Aujourd'hui, on paie 600 euros et c'est trop cher, même avec les APL* ». Laure quitte la permanence postulants pour demander à Louise, sa collègue, si elle peut proposer la candidate sur l'un de ses logements vacants à M*. M* est un petit collectif réputé calme, où les T3 sont à 400 euros tout compris. Avec l'accord de Louise, Laure fait la proposition. Madame est d'accord pour visiter le logement et quitte le bureau avec un bon de visite. La conseillère s'aperçoit toutefois que le dossier n'est pas complet et qu'il manque des quittances de loyer. La prise de risque reste limitée car deux autres dossiers sont déjà positionnés sur le logement, ce qui laissera plus de marges de manœuvre à la commission d'attribution pour l'ajourner au moindre doute : « *Je lui propose parce que d'autres personnes sont déjà sur le logement* ». À l'issue de l'entretien, Laure me confie qu'elle a eu un bon *feeling* pour cette dame et que c'est pour cela qu'elle ne lui a pas proposé le P* [nom d'un quartier ZUS] : « *P*, je l'ai géré pendant quatre ans, c'est des populations difficiles. Je ne la voyais pas là-bas. C'est du feeling, mais on peut se tromper* ».

¹ Entretien avec Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014.

Figure 6.3. La disposition des bureaux dans l'agence du centre-ville, ESH de Petiteville



Note : *Le rez-de-chaussée de l'agence est réservé au service de gestion locative. La majorité des techniciens se trouve à l'étage. Un seul d'entre eux conserve son bureau en bas pour des raisons de sécurité : « *C'est pour avoir un homme en bas s'il y a des violences* », explique une enquêtée¹.

Si le système des permanences postulants valorise le contact avec le public et encourage la prise en compte des enjeux de peuplement, il amène en revanche les agents à négliger le critère d'ancienneté dans la gestion des attributions : « *On prend les demandes au jour le jour. On ne va pas rechercher particulièrement dans les anciennes demandes* », observe Laure². De son côté, Angélique compare le fonctionnement de l'ESH à celui d'une boutique SFR qui fait des offres promotionnelles aux nouveaux clients pour les appâter et qui oublie les plus anciens³. Pour pallier ce problème, certains conseillers suggèrent aux personnes qu'elles reçoivent de passer régulièrement à l'agence pour relancer leur demande.

« Et la mise en place de la permanence clients, qu'est-ce que ça a changé pour toi ?

Ça permet de rencontrer plus de monde. La recherche du coup n'est pas la même. C'est les clients qui viennent à toi pour la recherche d'appartements, donc tu proposes selon les rendez-vous que tu as. Avant les permanences, on était plus dans... Soit c'était par appel téléphonique, soit c'était par les demandes déposées donc plus du papier que du relationnel. Avant on n'avait pas les permanences postulant, donc on avait parfois des rendez-vous de gens qui souhaitaient nous rencontrer, du téléphone et sinon des recherches par rapport aux demandes déposées. Il y avait moins d'entretiens, beaucoup moins. Les demandes étaient dispatchées en fonction du secteur demandé. Il y avait moins de contacts, moins de rencontres. Avant on avait un logement et on recherchait dans les demandes qu'on avait en attente. Alors que là, la personne arrive, elle cherche un logement et là tu cherches dans ce que tu as ou chez les voisins. La démarche n'est plus dans le même sens. Là, tu rencontres les personnes donc tu perds moins de temps. Parce que le papier, c'est bien mais t'es tout

¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Louise, agence F1, ESH de Petiteville, 16/12/2013, après-midi.

² Entretien avec Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014.

³ Journal de terrain n°14, discussion informelle avec Angélique, agence F3, ESH de Petiteville, 18/02/2014, matin.

seul alors que là tu sais ce qu'elle veut, tu l'as en face de toi, et puis t'as le *feeling* donc tu vois si ce sera mieux là que là » (Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014).

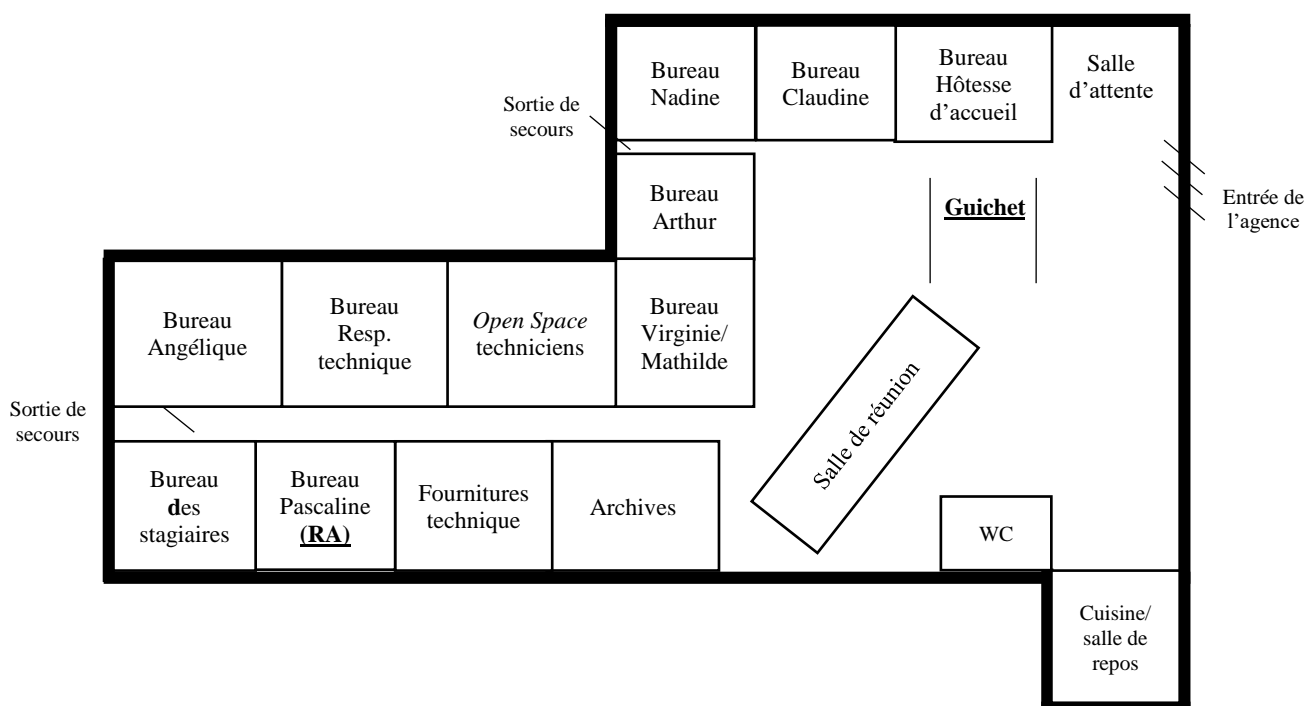
À l'agence sud, les permanences postulants n'existent pas car le patrimoine géré est plus dispersé et le flux de visiteurs moins important. Contrairement à l'agence du centre-ville ou à l'agence nord, elle n'est pas implantée au cœur d'un quartier HLM. Ce sont les assistantes commerciales qui fixent les rendez-vous des personnes qui se présentent à l'accueil (figure 6.4). En orientant le client vers un agent plutôt qu'un autre, elles réalisent un premier filtrage décisif. « [Prénom de la personne de l'accueil], elle filtre en fonction de la personne qu'elle a en face d'elle. Elle va orienter le rendez-vous. Elle fait un premier tri je pense, façon de parler », explique Claudine¹. Cette répartition est effectuée rapidement, à partir d'un simple coup d'œil sur le dossier et de considérations sur l'apparence physique et vestimentaire du demandeur. L'agent d'accueil est attentif aux ressources du ménage, à sa situation professionnelle, à sa composition familiale et aux quartiers inscrits dans le dossier. Les publics sont ainsi catégorisés sur le vif. Les orientations suivies sont par ailleurs très claires : les ménages les mieux dotés, les actifs et les personnes âgées sont dirigés vers Claudine et Virginie. Les bénéficiaires du RSA et les « familles tuyaux de poêles »² sont orientés vers les deux conseillères en charge des zones urbaines sensibles de l'agence. Elles reflètent, ce faisant, les stratégies de peuplement énoncées plus haut. Angélique est responsable de l'un de ces deux secteurs. Selon elle, pour faire de la mixité, il faudrait pouvoir brasser les profils de ses locataires en y relogant des personnes qui travaillent. Elle dit n'avoir d'autre choix que de solliciter ses collègues pour obtenir des dossiers car compte tenu du fonctionnement de l'agence, la part des personnes qui travaillent dans son vivier de demandeurs est bien plus faible que chez les autres conseillers commerciaux.

« J'ai commencé avec la L*. Après j'ai fait deux ans à M* de 2009 à 2012. Trois ans. Et voilà, je retourne avec la L* [*quartiers ZUS*]. C'est une belle évolution... C'est une très belle progression... [*ironique*]. On m'a vendu ça comme “*On ne peut pas mettre n'importe qui, Claudine elle n'a pas l'habitude de gérer ces gens-là, Arthur non plus, Virginie l'a déjà fait*”. Moi aussi, mais ce n'est pas grave... Enfin voilà [*ton éteint*]. Donc on ne côtoie pas les mêmes personnes, on n'agit pas de la même façon non plus [...] Il faut s'adapter au secteur qu'on gère. Ce n'est pas facile. Rien qu'en comparaison, les filles à l'accueil, les rendez-vous qu'elles vont mettre à Virginie ou moi, mes postulants, tu peux regarder, ce n'est pas du tout la même population [...] Tu sais pendant un moment, les filles de l'accueil, quand elles accueillaient les gens, elles en étaient venues à dire “*ça, c'est pour A**”, c'est pas très drôle en fait... » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

¹ Entretien avec Claudine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 06/03/2014.

² Expression employée par Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014.

Figure 6.4. La disposition des bureaux dans l'agence sud, ESH de Petiteville



La gestion du patrimoine attractif, entre raisonnement économique et considérations morales

Le premier volet de la jurisprudence locale concerne le patrimoine attractif de l'organisme : les pavillons en zone rurale, les programmes neufs et les immeubles situés dans des espaces de copropriétés avec des montants de loyer élevés et des charges importantes. La sélection des demandeurs repose alors sur l'évaluation économique du dossier. L'objectif est d'en déterminer la solvabilité. À l'instar des conseillers financiers étudiés par Jeanne Lazarus¹, les agents HLM se réfèrent à des seuils mathématiques pour objectiver la capacité financière des ménages. L'analogie entre organismes sociaux et organismes de crédit est posée par les enquêtés eux-mêmes (Angélique). Dans cette perspective, le taux d'effort n'est pas supposé dépasser 30% des ressources totales et le reste à vivre ne doit pas être inférieur à 10 euros par jour et par personne. S'il n'existe pas de loi à ce sujet qui empêcherait le bailleur de louer un logement avec un taux d'effort supérieur et un reste à vivre inférieur à ces seuils, ceux-ci se sont néanmoins imposés aux agents² et sont désormais présentés aux clients comme étant des principes intangibles.

« Nous, on fait comme les banques. Au-delà de 30%, on ne loue plus. Ça peut aller à 32, 33 si tout est compris parce qu'on se dit il n'y aura pas d'autres factures à côté. Par contre, si c'est un chauffage individuel, là, ce sera vraiment 30. À moins qu'il y ait un reste à vivre de 40 euros... » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville).

¹ LAZARUS J., « L'épreuve du crédit », *Sociétés contemporaines*, 2009, vol. 4, n° 76, p. 17-39.

² Sur l'évolution de ces seuils dans le temps, voir BONNET L., *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

Cette évaluation mathématique des candidatures peut toutefois faire l'objet d'adaptations en fonction des situations rencontrées et de la tolérance au risque du gestionnaire. Aux considérations purement économiques de l'attribution se mêlent alors des énoncés moraux relatifs à la stabilité du client et à son intégration professionnelle. Ainsi, lorsque les charges associées au logement ne sont pas prises en compte dans le montant du loyer (immeubles en chauffage individuel, pavillons¹), les clients doivent apporter la preuve qu'ils sont capables de gérer leur budget, qu'ils sont en mesure de prévoir, contrôler et ajuster leurs dépenses. L'un des enjeux est de voir s'ils sont prêts à « *faire passer leur loyer avant tout le reste* »². Cette préoccupation s'est accentuée dans la période récente car les habitants du parc social seraient de moins en moins nombreux à se montrer disciplinés dans la gestion de leur budget. En effet, d'après les enquêtés, les locataires HLM auraient massivement succombé aux sirènes de la société de consommation et vivraient trop souvent à crédit.

« Ils pensent tous que [*nom du bailleur*] c'est un prêt à 0%. Je ne paie pas ce mois-ci mais on étale sur plusieurs mois... Ben oui, bien sûr. Bah oui, pourquoi pas... Et puis après ben t'as ceux qui coulent à cause des crédits. Les gens s'endettent, c'est impressionnant. Aujourd'hui y a une notion de tout de suite. Les gens empruntent pour acheter plutôt que de mettre de côté. Et puis après ben c'est difficile de rembourser » (*Virginie, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 10/02/2014*).

La scène décrite ci-dessous illustre la manière dont les conseillers commerciaux apprécient la capacité économique des ménages. Au cours de cette réunion de prépa-CAL, Méliッサ présente deux dossiers avec des restes à vivre bien inférieurs à dix euros. Le logement proposé est un pavillon de type 6 en chauffage individuel. Bien que la responsable d'agence refuse d'emblée les candidatures et demande leur retrait avant le passage en commission, la conseillère commerciale met en avant le coût du précédent logement. De son point de vue, le parcours résidentiel du demandeur est un bon indicateur de sa capacité à payer le loyer.

Journal de terrain n°12, observation d'une prépa-CAL, salle de réunion de l'agence du centre-ville, ESH de Petiteville, 06/01/2014, matin

Méliッサ présente deux dossiers pour le P6 rue de J* : madame V* et monsieur D*. À peine prend-elle la parole qu'elle est coupée par Agnès, la responsable d'agence : « *Alors là, je vous arrête tout de suite, V* et D*, ils ont des restes à vivre de 6 et 7 euros. C'est un pavillon en chauffage individuel. On a dit pas moins de dix euros le reste à vivre !* » La jeune conseillère manifeste son désaccord : « *Oui, mais D* il paie actuellement un loyer de 800 euros. Ils ont six enfants quand même !* », « *Six euros ce n'est pas acceptable ! On ne veut pas mettre les gens en difficulté donc vous les retirez... Il ne fallait pas les proposer Méliッサ !* », lance Agnès sur un ton définitif.

¹ L'entretien des espaces verts par exemple constitue des frais supplémentaires pour les locataires de pavillons, dont tiennent compte les gestionnaires dans leur tri. De la même manière, le montant des taxes d'habitation varie fortement d'une commune à l'autre. Ces variations sont anticipées par le gestionnaire HLM.

² Entretien avec Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 03/02/2014.

L'appréciation des dossiers met en évidence des comportements économiques transgressifs et dessine des catégories à risque¹. Ces dernières recourent très largement celles identifiées précédemment : bénéficiaires des minima sociaux, personnes d'origine étrangère et familles monoparentales. La mise à l'écart de ces groupes n'est pas une pratique standardisée au sens où elle serait appliquée de la même manière par tous les agents, mais elle est relativement systématique dans la gestion du patrimoine attractif. Elle peut se traduire au niveau de la recherche de candidats par le recours à des filtres spécifiques : CDI, CDD ou montant des ressources en introduisant un niveau plancher. Les personnes d'origine étrangère et les bénéficiaires du RSA sont quant à eux évités, même lorsqu'ils perçoivent des montants d'APL importants couvrant la totalité (ou la quasi-totalité) du loyer. Si ces ménages peuvent théoriquement accéder à ces segments du patrimoine social, ils en sont *de facto* évincés. Trois raisons sous-tendent ce choix. La première renvoie aux conduites des ménages. Les populations les plus modestes sont soupçonnées de ne pas savoir maîtriser leur budget. Ils sont perçus comme des « déviants économiques »², à l'inverse des personnes âgées auxquelles on attribue plus facilement des qualités de « bon » payeur, de discipline et de rigueur³. Les modes de vie de ces ménages induiraient également des excès de dépenses. Pour les agents, ces deux dimensions sont étroitement liées : mal habiter son logement⁴ constitue une source

¹ La direction de l'ESH de Petiteville ne produit pas de façon systématique de statistiques descriptives sur les populations en impayés de loyers : il existe des études qui abordent cette question, mais qui se focalisent sur des quartiers spécifiques. Ce faisant, les catégories à risque sont identifiées à partir de cas particuliers et d'expériences empiriques.

² Anna Perrin-Heredia définit les jugements de « déviance économique », à partir des travaux d'Albert Ogien, comme des jugements « formulés pour signaler le franchissement de cette limite parfois imperceptible au-delà de laquelle un acte, une attitude ou un événement cessent soudain d'être tenus pour acceptables, compréhensibles ou reconnaissables ». La sociologue s'est intéressée aux pratiques des *street-level bureaucrats* chargés de mettre en œuvre localement les politiques publiques de lutte contre le surendettement (PERRIN-HEREDIA A., « La mise en ordre de l'économie domestique. Accompagnement budgétaire et étiquetage de la déviance économique », *op. cit.*, p. 306). Notons que dans le cadre des attributions de logement et de la gestion des impayés de loyer, les agents HLM sont amenés à travailler avec ces professionnels. Comme avec les référents des caisses d'allocations familiales, ils ont des contacts réguliers avec les assistants sociaux et les conseillers en économie sociale et familiale qui suivent les dossiers. Dans certains cas, ceux-ci peuvent même accompagner les locataires pour une signature de bail ou lors de la mise en place d'un plan d'apurement.

³ « *Quand on voit un retraité, c'est un peu comme un chaton : il est mignon, il va bien me payer et ainsi de suite [rires]. Voilà, le retraité c'est la perle rare. Et puis c'est une autre mentalité. Là, ici, partout, on entend que... Et pas qu'ici d'ailleurs, à la radio, partout, dès qu'il y a un débat sur la délinquance ou quoi, on entend que les gens avant pensaient à payer leurs loyers et voyaient après seulement s'ils se faisaient un resto ou pas, s'ils achètent une télé ou pas. Ils sont plus dans cette dynamique-là les personnes âgées. Ils paient, c'est leur priorité. Effectivement, c'est souvent le cas. Et c'est vrai que c'est énervant quand tu entends "Ah ben non, je n'ai pas pu payer mon loyer ce mois-ci sinon je ne peux pas faire de cadeaux à mes enfants". Non c'est vrai, tu payes ton loyer parce que Noël prochain si tu le passes dans la rue, les cadeaux ils se serviront à rien !* » (Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 03/02/2014).

⁴ Des actions sont entreprises par les bailleurs sociaux pour normaliser les pratiques des locataires HLM. Il peut s'agir d'explications au moment de la signature du bail ou de l'état des lieux d'entrée au sujet de la régulation des équipements de chauffage. Des ateliers sur les techniques de nettoyage du logement (ne pas laver à grande eau, etc.) sont aussi organisés.

d'endettement¹. Dans les deux extraits d'entretien ci-dessous, les conséquences d'une mauvaise régulation du système de chauffage, dans des bâtiments anciens et mal isolés, sont soulignées. Ils suggèrent également que cette « mauvaise » gestion (arrêter les convecteurs ou laisser les fenêtres ouvertes quand le chauffage est allumé) est plus répandue chez les « blacks » et « les gens au RSA » qui « restent toute la journée chez eux et chauffent beaucoup » [davantage que les actifs qui passent moins de temps dans leur logement]. De telles pratiques alourdissent inmanquablement les factures à la fin du mois.

« *Quelqu'un qui est au RSA sur ton secteur, tu peux l'orienter sur quoi ?*

Que du collectif. Moi j'ai la problématique sur mon secteur, c'est que tu as une partie "individuel" et une partie "collectif". L'individuel électrique, ça ne se gère pas. Pour moi, ça ne se gère pas, parce que les bâtiments sont mal isolés, l'air passe à travers les plinthes, passe à travers les prises de courant, donc les gens ils ont des grosses factures d'électricité. Je vois sur le 4 B* [adresse], j'ai un monsieur qui m'a dit que tous les deux mois il payait 500 euros. Après c'était des Blacks. Tout dépend de comment ils mettaient leur chauffage. Parce que quand je fais l'état des lieux, je leur explique qu'il ne faut pas du tout qu'ils les arrêtent, les convecteurs. Il faut qu'ils les mettent à 1 ou 2 pour qu'il y ait toujours une température ambiante parce que s'ils les arrêtent et que quand ils reviennent, ils les mettent à fond, effectivement ils vont consommer énormément. Quand c'est des gens au RSA, effectivement il faut les mettre sur du chauffage collectif parce que sinon ils n'arriveront pas à payer la facture » (Corinne, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014).

« Boulevard de D*, là où on était ce matin. Les tours, c'est en chauffage collectif. Boulevard de D*, c'est de l'individuel. Certaines personnes je leur proposerais surtout les tours et d'autres plutôt le boulevard de D* suivant comment je sens qu'ils sont capables de gérer leur argent. Parce qu'un chauffage individuel, tu ne le gères pas de la même qu'un chauffage individuel où tous les mois c'est le même montant... Sur de l'individuel, je mets des gens qui seront en capacité de savoir ce que ça veut dire de payer une facture d'EDF et si je mets le chauffage à 25 et que j'ouvre la fenêtre, forcément ma facture elle va être phénoménale. Ou des gens qui vont se dire ben plutôt que de monter de deux degrés mon chauffage, je vais plutôt mettre un pull au lieu de me balader en t-shirt dans mon appartement. Parce que deux degrés sur une facture EDF, ce n'est pas rien » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

La deuxième logique renvoie aux enjeux de peuplement et à la question des modes de vie, abordée cette fois sous l'angle de la cohabitation entre les groupes. En privilégiant les ménages stables et intégrés, les gestionnaires contribuent à renforcer la ségrégation des populations les plus favorisées. Si l'objectif affiché est de préserver « l'harmonisation entre tout le monde »², l'expérience montre aussi que toutes les populations n'ont pas les mêmes façons de vivre et ne s'entendent pas entre elles : « *Les gens n'ont pas le même rythme de vie donc ça pose problème. Ils font du bruit de jour comme de nuit, il y a les enfants qui font un petit peu ce qu'ils veulent, qui n'ont pas de repères, donc ça vit difficilement... Alors qu'un immeuble de gens qui*

¹ Dans le cas des accédants à la propriété, Anne Lambert note de la même manière que « le passage de l'habitat collectif à l'habitat individuel implique l'apprentissage de nouvelles manières de vivre et de consommer, de chauffer le logement, de l'isoler thermiquement, de régler les nouveaux appareils électroménagers liés au passage du gaz à l'électricité, ou inversement » (LAMBERT A., *Tous propriétaires !, op. cit.*, p. 117).

² Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Louise, 16/12/2013, après-midi.

travaillent, ils ont tous un peu un rythme. À telle heure ils rentrent du boulot, ils font à manger, il ne faut pas qu'ils se lèvent trop tard, ils ont leurs courses à faire donc du coup c'est des gens plus calmes », analyse Romane¹. L'anticipation des conflits suscite des pratiques d'exclusion ou de mise à l'écart.

« Après sur C*, on m'a dit "Attention à qui tu vas mettre, il y a des propriétaires". Il ne faudrait pas s'attirer les foudres des propriétaires non plus. Après M*, on m'a dit "Attention c'est beaucoup de personnes âgées". Donc si tu as une personne âgée, n'hésite pas à la mettre sur M*. C'est des vieux bâtiments et niveau isolation phonique, ce n'est pas top. Donc il ne faut pas mettre des familles avec des gens qui courent partout. Voilà. Vraiment mettre des gens où quand tu les vois, ils sont posés, ils ont l'air calme. Pour te donner un exemple, là j'ai une dame, elle était locataire depuis 1978 pour te donner un ordre d'idée des personnes qui habitent là-bas. Et elle ne s'en va pas par plaisir, c'est vraiment parce qu'elle doit partir en maison de retraite. Donc tu vois. Et c'est la majorité des personnes qui habite là. Des gens qui sont là depuis très longtemps... Il faut faire quand même attention à qui on met quoi » (Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 14/01/2014).

Prenant l'exemple des populations musulmanes, et plus précisément des femmes portant le voile intégral, Angélique soutient également ne pas pouvoir les loger partout dans le parc attractif. Pour l'expliquer, elle dit se mettre à la fois à la place des locataires majoritaires – dans ce cas « *les Français* » – et des nouveaux entrants. Ces derniers risqueraient d'être stigmatisés et marginalisés dans l'immeuble. Bernard partage ce point de vue, qu'il qualifie de « *bon sens* »².

« À B* [*nom d'un immeuble attractif*], le problème c'est pas les Noirs, c'est les femmes voilées de la tête aux pieds... Les musulmans, ils ne sont pas très bien perçus en ce moment... Parce que pour le Français, la femme musulmane, elle est soumise... Voilà. Et il y en a qui ne l'acceptent pas... Moi je pars du principe que si on est en France, on s'adapte à la culture française. Si tu vas chez eux, ils vont t'obliger à porter le voile. Voilà. Donc je ne mettrais pas ces gens-là, là, tout simplement parce que sinon, il y aura une coalition contre eux. Et ils seront importunés pour tout. Et on nous appellera tous les quatre matins : M. Mohammed, il fait du bruit, il fait ceci, il fait cela. Ils vont sans arrêt les importuner alors que ça se trouve c'est faux, totalement faux... C'est pour éviter les troubles de voisinage. Mais ça n'empêche, pour te dire, les gens voilés, je pourrais très bien les loger en pavillon dans un endroit où ils ne seront pas importunés tous les quatre matins. Ça ne veut rien dire. Ce n'est pas parce qu'ils sont voilés que je ne les logerais pas moi. Je pourrais très bien... Si c'est une famille correcte, parce qu'il y en a, comme chez nous, les Français, je la mettrais, si je peux la mettre, dans un pavillon, où je sais que le voisin d'à côté ou le voisin d'en face n'ira pas faire des tas de réclamations à la mairie parce qu'elle a laissé sa poussette dans la rue, parce que ses enfants font du vélo dans la rue et risquent de rayer les voitures, je le ferais. Il y en a qui vivent très bien, ces gens-là » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

Outre les immeubles homogènes socialement qu'il ne faut pas déséquilibrer pour ne pas provoquer l'hostilité et la fuite des « bons » locataires, les bâtiments HLM qui jouxtent les propriétés privées et les programmes neufs font également l'objet d'une vigilance particulière.

¹ Entretien avec Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014.

² Entretien avec Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014.

Situé en plein cœur de Petiteville, l'immeuble L* est prêt à être livré au moment où je conduis mon enquête. Il comporte douze logements PLUS, dont les loyers sont assez faibles. Or, les premiers tris effectués ont écarté d'emblée toutes les candidatures de personnes au RSA. « *C'est vrai que c'est un peu stigmatisant ce que je vais dire, mais on veut éviter les troubles* », explique Louise, en charge des attributions sur le programme¹. Les comportements présumés des ménages se révèlent donc tout aussi important que le montant des loyers.

La troisième justification apportée par les agents HLM revêt une connotation plus normative et morale. Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, elle s'adosse à une rhétorique du mérite. Au-delà des suspicions qui pèsent sur leurs compétences économiques et leurs modes de vie, les populations les plus modestes sont aussi dépeintes comme moins légitimes que les autres à faire valoir leurs aspirations personnelles et leurs choix résidentiels. Tous les agents ne partagent pas ce point de vue (Typhaine²).

« La personne qui bosse, elle va avoir envie d'avoir son pavillon, son petit chez-soi. Je me dis cette personne qui travaille, elle mérite d'avoir son pavillon, tandis qu'une personne qui vit des allocs, qui ne fait rien de ses journées finalement et qui va payer trente balles de loyer avec les APL. Merci la CAF » (Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 14/01/2014).

Ces logiques sont étroitement mêlées dans la pratique. Les seuils mathématiques supposés déterminants dans la gestion du patrimoine attractif peuvent en réalité reposer sur des considérations morales, centrées sur la capacité du ménage à « bien » gérer son budget et à « bien » se comporter dans son logement. Ils peuvent aussi être appliqués de façon différenciée, en fonction des situations individuelles et de leur catégorisation.

Patrimoine intermédiaire ou patrimoine dégradé ? Une orientation au *feeling*

Les deux autres volets de la jurisprudence locale concernent le patrimoine intermédiaire et dégradé de l'ESH de Petiteville. Dans les deux cas, les loyers sont faibles. Le public-cible est *a priori* identique mais l'environnement, la réputation et l'entretien des résidences sont différents. On peut distinguer deux catégories : le patrimoine intermédiaire, calme et relativement attractif, d'une part ; le patrimoine dégradé, dont l'aspect extérieur trahit des trafics et des incivilités, d'autre part (« *Il y a des odeurs d'urine dans les halls et des jets de poubelles* », indique Mélissa à propos du quartier ZUS dont elle s'occupe³). L'état des boîtes aux lettres et des ascenseurs sert souvent d'indicateur pour apprécier la qualité des immeubles

¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Louison qui travaille sur le programme neuf, 15/01/2014, midi.

² « *Les gens qui sont au RSA, c'est dans du chauffage collectif forcément parce que sinon même APLisés, avec les charges c'est pas possible. Ce n'est pas une question de moralité, mais c'est une question de ne pas mettre les gens dans l'embarras financièrement. On ne peut pas mettre tout le monde n'importe où* » (Typhaine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 20/02/2014).

³ Entretien avec Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 14/01/2014.

(photographie 6.1), de même que le taux de rotation observé dans le parc. Inversement, le nombre de plaintes pour troubles de voisinage dépend du seuil de tolérance des locataires et n'est donc pas un bon moyen pour qualifier le patrimoine. Comme le souligne l'une des deux hôtesses d'accueil de l'agence sud, les conflits sont beaucoup plus nombreux dans les secteurs attractifs et intermédiaires que dans les quartiers les plus sensibles¹. C'est donc bien de la perception collective (agents / locataires) du désordre que découlent les pratiques de peuplement au guichet².



Photographie 6.1. Boîte aux lettres, hall d'un immeuble situé dans un quartier ZUS de Petiteville (prise par l'auteur, janvier 2014).

La qualification des immeubles induit une hiérarchisation des clients : les « bons » candidats sont orientés vers les segments intermédiaires du parc, tandis que les « mauvais » candidats sont positionnés sur le patrimoine dégradé³. L'orientation dépend du *feeling* de l'agent, de la manière dont il perçoit le demandeur et le catégorise. Celle-ci repose sur des ressorts déjà évoqués : l'apparence physique et vestimentaire (les odeurs), l'expression au cours de l'entretien (le regard, la gestuelle, la cohérence du propos), le comportement des enfants, la bonne volonté et la motivation du candidat. En cas de doutes, le dossier est examiné plus méticuleusement. Une attention est portée au parcours résidentiel du demandeur. Les anciennes adresses sont scrutées⁴. L'ancien propriétaire est appelé. Certains noms sont également connus des agents et écartés d'entrée de jeu⁵.

¹ Journal de terrain n°14, discussion informelle, pause déjeuner, agence F3, ESH de Petiteville, 18/02/2014.

² Un résultat qui rejoint les analyses plus globales de Richard Sampson sur Chicago : SAMPSON R.J., *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago, The University of Chicago Press, 2012.

³ De ce point de vue, les pratiques des agents de l'ESH ne sont guère différentes de celles de leurs collègues de l'OPH de Petiteville, pourtant cadrées par des règles de peuplement.

⁴ « Il y a des personnes au RSA où j'ai de l'empathie aussi mais je me dis non, je ne peux pas leur proposer ça. Pourtant, elle est au RSA mais je me dis non, ça ne va pas avec son profil. C'est une personne qui est toute réservée, calme, je me dis qu'elle va se faire bouffer. Et puis même pour elle, je sais très bien qu'elle va avoir peur et qu'elle ne voudra pas y aller. Et puis y a des gens je ne vais pas avoir honte. Quand je vois qu'ils ont habité à J*, S*... des quartiers pas terribles donc bon... » (Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014).

⁵ Les « familles connues » de l'ESH sont les mêmes que celles rencontrées au sein de l'OPH de Petiteville, ce qui signifie qu'il existe une liste noire de personnes à éviter à l'échelle de l'agglomération. La stratégie des deux bailleurs sociaux étudiés est à leur égard identique : attendre que les dossiers leur reviennent par la filière DALO, une fois que le délai a été reconnu comme anormalement long.

« Pour dix demandes, je vais en avoir qu'une qui n'est pas un pot de pue. Donc voilà. C'est des personnes qui sont en troubles de voisinage, qui ont été expulsées... Ça sert à rien que je les récupère pour remettre le bordel dans un immeuble où j'essaie de calmer le jeu et que je n'arrive même pas à le faire. J'essaie d'être sélectif sur les dossiers, donc que des locataires qui présentent patte blanche, pas d'antécédents, pas d'impayés. Mais ce n'est pas une science exacte » (*journal de terrain n°13, discussion informelle avec Thibault lors d'une permanence-postulants, agence F2, ESH de Petiteville, 21/01/2014*).

Ces différentes techniques nourrissent des stéréotypes et des catégorisations qui débouchent sur des orientations différenciées. Chaque agence comporte plusieurs immeubles de type intermédiaire ou dégradé. L'étude de plusieurs exemples permet d'explicitier la manière dont se fait concrètement la gestion de chacun d'eux et dont s'opère l'orientation des clients. Au centre-ville, par exemple, Louise est en charge de la résidence M*. Il s'agit d'un petit collectif « *calme* », « *qui vit très bien* », où « *il n'y a pas de problème de cohabitation* ». Les T3 sont à 400 euros tout compris : « *C'est un peu exceptionnel parce que c'est de l'ancien, mais qui a été réhabilité, donc avec des loyers très faibles* », explique-t-elle¹. C'est « *très mixé* » au niveau du peuplement.

« Par exemple, rue M* où tu as des handicapés, des retraités, des RSA, des gens qui travaillent, des gens qui ne travaillent pas, des gens stables, pas stables... T'as des jeunes mères seules au foyer, tout. Plus, ben plusieurs ethnies représentées. Heu... Après, c'est toujours pareil, c'est comment on vit dans l'appartement, qui fait que ça marche ou que ça ne marche pas. Sur M*, je n'ai pas de problèmes de voisinage » (*Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014*).

Les populations les plus modestes peuvent accéder à ce patrimoine dès lors qu'ils apportent la preuve que leurs modes de vie ne viendront pas perturber le fonctionnement de l'immeuble. La distinction entre « bon » RSA et « mauvais » RSA, plus largement entre « bon » pauvre et « mauvais » pauvre, apparaît en creux. Comme sur les terrains précédents, les *street-level bureaucrats* différencient les « *assistés* » des « *accidentés de la vie* » : ceux qui sont tombés dans la pauvreté après une perte d'emploi ou une séparation et ne « méritent » pas d'être relogés dans les mêmes conditions que les « *familles tuyaux de poêle* ».

« Tu peux très bien avoir une famille tuyaux de poêle et travailler. Et ce n'est pas parce que tu es au RSA que tu es forcément catalogué tuyaux de poêle. Par exemple, un couple, monsieur avait de très forts revenus, madame ne travaillait pas parce que monsieur gagnait très bien sa vie, elle s'occupait des enfants. Ils se séparent et ce n'est pas pour ça que tu vas la cataloguer tuyaux de poêle. Des fois j'ai l'impression que quand je te parle je suis contradictoire dans ce que je te dis. Tu sais, on a eu le cas d'une femme qui était en couple avec un joueur de foot. Il s'est barré et ne lui a rien laissé du tout. Elle s'est retrouvée au RSA ! C'est pour ça que je dis qu'il y a des accidents de la vie » (*Claudine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 06/03/2014*).

L'encadré ci-dessous rappelle le caractère structurant de cette dichotomie : elle innerve très fortement les discours et les pratiques des agents, circule d'un organisme et d'un territoire

¹ Entretien avec Louise, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 13/01/2014.

à l'autre. En particulier, les jeunes femmes « *qui font des enfants pour toucher les prestations sociales* »¹ – celles que Bernard appelle « *les Géraldine* »² – et les jeunes hommes qui préfèrent toucher le RSA plutôt que de chercher un emploi cristallisent les critiques des conseillers commerciaux.

Encadré 6.5. « Bon » pauvre / « mauvais » pauvre : une dichotomie structurante

« Euh... Oui... Des situations... Ça fait être méchant ce que je vais dire hein mais une fille de dix-huit ans qui a déjà un enfant, qui attend son deuxième, qui est au RSA et qui te dit “*Je veux un logement comme ceci, je ne veux pas me retrouver dans les quartiers, je veux ceci, je veux cela*”, tu as envie de lui dire “*Attends tu as dix-huit ans, tu as déjà deux mômes, qu'est-ce que tu vas faire ? Tu ne vas pas vivre aux crochets de la société toute ta vie ?*” Ça, voilà, ce genre de situations m'énerve... Et puis souvent tu as le premier enfant qui est par monsieur X et le deuxième enfant qui est par monsieur Y. Ça, ça m'énerve parce que je me dis on est fait pour avoir des enfants mais pas aussi jeune que ça et c'est des gamines qui ont arrêté l'école de bonne heure et je me dis où sont les parents ? Est-ce que les parents ont été complètement désemparés et n'ont pas su... Des fois, ça peut arriver que tu n'arrives à écouter tes enfants et à les aider. Je ne sais pas. Mais oui, c'est ce genre de situation-là. Comme un mec de 27-28 ans qui te dit “*Travailler... pff... Moi, c'est le RSA*”... Voilà, ça ouais, c'est gênant ! Et je ne m'occuperais pas beaucoup de leurs dossiers hein. C'est méchant mais à un moment donné tu as quand même envie d'aider des gens qui se donnent la peine. Il y en a tellement qui sont dans le besoin. Tout le monde est dans le besoin. On ne peut pas dire, tout le monde a besoin d'avoir un logement... Mais certains ont plus besoin que d'autres. [...] Pour moi, on assiste trop les gens. On leur fait tout. Ils ont des aides partout. Alors certes, pour ceux qui sont en grande difficulté je peux le concevoir mais il y a des gens qui connaissent les ficelles. Tu en as maintenant au niveau Banque de France, ils ont compris le système, ils savent que la Banque de France peut effacer rapidement les dettes, donc ils font un dossier Banque de France, je dis n'importe quoi, ils en ont pour huit mille euros, hop, c'est effacé. Pendant cinq ans, ils sont tranquilles, ils sont fichés, ils ne risquent rien et puis hop au bout de cinq ans, on les retrouve. Ils ne vivent qu'aux crochets de la société » (Laure, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 15/01/2014).

« Toutes les personnes au RSA ne sont pas des cas soc, tu as des personnes qui se retrouvent dans cette situation alors que c'est des personnes qui sont bien. Elles ont perdu leur travail, elles gagnaient bien leur vie mais le temps qu'elles retrouvent un travail... Ou la nana qui n'avait pas besoin de travailler à l'époque et qui élevait ses enfants, elle se sépare, elle se retrouve sans rien et alors ? Ce n'est pas forcément une cas soc, mais malheureusement ces gens-là on ne peut pas les positionner n'importe où parce que sinon ils vont vite se retrouver endettés [...] Après les bonnes entrées, on ne met pas forcément que des gens qui travaillent. Regarde, un exemple concret, ma copine elle est au RSA. Elle recherche du travail. C'est un cas typique de ce que je viens de te dire. Ça fait sept ans qu'elle est avec son copain. Elle a eu sa licence AES avec mention. Donc tu vois, ce n'est quand même pas une cas soc de première, elle a fait des études, elle a été en master. Ils ont eu un enfant. Lui, il était chauffeur routier, il gagnait 3000 euros par mois, donc il gagnait quand même pas mal sa vie donc elle n'avait pas besoin de travailler pour le moment. Et ils se sont séparés là. Elle est au RSA et elle cherche un travail. Ils lui ont proposé une bonne entrée... C'est parce qu'aussi... Tu le sens. En fait, c'est pour ça aussi qu'on aime rencontrer les personnes car quand tu rencontres les personnes, tu vois déjà leur manière de parler, leurs capacités intellectuelles, tu le sens quand tu parles avec eux... » (Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014).

¹ « Tu vois la fille qui a 20 ans et qui a quatre enfants. Normalement le RSA tu ne dois pas l'avoir avant 25 ans. C'est qu'il y a une certaine logique quand même. C'est que pour eux, les enfants ça leur permet de faire jackpot quoi ! » (Thibault, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 03/02/2014).

² Entretien avec Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 02/02/2014 : il utilise le prénom Géraldine comme un synonyme de godiche.

« Maintenant, je suis partagée entre les gens qui sont pauvres mais... Ils ont beau faire des choses, ça ne marche pas. Ils vivent des prestations mais voilà. Et il y en a d'autres qui abusent des prestations. Et ça j'ai du mal. Quand je vois ceux qui font des gamins pour toucher les prestations, avec ça j'ai un peu de mal... Mais quelque part, il n'a pas tort, quand tu fais le calcul à la fin du mois il lui reste plus qu'à moi. Parce que moi j'ai une mutuelle, parce que moi je paye la garderie pour mes enfants. Parce que je paye la cantine. Parce que je n'ai pas le droit aux aides de la CAF. Parce que... Et je paie mon prêt chaque mois. Et lui, le loyer il est quasiment payé par l'APL, il a la CMU donc voilà. La garderie, c'est payé par le CCAS. Effectivement, à la fin du mois il lui reste plus qu'à moi. Mais c'est la société française qui veut ça » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

Les adresses les plus dégradées sont concentrées dans huit quartiers particuliers de Petiteville. Le tableau 6.7 brosse à grands traits les caractéristiques de l'occupation sociale de trois d'entre eux : la part d'actifs y est inférieure à la moyenne du patrimoine global ; le pourcentage de ménages APLisés lui est largement supérieur. Des disparités importantes existent néanmoins entre les quartiers : L* est celui qui cumule le plus de demandeurs d'emploi (76%), de foyers APLisés (69%) et de foyers monoparentaux (41%).

Tableau 6.8. La composition des quartiers, ESH de Petiteville¹

	Quartier D* (Agence nord)	Quartier L* (Agence sud)	Quartier M* (Agence sud)	Patrimoine global
Actifs	44%	20%	43%	50%
Demandeurs d'emploi	34%	76%	36%	40%
Retraites ou pré- retraite	16%	4%	17%	10%
APLisés	68%	69%	69%	51%
Foyers monoparentaux	Non renseigné	41%	33%	26%

Contrairement à l'agence de Miniville², la direction de l'ESH de Petiteville n'est pas prête à assumer de la vacance pour rééquilibrer le peuplement de son patrimoine : elle se limite à la vacance technique (et non de la vacance pour peuplement) quand il s'agit de remettre en état un logement après un départ. Si elle fixe oralement, sous la pression de certaines municipalités, des objectifs visant à limiter les bénéficiaires du RSA et les familles monoparentales dans ces immeubles, elle maintient dans le même temps des impératifs très contraignants en termes de commercialisation. Bien qu'attachés aux enjeux de peuplement, les agents HLM renoncent souvent à rechercher des profils stables pour ces résidences et se rabattent sur les ménages les plus modestes : faute d'autres choix, ce sont les seuls à accepter de tels logements et à y rester durablement. Le cas de la L* constitue de ce point de vue un bon exemple : la conseillère

¹ Ce tableau a été réalisé d'après les traitements statistiques réalisés par l'ESH de Petiteville en 2012 et 2013.

² Cf. section B du chapitre.

commerciale qui s'en occupe décrit l'échec des tentatives entreprises par le bailleur pour attirer des personnes qui travaillent.

« Au début, j'ai proposé. Parce qu'à une période, c'était mon responsable et il m'avait dit il faut rehausser le niveau de la L* parce que ça ne va pas du tout. Il m'avait dit on va se concentrer là-dessus, le reste des tâches... Il me faut que des gens qui travaillent... D'accord. Au bout d'un an, on a fait le récapitulatif, on a regardé un peu et ben tous ceux que j'avais rentrés qui travaillaient ils n'étaient plus là ou avaient donné leur préavis. Parce que tu ne peux pas travailler, te lever à 6h du matin et avoir de la musique à fond jusqu'à 4h. Au bout d'un moment... Je pense que physiquement... Moi après ma journée de boulot j'ai envie de calme, j'ai envie de me poser. C'est le rythme de vie en fait. Comme les Noirs ils sont très fêtards. Ça c'est dans leur nature, ce n'est pas les discriminer, mais ils sont comme ça, c'est tout » (*Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014*).

En stage à l'agence sud au moment de l'enquête, Nina travaille en binôme avec Angélique sur les attributions de la L*. Elle est chargée de trouver des candidats pour un logement de type 3 vacant depuis plusieurs mois. Lorsque je l'interroge sur sa façon de procéder, elle explique : « *Les personnes qui travaillent, je les ai exclus d'emblée pour ne pas perdre de temps. Je ne pense pas qu'ils accepteront. C'est de la perte de temps pour eux et pour moi* »¹. Cet écrémage des dossiers² renvoie à des logiques d'anticipation des refus des ménages les plus stables. Ne leur sont finalement proposés que des logements situés dans des résidences relativement attractives. Ce propos est néanmoins nuancé par l'existence de micro-stratégies, à l'échelle de l'adresse. Dans un quartier aussi réduit que la L*, formé de quelques immeubles, des différences de pratiques sont en effet constatées en fonction des entrées ciblées. Aux grandes barres dégradées, exclusivement peuplées de bénéficiaires du RSA, de familles monoparentales et de populations d'origine étrangère fortement stigmatisées comme les Kosovars et les Yougoslaves, s'adjoignent trois tours dont une en particulier, la tour A, est réservée à de « bons » candidats : on y loge des actifs, des étudiants et des retraités. Ces stratégies sont justifiées par la morphologie du quartier : la tour A donne sur une avenue extérieure à l'ensemble, qui n'oblige pas ses locataires à passer devant les autres immeubles.

« Heu par exemple, là j'ai reçu un jeune couple, ils étaient encore chez papa / maman, ils étaient à la campagne. Ils travaillent tous les deux pour la première fois. Je ne les mettrais pas à la L*, ou éventuellement à la tour A. Mais ils présentent bien sur eux. En discutant avec eux, papa / maman travaillent, les autres aussi. Donc tu vois, tu te dis que c'est des gens qui savent gérer un budget, qui savent entretenir un logement et qui vont... Enfin voilà, après c'est au *feeling* quand tu parles avec eux. Pour rehausser la L*, il faudrait que tout le monde déménage pour remettre des gens parce que les logements par eux-mêmes sont très bien. Ils sont beaux, grands, lumineux. Je ne sais pas, quand tu rentres, que ça pue la pisse, qu'il y a des canettes de bières partout dans le hall, que ça sent aussi la fumette... *Mais du coup, il y a des gens que tu vois sur la L* et des gens que tu ne vois pas sur la L* ?* »

¹ Journal de terrain n°14, discussion informelle avec Nina dans le bureau des stagiaires, agence F3, ESH de Petiteville, 18/02/2014, 9h.

² LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.* ; SPIRE A., « L'asile au guichet », *op. cit.*

Oui. Les gens qui vont aller à la L*, ce sont des gens qui n'ont pas les moyens ou les possibilités d'aller sur d'autres secteurs parce que mes collègues, je suis sûre qu'elles ne les prendront pas. Les gens captifs, ils ont d'autres choix » (*Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014*).

Les personnes qui sont relogées dans ces quartiers n'ont souvent d'autre choix que d'accepter les propositions qui leur sont faites : elles n'ont pas les moyens de vivre ailleurs. Elles sont souvent familières de l'environnement, soit parce qu'elles y ont déjà vécu, soit parce qu'elles y ont de la famille ou des amis : « *C'est assez spécifique nos secteurs, c'est plus les clients qui viennent à nous* », constate Thibault de l'agence nord¹. Au centre-ville, Mélissa constate le même phénomène, qu'elle relie à des dynamiques communautaires.

« En général, les gens viennent à moi. C'est très demandé. Sauf si le loyer est cher, là je vais avoir plus de mal, mais sur les petites typologies, pas de soucis. C'est un secteur où tout le monde se connaît, qui vit bien. En général, les gens qui sont sur P*, ils s'y plaisent. C'est beaucoup d'Asiatiques : j'ai beaucoup de Nguyen, de Ang, voilà [*rires*]. J'en ai à la pelle. Il n'y a pas que des Asiatiques à P*, mais si je te sors quelques dossiers, tu verras que les Asiatiques souvent ils demandent P*. Il y a un petit commerce spécial pour la nourriture asiatique en bas » (*Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 14/01/2014*).

Romane souligne également la tendance des populations asiatiques à se regrouper dans les immeubles. Elle prend l'exemple des Sri-Lankais, de plus en plus nombreux à se loger dans les tours de la ZUS D*.

« Les autres nationalités généralement [*non française*], dès que tu en as logé un, ben t'as tous les autres qui veulent suivre en fait. Qui veulent être proches de leur famille. Et puis hop ils te déposent une demande. Regarde, les Sri-Lankais, j'en ai relogé un en octobre. Et depuis ça n'arrête pas ! J'en ai logé six depuis que je suis là ! En trois mois ! » (*Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014*).

Ces territoires sont des lieux d'accueil privilégiés des populations étrangères et immigrées. Ils sont parfois visés par des stratégies de peuplement qui visent à en limiter la présence quand elles sont jugées trop nombreuses. Dans le quartier de FC*, par exemple, Corinne cherche à bloquer l'accès des ménages noirs². Ses actions font suite aux interpellations de la municipalité et des locataires HLM : les premiers se préoccupent de l'installation massive de populations précaires, qui ne travaillent pas et scolarisent leurs enfants dans les écoles du quartier³ ; les seconds tiennent des discours racistes focalisés sur les différences du groupe minoritaire, non pas en termes biologiques ou d'attributs naturels, mais à partir de sa culture, de sa religion, de ses traditions et de ses mœurs⁴. Parce que la présence des populations d'origine étrangère ne peut être objectivée à l'aide d'un appareillage statistique, la définition de ces stratégies est

¹ Journal de terrain n°13, discussion informelle pendant une permanence-postulants avec Thibault, agence F2, ESH de Petiteville, 21/01/2014, après-midi.

² Cette politique rappelle celle qui est mise en œuvre par l'OPH de Petiteville dans le quartier Jean Jaurès.

³ Cf. chapitre 3, section A de la thèse.

⁴ WIEVIORKA M., *Le racisme, une introduction*, La Découverte, Paris, 1998, p. 32.

laissée à l’appréciation subjective du *street-level bureaucrat* : « *Je pense qu’il y en a quand même un certain nombre [de Noirs]. Je regarderai et je te dirai... Toutes les familles veulent aller sur FC* parce que la plupart travaille à [nom d’une métropole située à 1h30 en train]* », explique Corinne¹. À la suite de cet échange, nous examinons ensemble le fichier des locataires de FC*. Pour chaque signataire de baux, elle précise son origine supposée à partir de la consonance du nom de famille. Au quotidien, la couleur de peau est plus souvent utilisée que le patronyme pour identifier et bloquer les dossiers des populations noires (qu’elle reçoit). Cela dit, le recensement réalisé en agence permet de quantifier l’appartenance ethno-raciale telle qu’elle est perçue par Corinne. D’après le tableau ainsi construit, le quartier FC* compterait 57% de « *Blancs* », 18% de « *Noirs* », 12% de « *Maghrébins* », 2% d’« *Asiatiques* » et 7% d’« *autres* » – ces catégories sont celles qui ont été mobilisées par la conseillère commerciale lors du recensement (tableau 6.8). Le seuil de 50% de ménages d’origine étrangère (réelle ou supposée), régulièrement invoquée pour appuyer des pratiques discriminatoires au guichet, n’est pas loin d’être franchie.

Tableau 6.9. Recensement patronymique sur le quartier de FC*, ESH de Petiteville (2014)

Catégories utilisées par Corinne	Nombre de locataires (pourcentage)
Blancs	174 (57%)
Noirs	54 (18%)
Maghreb	38 (12%)
Asiatiques	6 (2%)
Autres	21 (7%)
Ne sait pas	13 (4%)
Total	306 (100%)

Les discours qui accompagnent ces pratiques de peuplement s’appuient sur les mêmes registres culturalistes que ceux mis en évidence dans le chapitre 5. L’encadré 6.6 permet de s’en convaincre. Dans les entretiens, les « *Noirs* », les « *Blacks* », les « *Martiniquais* » ou les « *Africains* »² apparaissent comme un groupe particulièrement problématique du point de vue de leurs façons de vivre et de leur cohabitation avec les autres groupes. Comme les « *Kosovars* »³, les populations noires sont situées au bas de la hiérarchie établie : « *Le souci, c’est qu’il y a des cultures plus bruyantes que d’autres, comme les Noirs. Ils ne s’effacent pas. Ils sont trop présents. Trop présents et ils font peur aux autres* », note Romane⁴. Tout se passe en effet comme si leur entre soi était plus visible et donc plus problématique que pour les autres

¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Corinne, agence F1, ESH de Petiteville, 18/12/2013.

² Ce sont des catégories utilisées indifféremment sur le terrain comme synonymes de populations noires.

³ « *Les Kosovars, c’est des familles à problèmes. Neuf fois sur dix, on a des soucis* » (Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014).

⁴ Entretien avec Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014.

catégories : « *Tu vois les Noirs quand ils arrivent, c'est impressionnant* », commente Corinne¹.

À l'inverse, les Asiatiques sont unanimement vantés pour leur calme et leur discrétion.

« Ouais alors les Asiatiques, ils ne font pas du quartier un ghetto... On voit beaucoup plus de personnes d'origine africaine squatter en bas des immeubles, voilà, faire du trafic, faire peur aux gens. Il faut savoir que sur P*, les mecs, le soir, ils sortent leur canapé, ils le mettent devant l'immeuble et contrôlent qui rentre, qui sort, quoi. Pareil quand il pleut, ils se mettent dans le hall. Ils mettent leur canapé, tranquille hein, la vie est belle. Les Asiatiques, ils sont souvent petits, chétifs, alors que les Blacks c'est des armoires à glace, souvent c'est impressionnant. Donc pour moi, les Asiatiques, il n'y a pas de soucis. Sur le quartier du P*, tout le monde se connaît, tout le monde est solidaire, tout le monde s'apprécie. Plus ou moins hein, ils se bagarrent quand même [*rires*]. Mais les gens ont appris à vivre ensemble » (*Mélissa, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 14/01/2014*).

Les possibilités de relogement de ces populations sont, de fait, réduites : exclues des segments attractifs et intermédiaires du parc HLM pour ne pas créer de conflits de voisinage, elles sont également évitées dans les tours les plus stigmatisées car elles seraient déjà trop nombreuses et qu'il ne faut pas dégrader davantage le patrimoine (en termes d'image, d'entretien, etc.).

Encadré 6.6. Les ressorts des discriminations ethno-raciales au guichet de Petiteville

Essentialisation négative des modes de vie

« Le problème, c'est qu'il y en a trop. Si tu veux quand ils ont détruit les tours S*, la plupart des gens sont venus sur FC* et il y avait beaucoup de Noirs. Ils n'ont pas la même culture que nous, ils n'ont pas le même fonctionnement de vie. Parce que je vois, j'ai une famille à FC*, ils sont six ou sept mais ils ont des horaires impossibles. Ils ne vivent pas de la même façon : ils se couchent à minuit, 1h du matin, sauf qu'il y a les voisins du dessous. Ils ne vivent pas comme nous ! Ils ne vivent pas du tout comme nous ! Les enfants sont dehors, tous seuls... Ils ne fonctionnent pas de la même façon. Donc à chaque fois, systématiquement, les enfants, ils courent, ben ce n'est pas grave... Ils ne vivent pas comme nous.

C'est spécifique aux Blacks ?

Ah oui je pense. Parce qu'autrement, je n'ai pas de soucis avec les autres.

Et ça, tu l'as découvert dès le début ?

Non, c'est au fur et à mesure, avec les remontées de locataires qui nous interpellent sur comment qu'ils vivaient quoi.

Du coup, on ne peut pas les loger ?

Ce n'est pas qu'on ne peut pas les loger, mais c'est vrai que quand tu vas au centre social du quartier, il y avait majoritairement des Noirs... Il y a des Français, je suis d'accord, mais c'est majoritairement des noirs. L'école D* qui est à côté, on avait un collègue qui travaillait là, sa fille elle est à D*. Elle nous le disait : à D* ben c'est tous les gens de FC*, ben il doit y en avoir je sais pas 50%. Donc tu te dis qu'il faut que ça cesse quoi » (*Corinne, conseillère commerciale, agence F1, ESH de Petiteville, 16/01/2014*).

« Martiniquais, Congolais, Africains, tout ce que tu veux, ils sont plus sanguins. C'est des gens qui, tu sais dans leur pays, ils font la fête, ils bougent beaucoup, ils boivent et puis voilà... Ils sont plus sanguins quoi [...] Je pense que c'est une question de culture quoi. Ils sont plus bruyants, plus fêtards. Tout le monde a une culture différente, ce qui fait qu'ils posent problème ces gens-là. Ils tiennent tête, ils ont peur de rien. C'est pour ça que ça peut poser problème à l'entourage et qu'on ne veut pas

¹ Journal de terrain n°12, discussion informelle avec Corinne, agence F1, ESH de Petiteville, 18/12/2013.

tous les regrouper quoi, sinon ils vont se sentir supérieurs à tout le monde. Les autres vont être en minorité, ils ne vont pas se sentir bien. Mais ceux qui posent problème, c'est toujours les Blacks, je n'ai pas de problèmes avec les autres personnes hein » (Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/01/2014).

« Ben les Blacks... Il n'y a pas que l'Afrique noire on est d'accord, moi j'ai de la Martinique ou n'importe quoi, c'est le ti punch et puis la musique. Je suis désolé. Ils ne sont pas méchants, mais putain la musique ! Le gars que j'ai reçu ce matin, il est au deuxième étage, on entendait la musique du rez-de-chaussée. Ils payent mais bon... C'est ce que je t'expliquais tout à l'heure : un bon dossier, c'est quelqu'un qui ne fout pas le bordel et qui va payer » (Bernard, conseiller commercial, agence F2, ESH de Petiteville, 04/02/2014).

Logiques de cohabitation et rapports de pouvoir dans les immeubles

« Ben par exemple, j'ai une problématique, j'ai un logement au 16 M* au neuvième étage, je l'ai reloué il n'y a pas très longtemps à une petite dame, je crois qu'elle était au chômage, elle était hébergée chez l'une de ses sœurs, elle était seule. Pas de problèmes particuliers. Et quinze jours après être rentrée dans le logement, elle m'appelle pour me dire qu'elle n'a eu que des soucis parce que le locataire du dessus, il fait beaucoup de bruit. C'est des Asiatiques et ça se passait vraiment très mal entre eux. Elle, elle était africaine. Bon voilà, c'est comme ça que tu te rends compte qu'il y a de choses à ne pas faire, il y a des ethnies à ne pas mettre ensemble » (Claudine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 06/03/2014).

« Le problème, c'est qu'après on fait un ghetto. On n'aura plus que des Blacks et on ne pourra plus mettre que des Blacks. Mais c'est aussi une question de modes de vie. Les Asiatiques, ils sont plus discrets, ils ne font pas de bruit. Enfin... Ça dépend, t'en as qui ont des machines à coudre, mais tu peux remettre un Français dans l'entrée, il ne sera pas importuné ou on cherchera pas à le faire partir parce qu'on a Pierre / Paul / Jacques à mettre à la place. Tu vois t'en as qui s'hébergent entre eux, plein, et quand il y a un logement vacant, ils le savent tout de suite et ils viennent te voir en te disant... Et au bout d'un moment, il n'y aura plus que des Blacks dans l'entrée et tu ne pourras plus mettre que des Blacks. Les Asiatiques, ils ne nous obligent pas de la même façon de les reloger au même endroit » (Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014).

La jurisprudence locale élaborée par les conseillers commerciaux de Petiteville se structure donc autour d'un continuum patrimonial, grossièrement organisé en trois secteurs, avec des appréciations parfois plus fines à l'échelle des immeubles. Les entrées les plus dégradées sont décrites comme des entrées test pour les populations les plus modestes et suscitent *a priori* des doutes. Le parcours résidentiel renvoie, ce faisant, à une « *montée en catégorie* »¹ des ménages. La mutation dans le parc attractif ou moyennement attractif est suspendue à une mise à l'épreuve dans un quartier sensible : ce n'est que lorsque le locataire aura pleinement fait ses preuves (se montrer discret, payer son loyer chaque mois sans encombre) qu'il sera autorisé à déménager dans un « bon » quartier. Les expressions « *faire ses preuves* », « *test* » ou encore « *passage obligé* » innervent très fortement les discours des agents HLM. Ci-dessous, Claudine prend l'exemple d'un couple de personnes âgées vivant depuis trente ans dans une tour du quartier de la L*, qui s'est finalement vu proposer un logement dans un programme neuf.

« Angélique par exemple, elle a eu des locataires qui étaient boulevard de D* [*quartier ZUS de la L**] pendant des années et qu'on a mis sur C* [*programme neuf*]. Ils ont fait leurs preuves. C'est des gens... Ça faisait trente ans qu'ils vivaient là. C'est des gens qui

¹ Entretien avec Angélique, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 28/02/2014.

méritaient un changement. Ils ont toujours payé leurs loyers, ils n'ont jamais posé de soucis, ils ont été fidèles et à la limite on aurait presque dit qu'ils n'avaient plus leur place à être là, qu'il fallait les déplacer quoi » (*Claudine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 06/03/2014*).

« Les tours, c'est un petit peu l'épreuve. Tu passes par là, tu te tiens bien, c'est bien, ensuite tu peux déménager. C'est un test. Par exemple, monsieur L* [*client reçu en permanence postulants*], sa mère elle est chez nous, elle nous doit 12 000 euros de dette. Elle va être expulsée. Son fils, il est au chômage. Il a 900 euros et quelques. Donc lui, il vit avec elle, il n'est pas titulaire du bail, il n'est pas signataire du bail, mais il vit avec. Il est majeur et il demande un F3, pas dans les tours mais aux alentours. Directement, on est un peu mitigé. Donc ce monsieur, on lui a dit ok pour les tours, on veut bien vous proposer un F3 pour que vous puissiez avoir un appartement et héberger votre mère, mais ce sera forcément les tours. C'est le test : *“Vous allez dans les tours avec votre maman. S'il n'y a pas de soucis, dans ce cas, vous faites une demande de mutation et si tout se passe bien, on vous déménagera des tours, mais pour l'instant c'est le passage obligé, on ne vous proposera rien d'autre”*. On n'est pas obligé de la reprendre. Elle a une dette, elle va être expulsée de chez nous, le but c'est pas de la reprendre. Donc on veut bien faire un effort, mais voilà dans les tours » (*Romane, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 29/02/2014*).

Les pratiques des agents de l'ESH ne sont guère différentes des stratégies de peuplement observées au sein de l'OPH de Petiteville : dans un cas, elles sont le fruit des équipes de direction ; dans l'autre, elles sont bricolées au guichet par les *street-level bureaucrats* : non seulement l'opposition entre savoirs théoriques et savoirs pratiques n'est pas significative¹ – les premiers façonnant les seconds autant qu'ils sont façonnés par eux – mais système formalisé dans lequel les savoirs théoriques occupent une place importante, produit des effets identiques (ségrégation / mixité) qu'un système faiblement institutionnalisé qui confère un rôle primordial aux agents de terrain.

c) Un espace de tensions limité

La jurisprudence locale est élaborée et partagée par une grande majorité de conseillers commerciaux, mais pas tous. La focalisation sur ces exceptions permet de mettre au jour les tensions et les débats qui travaillent le groupe professionnel. Comme cela a été souligné tout au long de la thèse, le rapport aux enjeux de peuplement structure les pratiques des gestionnaires, équipes de direction et agents de terrain confondus. Or, la prise en compte de ces enjeux recouvre des conceptions différentes du travail d'attribution qui s'articulent autour de deux dimensions indépendantes et contradictoires entre elles : l'arbitrage entre le peuplement et la vacance d'une part, celui entre le peuplement et la liberté en matière de choix résidentiel d'autre part. Le premier arbitrage est résolu en pratique : il dépend surtout de l'environnement organisationnel dans lequel opèrent les agents et de la pression mise sur les chiffres de la vacance. Le deuxième arbitrage renvoie à la manière dont les acteurs institutionnels approchent

¹ Cf. chapitre 5, section C de la thèse.

la question des attributions. Certains directeurs d'organismes, minoritaires dans le monde HLM, développent des conceptions alternatives au peuplement¹, perçues comme une forme d'assignation à résidence des populations : les choix des ménages doivent au contraire être valorisés². Au guichet, ce clivage oppose les agents qui adhèrent à la jurisprudence locale évoquée précédemment et ceux qui considèrent qu'ils n'ont pas à choisir le lieu de vie des locataires HLM : « *Pourquoi empêcher les gens de vivre ensemble ? Chacun décide de vivre là où il veut* », affirme ainsi Virginie de l'agence nord³. Ces derniers proposent les logements en se fondant avant tout sur les souhaits des demandeurs et les évaluations financières de leurs dossiers. Ils ne cherchent ni à anticiper les refus ni à prévenir les conflits de voisinage. Typhaine et Arthur, tous deux conseillers commerciaux à l'agence sud, s'inscrivent dans cette perspective. Typhaine est en charge d'un secteur très attractif, aux loyers élevés, pour lequel la sélection s'opère principalement sur la base des ressources du candidat. L'extrait d'entretien ci-dessous montre qu'elle défend un point de vue en termes de choix individuel.

« La cohabitation entre ces différentes catégories, ça se fait bien ?

Dans cette résidence-là, ça se fait. Je ne suis pas sûre que ça se fasse bien partout. Mais euh moi je préviens, dès que je fais la proposition de logement en disant qu'il y a des personnes âgées qui n'ont pas forcément le même rythme de vie, que les étudiants qui peuvent faire la fête et tout ça... Donc voilà moi je préviens que ce n'est pas la foire tous les week-ends, que ça se tient bien et que ça doit bien se tenir même pendant qu'ils y sont.

Du coup, quand tu reçois les gens, qu'est-ce qui va te décider à positionner telle ou telle personne à tel ou tel endroit ?

Je ne peux pas de moi-même décider de ne pas le positionner. Je ne peux pas et je ne veux pas. [...]

D'accord, mais par exemple quelqu'un qui a des ressources fragiles, tu vas plutôt le positionner sur M ou sur L*, si tu as deux logements de dispo ?*

On peut faire deux propositions. Je ne choisirais pas plus l'une que l'autre » (Typhaine, conseillère commerciale, agence F3, ESH de Petiteville, 20/02/2014).

Salarié depuis peu au sein de l'ESH de Petiteville, Arthur s'occupe pour sa part de la gestion d'un secteur intermédiaire. Dans l'extrait d'entretien suivant, il rend compte de la manière dont il s'est trouvé confronté, dès son arrivée à l'agence, aux stratégies de peuplement de ses collègues et comment il les a d'emblée mises à distance.

« Au tout début, quand je suis arrivé, j'ai reçu un rendez-vous postulant, couple, qui attendait un enfant. Dans mon secteur [secteur intermédiaire], je n'avais pas ce qu'ils souhaitaient, je leur propose la L [quartier ZUS]. Moi je n'ai aucun a priori sur la L*. Je fonce. Je les emmène sur le secteur. Ils visitent. Ils aiment l'appartement. On rentre à l'agence pour vérifier que le dossier est complet, qu'il y a tous les éléments. Ils acceptent. Après on est venu me dire : "Attention Arthur, là c'est un couple qui attend un enfant, ça craint pour eux". Pourquoi ? Parce qu'il y a d'autres personnes qui sont à risques ou à problèmes dans la copropriété. Mais je veux dire, si aujourd'hui on s'arrête à dire dans tel*

¹ Cf. chapitre 4, section B, 2, b de la thèse.

² C'est le cas notamment de ceux qui portent le dispositif de « location choisie » au plan national. La « location choisie » est une expérimentation dont le but est de valoriser le choix du demandeur en fonction de sa position dans la file d'attente. Elle est actuellement en cours d'expérimentation dans certains territoires : Paris et Lyon par exemple.

³ Entretien avec Virginie, conseillère commerciale, agence F2, ESH de Petiteville, 10/02/2014.

secteur il n'y a que des personnes maghrébines, on ne met plus de Français, là effectivement on peut arriver à un ghetto, avec une communauté dominante. Mais moi, aujourd'hui, je ne m'arrête pas à ça. Je veux dire, à partir du moment où la personne elle aime le secteur et qu'elle a les moyens de s'y loger, il n'y a pas de raisons que je l'empêche de le faire.

Et donc le couple ?

Je les ai logés à la L*, bien sûr ! Moi aujourd'hui, je n'ai pas de directive par rapport à ça et chaque conseillère fait comme il l'entend quoi. Moi, je n'ai pas d'a priori par rapport à ça et il ne faut pas, il ne faut pas !

Tu as pensé quoi de cette remarque ?

J'ai fait "Ah bon..." Après il y a la commission qui est là, elle a accepté le dossier, voilà. Après s'ils ne veulent plus rester là-bas, ben dans ce cas-là, ils reviendront nous voir et on les logera ailleurs, mais si on n'essaie pas, on n'arrivera jamais à louer le logement à d'autres personnes... Voilà, perso, moi je n'ai pas d'a priori sur les personnes, je les prends comme ils viennent avec leurs façons d'être, leurs habits... Écoute, je leur propose des biens et s'ils sont ok avec ce que je leur propose ben tant mieux pour tout le monde. On les met en place et basta. Chacun est libre d'habiter là où il veut » (*Arthur, conseiller commercial, agence F3, ESH de Petiteville, 19/02/2014*).

À l'échelle de l'organisme, seuls quatre conseillers sur les quatorze rencontrés adoptent une perspective critique vis-à-vis des objectifs de peuplement. Les modalités d'apprentissage du métier ne favorisent pas cette attitude. Comme dans les autres organismes, la formation sur le tas joue un rôle central dans la transmission des savoirs. Les agents les plus expérimentés et les plus rompus aux stratégies de peuplement – Corinne à l'agence centre, Bernard à l'agence nord et Claudine à l'agence sud – ont en effet la charge de former les nouveaux entrants. Au-delà de l'apprentissage des outils informatiques et des tâches administratives, ils émettent également un certain nombre de remarques, conseils et rappels à l'ordre sur la qualité des propositions effectuées. Les nouvelles recrues intègrent donc peu à peu les façons de faire et les modes de raisonnement de leurs collègues, ce qui contribue à homogénéiser les pratiques professionnelles.

L'exemple de Mathilde est à cet égard intéressant. Âgée de 22 ans au moment de l'enquête, Mathilde commence un CDD à l'agence sud fin février 2014, après une première expérience dans une agence immobilière. Elle remplace Typhaine, elle-même partie en renfort à l'agence centre. A la même période, elle emménage dans un logement social à quelques mètres de son lieu de travail. Je la rencontre au tout début de mon enquête de terrain. Nous nous revoyons quelques semaines plus tard et échangeons sur les conditions de sa prise de poste. Au cours de la discussion, elle manifeste son étonnement à l'égard de la gestion différentielle des secteurs qu'elle imaginait moins marquée, et pointe le rôle crucial de ses collègues (en l'occurrence Claudine) dans cette phase d'apprentissage du métier. Elle dit être à leur écoute et agit par mimétisme.

Journal de terrain n°14, discussion informelle avec Mathilde, agence F3, ESH de Petiteville, 04/03/2014, midi

Mathilde a été formée par Claudine et a d'abord travaillé sur les impayés de loyer avant de faire des propositions de logement. Elle remplace Typhaine, appelée à l'agence centre pour

venir en soutien sur la gestion du secteur non conventionné. Je n'ai pas enregistré notre conversation, mais l'ai immédiatement retranscrite.

« S3, c'est un bon secteur ! Je ne peux pas y mettre n'importe qui. Je ne peux pas me permettre de mettre des personnes qui viennent de la L*... Tu vois ce que je veux dire. Dans mes demandes, il y a peu de gens au RSA. Franchement, ça va, j'ai un bon secteur. Les logements sont plutôt sympas... Pas forcément à mon goût parce que c'est de l'ancien, mais ça va. Ces façons de faire, c'est par rapport à ce que l'on m'a dit et des conclusions que j'en ai tirées. Par exemple, la semaine dernière, j'avais un rendez-vous avec un monsieur du foyer [nom d'un foyer d'hébergement]. Ce monsieur avait déjà été reçu par Angélique, qui n'avait rien à lui proposer sur la L* [quartier ZUS]. Quand j'en ai parlé à Claudine, elle m'a fait retirer le rendez-vous en me disant qu'il n'avait pas du tout le profil pour aller sur mon secteur. Il y a beaucoup d'orientations. Ça m'a un peu surprise. Tu imagines si les clients étaient au courant ! Ils pourraient interpréter ça comme "On m'a mis à la L* donc je suis un cas soc !" Je ne pensais pas que c'était à ce point. À l'inverse, madame B* que j'ai reçue hier après-midi, parce qu'elle présente super bien, on ne la mettra jamais à la L* ou à M*. Pourtant, cette dame, elle a toujours travaillé en intérim. Selon les mois, il lui arrive de gagner 1 500 euros ou 900 euros. Cette dame voulait absolument un balcon. Je n'avais rien sur mon secteur qui pouvait lui convenir. J'en ai parlé à Arthur, éventuellement pour la positionner sur V* [secteur intermédiaire]. Claudine m'a dit que c'était vraiment important de rencontrer les gens, de voir comment ils se présentent. Elle a beaucoup insisté sur le feeling et l'apparence. Lorsqu'on a fait le tour du patrimoine, le premier jour, elle m'a montré les pavillons près de Carrefour à S* et m'a dit qu'il y avait au moins cinq familles de Kosovars sur douze logements. Elle m'a dit qu'il fallait éviter de tous les regrouper parce que ça ferait un ghetto après. Il y a vraiment une forte différenciation qui se fait au niveau des étrangers. Pour le moment, j'écoute l'expérience des autres et je réponds aux consignes que l'on me donne. Il faut bien faire la différence entre les choix personnels et ce que tu es obligée de faire. Tu dois quand même suivre les consignes. Je respecte ce que l'on me demande de faire. Il faut écouter la direction et les collègues. Ils ont plus d'expérience que toi. Dans une résidence calme avec des papis / mamies, là c'est l'apparence qui compte. Je chercherai à maintenir le calme ».

Bien que les agents n'accordent pas tous la même importance aux enjeux de peuplement, ils partagent dans leur grande majorité des normes et des pratiques communes dont la production et la reproduction sont encouragées par des facteurs organisationnels comme la division du travail, la formation sur le tas ou l'accueil du public. Ces éléments peuvent donner lieu à des discriminations et renforcer la ségrégation à l'échelle des quartiers.

2) Le peuplement comme élément de la culture professionnelle

Cette deuxième sous-section est consacrée au cas de l'OPH de Grandeville. Dans cet organisme, les agents de terrain disposent d'un pouvoir discrétionnaire plus limité. Le contexte local et les tensions sur le marché de l'habitat se traduisent en effet par des taux de réservation élevés, des engagements et des accords collectifs nombreux, qui réduisent d'autant les capacités d'action et de choix des *street-level bureaucrats*. L'office de Grandeville se démarque ainsi des autres bailleurs à deux niveaux. D'une part, elle ne se caractérise par aucune règle formelle ou informelle de peuplement : ses cadres et cadres intermédiaires expriment une certaine hostilité

à l'idée de développer des stratégies de peuplement¹. D'autre part, elle n'encourage d'aucune sorte les chargées d'attribution à prendre en compte cette dimension dans la gestion des attributions (pas de polyvalence des tâches, pas d'accueil systématique du public). La combinaison de ces éléments débouche sur des pratiques plus diverses : les enjeux de peuplement ne sont plus au centre des réflexions et des comportements des agents (a). Cela dit, ils n'ont pas totalement disparu du processus d'attribution, certains agents, très minoritaires, continuant de développer de telles stratégies au guichet. L'étude permet, de ce point de vue, d'affiner les paramètres qui favorisent l'émergence de stratégies de peuplement. Elle souligne leur inscription dans un espace qui dépasse celui de l'organisation et se situe dans des dynamiques professionnelles plus globales (b).

a) La diversité des pratiques des agents spécialisés

« Elles [*les chargées d'attribution*] ont encore beaucoup la tête dans le guidon dans le sens où elles traitent les attributions qui arrivent mais qu'à mon sens elles ne font pas assez de prospection, de rapprochement offre / demande, qu'elles ne sont pas assez en lien avec d'autres métiers comme les gestionnaires locatives et sociales ou les conseillères sociales » (*Magali, responsable de l'agence A2, OPH de Grandeville, 26/01/2015*).

Avec la fusion de 2014 et la réorganisation des métiers, les chargées d'attribution de l'OPH de Grandeville ont vu leurs missions se recentrer sur les moments de tri et de sélection des candidatures. Contrairement aux autres bailleurs étudiés dans la thèse, l'office opte pour une spécialisation de ses agents. En contrepartie, les agents HLM ont hérité de portefeuilles plus étoffés comprenant chacun plus de 1 500 logements. Associées à de fortes tensions sur le marché de l'habitat, à des niveaux de réservation élevés, à une importante charge de travail et à une pluralité d'objectifs, ces évolutions dessinent un cadre d'action finalement peu favorable à la prise en compte des enjeux de peuplement : à Grandeville, seule une chargée d'attribution sur les six rencontrées développe des stratégies de peuplement comparables à celles observées précédemment.

Les chargées d'attribution recourent à plusieurs techniques de tri et de sélection des demandeurs. Une première méthode consiste à opérer un rapprochement offre / demande, le « *ROD* » dans le jargon professionnel, sous informatique. Ainsi, lorsqu'un logement se libère, l'agent génère automatiquement une liste de candidats susceptibles d'accepter la proposition. « *Ce que je fais [ensuite], c'est que j'appelle les postulants. Je leur parle du logement, du quartier. J'essaie de voir s'ils sont intéressés. Mais ils ne visitent qu'après le passage en commission d'attribution* », explique Christiane de l'agence centre². En fonction du progiciel

¹ Cf. chapitre 4 de la thèse.

² Journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015.

utilisé, cette liste varie : elle peut suivre le système de cotation en vigueur au sein de l'office¹ ou s'afficher par ordre d'ancienneté². Dans leur grande majorité, les chargées d'attribution recourent à la deuxième option : instauré en 2011 lors de la mise en place du fichier commun de la demande, ce logiciel rassemblerait, en effet, des dossiers plus à jour, ce qui ferait gagner du temps aux agents au moment de leur sélection³.

La deuxième méthode permet d'aller encore plus vite puisqu'elle consiste à puiser directement dans le vivier des candidatures envoyées par les partenaires institutionnels (engagements, accords collectifs, flux), en interne par les responsables d'immeuble, les adjoints de territoire et les chargés de renouvellement urbain (mutations), ou encore dans le stock des dossiers ajournés en commission d'attribution. Trois des sept chargées d'attribution rencontrées procèdent ainsi.

« Moi, je mets les personnes qui recherchent le quartier de S* [*quartier ZUS*]. Tu ne te prends pas la tête. Si c'est des personnes qui veulent S* c'est parce qu'elles connaissent le quartier. Je suis aussi en contact la représentante des locataires à S*. Du coup, quand elle, elle connaît des situations urgentes ben elle m'appelle. Voilà. Je regarde la composition familiale, les ressources, après on a nos engagements : accords, flux, mutation. Je ne fais plus de ROD [*rapprochement offre/ demande*] parce que j'ai déjà tous mes dossiers moi, les personnes qui ont été positionnées en troisième ou quatrième position à une CAL [commission d'attribution de logement], je les repositionne. Si la personne elle a accepté, je ne vais pas m'amuser à rechercher de nouveaux candidats. Je peux tenir un mois, un mois et demi avec le vivier » (*Hind, chargée d'attribution, agence A2, OPH de Grandeville, 09/02/2015*).

Plusieurs facteurs expliquent ces pratiques : la faible ancienneté des agents dans le service et leur connaissance souvent partielle des caractéristiques patrimoniales⁴ ; la priorité accordée par le bailleur à la lutte contre la vacance et la pression mise sur les chiffres – ce que Magali appelle « *avoir la tête dans le guidon* »⁵ – et de façon plus marginale, la maîtrise de l'outil informatique qui n'est pas toujours acquise par les nouvelles chargées d'attribution. C'est le cas de Muriel : si elle a suivi des formations au moment de sa prise de poste et bénéficié des conseils de ses collègues, elle a également rencontré des difficultés techniques dans l'utilisation de

¹ Les candidats sont classés par ordre décroissant en fonction du nombre de points associés à leur demande.

² Les demandes les plus anciennes apparaissent en premier.

³ Ceci constitue une autre tactique d'écrémage des agents HLM. Elle fait aussi écho à leur volonté d'anticiper les refus des candidats pour ne pas perdre de temps : « *Avec l'habitude et l'expérience, on anticipe les refus des personnes. On sait qu'ils vont refuser en étage quand ils sont âgés ou quand c'est une maman avec un enfant en bas âge. On ne propose pas dans ce cas-là, on n'est pas idiot* » (journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 05/01/2015).

⁴ Cf. tableau 4.10, chapitre 4, section C, 1, b de la thèse.

⁵ cf. extrait d'entretien placé en exergue du paragraphe. Vincent partage ce constat : « *Pour l'instant oui, on est vraiment dans le dur. Il faut reconnaître hein. Là ça fera un an au mois de mai [depuis la fusion], là on va commencer à entrer vraiment dans le détail, mais il faut affiner les attributions. Il faut les affiner au maximum. Il ne faut pas faire d'erreurs ; il ne faut pas faire d'erreurs. On va les payer cher sinon. De toute façon, on le sait. Une mauvaise attribution dans une entrée, on va le payer cher* » (Vincent, adjoint de territoire, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015).

l'instrument informatique. Muriel dit avoir renoncé à s'en servir pour sélectionner les candidats et mobilise principalement les dossiers transmis par d'autres filières.

« Ben elle [*Bahia, chargée de mission politique d'attribution*] m'a dit "*Mais personne ne t'a montré ?*" Je lui ai dit non, j'ai appelé je ne sais pas combien de fois... Je te parle de ça c'était l'année dernière hein ! Après c'est moi qui ai laissé tomber parce que j'en avais marre de demander. J'avais plein de dossiers. Il fallait faire les mutations. Il faut faire les dossiers, tout ce qui est accords co, tout ça. Ben moi je prends là-dedans ! Je ne vais pas aller chercher dans le ROD ! » (*Muriel, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 04/03/2015*).

Notons que la diversité des pratiques est favorisée par la faiblesse des échanges entre les agents. Une fois la prise de poste effectuée et la formation en doublon achevée, ceux-ci ont en effet peu d'occasions de discuter de leurs façons de faire. Avant la fusion de 2014, un « club métier » existait et jouait ce rôle d'harmonisation des pratiques à l'échelle de l'organisme. Des AGL (assistantes de gestion locative) référentes étaient également nommées pour faire le lien entre le siège et les équipes de terrain.

« On avait ce qu'on appelait des clubs AGL. Je ne sais pas si elles t'en ont parlé les filles. Ça nous permettait d'harmoniser les pratiques, sauf que ça a été supprimé avec la fusion et je ne sais pas quand ça va être remis en place. Ça permettait de nous donner les différents... Quand même une ligne de fonctionnement à avoir. Après ce n'est pas parce que je te dis "*Tu vas fonctionner comme ça, que tu vas fonctionner comme ça ! Mais au moins, je te l'ai dit*" » (*Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015*).

Les pratiques observées sont diverses et s'accompagnent de virulentes critiques à l'encontre des stratégies de peuplement. La majorité des agents de l'OPH de Grandeville privilégie, en effet, la liberté des individus en matière résidentielle à la maîtrise du peuplement. Elles disent ne pas avoir à se mettre à la place des demandeurs : « *C'est à eux de décider de leurs choix de vie, ce n'est pas à nous. On a tous le droit de choisir là où on habite !* », explique ainsi Lily¹. « *Tout le monde a le droit à un appart* », confirme Christiane². Les catégorisations et les stéréotypes associés aux stratégies de peuplement sont les principales cibles de ces critiques. Si les chargées d'attribution reconnaissent qu'il y a souvent une part de vérité dans les discours tenus sur les clients, elles remettent aussi en cause leur degré de généralité. Il s'agit pour elles de ne pas « *cataloguer* » les personnes reçues. Elles déconstruisent les liens établis par d'autres entre l'appartenance à un groupe et la manière de se comporter. Pour Lily, l'agent n'a en effet aucun moyen d'anticiper les façons d'habiter des futurs locataires : « *Ce serait de la supposition totale [...] Je ne vois pas comment je peux profiler les gens* », affirme-t-elle. À partir de l'exemple des populations comoriennes, elle poursuit : « *Effectivement, je ne dis pas que les Comoriens n'hébergent pas. Certainement qu'il y en a quelques-uns qui hébergent, mais en faire une règle, moi je dis là c'est pousser le bouchon un peu trop loin, je ne suis pas*

¹ Entretien avec Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015.

² Entretien avec Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 19/01/2015.

d'accord parce que ça ne se vérifie pas systématiquement »¹. De son côté, Christiane prend l'exemple des bénéficiaires du RSA : d'après elle, la chargée d'attribution doit se cantonner au fait de proposer des logements, ce qui ne peut être conditionné à des jugements sur les modes de vie.

« Tu as des gens qui sont au RSA depuis dix ans, enfin peut-être pas dix ans, mais depuis des années. Il y a un moment tu te poses des questions aussi. Après nous, en tant que chargée d'attribution, on n'est pas là pour les juger. Ce n'est pas notre rôle de voir ce qu'il se passe dans sa vie. Enfin, tu vois y a un moment aussi, il y a des limites. C'est comme un mec qui a fait de la prison. C'est délicat. On a quand même un petit... Bon il y a des choses qu'on ne demande pas. Il faut rester dans le respect de la vie de la personne que tu reçois. Il y a des choses discrètes. Enfin, il y a des choses que je ne demanderais pas. Il y a des questions, ça ne me viendrait pas à l'idée de leur poser, il y a un minimum. Il y a des choses... Ce n'est pas à nous de nous occuper de ça. Chacun son rôle. Il y a des assistantes sociales, il y a des éducateurs... Nous, notre but, c'est de relouer notre logement, que la personne elle paie son loyer et qu'il n'y ait pas de troubles, si elle vit bien la résidence... [...] Les RSA, on peut les mettre partout. Rien ne te dit qu'ils vont mettre le souk plus que les autres. On n'est pas Pôle emploi. On n'est pas la CAF [*caisse d'allocations familiales*]. C'est limite discriminatoire cette façon de penser. On sait qu'il y a de l'abus, mais on n'est pas là pour juger. Il y a des limites dans les questions que l'on pose. On voit des gens très différents et il ne faut pas les cataloguer. C'est complètement con de penser que les bénéficiaires du RSA vont faire plus la fête par exemple ! Je sais que ça existe mais c'est con ! Il faut donner sa chance à tout le monde, rien est systématique » (Christiane, chargée d'attribution, agence A1, OPH de Grandeville, 19/01/2015).

Spontanément, les agents de Grandeville évoquent le risque de discrimination contenu dans les stratégies de peuplement et rejettent massivement l'idée de trier les populations sur la base de leur origine ethnique : « *Nous, on nous a demandé pour l'instant, aux dernières réunions de formation commune, de ne pas rentrer dans les critères de peuplement parce que la frontière entre le peuplement et la discrimination est assez mince* », explique Lily². Cette chargée d'attribution poursuit en mentionnant la condamnation de la société Logirep en 2015 et marque son profond désaccord avec de telles pratiques.

« Sur le critère ethnicité, on ne peut pas parce que c'est une forme de discrimination. Moi à mon niveau, je n'agis que sur le critère ressource. Je m'interdis totalement d'agir sur le critère ethnicité, ne serait-ce que par mes propres origines ! [*Lily est d'origine africaine*]. Si on venait à me refuser un logement à un endroit parce qu'on me dirait "Oh mais il y a trop d'Africains dans cette allée-là..."", Je dirais "Mais où on vit ?" "Laissez-moi choisir, dire si j'ai envie d'y aller ou si je n'ai pas envie d'y aller. Je ne sais pas si tu as vu, à Paris, il y avait eu à un moment donné... Je ne sais pas, j'avais lu dans les journaux, une famille qui avait porté plainte contre un organisme parce qu'on lui avait refusé un logement en leur disant qu'il y avait trop d'Africains³.

À Nanterre, oui.

Voilà ! Et ben moi, je partage le sentiment de cette famille de se voir refuser un logement parce qu'on leur dit qu'il y a déjà trop d'Africains. À eux de dire effectivement, j'y vais ou je n'y vais pas. Effectivement à eux, à ce moment-là, de ne pas prendre le logement [...] Si j'ai des problèmes sur la résidence, je ferais une recherche par rapport au critère

¹ Entretien avec Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015.

² Entretien avec Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015.

³ Référence à l'affaire de la Logirep mentionnée dans l'introduction générale de cette thèse.

socioprofessionnel mais jamais par le nom ! Je ne suis pas d'accord de rentrer dans les origines des gens » (Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015).

En revanche, Lily estime qu'il peut être utile de sélectionner les populations, sur la base de leur catégorie socioprofessionnelle pour ne pas concentrer les difficultés dans les mêmes quartiers et ne pas en faire des « *sortes de ghettos* ». En charge de l'unique secteur ZUS géré par l'agence A3, elle explique tenter d'y reloger de moins en moins d'accords collectifs, c'est-à-dire de populations très modestes. Avec le soutien de la direction, elle essaie de « *ventiler* » ces ménages et de privilégier des actifs, qui serviront de modèle d'identification positif et permettront de tirer « *vers le haut* » les habitants de la ZUS. Cet attachement au principe de mixité est limité par le fait qu'il ne s'accompagne pas d'une vacance assumée. Pour Lily, la priorité reste de louer ses logements, si possible en diversifiant les profils des ménages relogés. Elle indique au passage que les populations les plus modestes bénéficient de filières de relogement prioritaire spécifiques, qui réduisent l'allongement de leur temps d'attente. Le système d'attribution atténue, ce faisant, les effets des discriminations et des inégalités de traitement pour les plus pauvres. Ce qui n'est pas le cas pour les ménages d'origine étrangère : « *Le pauvre, je te dirais je ne suis pas le seul à le loger. Les accords co, c'est aussi une filière pour le pauvre. La préfecture, c'est une filière pour le pauvre... Donc ils ont plein d'autres ouvertures. Mais l'autre qu'on a discriminé parce qu'il est Comorien, il n'a pas une filière comorienne. Elle n'existe pas...* »¹. Pour Lily, il y a donc une différence fondamentale entre le fait de limiter l'accès des plus démunis au logement social et celui de bloquer les immigrés et les étrangers à l'entrée du parc. Notons que l'organisme a également travaillé en ce sens avec la mairie, ce qui apporte une certaine légitimité aux initiatives poursuivant le même objectif.

« Si tu mets des gens de même catégorie avec les mêmes problèmes au même endroit, tu vas... Ben ça va aboutir forcément à des problèmes. C'est pour ça que je te disais, les accords co, on nous a demandé de les ventiler plutôt sur des secteurs qui vivent bien pour qu'il y ait une certaine mixité qui se fasse, plutôt tirer vers le haut, plutôt que de se tirer vers le bas. Parce que si tu mets toutes les personnes qui ont les mêmes problèmes au même endroit, ben ils... Ils vont tous se tirer vers le bas. Et du coup, ces endroits-là, ils vont devenir des zones où personne n'aura forcément envie d'aller parce qu'il n'y aura que des gens à problèmes entre eux. Donc oui, il ne faut pas discriminer, mais oui, il faut également faire attention à ne pas créer des sortes de ghetto quoi [...] Quand on était sur les B* [*quartier ZUS*], effectivement il existait une politique, il y avait une convention entre la ville et le bailleur. Ça permettait en fait... Ils avaient vu que le quartier n'était pas du tout attractif, assez paupérisé, l'accord c'était du coup de mettre en priorité des gens qui travaillent sur le secteur pour relever un petit peu le secteur sans pour autant totalement exclure les gens qui ne travaillent pas puisqu'ils arrivaient de toute façon par le biais de [*noms de réservataires*]. Voilà. Du coup le critère utilisé essentiellement pour l'attribution c'était la catégorie socioprofessionnelle. Mais c'est uniquement à B* que j'avais vu que ça fonctionnait comme ça » (Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015).

¹ Entretien avec Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015.

Ces pratiques sont encouragées par les caractéristiques du contexte organisationnel : l'OPH de Grandeville est le seul bailleur étudié qui ne définit pas de règles de peuplement ou d'incitations à la prise en compte de cette dimension au guichet. La direction organise, dans le même temps, des formations sur le thème des discriminations (encadré 6.7) pour sensibiliser les gestionnaires sur la question.

« Je pense que c'est des choses [*les formations sur les discriminations*] qu'il faudrait faire régulièrement [*rires*] pour remettre les gens dedans. Parce que tu sais c'est comme quand tu conduis : tu regardes devant toi et puis, de temps en temps, tu commences à te dire "*oups*" parce qu'à force de conduire, tu veux regarder le paysage et puis finalement, tu loupes la route et pouf tu finis dans le décor. C'est facile de dérapier ! » (*Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015*).

Encadré 6.7. Lutter contre les discriminations : des formations à destination des agents

La médiatisation des premières affaires de discriminations dans l'accès au logement social (avec la publication du rapport du GELD en 2001¹ et les condamnations de l'office de Saint-Etienne en 2009 et de la société Logirep en 2014 et 2016), combinée à l'institutionnalisation de la politique de lutte contre les discriminations², ont joué un rôle important dans le développement des dispositifs de lutte contre les discriminations au sein des bailleurs sociaux. Ceux-ci élaborent de plus en plus d'outils pour objectiver les choix des candidats. Ils organisent des formations et des journées de sensibilisation sur la prévention des discriminations³. Des chercheurs et des cabinets de conseil comme Ernst & Young, FORS, le CSTB, l'AFPOLS ou Habitat et Territoires Conseils sont à cet égard sollicités. Si je n'ai pas pu assister à l'une d'elles au cours de mes enquêtes, je me suis en revanche procurée les documents qui ont servi de supports à ces journées. L'une d'elles, dispensée auprès des chargées d'attribution de l'OPH de Grandeville, s'est organisée autour de quatre séquences d'une demi-journée chacune : 1) Apports de connaissances théoriques : Qu'est-ce qu'une discrimination ? 2) Apports de connaissances pratiques : Quels sont les risques dans le logement social ? 3) Apports méthodologiques : Quelles sont les contraintes de l'organisation ? 4) Apports méthodologiques : Comment conduire le changement dans son activité ? Les scénarios pédagogiques associés à chaque séquence sont rapportés dans l'annexe 13 de la thèse.

Si le fait de ne pas élaborer de stratégies de peuplement n'est pas spécifique à l'OPH de Grandeville⁴, la manière dont les chargées d'attribution mettent à distance cette dimension semble plus inédite. Pour la majorité d'entre elles, en effet, agir sur la répartition spatiale des populations ne va pas de soi car cela entrave la liberté de choix des ménages. Plus encore, la prise en compte du critère ethno-racial est impensable pour elles. Mis en regard des discours tenus par les cadres et les cadres intermédiaires de l'office, ces éléments montrent comment l'institution façonne les pratiques et les représentations des professionnels de terrain. La sous-section suivante nuance toutefois le propos. Elle montre qu'en dépit de ce contexte très

¹ Considéré comme militant, ce rapport rédigé par Patrick Simon et Thomas Kirszbaum avait reçu un très mauvais accueil au sein de la Direction de la population et des migrations (DPM). Sur ce point, voir CHAPPE V.-A., « Le cadrage juridique, une ressource politique ? La création de la HALDE comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *op. cit.*

² CERRATO-DEBENEDETTI M.-C., *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, *op. cit.*

³ HALDE, *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*, *op. cit.*

⁴ C'est également le cas de l'ESH B, qui dispose de peu de marges de manœuvre dans le processus d'attribution.

défavorable, un petit groupe d'agents, très minoritaires, développe des stratégies de peuplement au guichet : la prise en compte du peuplement n'est pas seulement liée à des facteurs de type organisationnel, mais relève également de la culture professionnelle des agents.

b) La prise en compte du peuplement : une attitude minoritaire

« Certaines choses sont de l'ordre de pratiques individuelles et qui viennent de certains modes de fonctionnement, mais des modes de fonctionnements qui sont là depuis... qui sont ancrés. Qui sont là depuis tellement longtemps que les gens... En fait, ils ne voient plus le mal parce que ça fonctionne comme ça et on continue comme ça, ça fonctionne comme ça. Tu sais, il y a des gens qui ont des opinions qui sont propres à elles et qu'elles finissent par l'institutionnaliser. Tu as des gens, à force de dire certaines choses, elles finissent par s'ancrer dans un fonctionnement même si ce n'est pas ça » (Lily, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 02/03/2015).

Dans ce paragraphe, nous nous focalisons sur le binôme formé par Lucie et Karine, respectivement chargée d'attribution et gestionnaire locative et sociale (GLS) de l'agence A3. À rebours de leurs collègues, toutes deux se montrent vigilantes aux équilibres de peuplement. Bénéficiant d'une certaine ancienneté dans l'organisme, elles ont auparavant occupé le poste d'assistante de gestion locative (AGL). Elles s'occupaient à la fois des attributions de logement, des impayés de loyer et des premiers troubles de voisinage. Ces deux agents désapprouvent la spécialisation des métiers et pointent l'importance des conséquences du tri et de la sélection des candidatures. C'est pourquoi elles travaillent ensemble sur les dossiers : « *J'ai l'impression que la pression qu'on nous met, tout doucement ça fait glisser les métiers, chacun sa merde. Je ne peux pas travailler comme ça. On fait du travail d'équipe* », indique Lucie¹.

Les stratégies de peuplement déployées par les deux gestionnaires, les catégories et les stéréotypes qui les sous-tendent, recourent très largement ceux identifiés précédemment. Elles s'appuient sur les mêmes registres de justification, en termes de commercialisation et de gestion des immeubles. Pour Karine, par exemple, les interventions sur le peuplement visent avant tout à prévenir les départs des locataires et d'anticiper les troubles : « *On est avant tout des feignantes. Faire du peuplement, être vigilant aux attributions, c'est une manière d'éviter les refus, les troubles et in fine les mutations. C'est important pour la chargée d'attribution comme pour la GLS* »².

Issue d'une observation réalisée en commission d'attribution, la scène décrite ci-dessous montre comment la chargée d'attribution tente de préserver les secteurs calmes dont elle s'occupe en y relogant des « bons » candidats. Dans l'exemple suivant, elle accorde la priorité aux personnes âgées dans une résidence, attractive, qui en compte déjà une majorité. Lucie

¹ Entretien avec Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/02/2015.

² Journal de terrain n°17, discussion informelle avec Karine, GLS, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi.

cherche ainsi à maintenir le niveau de la résidence, autant qu'à éviter les plaintes de ses habitants. Si elle bénéficie du soutien de sa responsable, l'adjointe de territoire – « *C'est du bon sens pour que ça vive le mieux possible* », indique Ana en entretien¹ – elle se heurte néanmoins à l'opposition du représentant de la mairie, qui y voit un risque de « *ghettoisation* » du secteur.

Journal de terrain n°17, commission d'attribution de l'OPH de Grandeville, agence A3, mardi 10 février 2015, après-midi

C'est au tour de Lucie de présenter ses dossiers. Elle commence par présenter les caractéristiques de la résidence : « *Rue de l'A*, c'est une résidence très calme. On a des allées avec beaucoup de personnes âgées, donc on doit faire attention au peuplement. On doit être vigilant. J'ai plutôt privilégié des personnes âgées. Au final, les personnes que l'on a passées en commission, ce sont des personnes qui ne posent pas de problèmes de voisinage et qui avaient le profil pour la résidence. Quand on ne maîtrise pas les dossiers... Quand ça roule bien, on essaie de maintenir. Ce sont des logements avec des jardins, des balconnets. C'est vraiment très bien. Les personnes âgées, c'est assez calme* ». Les six profils positionnés correspondent en effet à des mutations de personnes âgées. Le représentant de la mairie de S* réagit d'abord discrètement – « *Il faut quand même éviter de faire des ghettos...* » – puis de façon plus insistante – « *Il serait intéressant à moyen terme d'éviter de faire une résidence sénior. On ne peut pas spécifier une résidence. Ce ne sont pas les locataires qui décident. On fait des résidences séniores et des résidences étudiantes par ailleurs* ». Lucie lui répond que les locataires de cette résidence sont des personnes très exigeantes qui se plaignent régulièrement, notamment à la mairie. « *Ce n'est pas un souci* », répond Arnaud. Sylvie, la directrice de la relation clients et de la qualité de service, qui anime la commission ne réagit pas. Nous examinons les dossiers suivants.

De la même façon, Lucie affirme ne pas reloger de femmes seules dans des quartiers réputés sensibles, en particulier lorsque le logement est situé en rez-de-chaussée. Ici, l'enjeu est moins d'anticiper les troubles de voisinage que de prévenir d'éventuelles agressions pour des populations qu'elles estiment vulnérables². L'agent se met ici à la place du demandeur, et non plus seulement du locataire HLM.

« *C'est une femme seule, ben je vais faire attention où je vais la foutre. Je vais faire attention. Tu vois, on parlait de R* la dernière fois [*résidence qui vit mal*]. D'avance, je vais faire gaffe à ne pas la mettre au rez de chaussée aux R*. C'est de la discrimination aussi parce que ça se trouve elle, elle, serait toute contente d'avoir un rez-de-chaussée à R*. Mais moi, je me dis... C'est que je vais plus facilement proposer à un mec seul qu'à une femme seule, sur un rez-de-chaussée. La preuve, c'est que j'ai passé trois T2 aux R*, je n'ai mis que des mecs... C'est des suppositions et c'est de la prévention. Moi, je n'en sais rien et je n'ai pas envie de savoir ce qu'il risque de se passer. Je préfère ne pas prendre de risque » (*Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/02/2015*).*

Des stéréotypes ethnicisés et racialisés sont également mobilisés. Comme sur les terrains précédents, des stratégies de peuplement visant à limiter le regroupement de populations d'origine étrangère (réelle ou supposée) sont conduites, toujours sous couvert de mixité. Les populations comoriennes et pakistanaises cristallisent leur attention. Ils sont tous deux construits comme des groupes problématiques du point de vue de leurs modes de vie, de leurs

¹ Entretien avec Ana, adjointe de territoire, agence A3, OPH de Grandeville, 03/03/2015.

² Cf. chapitre 5, section B, 2, c de la thèse.

façons d'habiter et des relations qu'ils nouent avec les autres communautés : ils hébergent et sont souvent en sur occupation ; ils sont « sales » et attirent les cafards ; « *ils font la cuisine à même le sol* » ; ils ne savent pas gérer leurs papiers (deuxième extrait). Leur couleur de peau les rend également plus visibles, ce qui contribue à renforcer l'image négative de ghetto accolée au quartier (premier extrait). Lucie opère, en outre, un glissement de la question ethno-raciale à la question religieuse. Dans sa conception, être musulman, fêter l'Aïd-el-kébir, porter la barbe et le voile intégral sont à l'origine de perturbations dans les immeubles : la concentration de ceux qu'elle nomme improprement « *les Frères musulmans* » (troisième extrait) fait problème dès lors qu'ils ont tendance à s'appropriier l'espace, à « *faire la loi* » et à placer le groupe majoritaire en position dominée.

« Il y a la mixité par les ressources, par la CSP [*catégorie socioprofessionnelle*], par la composition familiale, par l'âge, par l'origine ethnique et même par l'orientation sexuelle. Sur l'origine, j'ai le souvenir des Comoriens sur S*. Mais je vais être franche, moi les Comoriens, je n'aimais pas beaucoup. Pourquoi je dis ça ? Parce que les Comoriens ont des modes de vie qui posent des difficultés dans le collectif. Ils hébergent beaucoup et se retrouvent très vite très nombreux dans leur logement. Ils font venir la fille, la sœur, les oncles... On arrive très vite à dix dans le logement et moi, je dois aussi jouissance paisible à l'ensemble des autres locataires. Ensuite, ils sont noirs et ça, ça ne plairait pas à Lily [*chargée d'attribution d'origine africaine*], mais j'ai envie de dire qu'ils sont plus visibles. Ils se font davantage remarquer. J'en mets des Comoriens, mais il ne fallait pas qu'il y en ait trop » (*journal de terrain n°17, discussion informelle avec Karine, GLS, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi*).

« On évite de regrouper les communautés selon leurs modes de vie. Les Comoriens, c'est les cafards. Ils font la cuisine à même le sol, sur les paliers. Ils sont musulmans. Ils tuent le mouton dans la baignoire. Ce sont des personnes qui ont la culture de la campagne. J'en ai un qui s'était retrouvé coincé dans l'ascenseur avec deux moutons. Quand j'ai commencé, je ne comprenais pas pourquoi ils me refusaient les logements à cause des baignoires alors qu'ils n'avaient pas d'enfants en bas âge. Ben j'ai compris hein ! Les Pakistanais, pareil. Les femmes quand elles ont leurs règles, elles ne peuvent pas garder le sang chez elles, dont elles jettent par la fenêtre. Bon... Ah non, mais au début je me demandais où j'avais atterri. Ce sont des gens qui n'ont pas la culture des papiers. On avait beaucoup de mal à récupérer les pièces lors de l'instruction des dossiers. Certains étaient en France depuis trois ans et n'avaient jamais déclaré leurs impôts » (*journal de terrain n°17, discussion informelle avec Lucie, GLS, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi*).

« Moi, j'avais des Frères musulmans. Des mecs très barbus... Les femmes sont entièrement voilées. On ne voit que leurs yeux. Franchement, à un moment, on a travaillé pour dire stop. J'allais voir [*nom de l'ancien responsable d'agence*] et je lui disais, ce n'est pas possible, encore un barbu. Ça avait une incidence sur la vie du quartier. C'est eux qui faisaient la loi. Leurs femmes ne pouvaient pas ouvrir la porte du logement. Quand on avait des entreprises qui devaient passer, c'était problématique » (*journal de terrain n°17, discussion informelle avec Lucie, GLS, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi*).

Pour mettre en œuvre ces stratégies, les deux gestionnaires mettent à contribution les responsables d'immeuble des secteurs. Constatant une certaine inefficacité du « *ROD* » (outil informatique) pour trouver des candidats qui acceptent d'être relogés dans les cités HLM, elles ont fini par privilégier les mutations de personnes qui y vivent déjà. Or, ce sont les responsables

d'immeuble qui connaissent le mieux ces locataires : pour chaque allée, ils savent qui sont les fauteurs de troubles et les bons pères de famille. Le fait de mobiliser ainsi les responsables d'immeuble pour agir sur les équilibres de peuplement tout en relouant au plus vite les logements correspond à ce que Lucie appelle l'attribution par le réseau.

« On a fait un très gros travail de peuplement avec les responsables d'immeuble. Je m'appuyais sur eux parce que moi je ne connais pas toutes les cultures. Il y a des trucs, je n'en sais rien quoi. Tu vois des Tunisiens et des Marocains dans la même allée, il y avait moyen que ce soit l'horreur. Du coup, il y avait besoin d'être guidé. Mohamed, tu vois qui c'est Mohamed ?

Oui.

C'est un personnage hein... [*J'acquiesce*] Et c'est un commercial ce mec ! Il a le bagou et tout ! Et sur M* [*quartier ZUS*], comme on avait le renouvellement urbain, il fallait qu'on remplisse les logements et en fait je ne trouvais personne. Ils sont immondes ces logements. C'était trop moche, mais vraiment trop moche. Je n'arrivais pas. Le ROD, le fameux ROD ne marchait pas du tout, du tout, du tout. Mais alors pas du tout. Et en fait, c'était "*Mohamed, pour les trois derniers étages, je recherche des candidats salariés. Si c'est possible qu'ils soient hébergés, c'est encore mieux parce qu'ils rentrent automatiquement*". Et il me parlait des dossiers, je regardais le dossier, je constituais la demande, je me renseignais, il se renseignait aussi. Voilà. "*La famille ? Ben la famille, ça va, t'inquiète je vais gérer, tu peux la mettre dans cette allée, c'est bon, ça va aller*". Et il n'y avait pas de problèmes derrière. Il n'y avait pas de problèmes derrière... C'est le réseau » (*Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/02/2015*).

Minoritaires au sein de l'OPH de Grandeville, ces pratiques constituent d'après Lily des dérives individuelles (extrait d'entretien en exergue) : elles sont peu à peu devenues des routines c'est-à-dire des schémas d'action tenus pour acquis. Pour en rendre compte, Lucie se défend de toute forme de racisme et indique qu'elle s'est forgée cette doctrine par l'accumulation des expériences et le contact de ses collègues : « *Ça doit te paraître un peu stigmatisant et discriminatoire ce que je dis, mais franchement sur le terrain, c'est compliqué à gérer* »¹.

« Ben quand tu es sur le terrain, en fait, tu t'aperçois que tu penses différemment. Quand tu es dans tes bouquins, tu prends du recul et tu te dis "*Oh putain, il est raciste !*" Et en fait, quand tu es en pratique, que tu as été face à des situations, pas une fois, pas deux fois, mais dix fois, et ben à un moment donné, euh... Tu constates et tu intègres le fait que tu vas être vachement plus vigilante. Parce que moi j'ai vécu ça à V*, avec les Comoriens » (*Lucie, chargée d'attribution, agence A3, OPH de Grandeville, 03/02/2015*).

Le caractère récurrent de ces stratégies de peuplement, aux contenus sensiblement identiques invite à ne pas les réduire à de simples dérives. Leur repérage dans des contextes locaux très contrastés, *a priori* peu favorables à leur développement, montre de plus qu'elles ne sont pas entièrement liées à des facteurs organisationnels. Elles resurgissent au guichet sous la forme de routines, de comportements habituels et de conceptions conventionnelles. Au-delà de la logique organisationnelle, elles constituent un dénominateur commun pour bon nombre de professionnels Le peuplement constitue de ce point de vue un élément de leur culture

¹ Journal de terrain n°17, discussion informelle avec Karine, GLS, agence A3, OPH de Grandeville, 18/02/2015, après-midi.

professionnelle. Encouragées ou au contraire contrariées par des règles et des dispositifs institutionnels, ces stratégies développées au guichet sont les réponses apportées par les *street-level bureaucrats* face aux mêmes difficultés, risques et objectifs de gestion. Quelle que soit leur appartenance organisationnelle, ils partagent des expériences communes qui contribuent à façonner ces pratiques. L'homogénéisation des profils d'agents, liée au renouvellement des formations, aux métamorphoses du recrutement¹ et aux modalités de la socialisation professionnelle (formation sur le tas et mimétisme), participe certainement à la construction de ces réponses communes. Le fait que des agents aux parcours variés (jeunes recrues, générations intermédiaires, agents expérimentés), avec des conceptions du métier différentes (commercial, travailleur social, agent administratif), procèdent de la même manière pour trier et sélectionner les dossiers nuance cependant le rôle des trajectoires dans l'explication des pratiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

La production de régularités dans les pratiques d'attribution

Dans le prolongement du chapitre 4, le propos développé ici s'est focalisé sur les configurations dans lesquelles les politiques d'attribution sont faiblement institutionnalisées : aucune règle, procédure ou instrument de peuplement n'y oriente le choix des futurs locataires. La question du tri des dossiers et de la répartition spatiale des populations est donc laissée à la discrétion des *street-level bureaucrats*. Inscrits dans des contextes locaux et organisationnels contrastés, ceux-ci élaborent leurs propres critères de sélection. On pourrait dès lors s'attendre à observer une grande variété de pratiques au guichet, selon les agents et les organisations. Or, l'enquête menée à Grandeville et à Petiteville souligne d'importantes régularités au niveau des pratiques. Chez les trois bailleurs sociaux étudiés, des stratégies visant à disperser ou à concentrer les individus appartenant à des groupes spécifiques sont observées. Le contenu-même de ces stratégies diffère peu d'un cas à l'autre. Cela dit, elles ne se manifestent pas toujours avec la même intensité. Ainsi, bien que majoritaires au sein de l'ESH de Petiteville, elles demeurent très largement minoritaires au sein de l'OPH de Grandeville. De même, les chargées de gestion locative de l'agence B3 tiennent compte des enjeux de peuplement tandis que leurs collègues des agences B1 et B2 ne le font pas (ESH de Grandeville). Deux facteurs principaux ont été mis en évidence pour expliquer ces variations (figure 6.5).

Le premier est d'ordre institutionnel. Il renvoie aux règles et aux dispositifs qui encouragent, directement ou indirectement, la prise en compte du peuplement à l'échelle de l'organisation. La responsable d'agence de Miniville définit ainsi des consignes informelles de préservation des secteurs attractifs et de rééquilibrage des secteurs dégradés (avec dispersion

¹ Cf. chapitre 5, section A, 3 de la thèse.

des ménages d'origine étrangère) qui sont rigoureusement appliquées par la majorité des chargées de gestion locative. Cette attitude rigoriste est favorisée par la formation sur le tas et le rôle de la hiérarchie locale. De son côté, la direction de l'ESH de Petiteville ne détermine pas de règles de peuplement, mais incite ses conseillers commerciaux à développer des stratégies comparables, en les rendant responsables de leur secteur et en leur confiant des tâches de plus en plus diversifiées. L'élaboration d'une véritable jurisprudence locale au guichet a été mise en évidence, quelle que soit l'agence considérée (préservation des secteurs attractifs / mixité dans les quartiers intermédiaires / concentration des difficultés dans les secteurs les plus dégradés). L'OPH de Grandeville, enfin, se distingue des deux cas précédents par l'absence de consignes de peuplement et d'incitations à la prise en compte du peuplement. Les chargées d'attribution sont peu nombreuses à tenir compte de cet enjeu dans la sélection des dossiers. Les caractéristiques de l'environnement local jouent également un rôle dans l'explication de ces pratiques : le fait que le marché du logement soit détendu, que le patrimoine soit peu réservé et que les *street-level bureaucrats* disposent de marges de manœuvre importantes sont autant de paramètres qui influencent les modalités de catégorisation des clients et encouragent le développement de stratégies de peuplement au guichet.

Ces éléments ne sont toutefois pas suffisants pour expliquer pourquoi même minoritaires, des stratégies de peuplement émergent au guichet de l'OPH de Grandeville. Dans cet organisme, tous les paramètres y semblent en effet défavorables : le pouvoir discrétionnaire des agents est limité ; les logements y sont en moyenne beaucoup plus réservés qu'à Petiteville et à Miniville ; surtout, les cadres et les cadres intermédiaires portent un regard critique sur la mixité et le peuplement. Cet étonnement conduit à envisager un deuxième facteur lié non plus à la variable institutionnelle mais à la culture professionnelle des agents HLM. L'argument est le suivant : les *street-level bureaucrats* font l'expérience de difficultés et d'impératifs communs auxquels ils apportent des réponses similaires. Le peuplement est l'une d'elles. Il en existe d'autres, comme le fait de privilégier une approche centrée sur les objectifs de vacance ou de valoriser les choix résidentiels des demandeurs. Il s'incarne dans des comportements habituels, des routines et des conceptions conventionnelles, qui dépassent les frontières de l'organisation. Dans la réalité, ces deux facteurs sont indissociables et leurs effets se cumulent. En effet, lorsque l'institution incite les agents à prendre en compte les équilibres de peuplement, ils sont majoritaires à ériger le peuplement en impératif professionnel. En revanche, quand l'institution y est clairement hostile, les pratiques de peuplement deviennent minoritaires sans pour autant disparaître. Renforcés par des processus d'imitation entre collègues, la combinaison des logiques organisationnelles et de la culture professionnelle contribue à produire des régularités, au sein de l'organisation – entre agents et agences – et entre elles. Par le pouvoir qu'il confère aux organismes HLM dans le processus d'attribution, le contexte local module ces effets. Enfin,

si les trajectoires professionnelles contribuent à façonner le rapport au métier des *street-level bureaucrats*, leur influence sur les pratiques concrètes demeure limitée.

Figure 6.5. La construction des pratiques d’attribution en contexte faiblement institutionnalisé

Un cadre normatif incertain Des catégories d’action publiques floues et contradictoires (mixité sociale et droit au logement)			
Absence de règles formelles de peuplement			
ESH de Grandeville	ESH de Petiteville	OPH de Grandeville	Facteurs institutionnels
Des contextes locaux et organisationnels très contrastés			
<p><u>Agences de Grandeville</u> Pas de prise en compte du peuplement</p> <p>Zone tendue, taux de réservation élevé, personnalité du chef d’agence (défavorable aux stratégies de peuplement)</p>	<p><u>Agence de Miniville</u> Règles informelles de peuplement</p> <p>Zone détendue, taux de réservation peu élevé, personnalité du chef d’agence (favorable aux stratégies de peuplement)</p>	<p>Pas de règle informelle de peuplement, mais des incitations institutionnelles à la prise en compte du peuplement (polyvalence des tâches).</p> <p>Zone détendue, taux de réservation peu élevé, personnalité du chef d’agence (plutôt défavorable aux stratégies de peuplement)</p>	
Pas de pratiques de peuplement	Pratiques de peuplement majoritaires (Discriminations, inégalités de traitement)	Pratiques de peuplement <u>minoritaires</u>	
Jugements des agents HLM			
Expériences indirectes / Stéréotypes sociétaux	Expériences directes Interactions agent / client		Culture professionnelle
	<p>Agent</p> <p><i>Feeling</i> Conceptions du métier (dispositions sociales, trajectoires professionnelles, ancienneté) Rapports aux règles</p>	<p>Client</p> <p>Ressources Parcours résidentiel Comportements / apparences</p>	

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

À l'issue de la deuxième partie de la thèse, j'identifiais deux configurations principales, selon le degré d'institutionnalisation des politiques d'attribution, la présence ou l'absence de règles de peuplement constituant la pierre angulaire de cette distinction. Dans cette troisième partie, j'ai analysé la manière dont les agents de terrain trient et sélectionnent concrètement les candidats au logement. Il s'agissait de voir si les pratiques professionnelles variaient en fonction des lieux et des personnes ou si elles suivaient des schémas d'action réguliers et prévisibles. En examinant finement les façons de faire des *street-level bureaucrats* en contexte fortement institutionnalisé (chapitre 5), puis faiblement institutionnalisé (chapitre 6), j'ai pointé les limites des variations individuelles dans les pratiques bureaucratiques, nuanciant ainsi les explications proposées dans de nombreux travaux sur la *street-level bureaucracy*.

Dans le sillage de Pierre Rosanvallon qui pointe l'essoufflement des catégorisations administratives¹, V. Dubois insiste sur le flou des normes officielles et montre que les agents subalternes, désormais en position de décider des priorités d'allocation des aides sociales, agissent de façon différenciée en fonction de leur rapport à l'institution, de leurs dispositions personnelles et des situations dans lesquelles ils se trouvent. Ces différenciations provoqueraient une forme d'insécurité juridique au guichet². En matière d'attribution, j'observe de façon très comparable une valorisation des jugements de proximité et une responsabilisation des clients, incités à apporter la preuve de la légitimité de leur demande. Sur tous les terrains d'enquête, les agents HLM reçoivent les demandeurs. Ils les catégorisent à partir d'indices divers (le dossier CERFA, l'apparence physique, le ton, la gestuelle, le parcours résidentiel, la tenue des enfants, etc.) et mobilisent des stéréotypes associant des profils particuliers à des modes de vie spécifiques. Ils se livrent ainsi à une sociologie spontanée des publics, qui s'appuie sur un instinct affiné au fil du temps, au gré des expériences et de l'ancienneté. Les jugements formulés se structurent autour de figures de normalité récurrentes qui donnent à voir des groupes sociaux et ethno-raciaux auxquels sont associés des niveaux de risques plus ou moins élevés. Ce processus fait glisser le raisonnement de l'agent du cas particulier, centré sur l'individu, à une réflexion plus globale sur le groupe. Les régularités qui en découlent s'incarnent dans l'énoncé de stratégies de peuplement. Elles reposent sur des ressorts identiques, au sein d'un même organisme et d'un bailleur à l'autre – ESH et OPH confondus. Ce résultat est expliqué par trois facteurs principaux : les caractéristiques du contexte local dont dépend la portée du pouvoir discrétionnaire des organismes HLM et de leurs salariés, les contraintes institutionnelles et la

¹ ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État Providence*, *op. cit.*

² DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*, p. 93.

culture professionnelle des agents. Le premier paramètre concerne l'ensemble des territoires étudiés. Les deux suivants se manifestent différemment selon les configurations analysées.

Le chapitre 5 montre qu'en contexte fortement institutionnalisé les règles définies sont rarement contournées par les professionnels de terrain. La faiblesse des accommodements est liée à des facteurs institutionnels – des dispositifs (primes individuelles, encadrement intermédiaire, formation sur le tas) contribuent à mettre en conformité les pratiques des acteurs avec les attentes de l'institution en maintenant à l'état de dérogation leurs éventuels contournements – et dans une moindre mesure, à des éléments de la culture professionnelle – l'élaboration des règles de peuplement associe les *street-level bureaucrats* et repose sur des savoirs pratiques, ce qui renforce leur croyance dans la norme. Le chapitre 6 montre, ensuite, qu'en contexte faiblement institutionnalisé, des règles informelles construites localement, des formes spécifiques de division du travail et des dispositifs particuliers d'accueil du public encouragent la prise en compte des enjeux de peuplement au niveau du guichet. Ils favorisent l'émergence d'une jurisprudence locale fondée sur la qualification des ménages et la hiérarchisation des immeubles. Le peuplement peut également s'analyser comme une réponse apportée aux risques de l'attribution, en termes d'impayés et de troubles de voisinage. Confrontés aux mêmes difficultés, les agents définissent des normes et des pratiques communes indépendamment de l'environnement organisationnel dans lequel ils s'inscrivent. Érigé par certains comme un impératif professionnel, le peuplement constitue ainsi un aspect de leur culture professionnelle. Cette explication permet de penser les régularités constatées au-delà des frontières organisationnelles.

Deux remarques conclusives à propos de la notion de culture professionnelle. Premièrement, son emploi ne doit pas masquer les tensions et les débats qui traversent le groupe étudié. Quand elles ne sont pas encouragées par l'institution, les stratégies de peuplement sont beaucoup moins répandues et souffrent d'un déficit de légitimité. Des approches alternatives centrées sur le choix du demandeur et la commercialisation des logements lui sont alors préférées. Deuxièmement, les cultures professionnelles sont façonnées et consolidées par les systèmes de formation. Dans le cas des métiers du logement social, des dynamiques de professionnalisation sont constatées. L'ouverture de filières spécialisées, le renforcement de la formation continue et l'évolution des modalités de recrutement en rendent compte. Si les profils des agents sont en voie d'homogénéisation, ils restent toutefois suffisamment divers pour que coexistent au sein des organismes plusieurs générations, avec des rapports au métier clairement différenciés. L'enquête montre par ailleurs une relative déconnexion entre la trajectoire professionnelle, la conception du métier et les pratiques concrètes d'attribution. La culture professionnelle des gestionnaires HLM semble, en effet, moins liée à une formation initiale commune, caractérisée par l'incorporation de savoirs et de savoir-faire spécifiques qu'à une

confrontation quotidienne à des problèmes et des objectifs de gestion partagés. La formation sur le tas et l'apprentissage en doublon sont également les vecteurs de ces régularités. Parmi elles, les inégalités de traitement et les discriminations occupent une place singulière. L'examen des pratiques d'attribution éclaire de ce point de vue les conditions de leur reproduction.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Du guichet à l'organisation

En France, les professionnels du logement social construisent une offre complémentaire de celle disponible sur le marché afin de loger les ménages traditionnellement exclus du secteur privé et d'assurer une certaine maîtrise du peuplement des villes. En débutant cette recherche, j'ai voulu comprendre pourquoi des discriminations et des inégalités de traitement sont constatées de façon récurrente à l'entrée du parc social.

Centrée sur les acteurs chargés de mettre en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, cette thèse analyse de l'intérieur la façon dont les bailleurs sociaux et leurs partenaires institutionnels trient et sélectionnent les futurs locataires HLM. Si le rôle des institutions et de l'action publique a bien été montré en matière de discriminations¹ et d'inégalités de traitement, l'imbrication de ces différentes dimensions n'a cependant été que rarement questionnée : l'entrée par les discriminations ethno-raciales a conduit à évacuer la dimension socioéconomique des attributions, quand les recherches sur l'accès au logement des personnes défavorisées laissent de côté la question minoritaire. Peu de travaux se sont, en outre, intéressés aux professionnels du logement social, à leurs modes d'organisation et à leur fonctionnement concret. Fondés sur des comparaisons internationales ou focalisés sur des systèmes d'acteurs locaux, ils ont peu souvent intégré la question des pratiques professionnelles à l'analyse. Cette thèse vient combler ce vide. Elle cherche également à expliquer les régularités constatées au niveau des pratiques d'attribution et de leurs effets. En mettant l'accent sur les dynamiques d'individualisation et de territorialisation de l'action publique, les travaux sur les politiques sociales et les politiques urbaines ont principalement insisté sur la personnalisation du traitement bureaucratique, ses variations individuelles et locales. Dès lors, comment expliquer les similitudes identifiées entre des organismes et des territoires distincts ?

Pour résoudre *ce puzzle*, la thèse s'est appuyée sur une comparaison systématique de trois agglomérations françaises et de six organismes HLM, publics et privés. Les cas ont été choisis de manière à obtenir des configurations locales très contrastées, tant du point de vue sociodémographique que politique. La conduite d'enquêtes ethnographiques a permis d'être au plus près des agents de terrain, de saisir leurs pratiques, tout en diversifiant les points de vue recueillis. La prise en compte des différents niveaux de l'analyse sociologique (macro, méso, micro), combinée à l'étude historique de la politique du logement social, ont également permis

¹ Les discriminations ne sont pas « des accidents de parcours ou des manifestations plus ou moins isolées de racisme mais une réalité produite tous les jours par les institutions qui font l'action publique » (SALA PALA V., *Discriminations ethniques, op. cit.*, p. 252).

de retracer la genèse et les usages des catégories d'action publique qui encadrent la gestion des attributions. Cette méthodologie plurielle alliant observations directes, entretiens semi-directifs, analyses documentaires et analyses statistiques s'est révélée heuristique pour analyser les règles d'attribution, les instruments, les discours et les routines bureaucratiques. L'influence des trajectoires individuelles sur les pratiques professionnelles a également été interrogée.

Cette conclusion générale présente les résultats centraux de la recherche, rassemblés en deux ensembles : le premier porte sur les ambiguïtés de la régulation étatique et leurs effets (A) ; le deuxième concerne les déterminants des pratiques professionnelles des agents HLM (B). Les contributions théoriques et méthodologiques de la thèse à l'analyse des politiques publiques sont ensuite soulignées (C). Enfin, des axes de recherche prospectifs visant à prolonger ce travail sont proposés (D).

A - La régulation étatique, ses ambiguïtés et leurs effets

Cette thèse souligne en premier lieu l'ambiguïté des objectifs assignés à la politique d'attribution. Cette dernière tient à la plasticité des principes d'action qui l'orientent et aux cadrages nationaux qu'ils supportent. Elle s'est construite progressivement, au gré des gouvernements successifs et des compromis institutionnels passés. Elle laisse d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux et autorise l'émergence de critères d'attribution informels, et parfois illégaux. Depuis la fin des années 1980, tous les changements constatés en matière d'attribution relèvent du *layering* : ils sont progressifs, endogènes et ne remettent pas en cause les ambiguïtés initiales du cadre légal¹ (1). Si les acteurs étatiques disposent d'un pouvoir normatif assez faible, ils ne disparaissent pas pour autant de la régulation de l'accès au logement. En se focalisant sur la place et le rôle de l'État dans la gestion des attributions, la thèse met au jour des transformations structurelles dans les rapports entre centre et périphérie, et montre un renouvellement des modes de gouvernement dans le secteur (2).

1) Le flou des catégories d'action publique : permanence et conséquences

La déconstruction des catégories d'action publique éclaire, à un premier niveau, la manière dont la politique d'attribution produit des effets contraires au principe d'égalité et de droit au logement censé s'imposer à l'administration du logement (chapitre 1).

La notion de mixité sociale cristallise une double incertitude relative à son contenu (les populations doivent-elles être diversifiées d'un point de vue social par les ressources, ou d'un point de vue plus global par la composition familiale, la situation professionnelle, l'âge ou

¹ STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, op. cit.; MAHONEY J. et K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, op. cit.

l'appartenance ethno-raciale ? À partir de quel seuil peut-on considérer qu'un territoire est mixte ?) et à son échelle d'application (la mixité doit-elle être réalisée au niveau de la cage d'escalier, de l'immeuble, du quartier, de la commune ou de l'agglomération ?). D'après les nombreux travaux sur la mixité sociale et les discriminations¹, l'invocation de ce principe favorise l'ethnisation et la racialisation des attributions. Elle contribue ainsi à légitimer des pratiques discriminatoires et entrave l'effectivité du droit au logement. La thèse confirme ces résultats.

La multiplication des mesures, parfois sans cohérence entre elles, et le flou des réformes à mettre en œuvre ne sont pas propres au domaine du logement social. Ils s'enracinent dans des évolutions plus globales de l'action publique liées à la décentralisation, la territorialisation et l'individualisation² des politiques publiques, la valorisation de la proximité³ et la responsabilisation des agents administratifs. Pour Vincent Dubois, cette opacité des orientations officielles ne doit pas être interprétée comme un simple « défaut d'organisation »⁴ mais comme un symptôme de l'émergence d'un nouveau mode de gouvernement avec « sa part de cohérence et de logique »⁵, qui consiste à laisser aux échelons locaux et subalternes de l'administration le soin d'assumer les conséquences de leurs décisions pour n'en revendiquant que les aspects les plus valorisants. Énoncée comme une hypothèse, cette logique de gouvernement nommée ruse de la mise en œuvre⁶ est éprouvée dans le cadre des politiques sociales⁷, fiscales⁸, d'immigration⁹ ou d'emploi. Elle aurait pour conséquence de durcir les attitudes, les décisions et les programmes publics à l'égard des populations les plus stigmatisées – les pauvres, les étrangers et les immigrés. Le pouvoir discrétionnaire des agents de base orienterait, en effet, les politiques publiques en un sens plus répressif que ne le prévoient les textes. Le tournant rigoriste constaté dans de nombreux secteurs de politiques publiques ne serait pas dû à l'incapacité des dirigeants à suivre l'exécution de leurs décisions¹⁰ mais au fait que les pratiques administratives viendraient réaliser ce qui ne peut être officiellement prescrit. Le renforcement du pouvoir

¹ TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.* ; KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *op. cit.* ; TISSOT S., « Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *op. cit.* ; KIRSZBAUM T., « Un Janus aux deux visages », *op. cit.* ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques, op. cit.*

² CANTELLI F. et J.-L. GÉNARD, *Action publique et subjectivité, op. cit.*

³ WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*

⁴ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 276.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 275.

⁷ DUBOIS V., « Le paradoxe du contrôleur: Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *op. cit.*

⁸ SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt, op. cit.*

⁹ SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration, op. cit.*

¹⁰ PRESSMAN J.L. et A. WILDAVSKY, *Implementation, op. cit.*

discrétionnaire des *street-level bureaucrats* et le développement de la casuistique bureaucratique seraient les principaux rouages de ce nouveau mode de gouvernement¹.

La politique d'attribution des logements sociaux revêt en apparence tous les habits des politiques du guichet. Faiblement régulée par le droit, elle est aussi fortement décentralisée et soumise à des tendances similaires d'accroissement du rôle des relations de guichet (chapitres 5 et 6). Elle repose sur l'intervention de nombreux acteurs autonomes dont les pratiques professionnelles peuvent participer à l'exclusion, temporaire ou définitive, de groupes stigmatisés (populations démunies, ménages d'origine étrangère). Du fait de la légitimité qu'elle lui confère localement, le principe de mixité sociale peut être considéré comme une euphémisation de la mixité ethno-raciale, qui serait le véritable objectif poursuivi par les décideurs². En recourant au crédo de la mixité, les gouvernants favorisent le développement des discriminations tout en laissant aux professionnels de terrain le soin d'en assumer les conséquences³.

Les années 2000 ont été marquées par une redéfinition de la conception du logement social autour du droit au logement et par un recentrage de son action sur les populations les plus défavorisées⁴. Malgré les critiques qui lui sont adressées, l'impératif de mixité n'a pas été remplacé. Il continue d'imprégner les discours politiques et les mesures prises en matière de logement⁵. Les contradictions avec le droit au logement ne sont pas non plus levées. Ainsi, la loi ALUR de 2014 renforce les obligations d'information concernant les attributions⁶, mais laisse de côté les enjeux liés à la répartition spatiale des populations. Ceux-ci avaient pourtant occupé une place centrale lors des discussions qui ont précédé la rédaction du projet de loi⁷. L'ambiguïté est donc maintenue. Si l'on suit V. Dubois, elle est le résultat d'une hypocrisie des décideurs : d'un côté, ils invitent les professionnels du logement social à agir en faveur de la mixité⁸ ; de l'autre, ils défendent un modèle universaliste qui se prétend aveugle aux différences

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*, p. 285.

² Il ne peut être affiché tel quel du fait du cadrage universaliste des politiques françaises et de l'interdiction légale des statistiques ethniques.

³ Les condamnations récentes d'organismes HLM pour fichage ethnique et discrimination, et l'essor des actions de lutte contre les discriminations en leur sein, en sont des exemples.

⁴ WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, *op. cit.*

⁵ Cf. le projet de loi égalité et citoyenneté, adopté par le Parlement le 22 décembre 2016.

⁶ Ce qui se traduit notamment par la création d'une plateforme numérique visant à permettre à chaque demandeur de déposer sa candidature en ligne, de suivre l'évolution de son dossier, d'obtenir des renseignements sur le processus d'attribution et sur l'état du parc HLM dans la commune recherchée : <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/> Ces mesures s'inscrivent dans la continuité de la mise en place du numéro unique et du dossier de demande unique, dont le but était l'amélioration de la transparence et de l'égalité de traitement dans le traitement des demandes de logement social (SCHAEFFER J.-P., *Éléments sur la réforme des attributions de logements locatifs sociaux*, SGCIIV, 2013).

⁷ J'ai eu accès à la plateforme qui rassemblait l'ensemble des contributions et des documents ayant servi de supports à la concertation de la loi ALUR.

⁸ « *Et pourtant les stigmates sont toujours présents : la relégation périurbaine, les ghettos, ce que j'évoquais en 2005 déjà, un apartheid social, territorial et ethnique qui s'est imposé à notre pays, la misère sociale à laquelle*

ethno-raciales. Le détour historique opéré dans le premier chapitre de la thèse permet de nuancer cette explication.

Certes, les responsables politiques refusent de trancher entre le droit au logement et la mixité sociale : ils demeurent indécis quant aux ambiguïtés du cadre légal et ne transmettent aucune orientation claire aux acteurs chargés de la mise en œuvre. Cependant, ces tensions ne peuvent être envisagées en dehors des configurations institutionnelles qui caractérisent le secteur. La thèse souligne, en ce sens, le poids des affrontements entre différentes coalitions d'acteurs : dotées de ressources variées, elles font valoir des intérêts divergents. Les contradictions entre le droit au logement et la mixité sociale sont le résultat de ce clivage historique entre les associations de lutte contre le mal-logement, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, attachés à l'une ou l'autre de ces normes d'action¹. Les négociations initiales entre les acteurs ont créé des effets de dépendance au sentier, qui expliquent l'institutionnalisation simultanée de ces deux cadrages concurrents. Ils constituent aujourd'hui des systèmes de représentation dominants, naturalisés et difficiles à remettre en cause.

Ce processus a reposé sur une série de modifications graduelles prenant la forme d'un empilement de mesures se revendiquant tantôt du droit au logement tantôt la mixité sociale (chapitre 1). Des compromis ont été établis en fonction de la conjoncture politique (élections, alternances) et d'événements marquants (mobilisation des Enfants de Don Quichotte avant l'adoption de la loi sur le droit au logement opposable). Ils ont produit des effets de fermeture (*lock in*) à l'origine des contradictions de la politique actuelle.

« La formulation des normes d'action est [donc le fruit] de processus qui s'élaborent progressivement au cours d'interactions répétées, où chacun met son veto à certaines orientations et apporte sa propre contribution à d'autres [...] Il [est difficile] de repérer un groupe homogène d'acteurs qui aurait joué un rôle prééminent dans l'élaboration et l'adoption de ces mesures. À l'inverse, il est possible de repérer des influences multiples, qui sont autant de contributions à la complexité, à la polysémie, mais aussi à l'acceptabilité de ces mesures »². À cet égard, la thèse montre que la mixité, par sa plasticité, cristallise des interprétations multiples et fabrique des consensus contradictoires. Dès lors, l'ambiguïté de la politique d'attribution est moins le symptôme ou la conséquence d'une intention cachée des gouvernants que le résultat d'une stratégie politique visant à rassembler des acteurs variés aux intérêts divers. Compte tenu du poids des logiques institutionnelles passées et de la difficulté à prouver l'intentionnalité des décideurs, l'argument néo-institutionnaliste paraît le plus convaincant.

s'ajoutent les discriminations quotidiennes parce que l'on n'a pas le bon nom de famille, la bonne couleur de peau, ou bien parce que l'on est une femme » (discours de Manuel Valls, Premier ministre, mardi 20 janvier 2015, vœux à la presse).

¹ ZITTOUN P., *La politique du logement, 1981-1995*, *op. cit.*

² PALIER B. et Y. SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *op. cit.*

Paul Pierson a par ailleurs montré que les choix initiaux en matière de *design* institutionnel et de cadrage peuvent avoir des implications de long terme et formater la construction des nouvelles solutions. Il met en évidence des « effets de retour positifs » (*positive feedbacks effects*) sur la base de mécanisme essai / erreur et insiste sur la manière dont ils peuvent produire de la stabilité dans les régimes politiques¹. En matière d'attribution, on identifie davantage de *negative feedbacks effects*, la construction et la permanence des ambiguïtés favorisant la production de discriminations dans le logement social. Or ces effets négatifs ne produisent pas de changements majeurs : aucun correctif n'est appliqué ; les effets s'auto-renforcent dans le temps. Le changement n'est pas le résultat mécanique d'effets retours positifs ou négatifs, mais dépend de l'équilibre entre les deux² : si les discriminations et les inégalités de traitement sont des effets négatifs pour les bénéficiaires, le transfert de la responsabilité politique peut en revanche être analysé comme un effet positif de l'ambiguïté pour les gouvernants, qui ne les incite pas à redéfinir les orientations politiques. Les deux explications, en termes d'intérêt et d'institution, doivent donc être articulées : si « ruse de la mise en œuvre » il y a, elle n'intervient que dans un deuxième temps lorsque le coût du changement devient trop important. Cet exemple démontre l'intérêt du croisement entre une analyse par le bas de l'action publique et une approche néo-institutionnaliste du changement.

2) Les métamorphoses de la régulation étatique de l'accès au logement social

Ces premiers éléments mettent l'accent sur la faiblesse du pouvoir normatif de l'État et infirment la première hypothèse énoncée dans l'introduction générale de la thèse. Ils justifient le choix de déplacer la focale d'analyse du niveau macro au niveau méso sur les acteurs locaux placés en situation de devoir trancher techniquement ce qui n'a pas été tranché politiquement (chapitre 2). La genèse des catégories d'action publique, retracée dans le chapitre 1, permet de plus de préciser le rôle des acteurs étatiques dans la gestion des attributions. Trois périodes sont ainsi distinguées, qui renvoient chacune à un mode de régulation distinct de l'accès au logement social.

La première période s'échelonne de la fin des années 1950 à la fin des années 1970. Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, en effet, l'État a renforcé son action en matière de construction et de financement du logement social, mais est resté très en retrait sur le volet des attributions laissant aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales le soin de choisir leurs futurs locataires. Dans le contexte d'après-guerre, la mise en évidence de pratiques d'attribution défavorables aux plus démunis suscite de vives critiques de la part des autorités publiques : elle contribue à faire de cet enjeu un problème public et à le placer sur l'agenda politique.

¹ PIERSON P., « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *op. cit.*

² WEAVER K., « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *op. cit.*

L'adoption du décret de 1954 marque à cet égard une rupture dans l'histoire du logement social en France. Pour la première fois, l'État définit des critères de priorité : il instaure des plafonds de ressources et énonce des règles d'attribution. Cette tentative de centralisation de la politique d'attribution et de normalisation des pratiques se heurte toutefois à l'opposition des bailleurs sociaux qui parviennent à renégocier le cadre légal en leur faveur et à s'aménager de nouvelles marges de manœuvre. Les modifications apportées au texte de 1954 sont révélatrices de l'incapacité de l'État à imposer sa réforme¹.

Au début des années 1980, la décentralisation² précipite la fin de l'État jacobin : les gouvernements successifs renoncent à toute reprise en main de la gestion des attributions. Plus qu'une redistribution des ressources et des compétences, la décentralisation vient en réalité légitimer et entériner des pratiques locales anciennes jusqu'alors laissées à la discrétion des bailleurs et des élus. Le décret de 1986 annule ainsi toutes les dispositions relatives à la transparence du système d'attribution et au contrôle de l'activité des bailleurs. Il allège les contraintes qui pèsent sur les organismes et dotent les villes de leviers pour la maîtrise du peuplement. La territorialisation induit dans le même temps une reconfiguration des rapports de force et des jeux de pouvoir. Les systèmes locaux HLM sont marqués par une affirmation progressive des structures intercommunales et une marginalisation de l'État local dont les missions sont peu à peu recentrées sur la mise en œuvre du droit au logement et l'animation du partenariat local. Tout au long de la période, les pouvoirs publics se repositionnent sur des fonctions d'institutionnalisation de l'action collective³ entre les parties prenantes de la gouvernance. Ces évolutions s'accroissent au cours des années 2000 avec l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, organisé par la réforme de l'administration territoriale de l'État (2010) et la Révision générale des politiques publiques (2007-2012). Tout en s'amenuisant, les capacités d'intervention de l'État se sont également renouvelées.

Placés en situation de *policy-makers*, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales sont confrontés à des problématiques similaires : ils partagent les mêmes incertitudes et tentent d'y trouver des solutions communes. Pour cela, ils multiplient les échanges de savoirs, de pratiques et d'instruments. Ils s'inspirent de « modèles » étrangers⁴, organisent des visites de terrain et mobilisent des réseaux d'experts pour améliorer la transparence et l'efficacité de leur

¹ KAMOUN P., « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à "bon marché" », *op. cit.*, p. 17.

² Cf. la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; la loi du 26 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique territoriale. Les textes suivants approfondissent ce mouvement. Pour ne citer que les principaux : la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la loi Voynet de 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la loi Chevènement de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et l'Acte II de la décentralisation de 2003-2004.

³ DURAN P. et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *op. cit.*

⁴ C'est le cas de la « location choisie » inspirée du *Choice-Based Lettings* mis en œuvre aux Pays-Bas depuis la fin des années 1980 et importé au Royaume-Uni par le gouvernement travailliste au début des années 2000.

système. La médiatisation des affaires de discriminations a joué un rôle important dans l'intensification de ces échanges. Face aux acteurs locaux, l'État n'a cependant pas disparu de la régulation de l'accès au logement. Il ne se contente pas de définir un cadre juridique incertain : il intervient également par le repérage, l'identification et la promotion de pratiques jugées innovantes et exemplaires. La réforme du système d'attribution de 2014 (ALUR) en fournit un bon exemple.

Cette réforme a reposé sur une grande concertation nationale menée auprès des principaux acteurs de la politique. L'administration centrale et les services déconcentrés de l'État y étaient peu représentés par rapport aux acteurs locaux¹. Les réflexions des groupes de travail se sont appuyées sur des documents élaborés par les professionnels de terrain. Certains dispositifs locaux comme le *scoring* et la « location choisie » ont fait l'objet de présentations spécifiques. Le principe de leur expérimentation a été consacré dans le texte de loi final², encourageant ainsi leur diffusion et leur circulation au plan national. Ce processus valorise les démarches locales. Pour les acteurs locaux, en effet, il s'agit de gagner en visibilité et de bénéficier d'une plus grande implication dans les réseaux ministériels pour influencer sur les cadres nationaux. Cette logique est indissociable des stratégies de positionnement des villes dans la compétition interurbaine : des agglomérations comme Rennes, Lyon et Paris se sont affirmées comme des *leaders* en matière d'attribution. L'influence de l'État s'exerce ici de manière indirecte : il joue un rôle d'*uploader* en sélectionnant, capitalisant et diffusant des pratiques locales suivant un modèle de « circulation croisée »³. Ces observations montrent que les acteurs étatiques ne se sont pas retirés de la gestion des attributions dans laquelle ils étaient déjà peu impliqués, mais ont renouvelé leurs modalités d'intervention en orientant à distance les pratiques d'attribution. Comme le souligne Renaud Epstein, ces transformations participent à une normalisation et une homogénéisation des politiques locales⁴.

¹ Cf. la liste des participants de la concertation nationale dans l'annexe 11 de la thèse.

² Cette possibilité a été introduite dans la loi par le biais d'un amendement présenté par Audrey Linkenheld, députée du Nord, rapporteure pour la commission des affaires économiques, et soutenue par un ensemble de bailleurs sociaux, d'élus et de représentants de la Fondation Abbé Pierre (amendement n°CE1085 (Rect) présenté par Mme Linkenheld, rapporteure, commission des affaires économiques, 23 juillet 2013 (accepté)).

³ BÉAL V., R. EPSTEIN, et G. PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *op. cit.*, p. 122.

⁴ « La logique de mise en œuvre des politiques nationales a été remplacée par une logique de mise en synergie locale, puis de mise en conformité des politiques locales avec les priorités nationales » (EPSTEIN R., *La rénovation urbaine*, *op. cit.*, p. 257-224. La thèse contribue au débat qui traverse la sociologie de l'action publique entre ceux qui observent un renforcement des échelons locaux (LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *op. cit.* ; PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 4, p. 619-651 ; PINSON G. et H. REIGNER, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », A.-C. DOUILLET, A. FAURE, C. HALPERN et J.-P. LERESCHE (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 163-177 ; DUPUY C. et J. POLLARD, « A Dethroned King? The Limits of State Infrastructural Power in France », *Public Administration*, 2014, vol. 92, n° 2, p. 359-374. et ceux qui constatent des dynamiques de recentralisation de l'action publique dans des secteurs comme la politique de la ville ou l'enseignement supérieur (AUST J. et C.

B - Du pouvoir discrétionnaire aux pratiques professionnelles

L'étude de la fabrique des règles du jeu et de leurs usages précise ensuite les conditions de production du pouvoir discrétionnaire des professionnels du logement social (bailleurs sociaux et agents HLM) (1). Elle éclaire les déterminants des comportements au guichet et les modalités de catégorisation des clients (2). Il ressort de l'analyse que l'attribution des logements sociaux n'est discrétionnaire et discriminatoire que dans certaines configurations spécifiques, qui dépendent du poids des acteurs impliqués dans la chaîne d'attribution, de l'état du parc HLM et des pratiques des *street-level bureaucrats*.

1) Les contours de la discrétion : un enjeu de pouvoir

Cette thèse montre comment se construit et s'exerce le pouvoir discrétionnaire des acteurs du logement social. Située au niveau de l'organisation, elle met d'abord l'accent sur deux mécanismes principaux dans la production des marges de manœuvre des bailleurs sociaux : l'absence d'engagements économiques d'une part, le faible pilotage politique des questions d'habitat d'autre part (chapitre 2). Ceux-ci permettent d'identifier trois types de régulation en fonction des contextes locaux et de la manière dont se structurent les relations entre les différents acteurs de la mise en œuvre. Le premier type de régulation est gestionnaire. Il correspond aux situations dans lesquelles le patrimoine social est faiblement réservé et les élus locaux peu interventionnistes. Dans ce cas, les organismes HLM bénéficient d'un important pouvoir discrétionnaire. Le deuxième type de régulation de l'accès au logement est économique : il renvoie aux configurations dans lesquelles le patrimoine social est fortement réservé. Les collecteurs d'Action Logement détiennent le pouvoir effectif d'attribution, ce qui limite d'autant les marges de manœuvre des bailleurs sociaux. Le troisième type de régulation est politique : il correspond aux situations dans lesquelles les collectivités territoriales occupent une position centrale dans le processus d'attribution. Les bailleurs étudiés dans cette thèse sont soumis aux mêmes contraintes mais de façon différenciée. Ainsi, leur pouvoir discrétionnaire est important à Petiteville, beaucoup plus faible à Grandeville et Miville, diminué respectivement par leurs engagements financiers et par l'implication de la collectivité.

Au niveau du guichet, la thèse montre ensuite comment se construit l'espace d'autonomie des *street-level bureaucrats* au sein des organisations. Elle pointe l'influence de deux paramètres. Le premier est lié au contexte local dans lequel se déploie le travail d'attribution. Deux situations sont distinguées. La première renvoie à l'attribution subie : les agents HLM disposent de marges de manœuvre limitées car le pouvoir d'attribution est confié aux

CRESPY, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *op. cit.* ; EPSTEIN R., « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015, vol. 65, n° 2, p. 457-482).

partenaires institutionnels du bailleur (régulation économique ou politique). Cette situation est observée dans les secteurs tendus, caractérisés par un patrimoine très attractif et réservé (Grandeville, Miville). Les candidatures y affluent. Les rythmes de travail sont soutenus. Les logements sont proposés en priorité aux candidats des réservataires, dans le cadre d'engagements ou d'accords collectifs. L'attribution des logements prend alors une forme très administrative : il s'agit de constituer et d'instruire des dossiers. Par contraste, les attributions libres concernent un patrimoine peu attractif, souvent ancien et faiblement réservé. Les agents de terrain disposent alors de marges de manœuvre importantes dans le tri et la sélection des futurs locataires (Petiteville). Notons que les effets du contexte local peuvent expliquer des différences de fonctionnement au sein d'un même organisme, lorsque son patrimoine est étendu et implanté dans des zones aux caractéristiques très contrastées (ESH de Grandeville).

L'espace d'autonomie des *street-level bureaucrats* peut également être limité par un ensemble de règles définies au niveau de l'organisation : c'est le deuxième paramètre identifié dans la thèse. Plusieurs degrés d'institutionnalisation des politiques d'attribution ont été mis au jour : si certains bailleurs sociaux formalisent leurs stratégies de peuplement dans des règles et des instruments qui organisent la distribution spatiale des populations (chapitre 3), d'autres s'y refusent. Ils élaborent des procédures d'attribution qui portent moins sur les finalités du travail que sur les opérations techniques à réaliser pour le mettre en œuvre (chapitre 4). Ils laissent ainsi aux agents de terrain la liberté d'apprécier les dossiers à partir de leurs propres critères. Dans ces configurations, des consignes informelles de peuplement, construites par les responsables d'agence et transmises oralement aux agents, peuvent toutefois émerger au guichet. Les cadres intermédiaires jouent alors un rôle central dans la fabrique des politiques publiques, qui invite à systématiser la prise en compte de ces acteurs dans l'analyse. Focalisées sur les agents de base ou les dirigeants d'organismes, peu de travaux se sont en effet intéressés aux professionnels des échelons intermédiaires¹.

2) Les pratiques de peuplement : culture professionnelle et contraintes institutionnelles

Cette thèse analyse ensuite les pratiques professionnelles des agents HLM : elle explicite leurs déterminants et propose des explications à leurs régularités. De façon générale, elle pointe le caractère central de la notion de peuplement dans les règles, les pratiques et les discours des professionnels. Cet impératif n'est pas nouveau², mais il s'enracine dans les évolutions récentes

¹ PAGE E.C. et B. JENKINS, *Policy Bureaucracy*, *op. cit.* ; BARRIER J., J.-M. PILLON, et O. QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *op. cit.*

² BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, *op. cit.* ; SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, *op. cit.* ; BELMESSOUS F., « Du "seuil de tolérance" à la "mixité sociale" », *op. cit.*

de la régulation politique où les risques sociaux occupent une place centrale¹ : d'une gestion des stocks à une gestion des flux², la politique d'attribution des logements sociaux vise désormais une gestion des risques³. La dégradation des bâtiments, la fragilisation des locataires, la stigmatisation des grands ensembles et la baisse globale des aides publiques, au cours des années 1980, ont en effet suscité des difficultés de plusieurs ordres pour les organismes HLM – économiques, gestionnaires, d'image et de réputation. Les stratégies de peuplement sont érigées en solutions pour freiner la montée des risques locatifs (augmentation des taux de vacance, des impayés de loyers et des troubles de voisinage). Louée pour ses vertus en termes de cohésion sociale et d'intégration, la mixité sociale doit également permettre de prévenir les impayés de loyer, d'anticiper les troubles de voisinage et de limiter les dégradations dans les quartiers d'habitat social. Elle est associée à une rhétorique sur les équilibres résidentiels : faire du peuplement, c'est rééquilibrer l'occupation des immeubles, ne pas dépasser certains seuils⁴, préserver ou sacrifier des adresses.

Contrairement aux collecteurs d'Action Logement dont les préoccupations sont avant tout économiques et financières, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales élaborent des règles de peuplement (chapitre 3). Ces règles sont territorialisées – elles ciblent quelques adresses, en fonction de l'état du patrimoine – et portent sur des groupes spécifiques, jugés à risque – les bénéficiaires des minima sociaux et les personnes d'origine étrangère, par exemple. Les registres de justification qui accompagnent la mise en place de ces règles varient selon l'identité des acteurs qui en ont l'initiative : les organismes HLM recourent à des arguments gestionnaires et commerciaux quand les élus locaux et les fonctionnaires municipaux mobilisent des arguments politiques centrés sur l'intégration des populations. Le sens du placement réalisé diffère également en fonction de leur rationalité. Selon les catégories ciblées (sociale, familiale, de genre et ethno-raciale) et les objectifs visés (dispersion / concentration), quatre systèmes de tri sont identifiés. Ils produisent respectivement de la mixité sociale, de la mixité ethno-raciale, de la ségrégation sociale et de la ségrégation ethno-raciale. L'échelle de référence demeure la cage d'escalier. Ces diverses stratégies de peuplement cristallisent des théories particulières du monde social : diversifier pour intégrer, ou regrouper pour apaiser. Elles sont supportées par des instruments d'action publique qui, au-delà de leur visée sur le peuplement, poursuivent également des finalités managériales d'encadrement, de formation et d'intégration des nouveaux agents HLM. La thèse montre ainsi que les stratégies de peuplement servent autant à agir sur les équilibres résidentiels qu'à encadrer l'activité des professionnels :

¹ BONOLI G., « The Politics of the New Social Risks: Providing Covergae Against New Social Risks in Mature Welfare States », *op. cit.*; BORRAZ O., *Les politiques du risque*, *op. cit.*

² DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, « Attribution des logements et gestion territoriale des différences », *op. cit.*

³ SIMON P., « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" », *op. cit.*

⁴ DE RUDDER V., « La tolérance s'arrête au seuil », *op. cit.*

les instruments de peuplement régulent l'accès au logement social comme le fonctionnement interne des organisations.

Ces dispositifs n'épuisent pas le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* (chapitre 5). Le contact avec le public est encouragé par les organismes qui systématisent les face-à-face avec les clients et valorisent les compétences relationnelles des agents. Les jugements formulés au guichet peuvent influencer sur les tris opérés et les décisions des commissions d'attribution. Ils sont construits à partir d'indices divers – administratifs (examen des documents obligatoires), comportementaux (manière de se tenir) et discursifs (manière de parler, cohérence du récit) – dans le but d'anticiper les comportements et de prévenir les risques. Ils font émerger des catégories pratiques qui se structurent autour de deux dimensions – les ressources et les comportements – et de quatre figures de clients – le fauteur de trouble, le bon père de famille, le mauvais payeur et le bon payeur. Ces dernières tracent les frontières qui séparent les « bons » candidats des « mauvais » candidats. Les opérations de qualification dont résultent ces catégories prennent appui sur de nombreux stéréotypes qui associent groupes sociaux, modes de vie et façons d'habiter. Les raisonnements qui les sous-tendent sont issus de l'expérience des agents : ils reposent sur des situations concrètes rencontrées au guichet, des anecdotes rapportées par des collègues ou des récits tenus par les locataires ; ils peuvent aussi renvoyer à des croyances plus largement diffusées dans la société et véhiculées par les médias. Ces jugements sont renforcés par l'ancienneté dans le service et produisent des routines. Ils orientent les pratiques professionnelles, mais pas de façon déconnectée de la structure institutionnelle : ils nourrissent des stratégies de peuplement distinctes, qui recourent en réalité très largement celles énoncées par les équipes de direction.

Les catégories institutionnelles sont visées par de nombreuses critiques de la part des agents de terrain, qui peuvent déboucher sur des contournements au guichet : elles sont renégociées et nuancées dans la pratique. Cela dit, un ensemble de mécanismes contribue à maintenir ces accommodements sous une forme dérogatoire¹, en produisant de l'acceptabilité chez les *street-level bureaucrats*. Si les agents entretiennent des rapports différenciés au métier, en fonction de leurs propriétés sociales, de leurs trajectoires professionnelles et de leur ancienneté dans le service, leurs façons de faire demeurent façonnées par de nombreux dispositifs institutionnels. Les primes individuelles de performance, la formation sur le tas, l'apprentissage en doublure et le rôle des cadres intermédiaires constituent autant de verrous qui mettent en conformité les pratiques des salariés avec les attentes des institutions ; les débordements des agents sont anticipés et organisés par la hiérarchie. Finalement, la présence de règles de peuplement n'altère pas les capacités d'action des *street-level bureaucrats*, mais les placent dans un cadre relativement contraignant qui oriente leurs comportements au guichet.

¹ BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit.

Si les agents peuvent se montrer sévères à l'égard des règles qu'ils doivent appliquer, ils les contournent rarement. Conflits et résistances ne vont donc pas toujours de pair. Ces dispositifs rendent par ailleurs prévisibles l'issue des processus d'attribution. Le traitement des dossiers n'a rien d'aléatoire, mais répond à une forme de jurisprudence locale, certains critères s'imposant à d'autres de façon systématique.

La tendance des agents à se conformer aux attentes de l'institution éclairée, de plus, les conditions de production et de reproduction des discriminations. Lorsque les règles sont explicitement discriminatoires, le rigorisme des *street-level bureaucrats*, construit et encouragé par l'organisation, ne permet pas d'en freiner le développement. Il faut aussi souligner que les consignes élaborées par les dirigeants d'organisme s'appuient souvent sur les expériences des agents de terrain, ce qui permet de comprendre la force de leurs croyances dans les normes définies. La mixité sociale, enfin, apporte une certaine légitimité à ces pratiques quand bien même elles reposent sur des considérations illégales. Elle renforce leur acceptabilité (*logic of appropriateness*¹) en même temps qu'elle fragilise la concrétisation du droit au logement.

Les politiques d'attribution sont plus ou moins institutionnalisées. Autrement dit, tous les organismes n'élaborent pas de règles de peuplement. Le chapitre 4 de la thèse s'est ainsi attaché à expliciter les raisons pour lesquelles certains bailleurs ne définissent pas de règles de peuplement. Au-delà du contexte local qui peut restreindre leurs marges de manœuvre, deux facteurs liés au cadrage de la politique d'attribution ont été mis en évidence. D'un côté, les bailleurs privilégient les enjeux économiques et financiers de l'attribution à son objectif de maîtrise du peuplement : la priorité accordée à la lutte contre la vacance et à la réduction des impayés évacue la question du peuplement (ESH de Petiteville). De l'autre, les dirigeants d'organisme développent des points de vue critiques sur les politiques de peuplement : ils s'appuient sur les sciences sociales pour déconstruire le principe de mixité et les bénéfices qui lui sont traditionnellement associés. Des approches alternatives, centrées sur le choix du demandeur et la commercialisation des logements, lui sont alors préférées (OPH de Grandeville).

En l'absence de règles formelles, les enjeux de peuplement peuvent toujours réapparaître au guichet sous la forme de consignes informelles ou de stratégies bricolées. Le peuplement informel, d'une part, est favorisé par des éléments relatifs au contexte local, aux conditions de travail des agents et à la personnalité des responsables d'agence. Il fait l'objet d'usages très localisés et repose sur des logiques de tri identiques à celles déjà mises en évidence. Ces règles informelles sont peu contournées (chapitre 6). La division du travail, les objectifs de performance et les modalités de transmission du savoir peuvent également favoriser la prise en

¹ MARCH J.G. et J.P. OLSEN, « The Logic of Appropriateness », *op. cit.*

compte du peuplement par les agents de terrain. Le recours à la polyvalence pour responsabiliser les *street-level bureaucrats* a notamment pour effet de les confronter directement aux conséquences de leurs actions, ce qui les encourage à anticiper les risques d'impayés et de troubles. Les réorganisations managériales constatées chez la majorité des organismes se sont donc accompagnées de la mise en place d'incitations à la prise en compte du peuplement : d'un côté, elles laissent davantage de marges de manœuvre aux agents en leur confiant la responsabilité de la gestion de leur secteur ; de l'autre, elles instaurent des dispositifs qui orientent à distance les pratiques des agents et favorisent le développement de stratégies de peuplement (chapitre 5).

Finalement, ce sont bien des régularités que donne à voir cette thèse, entre des organisations et des territoires aux caractéristiques très contrastées. Sans gommer ou lisser leurs différences, l'étude montre que les stratégies de peuplement développées et leurs contenus partagent de nombreuses similitudes. Les écarts constatés tiennent principalement à l'intensité avec laquelle elles se manifestent : les stratégies de peuplement sont parfois appliquées à l'intégralité du parc social (Petiteville), parfois focalisées sur des quartiers et adresses d'une agence particulière (Grandeville). Deux explications sont proposées pour en rendre compte : la première met l'accent sur les facteurs institutionnels de l'attribution ; la deuxième renvoie à la culture professionnelle des agents HLM. Dans cette thèse, la notion de culture professionnelle désigne des expériences qui échappent à la logique de l'organisation et qui contribuent à façonner une certaine perception du monde. Elle s'incarne dans des comportements habituels, des routines bureaucratiques, des conceptions conventionnelles. Elle met l'accent sur ce qui est commun et partagé par tous les acteurs. Dans le cas étudié, c'est la confrontation aux mêmes difficultés, aux mêmes incertitudes et aux mêmes risques qui fait émerger des solutions communes. Parmi elles, les stratégies de peuplement occupent une place centrale. Cette explication permet de comprendre pourquoi des stratégies de peuplement sont développées sans être imposées, ni même encouragées d'aucune sorte (OPH de Grandeville). Leur diffusion est par ailleurs favorisée par la professionnalisation du métier et l'imitation entre collègues qui caractérise la formation sur le tas. En ce sens, les régularités constatées au niveau des effets des politiques d'attribution renvoient à la fois à des mécanismes d'isomorphisme mimétique – en contexte d'incertitude, les acteurs élaborent des réponses standardisées communes qu'ils copient – à des mécanismes d'isomorphisme normatif – les professionnels de terrain partagent des formations et des cadres cognitifs – et à des mécanismes d'isomorphisme coercitif – les organisations imposent leurs règles aux *street-level bureaucrats*¹.

Les contraintes institutionnelles et la culture professionnelle ne sont pas des facteurs exclusifs l'un de l'autre : leurs effets peuvent se combiner dans l'explication des pratiques.

¹ POWELL W. et P.J. DiMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, op. cit.

Ainsi, lorsque l'institution incite les agents à prendre en compte les équilibres de peuplement, les gestionnaires HLM sont également plus nombreux à ériger le peuplement comme un impératif professionnel. Inversement, quand l'institution y est hostile, les pratiques de peuplement deviennent minoritaires, sans disparaître pour autant. Par le pouvoir qu'il confère aux organismes HLM et à leurs salariés, le contexte local module ces effets (chapitre 6).

C - Les apports de la thèse à l'analyse des politiques publiques

Cette thèse présente plusieurs contributions à la sociologie de l'action publique. Elle enrichit les résultats des travaux sur les attributions de logements. Elle pondère les explications proposées par la sociologie du guichet pour rendre compte des pratiques professionnelles et souligne l'intérêt d'une ethnographie comparée pour analyser la mise en œuvre des politiques publiques.

La thèse rappelle, tout d'abord, la centralité de la notion de peuplement dans les politiques d'attribution. Elle met en regard le développement des stratégies de peuplement avec celui des politiques de gestion du risque. Elle pointe que la maîtrise du peuplement n'est pas la préoccupation des seuls organismes HLM et élus locaux, mais résulte aussi de l'intervention d'acteurs extérieurs à la chaîne du logement social, comme les professionnels de l'enseignement, les parents d'élève, les locataires et les riverains du parc privé. La thèse insiste ce faisant sur la diversité des acteurs qui contribuent à la fabrique des politiques d'attribution. Les recherches existantes sur le logement social mettent ensuite l'accent sur l'importance des variations entre systèmes d'acteurs locaux. Elles les expliquent par une « logique de site » et par une « logique de statut »¹. L'étude nuance légèrement le premier effet puisqu'elle montre que si les politiques d'attribution varient en fonction du lieu d'implantation du patrimoine, elles restent en revanche identiques d'une agglomération à l'autre, en fonction de l'état du patrimoine social et de la manière dont ses segments sont qualifiés par le bailleur. La thèse confirme, de plus, l'intuition d'un amoindrissement de la portée explicative du clivage public / privé². La comparaison systématique entre offices publics HLM et entreprises sociales pour l'habitat ne montre pas de différence structurelle entre les deux types d'organisme. Elles soulignent au contraire des dynamiques de convergence. Plusieurs facteurs y participent : le changement de statut des OPH (désormais de droit privé) ; l'introduction de nouveaux indicateurs de performance et d'évaluation ; la refonte de la division du travail vers une plus grande polyvalence des tâches ; la territorialisation des organisations ; l'apparition de nouvelles

¹ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, op. cit.

² SALA PALA V., *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 133.

formations spécialisées dans la gestion locative ; l'homogénéisation des modalités de recrutement et des profils d'agents.

La thèse présente deux contributions supplémentaires aux travaux sur la *street-level bureaucracy*. D'abord, elle hiérarchise les facteurs explicatifs des comportements au guichet. Prenant au sérieux les pistes d'analyse proposées par la littérature, elle examine successivement l'influence des institutions, des situations et des dispositions sur les pratiques professionnelles des agents, sans présupposer de la primauté d'un facteur sur l'autre. Cette approche permet de souligner l'importance des contraintes locales et institutionnelles dans la fabrique de l'action publique. Elle montre comment les tensions sur le marché du logement, les engagements du bailleur et l'implication des élus façonnent le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain. Elle pointe la manière dont les règles, les procédures, les instruments et les logiques de formation orientent ensuite leurs pratiques. Dans le même temps, la thèse nuance le poids des trajectoires individuelles et des propriétés sociales : si l'appartenance générationnelle et l'ancienneté dans le service jouent bien un rôle sur la manière dont les gestionnaires conçoivent leur activité – en termes de travail social, de travail administratif ou d'activité commerciale – elles sont en revanche moins déterminantes pour comprendre leurs pratiques, celles-ci étant avant tout expliquées par les règles et les dispositifs institutionnels. Les interactions avec les clients peuvent moduler les décisions d'attribution, mais les aménagements réalisés se font à la marge. L'organisation constitue à cet égard un filtre puissant, qui relativise le poids des facteurs situationnel et dispositionnel.

La comparaison de plusieurs configurations interinstitutionnelles et de plusieurs niveaux d'analyse permet de prendre de la hauteur vis-à-vis du guichet, de replacer l'action du *street-level bureaucrat* dans un contexte plus large, et de saisir des régularités contre-intuitives dans la mise en œuvre de la politique d'attribution (discriminations, inégalités). Si l'identité des acteurs impliqués et les registres de justification mobilisés changent suivant les contextes urbains, les contenus des règles restent très similaires : ils portent invariablement sur la gestion et la répartition spatiale des populations à risques. Ce faisant, le traitement des dossiers n'est pas aléatoire, il répond à une jurisprudence locale. Il n'existe donc pas de contradiction entre l'idée d'un « gouvernement individualisé des conduites »¹ et le constat de régularités au niveau des *outcomes* de la politique. En analysant conjointement les processus d'action publique, leurs effets (inégalités, discriminations, ségrégation) et leurs dynamiques (régularités), la thèse souligne l'influence des paramètres locaux et des contraintes institutionnelles dans la production de leur pouvoir discrétionnaire². Elle montre que les commissions décisionnaires

¹ DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », *op. cit.*

² EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *op. cit.*

ont un rôle somme toute limité dans la sélection des dossiers et que les « magistratures sociales » peuvent produire des effets systématiques et prévisibles¹. Elle éclaire finalement comment un ordre institutionnel inégalitaire et discriminatoire peut être produit et reproduit.

Les hypothèses énoncées dans l'introduction générale, mettant respectivement l'accent sur les institutions et les *street-level bureaucrats* pour expliquer les pratiques concrètes d'attribution, sont vérifiées : les règles et les procédures définies au niveau méso orientent les façons de faire des agents de terrain ; en retour, les savoirs empiriques forgés au guichet informent le cadre institutionnel. La thèse débouche donc sur un plaidoyer pour que les enquêtes à venir tiennent compte de façon plus systématique de l'environnement organisationnel et du contexte local dans l'étude de la *street-level bureaucracy*. Elle plaide simultanément pour que les recherches soient comparatives, multiniveaux et intègrent la question des *outcomes*.

Ses contributions sont également méthodologiques. La thèse démontre, en effet, qu'il est possible de mener une enquête ethnographique comparative s'appuyant sur de nombreuses observations et entretiens auprès de tous les acteurs d'un système d'acteurs local. La comparaison n'est pas un frein à l'analyse fine des cas. La multiplication des sources et des méthodes permet au contraire de mettre en exergue des facteurs explicatifs, à différents niveaux. La thèse souligne ainsi comment l'ambiguïté des catégories d'action publique combinée à la diversité des cadrages des acteurs chargés de la mise en œuvre peuvent produire des *outcomes* contraires aux objectifs affichés (mixité sociale, droit au logement). Au niveau micro, elle décrit précisément les modes de désignation des personnes et les formes d'intervention sociale dont elles font l'objet. Elle souligne la manière dont se construisent les catégorisations et les typifications sur lesquelles repose l'attribution des logements. Le rôle des expériences empiriques, de la formation sur le tas et des contacts avec les collègues est ainsi pointé. Je montre également comment ces catégories pratiques sont peu à peu renforcées par l'ancienneté et deviennent de véritables routines bureaucratiques. L'enquête de terrain montre que ces stéréotypes ne s'appuient pas toujours sur des expériences concrètes, mais peuvent aussi renvoyer à des croyances plus générales, dont les médias seraient le principal vecteur². Cette recherche apporte donc la preuve que l'ethnographie peut se révéler utile pour dévoiler des processus structurants de l'action publique³, en plus de ses indéniables apports en termes de description et de compréhension des univers professionnels.

¹ BUREAU M.-C. et I. SAINSAULIEU (dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, Presses Universitaires du Septentrion., Villeneuve d'Ascq, 2012 ; BUREAU M.-C., B. RIST, L. LIMA, et C. TROMBERT, « La traduction de la demande d'aide sociale », *op. cit.*

²² Cet aspect de la construction des catégories mériterait d'être étudié plus amplement. De la même manière, le recours aux savoirs académiques dans la construction des stratégies de peuplement pourrait être approfondi.

³ DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *op. cit.*

D - Les axes de recherche prospectifs

Les contraintes de temps et d'élaboration d'une question de recherche précise, inhérentes à la réalisation d'une thèse, m'ont amenée à privilégier certains angles d'attaque et à en écarter d'autres. Ceux-ci constituent autant de pistes pour de futures recherches.

En se focalisant sur les acteurs institutionnels, ce travail a d'abord négligé le rôle des cibles dans la fabrique des politiques d'attribution. L'observation répétée d'interactions au guichet permet toutefois de formuler quatre hypothèses concernant la relation gouvernés / gouvernants dans les attributions de logements. Une première hypothèse est que face aux stratégies institutionnelles visant à organiser la répartition spatiale des populations, les demandeurs de logement adoptent trois attitudes distinctes : ils s'y conforment en acceptant les règles du jeu ; ils les contournent en recourant à diverses tactiques, autorisées (demander une dérogation¹) ou non (falsifier ses documents, proposer une fausse adresse en prétendant un hébergement par exemple), pour appuyer leur dossier et devenir prioritaires ; ils peuvent également les négocier en bénéficiant d'éventuelles relations clientélares². Une deuxième hypothèse, conforme aux résultats des travaux sur les rapports aux institutions³, pose que ces pratiques sont inégalement distribuées dans la population-cible, car fortement différenciées en fonction des propriétés sociales des individus et de leurs ressources : les demandeurs les mieux dotés sur le plan économique et les mieux informés sont aussi les plus susceptibles de faire valoir leurs choix résidentiels. Des effets d'apprentissage pourraient également influencer sur ces ressources : le fait d'avoir déjà côtoyé l'administration du logement social ou de connaître d'anciens demandeurs peut favoriser la connaissance du système et le développement de tactiques de contournement. Les deux hypothèses suivantes mettent en relation les pratiques des gouvernés avec les caractéristiques de la politique étudiée et les stratégies institutionnelles documentées dans la thèse. Compte tenu des asymétries de savoirs et de pouvoirs associées au processus d'attribution, de la diversité des échelons impliqués dans la mise en œuvre, des ambiguïtés du cadre légal et du défaut de lisibilité de ses critères, on peut faire l'hypothèse que les pratiques de conformation des demandeurs aux attentes de l'institution sont les plus probables et les plus nombreuses, non pas parce que les individus adhèrent aux orientations du bailleur mais parce qu'ils subissent le processus d'attribution faute d'en saisir les rouages. Une quatrième hypothèse est que les acteurs institutionnels cherchent à déjouer et à intégrer par anticipation les tactiques des demandeurs. Dès lors, les dynamiques relationnelles entre gouvernés et

¹ À Miville, il existe une filière de dérogations qui permet aux demandeurs de faire valoir leurs choix résidentiels en indiquant une localisation privilégiée.

² BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit., p. 577.

³ SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien*, op. cit. ; SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, op. cit. ; BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, op. cit. ; WEILL P.-E., *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, op. cit.

gouvernants sont complémentaires et non contradictoires : les ménages qui disposent des ressources suffisantes pour choisir leur logement sont également ceux auxquels les professionnels offrent la possibilité de choisir leur logement. Inversement, les ménages les moins bien dotés sont plus passifs : ils sont plus souvent discriminés et assignés à résidence que les autres. Ce résultat peut d'ailleurs expliquer pourquoi de nombreux ménages parmi les plus précaires, pour certains d'entre eux éligibles au DALO, refusent les propositions de logement qui leur sont faites¹. Tout se passe finalement comme si les tactiques des gouvernés rencontraient les stratégies des gouvernants. En ce sens, elles ne déstabilisent pas l'ordre institutionnel mais contribue, comme les pratiques des *street-level bureaucrats*, à son maintien et à son renforcement. Les inégalités d'accès au logement social sont ainsi coproduites. Afin de tester ces hypothèses, il conviendrait de poursuivre l'enquête par une incursion de l'autre côté du guichet, en s'attachant non seulement « aux motivations et aux conditions d'expression de la demande de logement social »², mais également à ses formes et à ses expériences concrètes.

Cette étude peut également déboucher sur un questionnement en termes de *policy feedbacks*³, où il s'agit d'analyser les conséquences des expériences quotidiennes de la politique d'attribution sur le rapport à l'État et aux institutions de ses bénéficiaires. La politique d'attribution des logements sociaux est intéressante de ce point de vue, car elle concerne une part importante de la population française. Elle s'adresse à des publics aux caractéristiques sociologiques relativement hétérogènes et repose sur un *design* institutionnel qui s'adapte aux catégories ciblées : les demandeurs les plus modestes sont contraints de se présenter dans les bureaux des agents HLM quand d'autres, plus dotés, souvent salariés, sont dispensés de tout contact avec l'administration. Ce traitement différencié des populations peut contribuer à façonner un rapport distinct à l'État et au politique en général⁴. Ce programme de recherche, encore peu développé en France, offre des pistes stimulantes pour faire dialoguer la sociologie de l'action publique et la sociologie politique.

Une autre manière de prolonger cette thèse est de lier plus précisément les processus d'attribution et les stratégies de peuplement afin d'interroger les questions de discriminations et d'effets de ségrégation autrement que comme des conséquences et des états de fait. Un premier travail a été effectué en ce sens dans le chapitre 6, mais l'on pourrait approfondir cette dimension par une enquête monographique qui mettrait en regard les pratiques d'attribution des bailleurs sociaux, les transformations de ces organisations et les évolutions du peuplement à l'échelle d'un quartier. L'ethnographie, combinée au traitement statistique de fichiers

¹ Le taux de refus des logements sociaux est supérieur à 28% pour la moitié des bailleurs sociaux, et un quart annonce même un taux supérieur à 40%, même si un autre quart estime les refus à moins de 10% (COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, *op. cit.*, p. 41).

² DIETRICH-RAGON P., « Qui rêve du logement social ? », *op. cit.*, p. 19.

³ SPIRE A., « État des lieux. Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *op. cit.*

⁴ SOSS J. et S. SCHRAM, « Chapter 5. A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback », *op. cit.*

d'occupation et de demande de logement (auquel l'engagement ethnographique permet d'accéder), sur un temps relativement long, permettraient ainsi de tester plusieurs d'hypothèses issues de ce travail, comme l'accentuation de la ségrégation ou le renforcement des discriminations par la managérialisation des processus d'attribution. Ce serait aussi un moyen de renforcer les articulations esquissées entre l'analyse des politiques publiques, la sociologie du travail et la sociologie urbaine.

La compréhension des systèmes de tri et de sélection pourrait enfin être enrichie par le recours à de nouvelles comparaisons. La démarche comparative est, en effet, utile pour monter en généralité, dégager les spécificités du cas étudié et identifier les points communs avec d'autres types de politiques publiques. Deux cadres comparatifs pourraient ainsi être mobilisés. Le premier consiste à comparer plusieurs politiques publiques dans plusieurs secteurs, en fonction de leur degré de territorialisation, du rôle de l'État, des caractéristiques du cadre légal et de la place accordée aux magistratures sociales. Si les différences constatées dans la thèse entre politique d'attribution et politiques sociales relèvent bien de ces facteurs, on pourrait alors faire l'hypothèse que d'autres politiques distributives contenant des enjeux de sélection et de placement, comme l'attribution des places en crèche, présenteraient des logiques de tri similaires à celles mises en évidence dans la régulation de l'accès au logement social (jurisprudence locale). La question de la sélection scolaire pourrait également être réinvestigée dans cette perspective, avec une prise en compte plus systématique des effets de l'action publique et de ses dynamiques locales. Ce serait également un moyen d'approfondir le questionnement autour de l'articulation entre ségrégation scolaire et ségrégation résidentielle¹. Une démarche de comparaison internationale pourrait être tout aussi fructueuse, car elle permettrait de tester les effets différenciés des systèmes institutionnels sur les pratiques d'attribution. Les travaux de Valérie Sala Pala sur le Royaume-Uni interrogent dans cette perspective l'influence des idéologies nationales sur les modalités effectives de gestion de l'ethnicité dans le logement social. Il pourrait être intéressant de comparer le cas français avec un pays où le cadre légal ne présente pas les mêmes ambiguïtés juridiques et réglementaires, où le *scoring* et la « location choisie » (le Pays-Bas²), par exemple, sont imposés. Le poids des catégories d'action publique dans l'explication des discriminations et des inégalités pourrait alors être réinterrogé.

¹ OBERTI M., *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, op. cit.

² HOUARD N., « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ? », *Revue de l'OFCE*, 2013, vol. 2, n° 128, p. 49-72.

BIBLIOGRAPHIE

ABBOTT A., *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

ADIDA C.L., D. LAITIN, et M.-A. VALFORT, « “One Muslim is Enough!” Evidence from a Field Experiment in France », *Annals of Economics and Statistics*, 2016, 121-122, p. 121-160.

ADIDA C.L., D. LAITIN, et M.-A. VALFORT, « Muslims in France. Identifying a Discriminatory Equilibrium », *Journal of Population Economics*, 2014, vol. 27, n° 4, p. 1039-1086.

AGIER M., *Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.

AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, IEP de Paris, Paris, 2015.

ALGAN Y., C. HÉMET, et D. LAITIN, « The Social Effects of Ethnic Diversity at the Local Level: A Natural Experiment with Exogenous Residential Allocation », *Journal of Political Economy*, 2016, vol. 124, n° 3, p. 696-733.

ARBORIO A.-M., *Un personnel invisible. Les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos, 2001.

ARBORIO A.-M., Y. COHEN, P. FOURNIER, N. HATZFELD, C. LOMBA, et SÉVERIN, *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris, La Découverte, 2008.

ASTIER I., *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, Armand Colin, 2010.

ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

ASTIER I., « Présentation du dossier “Les magistratures sociales“ », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 85-89.

ASTIER I., « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, 2000, n° 44-45, p. 143-155.

ASTIER I. et N. DUVOUX (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006.

AUST J. et C. CRESPIY, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 5, p. 915-938.

AUTHIER J.-Y. et Y. GRAFMEYER, *Sociologie urbaine*, Paris, Armand Colin, 1995.

AVENEL C., *Sociologie des quartiers sensibles. Domaines et approches*, 3e édition, Paris, Armand Colin, 2010.

AVRIL C., *Les aides à domicile. Un autre monde populaire*, Paris, La Dispute, 2014.

AVRIL C., M. CARTIER, et D. SERRE, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte, 2010.

AVRIL C., M. CARTIER, et Y. SIBLOT, « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, 2005, vol. 58, n° 2, p. 5-18.

BACQUÉ M.-H. et E. CHARMES, *Mixité sociale, et après ?* Paris, Presses Universitaires de France, 2016.

BACQUÉ M.-H. et S. FOL, « Les politiques de mixité sociale en France : de l'injonction politique nationale aux contradictions locales », *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2008, p. 117-135.

BALDWIN M., *Care Management and Community Care: Social Work Discretion and the Construction of Policy*, Aldershot, Ashgate, 1998.

BALL J., *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social*, London, Routledge, 2012.

BALLAIN R., *Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Paris, La Documentation française, 1998.

BALLAIN R., *Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées : recompositions institutionnelles et organisation du partenariat*, Grenoble, Getur-Civil, 1992.

BALLAIN R. et F. BENGUIGUI, *Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs*, Paris, La Documentation française, 1995.

BALLAIN R. et C. JACQUIER, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1989)*, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, 1987.

BALLAIN R. et E. MAUREL, *Le logement très social : extension ou fragilisation du droit au logement ?* La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, 2002.

BALME R., A. FAURE, et A. MABILEAU (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

BARRAULT L., « Chapitre 13. Jouer avec l'instrument. Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire », C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 397-416.

BARRAULT L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013.

BARRAULT L., « Une politique auto-subversive », *Sociétés contemporaines*, 2011, vol. 82, n° 2, p. 31-58.

BARRIER J., J.-M. PILLON, et O. QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

BARTH F., *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Differences*, Bergen, Universitetsforlaget, 1969.

BARTOLONI S., « On Time and Comparative Research », *Journal of Theoretical Politics*, 1993, vol. 5, n° 2, p. 131-167.

BARWICK C., « Upwards, Outwards, backwards? Residential Choice and Neighborhood Use of Middle-Class Turkish-Germans », *Working Paper du Programme Cities are Back in Town*, 2014, n° 1.

BATAILLE P., *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997.

BAUDIN G. et P. GENESTIER, *À problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation française, 2002.

BAUDOT P.-Y., « La donnée et le système. Comment socialiser un instrument d'action publique ? Le cas du système d'information partagé-personnes handicapées (2006-2014) », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 2, n° 2, p. 25-56.

BAUDOT P.-Y., « Chapitre 6. Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236.

BAUDOT P.-Y. et L. OULD-FERHAT, « L'administration à l'épreuve du savoir », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 1-7.

BAUDOT P.-Y. et A. REVILLARD, « Introduction. Une sociologie de l'état par les droits », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 11-58.

BAUDOT P.-Y. et A. REVILLARD, « Entre mobilisations et institutions. Les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2014, vol. 4, n° 4, p. 9-33.

BAUMGARTNER F.R. et B.D. JONES, *Politics of Attention. How government prioritizes problems*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.

BÉAL V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 39-59.

BÉAL V., R. EPSTEIN, et G. PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 3, p. 103-127.

BEAUD S. et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998.

BECK U., *La société du risque*, Paris, Aubier, 2001.

BECKER H.S., *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2002.

BELLANGER E., « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 23, n° 3, p. 95-107.

BELMESSOUS F., *Le temps des réhabilitations des grands ensembles : Pratique architecturale et/ ou mode de production urbaine*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2002.

BELMESSOUS F., « Du “seuil de tolérance“ à la “mixité sociale“ : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo*, 2013, n° 3.

BELORGEY N., « De l'hôpital à l'état : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, p. 9-40.

BELORGEY N., *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte, 2010.

BENAMOUGIZ D. et O. BORRAZ, « Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs », *L'Année sociologique*, 2015, vol. 65, n° 2, p. 1-21.

BENNETT A. et A.L. GEORGE, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press, 2005.

BERENI L. et V.-A. CHAPPE, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, vol. 2, n° 94, p. 7-34.

BERNARD L., *Les agents immobiliers. Ethnographie d'un milieu professionnel : approche d'une position sociale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris 5, Paris, 2011.

BERNARDOT M., « Chronique d'une institution : la Sonacotra (1956-1976) », *Sociétés contemporaines*, 1999, n°33-34, p. 39-58.

BERNARDOT M., « Le mode de vie des résidents en foyers pour isolés à la Sonacotra », *Horizon*, 1995, n° 2.

BESSON L. et M. MOUILLART, « La crise du logement social. Éléments d'analyse », *Études*, 2007, vol. 407, n° 12, p. 609-619.

BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

BEZES P., D. DEMAZIÈRE, T. LE BIANIC, D. BENAMOUGIZ, F. PIERRU, et J. EVETTS, « Dossier-débat : New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

BEZES P. et F. PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, p. 41-87.

BIAGGI C., *L'office public de l'habitat de Malakoff : une « annexe de la mairie » ? Définir et produire une politique de logement social*, Mémoire de master 1 de sociologie, EHESS-ENS, Paris, 2013.

BIDET A., *L'engagement dans le travail. Qu'est-ce que le vrai boulot ?* Paris, Presses Universitaires de France, 2011.

BIDET A., « Qu'est-ce que le vrai boulot? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines*, 2010, vol. 2, n° 78, p. 115-135.

BILAND E., *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012.

BILAND E., *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, Thèse pour le doctorat de science politique, EHESS, Paris, 2008.

BLANC-CHALÉARD M.-C., « Les immigrés et le logement en France depuis le XIXe siècle. Une histoire paradoxale », *Hommes et migrations*, 2006, vol. 1264.

BLAU P.M., *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in two Government Agencies*, Chicago, The University of Chicago Press, 1955.

BOBBITT P. et G. CALABRESI, *Tragic Choices. The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources*, New York, W. W. Norton & Cy, 1978.

BOBO L., M. KRYSAN, H. SCHUMAN, et C. STEEH, *Racial Attitudes in America: Trends and Interpretations*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.

BOCCARD N. et Y. ZENOU, « Racial Discrimination and Redlining in Cities », *Journal of Urban Economics*, 2000, vol. 48, n° 2, p. 260-285.

BOLTANSKI L., *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

BOLTANSKI L. et E. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

BOLTANSKI L. et L. THÉVENOT, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991.

BONGRAND P. et P. LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

BONILLA-SILVA E., *Racism Without Racists. Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in the United-States*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2003.

BONNAL L., R. BOUMAHDI, et P. FAVARD, « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », *Économie et statistique*, 2013, n° 464, p. 15-33.

BONNAL L., R. BOUMAHDI, et P. FAVARD, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique*, 2012, vol. 63, n° 4, p. 721-742.

BONNET F., « Les discriminations ethniques dans le logement social », *Métropolitiques*, décembre 2013.

BONNET F., « La distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête », *Genèses*, 2009, vol. 73, n° 4, p. 57-74.

BONNET F., E. LALÉ, M. SAFI, et E. WASMER, « Better Residential than Ethnic Discrimination! Reconciling Audit's Findings and Interviews' Findings in the Parisian Housing Market », *LIEPP Working Paper*, février 2015, n°36.

BONNET F., E. LALÉ, M. SAFI, et E. WASMER, « A la recherche du locataire "idéal" : du droit aux pratiques en région parisienne », *Regards croisés sur l'économie*, 2011, vol. 1, n°9, p. 216-227.

BONNET L., *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015.

BONNET O., P.-H. BONO, G. CHAPELLE, et E. WASMER, « Le capital logement contribue-t-il aux inégalités ? Retour sur Le capital au XXIe siècle de Thomas Piketty », *LIEPP Working Paper*, 2014, n° 25.

BONOLI G., « The Politics of the New Social Risks: Providing Covergae Against New Social Risks in Mature Welfare States », *Policy & Politics*, 2005, vol. 33, n° 3, p. 431-449.

BONVALET C. et A.-M. FRIBOURG, *Stratégies résidentielles*, INED, Plan Construction et Architecture, METLM, Paris, 1990.

BONY L., *De la prison, peut-on voir la ville ? Continuum carcéral et socialisation résidentielle*, Thèse pour le doctorat en géographie, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, Nanterre, 2014.

BORELLE C., « Qualifier des cas, produire concrètement des droits. Le cas du handicap », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 213-246.

BORRAZ O., *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

BORZEIX A., « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur : une figure qui dérange ? », *Cahiers du genre*, 2000, n° 28, p. 19-28.

BOUCHERET J.-M., *Logement social et sélection sociale*, Paris, FORS, ministère de l'Équipement, 1975.

BOUILLON F., A. DEBOULET, P. DIETRICH-RAGON, Y. FIJALKOW, et N. ROUDIL (dir.), « Les vulnérabilités résidentielles en question », *Métropolitiques*, juin 2015.

BOURDIEU P., « À propos de la famille comme catégorie réalisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 100, n° 1, p. 32-36.

BOURDIEU P., « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, vol. 81, n° 1, p. 86-96.

BOURDIEU P., *Choses dites*, Éditions de Minuit, Paris, 1987.

BOURDIEU P., « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 64, n° 1, p. 3-19.

BOURDIEU P. et R. CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la “politique du logement” », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, vol. 81-82, p. 65-85.

BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 1996.

BOURGEOIS C., *Le logement social : un enjeu local. Les mécanismes de gestion des organismes HLM*, Paris, Thèse pour le doctorat de sociologie, IEP de Paris, Paris, 1993.

BOURGEOIS C., *Gestion publique ou gestion privée ? Comment gérer le logement social*, Paris, CSO, CNRS, 1991.

BOURGEOIS C. et C. GRÉMION, *La modernisation des sociétés anonymes d'HLM*, Paris, CSO, CNRS, 1988.

BOURGEOIS M., « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », P.-Y. BAUDOT et A. REVILLARD (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210.

BOURGEOIS M., *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, L'Harmattan, 2013.

BOURGEOIS M., « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, 2013, n°55, p. 56-75.

BOUSSARD V., « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 4, p. 533-551.

BRETON E., « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 1, n° 105, p. 213-232.

BRIQUET J.-L. et F. SAWICKI, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7-8, p. 6-16.

BRISSET C., B. FORT, et M. LEMERLE, *L'office public d'HLM de Montreuil*, Mémoire du cycle de sociologie dirigé par Catherine Grémion et Catherine Bourgeois, IEP de Paris, Paris, 1988.

BRODKIN E.Z., « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, 2012, vol. 72, n° 6, p. 940-949.

BRODKIN E.Z., « Les agents de terrain, entre politique et action publique (entretien avec Pierre-Yves Baudot) », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 10-18.

BRODKIN E.Z., « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, n° 2, p. 253-277.

BRODKIN E.Z., « Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17, n° 1, p. 1-17.

- BRODKIN E.Z., « Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration », *Social Service Review*, 1997, vol. 71, n° 1, p. 1-33.
- BRODKIN E.Z. et M. MAJMUNDAR, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, vol. 20, n° 4, p. 827-848.
- BROUANT J.-P., « La mise en oeuvre du DALO à l'épreuve des territoires », Paris, La Documentation française, 2011, p. 301-315.
- BROUANT J.-P., « Attribution de logements sociaux : mixité sociale versus droit au logement », *AJDI*, 2006.
- BUISSON-FENET H., « Savoirs distribués et pouvoir d'institution : le cas des commissions d'appel à l'orientation scolaire », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 39-51.
- BUREAU M.-C. et E. MARCHAL, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 3, p. 573-598.
- BUREAU M.-C., B. RIST, L. LIMA, et C. TROMBERT, « La traduction de la demande d'aide sociale : les cas du handicap et de l'insertion des jeunes », *Revue française d'administration publique*, 2013, vol. 1, n° 145, p. 175-188.
- BUREAU M.-C. et I. SAINSAULIEU (dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2012.*
- BURGESS E.W., « The Growth of the City: An Introduction to a Research Project », E.W. BURGESS, R. MCKENZIE et R.E. PARK (dir.), *The City*, Chicago, The University of Chicago Press, 1925, p. 47-62.
- BUTLER R. et P. NOISETTE, *Le logement social en France, 1815-1981 : de la cité ouvrière au grand ensemble*, Paris, La Découverte, 1983.
- CAMPBELL A.L., « Policy Makes Mass Politics », *Annual Review of Political Science*, 2012, vol. 15, p. 333-351.
- CAMPBELL A.L., *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- CANCHES L., *La gestion des attributions dans le parc locatif social*, Mémoire de sociologie, Paris, Centre d'analyse, de formation et d'intervention, 1986.
- CANTELLI F. et J.-L. GÉNARD, *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007.
- CARMICHAEL S. et C.V. HAMILTON, *Black Power: The Politics of Liberation in America*, New York, Vintage Books, 1967.
- CARTIER M., *Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.

CARTIER M. et A. SPIRE, « Approches générationnelles du politique », *Politix*, 2011, vol. 96, n° 4, p. 7-15.

CASTEL R., *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009.

CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Folio Essais, 1995.

CASTEL R., « De la dangerosité au risque », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1983, vol. 47-48, p. 119-127.

CEFAÏ D. et E. GARDELLA, *L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte, 2011.

CENTRE D'ÉTUDE TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT, *Montant des ressources, demande locative et attribution*, Paris, CETE EST, direction de la construction, 1987.

CERRATO-DEBENEDETTI M.-C., *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP d'Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université, 2013.

CERUR, *Les processus de peuplement des quartiers d'habitat social. Mobilité résidentielle et territorialisation*, Paris, 1986.

CHAMBOREDON J.-C. et M. LEMAIRE, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 1970, vol. 11, n° 1, p. 3-33.

CHAMPY F., *La sociologie des professions*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

CHAPOULIE J.-M., « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, 2000, vol. 40, n° 1, p. 5-27.

CHAPPE V.-A., « 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, vol. 2, n° 94, p. 107-130.

CHAPPE V.-A., M. EBERHARD, et C. GUILLAUME, « La fabrique des discriminations », *Terrains & travaux*, 2016, vol. 2, n° 29, p. 5-19.

CHAUVEL L., *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, Paris, Seuil, 2016.

CHAUVEL L., *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.

CHAUVIÈRE M., *Trop de gestion tue le social ? Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2007.

CHELLE E., *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

CHEVALIER L., *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Librairie académique Perrin, 2002.

CHEVALIER J., « For intérieur et contrainte institutionnelle », CURAPP (dir.), *Le For intérieur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 251-266.

CHIAPELLO E. et G. PIERRE, *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013.

CHOAY F. et P. MERLIN, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

CHOMBART DE LAWE P.-H., *Famille et habitation*, CNRS, Paris, 1959.

CHOQUET L.-H. et I. SAYN, « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », *Droit et société*, 2000, vol. 44-45, p. 111-125.

CLERVAL A., *La gentrification à Paris intramuros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2008.

COBB R.W. et C.D. ELDER, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973.

COHEN M. et C. DAVID, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*, février 2012.

COLLET A., *Génération de classes moyennes et travail de gentrification. Changement social et changement urbain dans le Bas Montreuil et à la Croix Rousse, 1975-2005*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2010.

COMMAILLE J. et B. JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999.

CORDIER M., *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université de Paris-Est Créteil, Créteil, 2011.

CORNELL S. et D. HARTMANN, « Conceptual Confusions and Divides: Race, Ethnicity, and the Study of Immigration », N. FONER et G. FREDERICKSON (dir.), *Not just Black and White. Historical and Contemporary Perspectives on Immigration, Race, and Ethnicity in the United-States*, New York, Russel Sage Foundation, 2004, p. 23-41.

COULON A., « Note de synthèse. Ethnométhodologie et éducation », *Revue française de pédagogie*, 1988, vol. 82, p. 65-101.

COUSIN B., « Entre-soi mais chacun chez soi. L'agrégation affinitaire des cadres parisiens dans les espaces refondés », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. 4, n° 204, p. 88-101.

CRANE J., « The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effect on Dropping Out and Teenage Childbearing », *American Journal of Sociology*, 1991, vol. 96, n° 5, p. 1226-1259.

CRENSHAW K.W., « Cartographies des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur », *Cahiers du genre*, 2005, vol. 2, n° 39, p. 51-82.

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Seuil, Paris, 1963.

CROZIER M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris, 1977.

CROZIER M. et J.-C. THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

DAGIRAL E., J.-N. JOUZEL, et A. MIAS, « Mesurer pour prévenir ? Entre mise en nombre et mise en ordre », *Terrains & travaux*, 2016, vol. 1, n° 28, p. 5-20.

DAMON J., *La question SDF*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

DARLEY M., « Les coulisses de la nation. Assignations genrées et racialisées dans les pratiques d'assistance aux étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, 2014, vol. 94, n° 2, p. 19-40.

DARLEY M., « Le pouvoir de la norme », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 229-239.

DAVID C., « Faire du logement social des "immigrés" un problème de peuplement. Configuration politico-administrative et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) », DESAGE F., C.M. JOURNAL, et V. SALA PALA (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 307-327.

DAVID C., « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire urbaine*, 2010, vol. 1, n° 27, p. 121-142.

DAVID C., *Le logement social des familles d'immigrants à Saint-Denis (1945-1995) : politiques municipales, peuplement local et histoires résidentielles en banlieue parisienne*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre (en cours).

DE BARROS F., « Les acteurs municipaux et « leurs » étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », *Genèses*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 42-62.

DE BARROS F., « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 26-53.

DE CERTEAU M., *L'invention du quotidien, I : Arts de faire*, Paris, Folio Essais, 1990.

DE LARMINAT X., « Chapitre 15. L'informatisation des services de probation. Une mise en abyme des réformes de modernisation », C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 445-464.

DE LARMINAT X., *Hors les murs. L'exécution des peines en milieu ouvert*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

DELPEUCH T., L. DUMOULIN, et C. DE GALEMBERT, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014.

DEMOULIN J., *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2016.

DENTON N.A. et D.S. MASSEY, *American Apartheid*, Paris, Descartes et Cie, 1995.

DESAGE F., « “Un peuplement de qualité”. Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 3, n° 3, p. 83-112.

DESAGE F., « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? », *Savoir / agir*, 2013, n°24, p. 35-40.

DESAGE F., « La ségrégation par omission ? », *Géographie, économie, société*, 2012, Vol. 14, n° 2, p. 197-226.

DESAGE F., *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille, Lille, 2005.

DESAGE F., C.M. JOURNAL, et V. SALA PALA, *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DESAGE F. et M. SCHOTTÉ, « Politiques du logement », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 7-10.

DESCHAMPS E., « Approche critique et juridique des normes relatives à la mixité sociale », *Informations sociales*, 2005, vol. 1, n° 125, p. 48-61.

DESCHAMPS E., « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2001, vol. 55, n° 3, p. 81-97.

DESMOND M., « Eviction and the Reproduction of Urban Poverty », *American Journal of Sociology*, 2012, vol. 118, p. 88-133.

DESROSIÈRES A., « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *Genèses*, 2001, vol. 43, n° 2, p. 112-127.

DESROSIÈRES A., *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

DEWEY J., *Le public et ses problèmes*, Paris, Folio, 2010.

DIETRICH-RAGON P., « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel », *Revue française de sociologie*, 2013, Vol. 54, n° 2, p. 369-400.

DIETRICH-RAGON P., « Qui rêve du logement social ? », *Sociologie*, 2013, vol. 4, n° 1, p. 19-42.

DIETRICH-RAGON P., *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011.

DJOUUD P., « La politique de l'immigration », *Droit social*, 1976, n° 5.

DIMAGGIO P.J. et W.W. POWELL, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 147-160.

DODIER N. et I. BASZANGER, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, p. 37-66.

DOUGLAS M., *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 2004.

DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, *Ayants Droit et Territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, 1987.

DOURLENS C. et P. VIDAL-NAQUET, « Attribution des logements et gestion territoriale des différences », *Espaces et sociétés*, 1984, n° 45.

DRIANT J.-C., « Crise du logement ? Quelles crises ? », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 19-26.

DRIANT J.-C., « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du "système HLM" au seuil des années 2010 », N. HOUARD (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, La Documentation française, 2011.

DRIANT J.-C., *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, 2009.

DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

DUBOIS V., « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n° 1, p. 83-101.

DUBOIS V., « Politiques au guichet, politique du guichet », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.

DUBOIS V., « Towards a Critical Policy Ethnography », *Critical Policy Studies*, 2009, vol. 3, n° 2, p. 219-237.

DUBOIS V., « Le paradoxe du contrôleur : Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009, n° 178, n° 3, p. 28-49.

DUBOIS V., « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », P. LABORIER et D. TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 347-364.

DUBOIS V., « Faire face à l'administration », *Faire face et s'en sortir*, vol. 2., Éditions Universitaires de Fribourg, 2002, p. 91-97.

DUBOIS V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, 1999.

DUBOIS V., *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, Paris, 1999.

DUBOIS V. et D. DULONG, « Les ruses de la raison juridique : le contrôle sur place des bénéficiaires de prestations familiales », *Recherches et prévisions*, 2003, vol. 73, n° 1, p. 53-64.

DUCHESNE S. et P. MULLER, « Représentations croisées de l'État et des citoyens », P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 35-51.

DUGUET F., Y. L'HORTY, et P. PETIT, « L'apport du testing à la mesure des discriminations », *Connaissances de l'emploi*, 2009, vol. 68, p. 1-4.

DUNCAN O.D. et B. DUNCAN, *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.

DUPUY C., « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 121-139.

DUPUY C. et D. POLLARD, « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 7-14.

DUPUY C. et J. POLLARD, « A Dethroned King? The Limits of State Infrastructural Power in France », *Public Administration*, 2014, vol. 92, n° 2, p. 359-374.

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

DURAND J.-P. et R. WEIL, *Sociologie contemporaine*, Paris, Vigot, 2006.

DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

DUROSE C., « Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance », *Political Studies*, 2011, vol. 59, p. 978-995.

DUVOUX N., *Le nouvel âge de la solidarité : Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil, 2012.

DUVOUX N., « L'injonction biographique dans les politiques sociales », *Informations sociales*, 6 janvier 2010, n° 156, n° 6, p. 114-122.

ELIAS N. et J.L. SCOTSON, *The Established and the Outsiders: A Sociological Enquiry into Community Problems*, London, Sage, 1994.

ELLIS K., A. DAVIES, et K. RUMMERY, « Needs Assessment, Street-Level Bureaucracy and the New Community Care », *Social Policy and Administration*, 1999, vol. 33, n° 3, p. 262-280.

ELSTER J., *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

EPSTEIN R., « Le “problème des banlieues” après la désillusion de la rénovation », *Métropolitiques*, janvier 2016.

EPSTEIN R., « La gouvernance territoriale : une affaire d’État. La dimension verticale de la construction de l’action collective dans les territoires », *L’Année sociologique*, 2015, vol. 65, n° 2, p. 457-482.

EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l’État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

EPSTEIN R., « Le gouvernement à distance. Quand l’État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, n° 11, p. 96-111.

ESTÈBE P., « Recension de Éric Maurin, “Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social” », *Lien social et Politiques*, 2004, vol. 52, p. 162-167.

DE L’ESTOILE B., « Introduction au dossier “observer en réunion“, *Genèses*, 2015, vol. 1, n° 98, p. 3-6.

EVANS T. et J. HARRIS, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, 2004, vol. 34, n° 6, p. 871-895.

EYMARD-DUVERNAY F. et E. MARCHAL, *Façons de recruter : le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997.

EYMARD-DUVERNAY F. et E. MARCHAL, *S’accorder avec les usagers : à l’interface d’un office HLM et de ses locataires*, Paris, Rapport au Commissariat général au Plan, 1993.

FASSIN D., « Souffrir par le social, gouverner par l’écoute », *Politix*, 2006, vol. 73, n° 1, p. 137-157.

FASSIN D., « L’invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 403-423.

FASSIN D., « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l’attribution des aides d’urgence », *Revue française de sociologie*, 2001, vol. 42, n° 3, p. 437-475.

FASSIN D., « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d’aide d’urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, vol. 55, n° 5, p. 955-981.

FASSIN D., I. COUTANT, F. FERNANDEZ, N. FISCHER, S. ROUX, et COLLECTIF, *Juger, réprimer, accompagner : Essai sur la morale de l’État*, Paris, Seuil, 2013.

FAURE A., « Territoires / Territorialisation », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 623-632.

FAURE A. et A.-C. DOUILLET, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

FELOUZIS G., F. LIOT, et J. PERROTON, *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil, 2005.

FIJALKOW Y., *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011.

FLAMAND J.-P., *Loger le peuple essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte, 1989.

FONTAINE J. et P. HASSENTEUFEL, *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

FOUCAULT M., *Dits et Écrits, 1954-1988*, Paris, Gallimard, 1994.

FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

FOURCAUT A., *La ville divisée. Les ségrégations urbaines en question. France XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1996.

FOURNIER P., C. LOMBA, et S. MULLER (dir.), *Les travailleurs du médicament. L'industrie pharmaceutique sous observation*, Paris, Erès, 2014.

FRAENKEL B., *La signature, genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992.

FRANÇOIS C., « Produire et normaliser les familles par le logement. L'exemple du travail de relogement dans la rénovation urbaine », *Mouvements*, 2015, vol. 2, p. 36-42.

FRANÇOIS C., « Au mépris des locataires. Infériorisation sociale et assignation résidentielle des relogés de la rénovation urbaine », *Genèses*, 2014, vol. 96, n° 3, p. 86-109.

FRANÇOIS C., « Disperser les ménages : groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve de la démolition d'un grand ensemble », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. 204, n° 4, p. 102.

FRANÇOIS C., *Le délogement. Sociologie des procédures d'expulsion locative*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 (en cours).

FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

FRIEDBERG E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, 1992, vol. 33, n° 4, p. 531-557.

FROUARD H., *Les politiques patronales de logement en France (1984-1944)*, Thèse pour le doctorat d'histoire de l'art, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2003.

GARDEY D., *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008.

GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GAUTHIER J., *Origines contrôlées. La police à l'épreuve de la question minoritaire à Paris et à Berlin*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Saint-Quentin-en-Yvelines, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2012.

GAUTHIER J., « Esquisse du pouvoir policier discriminant », *Déviance et Société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 267-278.

GEERTZ C., *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York, Basic Books, 1983.

GEERTZ C., *Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1977.

GEREMEK B., *La potence ou la pitié : l'Europe et les pauvres, du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.

GHEKIÈRE L., « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et prévisions*, 2008, vol. 94, p. 21-34.

GIDDENS A., *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984.

GINZBURG C., « Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice », *Le Débat*, 1980, vol. 6, n° 6, p. 3-44.

GOBILLON L., H. SELLOD, et Y. ZENOU, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 2007, vol. 44, n° 12, p. 2401-2427.

GODECHOT O., *Les Traders*, Paris, La Découverte, 2001.

GOFFMAN E., *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit, 1975.

GOFFMAN E., *Frame analysis. An essay on the organization of experience*, Harmondsworth, Penguin Books, 1974.

GOFFMAN E., *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit, 1974.

GOFFMAN E., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres exclus*, Paris, Éditions de minuit, 1968.

GOULD J.B. et S. BARCLAY, « Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship », *Annual Review of Law and Social Science*, 2012, vol. 8, n° 1, p. 323-335.

GRAFMEYER Y., « Approches sociologiques des choix résidentiels », J.-Y. AUTHIER, C. BONVALET et J.-P. LÉVY (dir.), *Élire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2010, p. 35-55.

GRÉMION C., « L'impact du regroupement familial sur l'histoire urbaine en France », *Fondations*, 2001, n° 12.

GRÉMION C., « Une compétence partagée, ou les stratégies locales entre déconcentration et décentralisation », C. BONVALET, J. BRUN et M. SEGAUD (dir.), *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1998, p. 264-272.

GRÉMION C., « L'accès au logement social », S. PAUGAM (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 519-529.

GRÉMION C., « La gestion locale du logement social », *Projet*, 1988, p. 80-94.

GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GROUPE DE SOCIOLOGIE URBAINE DE NANTERRE, « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, 1970, vol. 4, p. 488-514.

GUERRAND R.-H., *Propriétaires et locataires : les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Quinette, 1987.

HAEGEL F. et S. DUCHESNE, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 6, p. 877-909.

HALPERN C., P. LASCUMES, et P. LE GALÈS, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

HAMILTON KRIEGER L., *Un problème de catégories : stéréotypes et lutte contre les discriminations*, Sciences Po, French-American Foundation, 2008.

HANIQUE F., *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*, Ramonville-Saint-Agne, Erès, 2004.

HARLOE M., *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell, 1995.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences et de comparaisons européennes », CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 105-124.

HASSENTEUFEL P. et J. DE MAILLARD, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 377-393.

HASSENTEUFEL P. et B. PALIER, « Still the Sound of Silence? Towards a New Phase in the Europeanisation of Welfare State Policies in France », *Comparative European Politics*, 2015, vol. 13, n° 1, p. 112-130.

HATZFELD N., *Les Gens d'usine*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2002.

HENRY E., C. GILBERT, J.-N. JOUZEL, et P. MARICHALAR, *Dictionnaire critique de l'expertise : santé, travail, environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

HILGARTNER S. et C. BOSK, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model », *American Journal of Sociology*, 1988, vol. 94, n° 1, p. 53-76.

HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

HMED C., « L'encadrement des étrangers "isolés" en foyers Sonacotra. Éléments pour une socio-histoire du travail des street-level bureaucrates », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 63-81.

HMED C., « "Tenir ses hommes". La gestion des étrangers "isolés" dans les foyers Sonacotra après la guerre d'Algérie », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2006, vol. 19, n° 76, p. 11-30.

HMED C. et S. LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », J. LAGROYE et M. OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 131-148.

HOOD C., *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House, 1986.

HOOGE L. et G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.

HOUARD N., « Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence ? », *Revue de l'OFCE*, 2013, vol. 2, n° 128, p. 49-72.

HOUARD N., *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.

HOUARD N., *Logement social, droit au logement, et mixité : de la mise sur agenda aux pratiques locales*, Thèse pour le doctorat de sociologie, IEP de Paris, Paris, 2008.

HOWE D., « Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice », M. DAVIES (dir.), *The Sociology of social Work*, London, Routledge, 1991.

HUGHES E.C., *Le regard sociologique*, Paris, Éditions EHESS, 1997.

HUPE P. et M. HILL, « Street-Level Bureaucracy and Public Accountability », *Public Administration*, 2007, vol. 85, n° 2, p. 279-299.

INFANTINO F. et A. REA, « La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 67-78.

INGRAM H., « Poverty, Policy, and the Social Construction of Target Groups », J.S. HACKER, S. METTLER et J. SOSS (dir.), *Remaking America. Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*, New York, Russell Sage Foundation, 2007, p. 245-253.

INGRAM H. et A. SCHNEIDER, « The Choice of Target Populations », *Administration & Society*, 1991, vol. 23, n° 3, p. 333-356.

JABKO N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

JAILLET M.-C., « La mixité dans les politiques françaises du logement : une question “sensible” », N. HOUARD (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, La Documentation française, 2011, p. 343-360.

JEANNOT G., « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 1, p. 123-140.

JEGEN M. et F. MÉRAND, « Constructive Ambiguity: Comparing the EU's Energy and Defence Policies », *West European Politics*, 2014, vol. 37, n° 1, p. 182-203.

JENKINS R., « Categorization: Identity, Social Process and Epistemology », *Current Sociology*, 2000, vol. 48, n° 3, p. 7-25.

JOBARD F. et S. NÉVANEN, « 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*, 2007, vol. 48, n° 2, p. 243-272.

JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT M. et P. MULLER, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

JODELET D., *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

JOSEPH I. et G. JEANNOT, *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS, 1995.

JOUNIN N., *Chantier interdit au public. Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008.

JOUNIN N., E. PALOMARES, et A. RABAUD, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 70, n° 2, p. 7-23.

KAISER J., « Revealing the Hidden Sentence: How to Add Transparency, Legitimacy, and Purpose to “Collateral” Punishment Policy », *Harvard Law & Policy Review*, 2016, vol. 10, p. 123-184.

KAMOUN P., « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à “bon marché” », *Informations sociales*, 2007, vol. 5, n° 141, p. 14-23.

KAMOUN P., « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 2005, vol. 3, n° 123, p. 20-33.

KARAFIN D. et D. PAGER, « Bayesian Bigot? Statistical Discrimination, Stereotypes, and Employer Decision Making », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2009, vol. 621, n° 1, p. 70-93.

KAUFMANN J.-C., *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 1996.

KINDER D.R. et L.M. SANDERS, *Divided by Color. Racial Politics and Democratic Ideals*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

KINGDON J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984.

KIRSCHENMAN J. et K. NECKERMAN, « “We’d Love to Hire Them, But...”: The Meaning of Race for Employers », C. JENCKS et P.E. PETERSON (dir.), *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institution, 1991, p. 203-232.

KIRSZBAUM T., « La reconnaissance publique des discriminations territoriales : une avancée en trompe l’œil », C. HANCOCK (dir.), *La discrimination territoriale, usages et enjeux de la notion*, Paris, Éditions de l’Œil d’or, à paraître.

KIRSZBAUM T., « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles*, décembre 2013, n° 13.

KIRSZBAUM T., « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l’habitat : réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France », *Raisons politiques*, 2009, vol. 35, p. 49-66.

KIRSZBAUM T., *Mixité sociale dans l’habitat. Revue de littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française, 2008.

KIRSZBAUM T., *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Paris, Ministère de l’Écologie, du Développement et de l’Aménagement durables, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2007.

KIRSZBAUM T. et P. SIMON, « Les discriminations raciales et ethniques dans l’accès au logement social », *Groupe d’étude et de lutte contre les discriminations*, 2001, vol. 3.

KOBELINSKY C., « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandeurs d’asile », D. FASSIN, Y. BOUAGGA, I. COUTANT, J.-S. EIDELIMAN, F. FERNANDEZ, N. FISCHER, C. MAKAREMI, S. MAZOUZ et S. ROUX (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l’État*, Paris, Seuil, 2013, p. 101-133.

KOKOREFF M., « Ghettos et marginalité urbaine. Lecture croisée de Didier Lapeyronnie et Loïc Wacquant », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 3, p. 553-572.

KOOIMAN J., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993.

LABORIER P. et D. TROM, *Historicités de l’action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

LAB’URBA (UNIVERSITÉ PARIS-EST), *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 pour le Défenseur des droits et le PUCA*, Paris, ACSÉ, PUCA, DDD, 2015.

LAÉ J.-F. et N. MURARD, *L’argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985.

LAGROYE J. et M. OFFERLÉ, *Sociologie de l’institution*, Paris, Belin, 2011.

- LALLEMENT M. et J. SPURK, *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS, 2003.
- LAMBERT A., *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, 2015.
- LAMONT M. et V. MOLNAR, « The Study of Boundaries in the Social Sciences », *Annual review of sociology*, 2002, vol. 28, p. 167-195.
- LAMONT M., S. PENDERGRASS, et M.C. PACHUCKI, « Symbolic Boundaries », J. WRIGHT (dir.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier, 2015, p. 850-855.
- LAPEYRONNIE D., *Ghetto Urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.
- LAPEYRONNIE D. et F. DUBET, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1999.
- LAPIERE R.T., « Attitudes vs Actions », *Social Forces*, 1934, vol. 13, p. 230-237.
- LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- LASCOUMES P., « Normes juridiques et politiques publiques », *Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 43-71.
- LASCOUMES P. et J.-P. LE BOURHIS, « Des “passe-droits“ aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 1996, vol. 32, p. 51-80.
- LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.
- LASCOUMES P. et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES P. et E. SERVERIN, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*, 1988, n° 9, p. 171-193.
- LASWELL H.D., *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, Wittlesey house, 1936.
- LAUNAY L., *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Paris Ouest Nanterre, 2011.
- LAURENS S., *Une politisation feutrée*, Paris, Belin, 2009.
- LAURENS S., « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des “imposants” », *Genèses*, 2007, vol. 69, n° 4, p. 112-127.
- LAURENS S. et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, 2016, vol. 3, n° 115, p. 155-177.
- LAVITRY L., « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 53-65.

- LAZARUS J., *L'Épreuve de l'argent : banques, banquiers, clients*, Paris, Calmann-Lévy, 2012.
- LAZARUS J., « L'épreuve du crédit », *Sociétés contemporaines*, 2009, vol. 4, n° 76, p. 17-39.
- LE BOURHIS J.-P. et P. LASCOUMES, « En guise de conclusion. Les résistances aux instruments. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-520.
- LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LE GALÈS P. et M. THATCHER, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LEFEBVRE B., M. MOUILLART, S. OCCHIPINTI, et R. QUILLOT, *Politique du logement : 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- LÉGAL J.-B. et S. DELOUVÉE, *Stéréotypes, préjugés et discriminations*, Malakoff, Dunod, 2008.
- LENOIR R., *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil, 2003.
- LESNÉ M. et P. SIMON, « La mesure des discriminations dans l'enquête TeO », C. BEAUCHEMIN, C. HAMEL et P. SIMON (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris, INED, 2016, p. 383-411.
- LEVASSEUR S., « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, 2016, vol. 3, n° 7, p. 113-149.
- LIPPHART A., « Comparative Politics and the Comparative Method », *The American Political Science Review*, 1971, vol. 65, n° 3, p. 682-693.
- LIMA L., *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.
- LIMA L. et M. STEFFEN, « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et différenciation », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 339-348.
- LINDBLOM C.E., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, n° 2, p. 79-88.
- LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- LIPSKY M. et S. RATHGEB-SMITH, *Non-profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- LORCERIE F., *L'école et le défi ethnique : éducation et intégration*, Paris, INRP-ESF, 2003.

LORCERIE F., « La lutte contre les discriminations ou l'intégration requalifiée », *VEI Enjeux*, 2000, vol. 121, p. 69-81.

LOWY M., « Le concept d'affinité élective chez Max Weber », *Archives de sciences sociales des religions*, 2004, n° 127, p. 93-103.

LYONS A.H., « Des bidonvilles aux HLM : le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie », *Hommes et migrations*, 2006, n° 1264, p. 35-49.

MAGRI S., « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle », *Genèses*, 1991, vol. 5, n° 1, p. 35-53.

MAHONEY J., « Qualitative Methology and Comparative Politics », *Comparative Political Studies*, 2007, vol. 40, n° 2, p. 122-144.

MAHONEY J. et K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MAILLOCHON F. et M. SELZ, *Le raisonnement statistique en sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

MAINSANT G., *L'État et les illégalismes sexuels. Ethnographie et sociohistoire du contrôle policier de la prostitution à Paris*, Thèse pour le doctorat en sociologie, IRIS-EHESS, Paris, 2012.

MAINSANT G., « «Du juste usage des émotions» Le rôle institutionnel des policier(e)s chargé(e)s de la lutte contre le proxénétisme », *Déviance et société*, 2010, vol. 34, n° 2, p. 253-265.

MAINSANT G., « L'État en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 4, n° 72, p. 37-57.

MARCH J.G. et J.P. OLSEN, « The Logic of Appropriateness », *Arena Working Papers*, 2010, vol. 4, n° 9.

MARCHAL E., *Les embarras des recruteurs : enquête sur le marché du travail*, Paris, EHESS, 2015.

MARCHAL H., « Gardiens HLM d'aujourd'hui, concierges d'hier », *Ethnologie française*, 2007, vol. 35, n° 3, p. 513-519.

MARSH D. et R.A.W. RHODES, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », P. LE GALÈS et M. THATCHER (dir.), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 31-68.

MARUANI M., *Les nouvelles frontières de l'inégalité : hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte, 2010.

MARUANI M., *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, 2000.

- MASCLET O., « Du “bastion“ au “ghetto“ », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 10-25.
- MASCLET O. et O. SCHWARTZ, *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003.
- MATLAND R.E., « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, vol. 5, n° 2, p. 145-174.
- MATTINA C., *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.
- MATTINA C., « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des collectivités locales*, 2005, vol. 25, n° 1, p. 579-585.
- MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, p. 129-155.
- MAURIN E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004.
- MAURY Y., *Les HLM. L'État providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- MAY P.J. et S.C. WINTER, « Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, vol. 19, p. 453-476.
- MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M. et D. JOHNSON, « For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17, n° 2, p. 189-211.
- MAZOUZ S., « Faire des différences. Ce que l'ethnographie nous apprend sur l'articulation des modes pluriels d'assignation », *Raisons politiques*, 2015, vol. 2, n° 58, p. 75-89.
- MÉGIE A., « Mise en oeuvre », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 343-350.
- MERTON R.K., « Bureaucratie et personnalité », *Éléments de théorie et de méthode scientifique*, Paris, Plon, 1940.
- MERTON R.K., « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, 1936, vol. 1, n° 6, p. 894-904.
- METTLER S., *Soldiers to Citizens: the G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- MEUNIER J.-M., *Le 1% logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'État*, Thèse pour le doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2013.

MICHALON B. et T. BRUSLÉ, « L'ethnicité, la religion et le genre dans les institutions d'enfermement : processus et effets de catégorisation », *Critique internationale*, 2016, vol. 3, n° 72, p. 9-19.

MICHELAT G., « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 2, p. 229-247.

MONJARDET D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

MONJARDET D., « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n° 3, p. 393-411.

MOREL JOURNAL C. et V. SALA PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, 2011, n° 10.

MULLER P., « Secteur », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 591-599.

MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de sciences politiques*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

MULLER P. et Y. SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MULLER S., « Visites à l'abattoir : la mise en scène du travail », *Genèses*, 2002, vol. 49, n° 4, p. 89-109.

MUSSELIN C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 51-71.

NDIAYE P., *La condition noire. Essai sur une minorité française*, Paris, Calmann-Lévy, 2008.

NÉGRIER E., « L'analyse comparée des politiques publiques : méthodes et principes vécus », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol. 12, n° 4, p. 503-524.

NEVEU E., *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

NIZET J., *La sociologie de Anthony Giddens*, Paris, La Découverte, 2007.

NONJON M. et G. MARREL, « Gouverner par les architectures informatiques », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 2, n° 2, p. 9-24.

OBERTI M., *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

OBERTI M. et E. PRÉTECEILLE, *La ségrégation urbaine*, Paris, La Découverte, 2016.

OBERTI M., E. PRÉTECEILLE, et C. RIVIÈRE, *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Paris, OSC Sciences Po, HALDE, DEPP, 2012.

PADIOLEAU J.-G., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

PAGE E.C. et B. JENKINS, *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

PAGER D. et L. QUILLIAN, « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *American Sociological Review*, 2005, vol. 70, n° 3, p. 355-380.

PAGER D. et H. SHEPHERD, « The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets », *Annual Review of Sociology*, 2008, vol. 34, p. 181-209.

PAILLET A., *Consciences professionnelles. Approche sociologique de la morale au travail, à partir du cas des décisions d'arrêt ou de poursuite en réanimation néonatale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS, Paris, 2003.

PALIER B., « Path Dependence (dépendance au chemin emprunté) », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419.

PALIER B. et Y. SUREL, « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.

PALOMARES E., « Itinéraire du crédo de la mixité sociale », *Projet*, 2008, n° 307, p. 23-29.

PAN KÉ SHON J.-L., « L’émergence du sentiment d’insécurité en quartiers défavorisés. Dépassement du seuil de tolérance... aux étrangers ou à la misère », *Espace populations sociétés*, 2009, vol. 1, p. 105-117.

PAN KÉ SHON J.-L. et S. ROBELLO, « Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues », *Trajectoires et Origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, document de travail INED, 2010, n° 168, p. 95-100.

PARK R.E., « La ville comme laboratoire social », I. JOSEPH et Y. GRAFMEYER (dir.), *L’École de Chicago. Naissance de l’écologie urbaine*, Paris, Rabier, 1990.

PAUGAM S., *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l’intégration professionnelle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

PAYET J.-P., « L’École et la question de la discrimination », *Mouvements*, 1999, vol. 4, n° 3, p. 9-13.

PAYRE R. et G. POLLET, *Socio-histoire de l’action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

PEREC G., *Penser / Classer*, Paris, Seuil, 2003.

PERETZ H., *Les méthodes en sociologie. L’observation*, Paris, La Découverte, 1998.

PERRIN-HEREDIA A., « La mise en ordre de l’économie domestique. Accompagnement budgétaire et étiquetage de la déviance économique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, n° 2, p. 303-330.

PETERS G.B. et J. PIERRE, *Handbook of Public Administration*, London, SAGE Publications, 2012.

- PÉTONNET C., *Ces gens-là*, Paris, Maspéro, 1968.
- PEUGNY C., *Le déclassement*, Paris, Grasset, 2009.
- PIERSON P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, N.J./Oxford, Princeton University Press, 2004.
- PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- PIERSON P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON P., « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, n° 4, p. 595-628.
- PINÇON M., *Les immigrés et les HLM. Le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Ile-de-France*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 1981.
- PINÇON M. et M. PINÇON-CHARLOT, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 2007.
- PINÇON M. et P. RENDU, « Un ouvrier désenchanté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 62, n° 1, p. 93-99.
- PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- PINSON G. et H. REIGNER, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », A.-C. DOUILLET, A. FAURE, C. HALPERN et J.-P. LERESCHE (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 163-177.
- PINSON G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 4, p. 619-651.
- PINSON G. et V. SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.
- POHN-WEIDINGER A., *L'État et ses écritures : vue intérieure de la protection sociale*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris 8, Paris, 2014.
- POLLARD J., *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Paris, Paris, 2009.
- POLLITT C. et G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- POUPEAU F. et J.-C. FRANÇOIS, *Le sens du placement*, Paris, Raisons d'agir, 2009.

POUTIGNAT P. et J. STREIFF-FÉNART, *Théories de l'ethnicité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.

POWELL W. et P.J. DIMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 1991.

PRESSMAN J.L. et A. WILDAVSKY, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press, 1973.

PRÉTECEILLE E., « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2006, vol. 2, n° 62, p. 69-93.

PRZEWORSKI A. et H. TEUNE, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970.

QUÉRÉ O., « L'Atelier de L'État ». *Des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Lyon, Lyon, 2014.

RAGIN C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987.

RESKIN B.F., « Including Mechanisms in our Models of Ascriptive Inequality: 2002 Presidential Adress », *American Sociological Review*, 2003, vol. 68, n° 1, p. 1-21.

REVILLARD A., « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, 2016, vol. 55.

REYNAUD J.-D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, La Découverte, 1985.

RHEIN C., « La ségrégation et ses mesures », J. BRUN et C. RHEIN (dir.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 121-162.

RICE D., « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation », *Administration & Society*, 2013, vol. 45, p. 1038-1062.

RONCAYOLO M., *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1993.

ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1995.

ROSANVALLON P., *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981.

ROSCH E., « Human Categorization », *Advances in Cross-Cultural Psychology*, vol. I, London, Academic Press, 1977, p. 1-72.

ROSEN E., « Rigging the Rules of the Game: How Landlords Geographically Sort Low-Income Renters », *City & Community*, 2014, vol. 13, n° 4, p. 310-340.

- DE RUDDER V., « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel-Débat*, 1980, n° 21, p. 3-13.
- DE RUDDER V., C. POIRET, et F. VOURC'H, *L'Inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- SABBAGH D., « La construction de l'identité raciale aux États-Unis : à propos de Compter et classer : histoire des recensements américains de Paul Schor (Paris, Presses de l'EHESS, 2009) », *La vie des idées*, mars 2010.
- SAFI M., *Les inégalités ethno-raciales*, Paris, La Découverte, 2013.
- SAINSAULIEU R., *L'identité au travail*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988.
- SALA PALA V., *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013.
- SALA PALA V., « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards sociologiques*, 2010, vol. 39, p. 31-47.
- SALA PALA V., « Le racisme institutionnel dans les attributions de logement social. Une comparaison franco-britannique », *Hommes et migrations*, 2006, n° 1264, p. 103-112.
- SALA PALA V., « 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*, 2006, vol. 24, n° 3, p. 77-92.
- SALA PALA V., *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes 1, Rennes, 2005.
- SAMPSON R.J., *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago, The University of Chicago Press, 2012.
- SARTORI G., « Comparing, miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, 1991, vol. 3, n° 3, p. 243-257.
- SAWICKI F., « Les politistes et le microscope », CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 143-164.
- SAWICKI F., « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p. 215-249.
- SCHELLING T.C., *La tyrannie des petites décisions*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980.
- SCHIJMAN E., « Écrire aux HLM, se plaindre à l'État. Quelques figures de la protestation dans un quartier populaire en région parisienne », *Espaces et sociétés*, 2013, vol. 3, n° 154, p. 119-135.
- SCHNEIDER A.L. et H.M. INGRAM, « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *The American Political Science Review*, 1993, vol. 87, n° 2, p. 334-347.

SCHNEIDER A.L. et H.M. INGRAM, *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*, New York, SUNY Press, 2012.

SCHWARTZ O., « L'empirisme irréductible (postface) », N. ANDERSON (dir.), *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993, p. 265-305.

SEGAUD M., J. BRUN, et J.-C. DRIANT, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002.

SELZNICK P., *T.V.A and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley, University of California Press, Quid Pro, LLC, 1949.

SERRE D., *Les Coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Raisons d'agir, 2009.

SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

SIMON P., « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race » », *Revue française de sociologie*, 2008, vol. 49, n° 1, p. 153-162.

SIMON P., « Le logement social en France et la gestion des “populations à risques” », *Hommes et migrations*, 2003, vol. 1246, p. 76-91.

SIMON P., « Ghettos, Immigrants, and Integration. The French Dilemma », *Netherland Journal of Housing and the built Environment*, 1998, vol. 13, n° 1, p. 41-61.

SIMON P., « La politique de la ville contre la ségrégation ou l'idéal d'une ville sans divisions », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1995, vol. 68-69, p. 26-33.

SMITH A., « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2000, vol. 17, n° 1, p. 7-19.

SMITH N., *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge, 1996.

SOSS J., R.C. FORDING, et S.F. SCHRAM, *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 2011.

SOSS J. et S. SCHRAM, « Chapter 5. A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback », J. SOSS, J.S. HACKER et S. METTLER (dir.), *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*, New York, Russell Sage, 2007, p. 99-118.

SPIRE A., « État des lieux. Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 4, n° 4, p. 141-156.

SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Liber, 2012.

SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

SPIRE A., « L'asile au guichet : la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, p. 4-21.

SPIRE A., *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.

SPIRE A., « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 2005, vol. 24, n° 69, p. 11-37.

STRAUSS A. et J. CORBIN, *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2004.

STREECK W. et K. THELEN, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

STROBEL P., « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, 1993, n° 32, p. 31-44.

THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

TISSOT S., *De bons voisins : enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

TISSOT S., « « (Dé)loger les étrangers ». Logement social : une discrimination en douce », *Plein Droit*, 2006, n° 68.

TISSOT S., « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n° 159, n° 4, p. 54-69.

TOPALOV C., *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Fayard, 1994.

TOPALOV C., *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

TOUBON J.-C., « L'attribution des logements sociaux », *Migrations-Société*, 1998, vol. 10, n° 60, p. 65-82.

TOUBON J.-C. et A. TANTER, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 1999, vol. 33, n° 1, p. 59-86.

VALLI M., H. MARTIN, et E. HERTZ, « Le "feeling" des agents de l'État providence », *Ethnologie française*, 2002, vol. 32, n° 2, p. 221-231.

VAN METER D.S. et C.E. VAN HORN, « The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework », *Administration & Society*, 1975, vol. 6, n° 4, p. 445-488.

VARONE F. et S. JACOB, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 271-292.

VIGOUR C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, 2008, vol. 50, n° 1, p. 71-90.

VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005.

VOLDMAN D., *Locataires et Propriétaires. Une histoire française*, Paris, Payot, 2016.

VORMS B., « Politiques du logement et débat public », *Revue française des affaires sociales*, 2016, vol. 3, n° 7, p. 233-239.

WARIN P., « Ressortissants », L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 576-583.

WARIN P., « Chapitre 11. Les politiques publiques face à la non-demande sociale », O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 287-312.

WARIN P., *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.

WARIN P., « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n° 1, p. 69-95.

WARIN P., *Le face à face des usagers et des agents du service public*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, Grenoble, 1992.

WATKINS-HAYES C., *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009.

WEAVER R.K., « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, n° 2, p. 137-162.

WEAVER R.K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, n° 4, p. 371-398.

WEAVER V.M. et A. LERMAN, « Political Consequences of the Carceral State », *American Political Science Review*, 2010, vol. 104, n° 4, p. 817-833.

WEBER M., *Économie et société /1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995.

WEILL P.-E., « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire. Les commissions Droit au logement opposable (DALO) », *Politix*, 2015, vol. 4, n° 112, p. 223-244.

WEILL P.-E., « Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail*, 2014, vol. 56, n° 3, p. 298-319.

WEILL P.-E., *Sans toit ni loi? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Strasbourg, Strasbourg, 2013.

WEILL P.-E., « Qui a le droit... au logement opposable ? », *Savoir / agir*, 2013, vol. 24, p. 27-34.

WEILL P.-E., « Le droit au service des personnes défavorisées ? », *Gouvernement et action publique*, 2013, n° 2, p. 279-302.

WEILL P.-E., « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire » », *Sociologies pratiques*, 2012, n° 24, n° 1, p. 93-105.

WELLER J.-M., « L'aménagement des bureaux et l'accueil du public. Le cas de la Sécurité sociale de 1945 aux années 2000 », *La nouvelle revue du travail*, 2016, vol. 9.

WELLER J.-M., « Enquêter sur l'Administration ou l'énigme du travail administratif », J.-M. EYMERI-DOUZANS et G. BOUCKAERT (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 211-235.

WELLER J.-M., « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, 2012, n° 171, p. 67-101.

WELLER J.-M., « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 431-458.

WELLER J.-M., « Usagers comme ils disent », *Vacarme*, 2000, vol. 12, p. 21-25.

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

WELLER J.-M., « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n°3, p. 365-392.

WELLER J.-M., « Le mensonge d'Ernest Cigare: problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité », *Sociologie du travail*, 1994, vol. 36, n° 1, p. 25-42.

WIEVIORKA M., *Le racisme, une introduction*, Paris, La Découverte, 1998.

WILSON J.Q. et G.L. KELLING, « Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982.

WILSON W.J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1987.

WIRTH L., *The Ghetto*, Chicago, The University of Chicago Press, 1928.

WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 8, n° 3, p. 249-275.

YINGER J., *Closed doors, Opportunities lost: The Continuing Costs of Housing Discrimination*, New York, Russell Sage Foundation, 1997.

ZITTOUN P., *La politique du logement (1981-1995) : transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, 2001.

ZITTOUN P., « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 5, p. 683-706.

ZUNIGO X., « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*, 2008, vol. 2, n° 70, p. 115-131.

« L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences-Po Lille », *Politiques et management public*, 2006, vol. 24, n° 3.

SOURCES ÉCRITES

Principales dispositions juridiques

Lois

- Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché.
- Loi du 12 avril 1906 modifiant et complétant à la loi du 30 novembre 1894, qu'elle abroge et remplace.
- Loi du 13 juillet 1928 établissant un programme de constructions d'habitations à bon marché et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation.
- Loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.
- Loi n°53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier : crée le 1% logement qui favorise le développement des SA HLM.
- Loi n°57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs.
- Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institutionnalisation de l'aide personnalisée au logement.
- Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.
- Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique territoriale.
- Loi n°98-642 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.
- Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
- Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi n°96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité.
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

- Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.
- Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.
- Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.
- La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation et de lutte contre l'exclusion.
- Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.
- Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Articles du Code de la construction et de l'habitation

- Livre IV : Habitations à loyer modéré : articles L. 411 à L. 482-4.

Circulaires

- Circulaire du 26 juillet 1955 relative aux conditions d'attribution des logements des organismes d'habitations à loyer modéré.
- Circulaire du 24 mai 1971 relative à la réservation de logements HLM aux mal-logés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et à la mise en place de fichiers de demandes.
- Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes.
- Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.
- Circulaire du 24 décembre 1986 relative à la mise en place de plans d'action en faveur du logement des personnes démunies au niveau départemental.
- Circulaire du 30 mars 1990 relative aux Protocoles d'occupation du parc social.
- Circulaire du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux et à la mise en œuvre des accords collectifs départementaux.
- Circulaire du 17 janvier 2005 prise en application de l'article 60 de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux.
- Circulaire du 3 janvier 2011 relative à la mise en œuvre de la réforme de la demande de logement locatif social.

Décrets

- Décret du 29 mars 1890 qui institue la Société française des habitations à bon marché.
- Décret n°54-346 du 27 mars 1954 fixant les conditions d'attribution des logements des organismes HLM.
- Décret n°55-1037 du 26 juillet 1955, modifiant le décret n°54-346 du 27 mars 1954.
- Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité.
- Décret n°63-1245 du 19 décembre 1963 relatif aux conseils d'administrations et aux commissions d'attribution des logements des offices publics à loyer modéré.
- Décret n°73-986 du 22 octobre 1973 relatif aux offices publics d'aménagement et de construction institués par transformation d'offices publics d'habitations à loyer modéré.
- Décret n°83-465 du 8 juin 1983 instituant auprès du ministre chargé de la Construction et de l'habitation un Conseil national de l'habitat.
- Décret n°86-670 du 19 mars 1986 précise les conditions de réservation du logement social.
- Décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social.
- Décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la Haute autorité de lutte contre les exclusions et pour l'égalité.
- Décret n°2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.
- Décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.
- Décret n°2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.
- Décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable.
- Décret n°2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

Rapports nationaux (par ordre chronologique)

Administration centrale et experts

- BARRE R., *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, Paris, La Documentation française, 1975.
- COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS, *Gestion adaptée et composition sociale. Pour de nouvelles politiques d'attribution*, Paris, 1982.
- COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS, *Gestion adaptée, gestion différenciée*, Paris, 1983.
- DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la ville*, Paris, Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française, 1983.
- DUPUY S. et N. GIACOBBE, *Le jardin secret des attributions*, Paris, MEDINA pour le ministère de l'Équipement, 1988.

- GEINDRE F., *L'attribution des logements sociaux*, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989.
- BANLIEUE 89, *Pour en finir avec les grands ensembles, Assises de Bron, 4 et 5 décembre 1990*, Paris, 1990.
- FITOUSSI J.-P., E. LAURENT, et J. MAURICE, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2004.
- GHÉKIÈRE L., *Le développement du logement social dans l'Union européenne : quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, CECODHAS, DEXIA, USH, 2007.
- COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social*, Paris, La Documentation française, 2013.
- HOUARD N. et H. SAINTE MARIE, « Concertation nationale sur les attributions de logements sociaux », Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Paris, La Documentation française, 2013.
- SCHAEFFER J.-P., *Éléments sur la réforme des attributions de logements locatifs sociaux*, Paris, SGCIV, 2013.
- COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, Paris, 2017.
- *Égalité et citoyenneté : la République en actes*, Paris, réunion ministérielle du 6 mars 2015.

Professionnels du logement social

- *Rapport du groupe des « mal-logés »*, Paris, La Documentation française, T. II, 1971.
- UNFO HLM, *Propositions pour l'habitat : livre blanc*, Paris, Revue HLM, 1975.
- *Habitat et vie quotidienne*, 1979.
- RAPPORT SOS RACISME, « Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement », Paris, 2002.
- MISSION INTERMINISTÉRIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL, *Rapport définitif, Office public d'aménagement et de construction de Saint-Étienne*, Paris, 2005.
- LES CAHIERS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels*, Paris, Actualités Habitat, 2009.
- FORS, RECHERCHE SOCIALE et UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Évaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement*, Paris, 2010.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Méthodes objectives de traitement de la demande. Recueil et analyse de pratiques mises en œuvre par des bailleurs sociaux, de fichiers communs de gestion de la demande et des collectivités territoriales*, Paris, Délégation à l'action professionnelle, 2010.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT et HALDE, *Élaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux*, Paris, Les Cahiers, 2010.
- HALDE, *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*, Paris, 2011.

- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *L'attribution des logements sociaux, un dispositif encadré*, Paris, mars 2012.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Comment assurer une politique de mixité sans discriminer ?* Paris, 2013.
- FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal logement en France, 20e rapport annuel*, Paris, La Documentation française, 2015.
- FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal-logement en France. 21e rapport annuel*, Paris, La Documentation française, 2016.
- Rapports des congrès de l'Union sociale pour l'habitat 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

Statistiques nationales¹

- INSEE, enquêtes logement.
- INSEE, enquêtes EPLS et RPLS.
- Enquête sur l'occupation du parc social, tous ménages et emménagés récents, 2012.
- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat général au développement durable, comptes du logement.
- Observatoire des inégalités.
- Les chiffres de l'immobilier des notaires de France : <http://www.immoprix.com/>

Documents institutionnels

Concertation nationale sur les attributions de logements sociaux

- Discours de lancement de la concertation par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, 16/01/2013.
- ERNST & YOUNG, *État des lieux et éléments de réflexions sur les politiques d'attribution des logements sociaux*, janvier 2013.
- Calendrier et composition des groupes de travail de la concertation nationale sur les attributions de logements sociaux.
- Supports et compte-rendus des réunions de la concertation nationale sur les attributions.
- Présentations de dispositifs « modèles » : « Dispositif d'accès au logement social sur Rennes Métropole », « Le *Choice-Based Lettings* en Angleterre ».

Formations et métiers du logement social

- Plaquettes de présentation des BTS professions immobilières et licences professionnelles management du logement social (Clermont, Lille, Metz), résultats des promotions 2006 à 2011 des étudiants de l'université d'Auvergne (débouchés, types de contrat obtenus, etc.).
- Fiches de poste « Agent de gestion locative » (Union sociale pour l'habitat).

¹ Je remercie Guillaume Chapelle pour son aide précieuse dans l'accès et le traitement de ces données.

Petiteville

- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Panorama de la demande de logement social en 2014 - Agglomération de Petiteville*, 2015.
- Dossier de presse et synthèse sur la mise en œuvre du DALO dans le département (fourni par le représentant de l'État local rencontré).
- Panorama de la demande à l'échelle du département.
- Contrat de ville Petiteville, 2015-2020.
- Charte d'attribution par l'Union sociale pour l'habitat régionale.
- Documents organisationnels des bailleurs sociaux : historique des organismes, supports de formation et d'évaluation des agents de terrain, rapports d'activité, règlements intérieurs des commissions d'attribution de logement, bilans des commissions d'attribution de logement, descriptifs du patrimoine, supports de réunions, revues de presse locale et revues juridiques à destination des salariés, instruments de peuplement (tableau Excel de « *qualification des entrées* », document « *adéquation profil / logement* », troubles de voisinage par adresse de l'OPH), analyses statistiques du bailleur (entrée-sortie par CSP, entrée-sortie par section pour l'OPH ; fichiers des nouveaux entrants 2009-2011, de la demande de logement au 1^{er} janvier 2013 et des signataires de baux en 2013, suivi des ajournements en commission d'attribution pour l'ESH), analyses localisées de l'occupation sociale de certains quartiers de Petiteville, bilans de la vacance de logement et des impayés de loyer, rapport de l'audit interne et document de présentation de la stratégie marketing de l'ESH.

Miville

- AGENCE D'URBANISME, *Logement social. Suivi des demandes et des attributions sur l'agglomération de Miville en 2014*, 2015.
- AGENCE D'URBANISME, *Atlas du parc social de Miville*, 2015.
- Chiffres clés fournis par la métropole et la ville-centre.
- Document de présentation du système local HLM et de la filière de relogement social prioritaire.
- « Critères pour l'attribution des logements », DDTM de Miville.
- Archives municipales, versement 854W64, commission d'attribution à loyer modéré (1963-1968).
- Archives municipales, versement 854W65, classification, situation des logements – procès-verbaux des commissions d'attribution (1968-1971).
- Archives municipales, versement 854W66 à 70, Procès-verbaux de commissions d'attribution de logements (1972-1977).
- Archives municipales, versement 920 W 29 à 42, copie des lettres CCAS (1986-1990).
- Archives conservées au sein de la direction de l'habitat social de Miville : compte-rendus des commissions techniques et des motifs d'ajournement des bailleurs sociaux en commission d'attribution de logement.
- Documents organisationnels des bailleurs sociaux : historique des organismes, supports de formation et d'évaluation des agents de terrain, rapports d'activité, règlements intérieurs des commissions d'attribution de logement, bilans des commissions

d'attribution de logement, descriptifs du patrimoine, supports de réunions, trames de l'entretien découverte, guides de procédures, revues de presse locale et revues juridiques à destination des salariés, analyses statistiques de la demande et des attributions, tableaux de bord.

Grandeville

- AGENCE D'URBANISME, *Les inégalités sociales et territoriales dans l'agglomération de Grandeville*, 2012.
- Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, 2012-2015.
- Arrêté préfectoral n°2009-6475 relatif à l'exercice du droit de réservation du contingent préfectoral dans le parc locatif social.
- Convention de mobilisation du contingent préfectoral pour le logement des ménages prioritaires, février 2011.
- *La lettre de l'habitat* éditée par la commune de Grandeville, 1^{er} janvier 2015.
- Plan de lutte contre les discriminations, *Logez sans discriminer. Guide des bonnes pratiques*.
- Documents transmis par l'association départementale des bailleurs sociaux.
- Documents organisationnels des bailleurs sociaux : historique des organismes, supports de formation et d'évaluation des agents de terrain, rapports d'activité, règlements intérieurs des commissions d'attribution de logement, bilans des commissions d'attribution de logement, descriptifs du patrimoine, supports de réunions, instruments de gestion du peuplement (synoptiques d'occupation pour l'OPH), fichiers statistiques sur la demande et les attributions de logement (ESH), revues de presse locale et revues juridiques à destination des salariés.

Articles de presse (par ordre chronologique)

- « Pierre-André Périssol, ministre du Logement, il faut créer des logements à partir de bâtiments existants », *Le Monde*, 10/07/1995.
- « Le candidat socialiste met le logement social au cœur de sa campagne », *Le Figaro*, 24/01/2012.
- « Le gouvernement dresse son bilan en matière de logement social », *La Croix*, 26/01/2012.
- « Les grandes ambitions de Hollande sur le logement », *Le Monde*, 07/03/2012.
- « Sur Leboncoin.fr, la grande foire aux HLM », *Le Monde*, 09/03/2013.
- « Attribution de logements sociaux : le modèle rennais fait école », *L'express.fr*, 21/05/2013.
- « HLM : bailleurs cherchent locataires sur leboncoin.fr », *Le Figaro Immobilier*, 09/06/2013.
- « Attribution de logements sociaux : la ville de Paris joue la transparence », *Bastamag*, 09/03/2014.
- « Manuel Valls évoque “un apartheid territorial, social, ethnique” en France », *Le Monde*, 20/01/2015
- « Manuel Valls veut imposer la mixité sociale », *Le Figaro*, 24/01/2015.

- « Politique du peuplement : ce que prépare Manuel Valls », *Le Figaro*, 24/01/2015.
- « L'État imposera à trente-six communes la construction de logements sociaux », *Les Échos*, 26/10/2015.
- « Manuel Valls défend son utilisation du mot "apartheid" », *Le Figaro*, 25/01/2015.
- « HLM : des maires dans le viseur de l'État se défendent », *Le Figaro*, 28/09/2015.
- « Quartiers (très) "difficiles" : les premiers délégués du gouvernement prendront leur fonction début avril dans 12 agglomérations », *Localtis*, 18/03/2016.
- « Le bailleur social Logirep condamné en appel pour "discrimination raciale" », *Le Monde*, 19/03/2016.
- « HLM : un système d'attribution "illisible et inégalitaire" », *Le Monde*, 26/03/2016.
- « Accusé de "fichage ethnique", un bailleur social bientôt fixé sur son sort », *Le Figaro*, 03/04/2016.
- « Ile-de-France : un logement social de moins en moins social », *France Inter*, 22/01/2016.
- Recherche par mot-clef « droit au logement » et « mixité sociale » à l'aide du logiciel Europresse (165 sources dont les principaux quotidiens nationaux) pour la période 2000-2015 (cf. chapitre 2).

ANNEXES

- Annexe 1. Présentation des enquêtés.
- Annexe 2. Note explicative envoyée au directeur général d'organisme HLM.
- Annexe 3. L'organisation des bailleurs sociaux étudiés.
- Annexe 4. La diversité des missions de l'agent HLM.
- Annexe 5. Évolution du parc de logements par statut d'occupation en Europe.
- Annexe 6. Évolution du parc de logements par statut d'occupation en France.
- Annexe 7. La spécialisation du parc social en France.
- Annexe 8. Comparaison offre / demande par type de logement.
- Annexe 9. Loyers des logements sociaux en fonction de la date d'entrée dans le patrimoine.
- Annexe 10. Les plafonds de ressources du logement social.
- Annexe 11. La composition des groupes de travail ayant participé à la concertation nationale sur les attributions de logements sociaux.
- Annexe 12. Liste des documents à fournir pour la constitution d'un dossier de demande de logement.
- Annexe 13. La formation des agents HLM : l'exemple de la lutte contre les discriminations.

ANNEXE 1. PRÉSENTATION DES ENQUÊTÉS

Liste des entretiens semi-directifs

	Prénom	Statut	Organisation	Agglomération	Date
1	Grégory	Directeur général	OPH A	Grandeville	27/10/2014
2	Sylvie	Directrice relation clients et qualité de service	OPH A	Grandeville	23/12/2014
3	Bahia	Chargée de mission politique d'attribution	OPH A	Grandeville	11/02/2015
4	Ludivine	Responsable d'agence	OPH A	Grandeville	06/01/2015 - 09/01/2015
5	Magali	Responsable d'agence	OPH A	Grandeville	26/01/2015
6	Thierry	Responsable d'agence	OPH A	Grandeville	16/02/2015
7	Eléna	Adjoint de territoire	OPH A	Grandeville	05/01/2015 (non enregistré)
8	Djamel	Adjoint de territoire	OPH A	Grandeville	20/01/2015
9	Vincent	Adjoint de territoire	OPH A	Grandeville	04/03/2015
10	Ana	Adjointe de territoire	OPH A	Grandeville	03/03/2015
11	Christiane	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	19/01/2015
12	Jacqueline	Gestionnaire locative et sociale	OPH A	Grandeville	20/01/2015 (non enregistré)
13	Hind	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	09/02/2015
14	Malika	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	17/02/2015
15	Lucie	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	03/03/2015
16	Lily	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	02/03/2015
17	Muriel	Chargée d'attribution	OPH A	Grandeville	04/03/2015
18	Michèle	Responsable des résidences étudiantes	OPH A	Grandeville	03/02/2015 (non enregistré)
19	Thomas	Directeur général	ESH B	Grandeville	10/02/2011
20	Alexandra	Directrice de la clientèle	ESH B	Grandeville	11/02/2011
21	Samy	Responsable d'agence	ESH B	Grandeville	11/02/2011
22	Isabelle	Responsable d'agence	ESH B	Grandeville	10/02/2011
23	Léa	Responsable d'agence	ESH B	Grandeville	02/02/2011
24	Sophia	Responsable d'agence	ESH B	Grandeville	23/03/2011
25	Ève	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	02/03/2011
26	Baptiste	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	01/03/2011
27	Héloïse	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	02/03/2011
28	Daphné	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	02/03/2011
29	Nora	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	23/03/2011
30	Francine	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	23/03/2011
31	Line	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	22/03/2011

32	Jeannine	Chargée de gestion locative	ESH B	Grandeville	22/03/2011
33	Veronica	Commerciale	ESH B	Grandeville	23/03/2011
34	Florence	Commerciale	ESH B	Grandeville	03/03/2011
35	Leila	Responsable d'antenne	ESH B	Grandeville	23/03/2011
36	Brigitte	Responsable d'antenne	ESH B	Grandeville	03/03/2011
37	Fatiha	Chargée de mission mobilité résidentielle	USH	Grandeville	21/10/2014
38	Fabrice	Responsable mobilité résidentielle	GIE	Grandeville	22/10/2014
39	Marc	Chef du service droit au logement	DDCS	Grandeville	05/11/2014
40	Marie-Hélène	Service habitat	Mairie	Grandeville	02/02/2015
41	Arnaud	Service habitat	Mairie	Grandeville	02/03/2015
42	Yves	Directeur d'agence	Action Logement	Granville	20/03/2012
43	Alice	Directrice de la clientèle	Autre OPH	Grandeville	17/02/2012 – 08/09/2014
44	Annick	Directrice de la clientèle	Autre OPH	Grandeville	16/02/2014
45	Céline	Directrice générale	OPH C	Miville	28/02/2012 – 04/04/2013
46	Maryvonne	Responsable du pôle attribution	OPH C	Miville	10/10/2012
47	Hélène	Pôle attributions	OPH C	Miville	28/11/2012
48	Nicole	Pôle attributions	OPH C	Miville	28/11/2012
49	Anaëlle	Pôle social	OPH C	Miville	04/04/2013
50	Denis	Responsable d'agence	OPH C	Miville	01/10/2012
51	Amandine	Responsable d'agence	OPH C	Miville	07/11/2012
52	Sandra	Responsable d'agence	OPH C	Miville	12/11/2012
53	Aida	Responsable d'agence	OPH C	Miville	23/10/2012
54	Yvette	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	02/10/2012
55	Najat	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	03/10/2012
56	Fabienne	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	02/10/2012
57	Caroline	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	04/10/2012
58	Gabrielle	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	26/10/2012
59	Erwan	Chargé de clientèle	OPH C	Miville	07/11/2012
60	Paul	Chargé de clientèle	OPH C	Miville	06/11/2012
61	Mélanie	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	23/10/2012
62	Martine	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	16/11/2012
63	Annie	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	19/11/2012
64	Sophie	Chargée de clientèle	OPH C	Miville	21/11/2012
65	Michel	Chargé de clientèle	OPH C	Miville	29/11/2012
66	Simon	Médiateur	OPH C	Miville	29/10/2012
67	Jacques	Directeur général	ESH D	Miville	14/11/2012
68	Guillaume	Directeur de la clientèle	ESH D	Miville	05/03/2013
69	Rozenn	Directrice de la commercialisation	ESH D	Miville	15/01/2013
70	Anne	Pôle social	ESH D	Miville	17/01/2013
71	Constance	Pôle social	ESH D	Miville	17/01/2013
72	Xavier	Conseiller commercial	ESH D	Miville	09/01/2013

73	Julie	Conseillère commerciale	ESH D	Miville	11/01/2013
74	Aurélie	Conseillère commerciale	ESH D	Miville	10/01/2013
75	Régine	Conseillère commerciale	ESH D	Miville	14/01/2013
76	Laurie	Conseillère commerciale	ESH D	Miville	17/01/2013
77	Colette	Responsable du service	DHS	Miville	02/11/2012
78	Claire	Adjointe du service	DHS	Miville	18/01/2013 (non enregistré)
79	Véronique	Agent municipal	DHS	Miville	16/01/2013
80	Laurence	Agent municipal	DHS	Miville	14/01/2013
81	Nicolas	Agent municipal	DHS	Miville	16/01/2013
82	Patrick	Agent municipal	DHS	Miville	14/01/2013
83	Christian	Élu local	EPCI	Miville	28/02/2012
84	Irène	Responsable du service logement	EPCI	Miville	28/02/2012
85	Jeanne	Administratrice réseau	EPCI	Miville	15/01/2013
86	Jean-Claude	Directeur d'agence	Action Logement	Miville	31/10/2012
87	Etienne	Chargé logement	DDT	Miville	31/10/2012
88	Laura	Responsable du service	DDT	Miville	31/10/2012
89	Marcel	Responsable du service logement	Mairie	Miville	05/04/2013
90	Sabine	Agent municipal	Mairie	Miville	04/04/2013
91	Eva	Agent municipal	Mairie	Miville	05/04/2013
92	Jean	Directeur général	OPH E	Petiteville	30/10/2013
93	Alexandre	Directeur adjoint en charge de la location	OPH E	Petiteville	29/11/2013 – 29/10/2014
94	Rose	Responsable de service	OPH E	Petiteville	08/01/2014
95	Pauline	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	06/12/2013
96	Emma	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	10/12/2013
97	Barthélémy	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	11/12/2013
98	Maxime	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	13/12/2013
99	Sébastien	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	13/12/2013
100	Manon	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	02/12/2013
101	Samia	Chargé de clientèle	OPH E	Petiteville	09/12/2013
102	Josiane	Directrice de la politique sociale	OPH E	Petiteville	12/12/2013
103	Éric	Directeur général	ESH F	Petiteville	12/11/2013
104	Monique	Directrice de la clientèle	ESH F	Petiteville	12/11/2013
105	Agnès	Responsable d'agence	ESH F	Petiteville	29/01/2014
106	Pascaline	Responsable d'agence	ESH F	Petiteville	11/02/2014
107	Laurent	Responsable d'agence	ESH F	Petiteville	21/01/2014 – 06/02/2014
108	Louise	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	13/01/2014
109	Laure	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	15/01/2014

110	Mélissa	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	14/01/2014
111	Corinne	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	16/01/2014
112	Thibault	Conseiller commercial	ESH F	Petiteville	03/02/2014
113	Virginie	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	02/02/2014 – 10/02/2014
114	Samuel	Conseiller commercial	ESH F	Petiteville	03/02/2014
115	Bernard	Conseiller commercial	ESH F	Petiteville	02/02/2014
116	Romane	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	29/01/2014
117	Nadine	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	05/03/2014
118	Tiphaine	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	20/02/2014
119	Claudine	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	06/03/2014
120	Arthur	Conseiller commercial	ESH F	Petiteville	19/02/2014
121	Angélique	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	28/02/2014
122	Christelle	Conseillère commerciale	ESH F	Petiteville	13/01/2014
123	Louison	Stagiaire	ESH F	Petiteville	16/01/2014
124	Mathilde	Conseillère commerciale (remplacement)	ESH F	Petiteville	04/03/2014 (non enregistré)
125	Marina	Auditrice	ESH F	Petiteville	19/03/2014
126	Séverine	DRH	ESH F	Petiteville	30/01/2014
127	Alma	Administratrice	ESH F	Petiteville	06/12/2013
128	Gisèle	Élue locale	Mairie	Petiteville	06/12/2013
129	Clotilde	Élue locale	Mairie	Petiteville	07/03/2014
130	Marie	Responsable	Association	Petiteville	10/12/2013
131	Antoine	Service politiques sociales et habitat	DDT	Petiteville	12/12/2013
132	Géraldine	Salariée	Action Logement	Petiteville	07/03/2014
133	Alisée	Salariée	Action Logement	Petiteville	02/12/2013
134	Charlotte	Chargée de mission politiques de la ville	EPCI	Petiteville	30/01/2014
135	François	Responsable attributions	Autre OPHL	Petiteville	20/04/2014
136	Hélène Sainte-Marie	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)	Ministère / rapporteure de la loi ALUR	Paris	19/01/2013
137	Anne-Laure Sabatier	Chargée de mission sur la réforme des attributions à Paris	Mairie (collaboratrice EELV)	Paris	21/09/2013

Table de présentation des agents HLM¹

	Pseudo	Bailleur	Agglomération	Poste occupé	Statut	Age	Formation initiale	Expériences professionnelles hors milieu HLM
1	Eléna	OPH A	Grandeville	Adjointe de territoire	CDI	30-45 ans	BTS professions immobilières.	Immobilier privé.
3	Djamel	OPHA	Grandeville	Adjoint de territoire	CDI	30-45 ans	Diplôme d'études comptables et financières.	Comptabilité + immobilier privé.
3	Vincent	OPH A	Grandeville	Adjoint de territoire	CDI	45-60 ans	Formation de paysagiste.	BTP (conducteur de travaux).
4	Ana	OPH A	Grandeville	Adjointe de territoire	CDI	30-45 ans	Étude de droit, institut de la construction et de l'habitation.	Expériences post-études.
5	Christiane	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	CDI	45-60 ans	Pas d'études ² .	Aucune.
6	Jacqueline	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	Fonctionnaire	45-60 ans	/	Secrétariat en mairie.
7	Hind	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	CDI	Moins de 30 ans	BTS en alternance négociations relations clients.	Aucune.
8	Fatima	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	CDI	30-45 ans	BAC administration commercial.	Aucune.
9	Lucie	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	CDI	30-45 ans	Licence pro métiers du livre.	Expériences multiples dans la vente, en maison de justice et du droit, à la CAF, à l'université.
10	Lily	OPH A	Grandeville	Chargée d'attribution	CDI	30-45 ans	BTS assistante de direction.	Assistante de direction dans le privé, agent de préfecture en charge des demandes d'asile.

¹ Les précisions sur l'enquête figurent dans la section E de l'introduction générale. Les annexes de sont relativement brèves car j'ai fait le choix d'intégrer de nombreux documents dans le corps du texte.

² L'enquêtée a refusé de répondre, indiquant qu'elle n'a pas fait d'études et que donc cela ne m'intéresserait pas : « *Je ne sais pas si j'ai envie de te raconter ça. Ce n'est pas intéressant. Je n'ai pas fait d'études, il n'y a rien à dire* » (journal de terrain n°16, discussion informelle avec Christiane, agence A1, OPH de Grandeville, 07/01/2015).

11	Muriel	OPHA	Grandeville	Chargée d'attribution	Fonctionnaire	45-60 ans	BEP de comptabilité.	Poste en mairie (trésorerie).
12	Ève	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	Moins de 30 ans	/	Aucune.
13	Baptiste	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	30-45 ans	/	Immobilier privé.
14	Héloïse	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	30-45 ans	BAC.	Régie immobilière.
15	Daphné	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	Moins de 30 ans	BTS économie sociale et familiale, licence pro management du logement social.	Aucune.
16	Nora	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	30-45 ans	BAC comptabilité.	Expérience en usine.
17	Francine	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	30-45 ans	Formation d'auxiliaire de vie et d'aide-soignante.	Aucune.
18	Victoire	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDD	Moins de 30 ans	BAC pro, BTS en alternance.	Aucune.
19	Line	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	30-45 ans	BAC G.	Assistante d'éducation dans un collège.
20	Jeannine	ESH B	Grandeville	Chargée de gestion locative	CDI	45-60 ans	/	/
21	Florence	ESH B	Grandeville	Commerciale	CDI	45-60 ans	/	/
22	Leila	ESH B	Grandeville	Responsable d'antenne	CDI	30-45 ans	BAC +4 en administration économique et sociale.	Expériences post-études.
23	Brigitte	ESH B	Grandeville	Responsable d'antenne	CDI	45-60 ans	BAC.	Expérience au service qualité d'un laboratoire pharmaceutique.
24	Yvette	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	Fonctionnaire	45-60 ans	BEP agent administratif.	Postes en mairie (recouvrement de la régulation des charges).
25	Najat	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	Fonctionnaire	30-45 ans	DUT, DEUG, capacité en droit.	Immobilier privé.

26	Fabienne	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	Fonctionnaire	45-60 ans	BEP agent administratif.	Aucune.
27	Caroline	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	CDI	30-45 ans	BEP comptabilité.	Expériences multiples avant l'entrée dans le logement social (CROUS, etc.).
28	Gabrielle	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	CDI	30-45 ans	Diplôme de conseillère en économie sociale et familiale.	Aucune.
29	Erwan	OPH C	Miville	Chargé de clientèle	CDI	30-45 ans	BAC STT comptabilité, diplôme préparatoire d'études comptables et financières, BTS professions immobilières.	Manager chez McDonalds, immobilier privé.
30	Paul	OPH C	Miville	Chargé de clientèle	Fonctionnaire	45-60 ans	BAC +2, BTS d'assistant de direction	Aucune.
31	Mélanie	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	CDI	Moins de 30 ans	BEP vente, BAC pro commerce et vente, BTS professions immobilières, licence pro management du logement social.	Aucune.
32	Olivier	OPH C	Miville	Chargé de clientèle	CDI	Moins de 30 ans	Licence pro management du logement social.	Aucune.
33	Martine	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	Fonctionnaire	45-60 ans	Formation de sténodactylographe.	Secrétaire en mairie.
34	Annie	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	CDI	30-45 ans	Deug de psychologie, BTS de secrétariat bilingue.	Expériences multiples dans les domaines « <i>socioculturel ou social</i> » (pôle emploi, espace des sciences, espace médico-social).
35	Sophie	OPH C	Miville	Chargée de clientèle	CDI	30-45 ans	BAC +2 BTS commerces et ventes.	Vendeuse, responsable de rayon puis de magasin.
36	Michel	OPH C	Miville	Chargé de clientèle	Fonctionnaire	45-60 ans	BEP/ CAP de dessinateur.	Dessinateur industriel dans une entreprise privée.

37	Xavier	ESH D	Miville	Conseiller commercial	CDI	30-45 ans	DUT techniques de commercialisation, Commerce international et marketing, licence pro gestion de l'habitat social.	Immobilier privé.
38	Julie	ESH D	Miville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	DUT carrières juridiques, licence pro carrières de l'immobilier.	Immobilier privé, office notarial.
39	Aurélié	ESH D	Miville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BTS professions immobilières.	Aucune.
40	Régine	ESH D	Miville	Conseillère commerciale	CDI	45-60 ans	BEP agent administratif	Aucune.
41	Laurie	ESH D	Miville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BTS assistante secrétariat trilingue.	Assistante commerciale dans l'exportation.
42	Claire	DHS	Miville	Adjointe du service	Fonctionnaire	30-45 ans	Diplôme de conseillère en économie sociale et familiale.	Expériences de travailleuse sociale au conseil général dans différents domaines : l'insertion professionnelle, le logement, les personnes âgées.
43	Véronique	DHS	Miville	Agent municipale	Fonctionnaire	30-45 ans	BEP social, BAFD (brevet d'aptitude à la fonction de directeur).	Expériences dans le secrétariat et l'hôtellerie, agent de service dans une école maternelle, monitrice maternelle.
44	Laurence	DHS	Miville	Agent municipale	Fonctionnaire	45-60 ans	BAC + un an de droit.	Brève expérience comme agent dans une l'université.
45	Nicolas	DHS	Miville	Agent municipale	Fonctionnaire	Moins de 30 ans	BAC + un an d'histoire + prépa concours carrières sociales.	Agent de médiation dans une mairie,
46	Patrick	DHS	Miville	Agent municipal	Fonctionnaire	45-60 ans	Formation de jardinier, technicien, aménagement des espaces verts.	Postes à la mairie (jardinier), permanent à la CFDT.
47	Rose	OPH E	Petiteville	Responsable de service	Fonctionnaire	30-45 ans	BAC L, licence langues étrangères appliquées.	Vendeuse chez Décathlon.

48	Pauline	OPH E	Petiteville	Chargée de clientèle	CDI	Moins de 30 ans	DUT techniques de commercialisation.	Vendeuse dans un magasin de chaussures.
49	Emma	OPH E	Petiteville	Chargée de clientèle	CDI	Moins de 30 ans	Licence d'administration économique et sociale (AES).	Agent dans un centre d'appel, assistante d'éducation dans un collège.
50	Barthélémy	OPH E	Petiteville	Chargé de clientèle	CDI	30-45 ans	Études de droit, BTS, licence pro.	Immobilier privé.
51	Maxime	OPH E	Petiteville	Chargé de clientèle	CDD	Moins de 30 ans	DUT gestion des entreprises et des administrations.	Saisonnier dans les vignes, conseiller dans une banque.
52	Sébastien	OPH E	Petiteville	Chargé de clientèle	CDI	30-45 ans	BTS dans l'immobilier.	Immobilier privé.
53	Manon	OPH E	Petiteville	Chargée de clientèle	CDD	Moins de 30 ans	BTS de management des unités commerciales, licence pro direction de l'entreprise.	Agent dans un cabinet de recrutement, assistante commerciale dans une usine, chargée de mission dans le service marketing d'une entreprise, intérimaire.
54	Samia	OPH E	Petiteville	Chargée de clientèle	CDI	30-45 ans	BAC pro commerce, BTS Action commerciale.	Vendeuse dans un magasin de vêtements.
55	Louise	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BAC STT, BTS Action commerciale.	Immobilier privé.
56	Laure	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BAC pro comptabilité.	Expériences multiples avant le logement social (intérimaire, factrice).
57	Mélissa	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDD	Moins de 30 ans	BTS technico-commercial.	Centre d'appel, McDonald, intérim dans le secrétariat.
58	Corinne	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	45-60 ans	CAP d'employé de bureau.	Aucune.
59	Thibaud	ESH F	Petiteville	Conseiller commercial	CDI	Moins de 30 ans	BTS professions immobilières.	Immobilier privé.
60	Virginie	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BAC STI, BTS technico-commercial.	Expériences multiples (« petits boulots »).

61	Samuel	ESH F	Petiteville	Conseiller commercial	CDI	30-45 ans	BTS technico-commercial.	Manager chez McDonald, immobilier privé.
62	Bernard	ESH F	Petiteville	Conseiller commercial	CDI	45-60 ans	BEP comptabilité.	Aide conseiller gestion, comptable.
63	Romane	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDD	Moins de 30 ans	Licence d'administration économique et sociale (AES), concours éducateur jeunes enfants, BTS en alternance.	Éducatrice jeunes enfants (travailleur social).
64	Nadine	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	45-60 ans	BAC B.	Expériences multiples (secrétaire comptable, éducatrice).
65	Tiphaine	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	BTS action commerciale	Banquière.
66	Claudine	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	45-60 ans	CAP employé de bureau, BEP comptabilité, CAP comptabilité.	Aucune.
67	Arthur	ESH F	Petiteville	Conseiller commercial	CDD	30-45 ans	BEP/ CAP en mécanique, BAC pro, BTS technico-commercial.	Vendeur, immobilier privé.
68	Angélique	ESH F	Petiteville	Conseillère commerciale	CDI	30-45 ans	Préparation du diplôme de CESF (échec), BTS immobilier en alternance.	Immobilier privé.

ANNEXE 2. NOTE EXPLICATIVE ENVOYÉE AU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ORGANISME HLM

Ci-dessous, l'une des notes explicatives envoyées aux directeurs généraux des six organismes HLM étudiés avant le début de chaque enquête de terrain.

Marine Bourgeois
Doctorante en science politique,
Centre d'études européennes, Sciences Po
marine.bourgeois@sciencespo.fr
06 XX XX XX XX

Note à l'attention de [nom du directeur général]

1. Le contexte général de l'étude

Cette proposition d'étude s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'une thèse en science politique sur la mise en œuvre concrète des politiques d'attribution des logements sociaux, sous la direction de Patrick Le Galès (Sciences Po).

Avec un parc de plus de quatre millions d'unités logeant près de dix millions de personnes, le logement social constitue, en France, un outil historique de l'État-providence destiné à offrir des solutions de logements aux plus démunis. Il est également un instrument de maîtrise du peuplement pensé pour corriger les effets de la ségrégation urbaine et renforcer la cohésion sociale au sein des territoires. Le choix du logement social comme objet de recherche n'a donc rien d'anodin. Il permet d'aborder des problématiques absolument centrales telles que l'accès des personnes défavorisées aux services publics et les transformations de l'État-providence. Dans le contexte actuel de crise économique et sociale, ces thématiques se posent avec une acuité particulièrement forte. D'après le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement s'est en effet profondément développé et enraciné. Cette paupérisation des ménages accroît mécaniquement l'étendue de ceux qui ont besoin d'un logement social. Les tensions à l'entrée du parc locatif social sont donc de plus en plus fortes, et l'on peut s'interroger sur la manière dont sont définis en pratique les publics prioritaires.

Ces chiffres escamotent, de plus, très largement la réalité des contrastes territoriaux. Il faut bien distinguer les situations où le marché de l'habitat est « tendu » de celles où il est « détendu ». Les premiers font face à un afflux croissant de demandeurs, quand les seconds souffrent d'un manque de candidats et sont contraints de développer des techniques de prospection pour commercialiser les logements.

Enfin, bien qu'elles soient encadrées par un lourd dispositif réglementaire, les attributions de logements sociaux suivent des logiques variables qui les rendent peu transparentes aux yeux du public. L'une des principales difficultés rencontrées tient aux silences de la réglementation sur les modalités concrètes d'articulation entre les différents critères de priorité. Les bailleurs sociaux se trouvent en première ligne pour résoudre les tensions du cadre légal. C'est pourquoi il semble nécessaire d'analyser finement les modes de fonctionnement des organismes HLM et de leurs partenaires. Les recherches universitaires sur le sujet traitent rarement des agents en contact direct avec les demandeurs. L'un des partis pris de la thèse est précisément d'articuler les différents échelons de la mise en œuvre des politiques d'attribution, des règles et des instruments construits aux niveaux national et local jusqu'aux interactions du guichet.

2. La démarche proposée

Pour mener à bien ce projet, trois territoires aux caractéristiques contrastées ont été retenus. Le même dispositif d'enquête a été appliqué dans chacun d'eux. Une convention de stage est signée avec Sciences Po.

L'approche retenue relève de la démarche sociologique et prend appui sur des méthodes qualitatives. Elle s'organise autour de deux volets principaux : (1) des observations directes auprès des chargés de clientèle, (2) des entretiens avec les agents préalablement suivis. (3) La troisième phase est pensée en complément des deux premières.

Phase 1 : des observations directes pour saisir les pratiques concrètes d'attribution.

Les observations porteront sur l'ensemble de la chaîne du logement – depuis le dépôt de la demande (et la réception du candidat) jusqu'au passage en commission d'attribution et la signature du bail. L'objectif de cette première phase est de se familiariser avec le fonctionnement interne de l'organisation, de retracer le cheminement des dossiers et d'appréhender les marges d'appréciation dont disposent les chargés de clientèle. Les moments de sélection et de présélection des candidats (commissions d'attribution, pré-commissions d'attribution, autres réunions internes, rendez-vous avec les candidats au logement, etc.) feront l'objet d'une attention particulière.

La posture adoptée jusqu'ici relève de l'observation extérieure (il s'agit de « se faire oublier », d'observer sans ralentir l'agent, de répondre à ses éventuelles sollicitations), mais elle peut être révisée en fonction des attentes et des besoins de l'organisme.

Phase 2 : des entretiens auprès des chargés de clientèle préalablement suivis.

Des entretiens seront ensuite conduits avec les personnes précédemment rencontrées. Ils auront pour but d'explicitier certaines pratiques observées, de saisir les représentations qui les sous-tendent et d'interroger les chargés de clientèle sur leurs trajectoires professionnelles. Les entretiens seront regroupés sur la dernière semaine de stage dans l'agence et dureront en moyenne 1h30.

Phase 3 : entretiens complémentaires et analyse de données de cadrage.

Des entretiens avec le personnel de la direction impliqués dans le processus d'attribution seront réalisés, ainsi qu'avec les membres de la commission d'attribution.

Enfin, j'effectuerai une analyse systématique des documents relatifs au processus d'attribution (règles de fonctionnement, principes, orientations et objectifs : règlement intérieur de la commission, grille de scoring, etc.), à la formation et à l'encadrement des chargés de clientèle (procédures, fiches de poste, etc.), ainsi qu'aux caractéristiques de la demande et des attributions réalisées par l'office. L'analyse du contexte socio-urbain visera à caractériser la répartition spatiale du patrimoine de l'organisme, la typologie des logements et les profils socio-économiques des locataires dans les territoires étudiés.

3. Propositions pour l'organisation du stage

- Observation en agences.
- Trois/ quatre semaines dans chaque agence (à déterminer en fonction de l'avancement de l'enquête ; dernière semaine consacrée aux entretiens avec les chargés de clientèle, fixés avec eux selon leurs disponibilités).
- Une note d'observation sera remise à la direction de l'organisme à l'issue du stage (dont les modalités restent à définir).

Texte de présentation à destination des agents de terrain

Marine Bourgeois réalise une thèse sur les processus d'attribution des logements sociaux. Dans ce cadre, elle effectue des stages d'observation au sein d'organismes HLM, offices et entreprises sociales pour l'habitat, dans plusieurs agglomérations. Elle sera présente dans

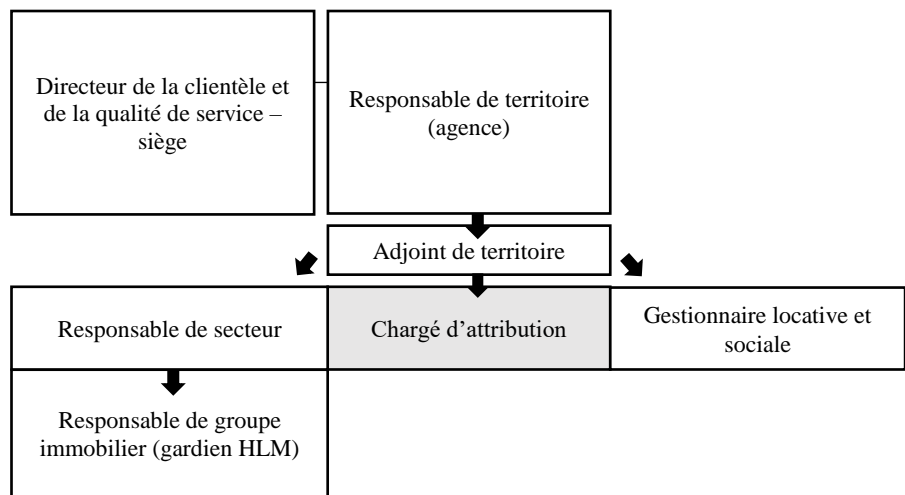
les agences X et Y à partir de... Son travail consistera principalement à suivre les chargés de clientèle dans leurs activités et à effectuer des entretiens avec eux. Elle assistera également aux réunions de préparation des commissions et aux commissions d'attribution.

4. Principes déontologiques

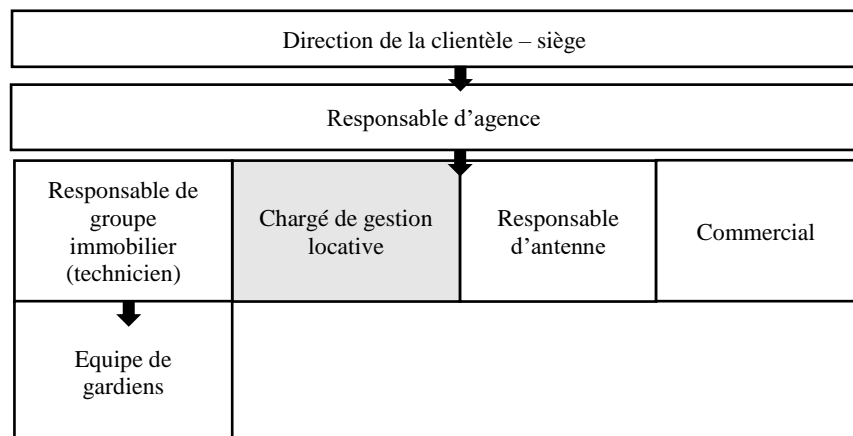
Je m'engage à respecter scrupuleusement, et en toutes circonstances, une clause de confidentialité concernant l'identité de l'office. Une garantie d'anonymat sera également apportée à mes interlocuteurs (lors des entretiens) ; tous les noms de lieux et de personnes ont ainsi été systématiquement modifiés dans les publications scientifiques (articles, interventions orales, thèse) afin d'éviter une possible identification des interviewés et de l'organisme.

ANNEXE 3. ORGANISATION DES BAILLEURS SOCIAUX ÉTUDIÉS

OPH de Grandeville¹



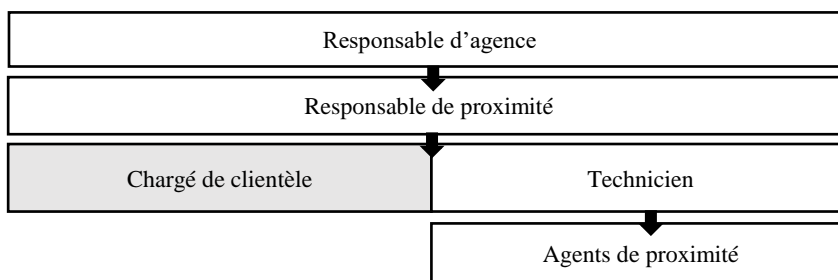
ESH de Grandeville²



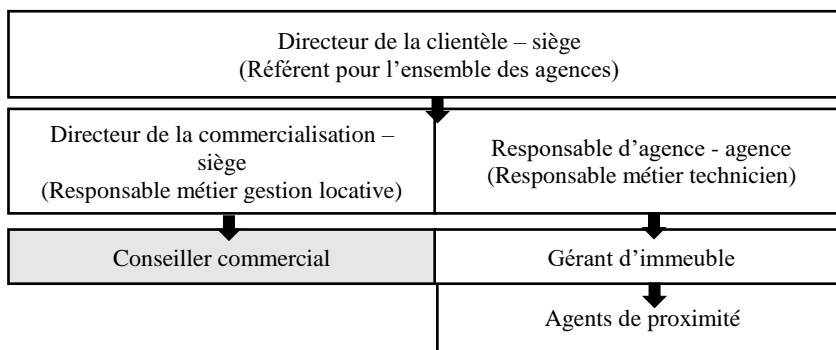
¹ Dans cette organisation, le directeur de la clientèle et de la qualité de service n'entretient aucun lien hiérarchique avec le personnel de proximité. Le responsable d'agence ou de territoire est directement placé sous la responsabilité du directeur générale de l'office.

² Le responsable d'antenne est doté des missions techniques du responsable de groupe immobilier et des missions administratives et commerciales du chargé de gestion locative. Le poste de commercial a été créé dans le but de lutter contre la vacance de logement : le commercial est en charge de louer les biens les plus difficiles à commercialiser. Comme le montre l'organigramme ci-dessous, ces agents sont, comme le responsable de groupe immobilier et le chargé de gestion locative, placés sous la responsabilité d'un responsable d'agence.

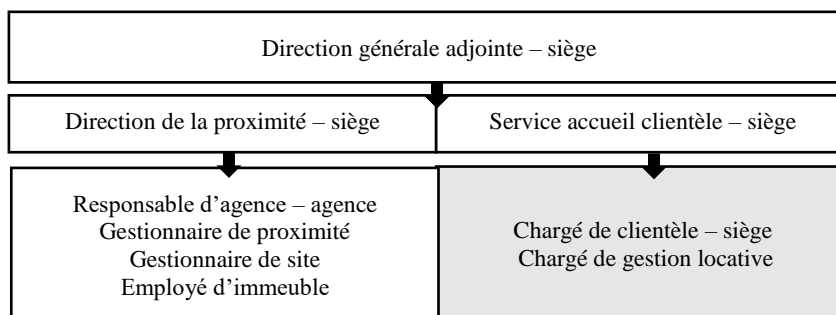
OPH de Miville¹



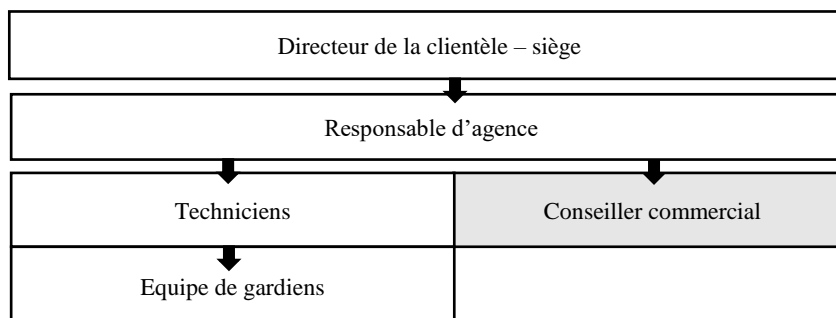
ESH de Miville²



OPH de Petiteville³



ESH de Petiteville



¹ Le responsable de proximité exerce le métier de technicien et de chargé de clientèle sur un nombre réduit de logements. Il est également en charge du management des équipes de proximité.

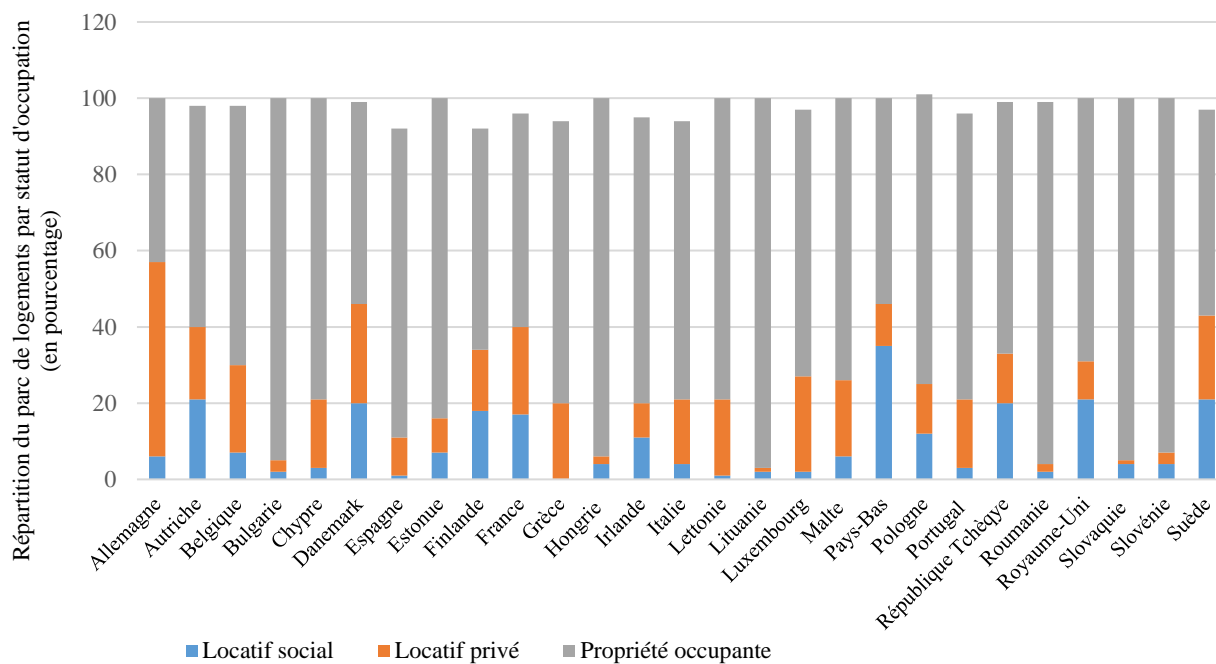
² L'organisation de l'ESH de Miville mêle des considérations territoriales et par métiers. Dans ce cas, il existe des agences territoriales, mais les conseillers commerciaux ne sont pas placés sous la coupe du responsable d'agence. Ils rendent des comptes directement à la directrice de la commercialisation, basée au siège et qui, chaque semaine, fait le tour des agences pour rencontrer les conseillers commerciaux.

³ L'organisation de l'OPH de Petiteville est centralisée : l'attribution des logements sociaux n'est pas déléguée aux agences, mais est mise en œuvre par un service accueil-clients implanté au siège. En agence se trouvent les gestionnaires de proximité et les gestionnaires de site en charge des questions techniques, des états des lieux et de la gestion des troubles de voisinage.

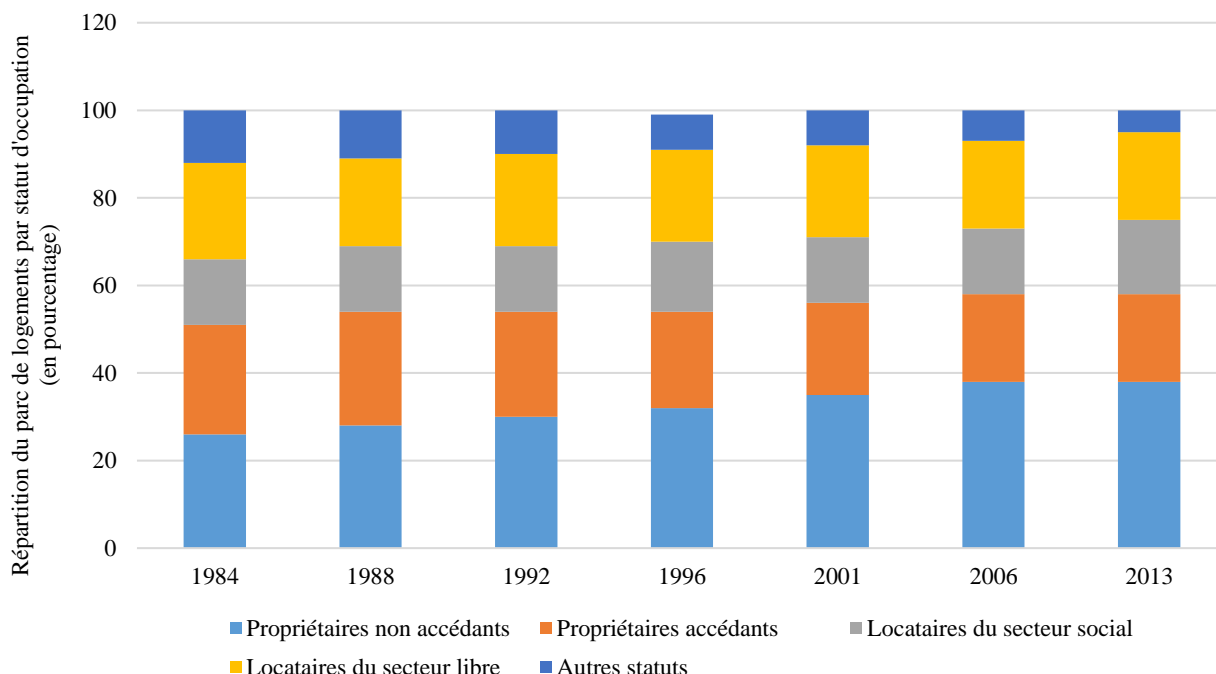
ANNEXE 4. DIVERSITÉ DES MISSIONS DE L'AGENT HLM

OPH de Grandeville	ESH de Grandeville
Spécialisation des tâches	Polyvalence des tâches
<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution - Signature des baux - État des lieux d'entrée - Visite de logement - Gestion des troubles de voisinage - Contrôle propreté - Précontentieux
OPH de Miville	ESH de Miville
Polyvalence des tâches	Polyvalence des tâches
<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre/ demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution - Signature des baux - État des lieux d'entrée 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre/ demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution - Signature des baux - État des lieux d'entrée - Visite de logement - Pré-état des lieux avant mutation
OPH de Petiteville	ESH de Petiteville
Spécialisation des tâches	Polyvalence des tâches
<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre/ demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution - Visite de logement 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapprochement offre / demande - Propositions de logement - Préparation de la commission d'attribution - Signature des baux - État des lieux d'entrée - Visite de logement - Gestion des troubles de voisinage - Contrôle propreté - Précontentieux

ANNEXE 5. ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS PAR STATUT D'OCCUPATION EN EUROPE (2000-2005)¹



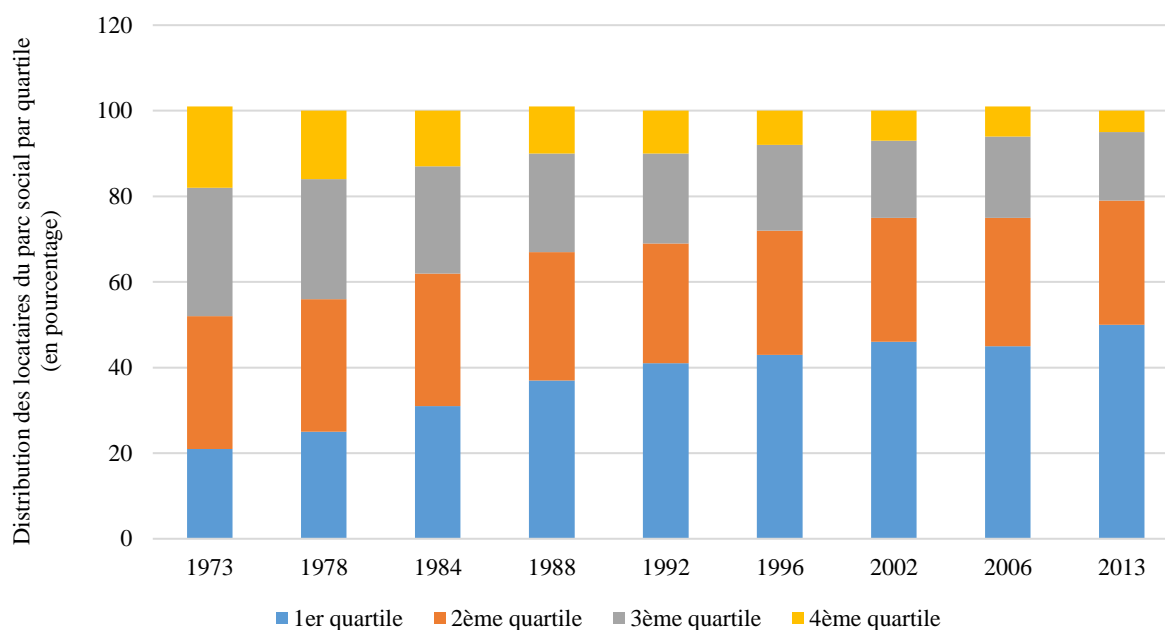
ANNEXE 6. ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS PAR STATUT D'OCCUPATION EN FRANCE (1984-2014)²



¹ GHÉKIERE L., *Le développement du logement social dans l'Union européenne : quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, CECODHAS, DEXIA, USH, 2007.

² Données INSEE, enquêtes logement, COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, op. cit., p. 17.

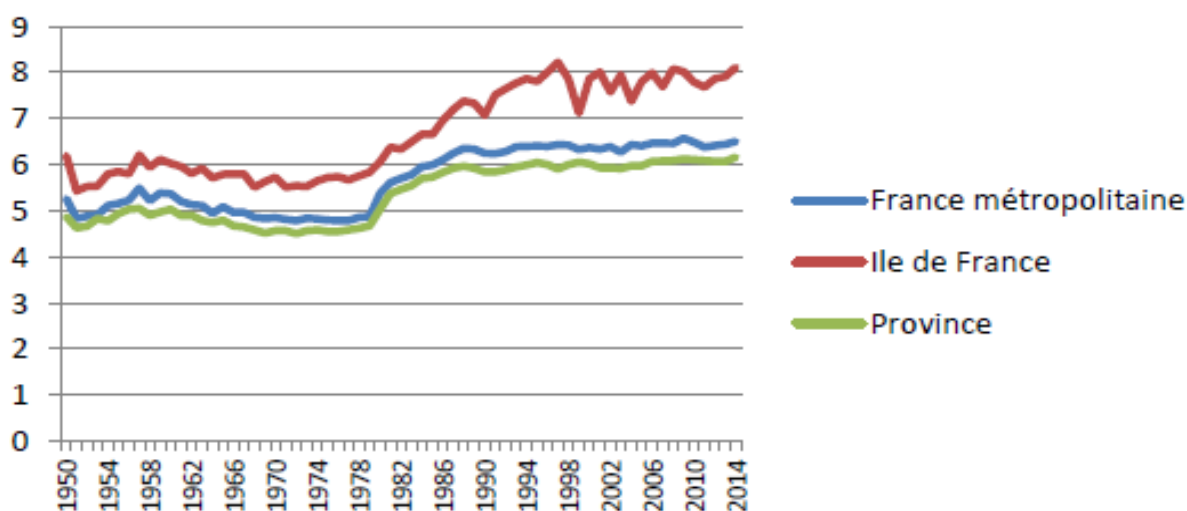
ANNEXE 7. LA SPÉCIALISATION DU PARC SOCIAL EN FRANCE (1973- 2013)¹



ANNEXE 8. COMPARAISON OFFRE / DEMANDE PAR TYPE DE LOGEMENT²

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5 et +
Demandes	14%	31%	32%	19%	4%
Attributions	8%	23%	38%	25%	6%
Parc	5%	19%	37%	30%	9%

ANNEXE 9. LOYERS DES LOGEMENTS SOCIAUX EN FONCTION DE LA DATE D'ENTRÉE DANS LE PATRIMOINE (EUROS / M²)³



¹ Données INSEE 2016, Enquêtes nationales du logement 1973-2013 (*Ibid.*, p. 28).

² Données SNE, fin décembre 2015 (*Ibid.*, p. 172).

³ Données RPLS, 2015 (*Ibid.*, p. 174).

ANNEXE 10. LES PLAFONDS DE RESSOURCES DU LOGEMENT SOCIAL

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLUS (Prêt locatif à usage social) à compter du 1^{er} janvier 2017

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophe (en euros)	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 – Une personne seule	23 132	23 132	20 111
2 – Deux personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages	34 572	34 572	26 856
3 – Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	45 320	41 558	32 297
4 – Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	54 109	49 779	38 990
5 – Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	64 378	58 929	45 867
6 – Six personnes ou une personnes seules avec quatre personnes à charge	72 443	66 313	51 692
Personne supplémentaire	+ 8 072	+ 7 389	+ 5766

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec un PLA d'intégration (PLAI) à compter du premier janvier 2017

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophe (en euros)	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 – Une personne seule	12 725	12 725	11 060
2 – Deux personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages	20 744	20 744	16 115

3 – Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	27 191	24 934	19 378
4 – Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	29 763	27 378	21 562
5 – Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	35 406	32 413	25 228
6 – Six personnes ou une personnes seules avec quatre personnes à charge	39 844	36 473	28 431
Personne supplémentaire	+ 4 439	+ 4 063	+ 3 171

ANNEXE 11. COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL AYANT PARTICIPÉ À LA CONCERTATION NATIONALE SUR LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX¹

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Total
Action Logement	2	2	2	2	8
Associations	13	8	5	14	40
Collectivités	7	6	7	4	24
État	3	2	6	7	18
Organismes HLM	13	12	13	12	50
Total	38	35	36	43	140

Note :

Groupe 1 : Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes.

Groupe 2 : L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures.

Groupe 3 : Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires.

Groupe 4 : L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté.

¹ Concertation nationale sur les attributions de logements sociaux, liste des participants, 2013.

**ANNEXE 12. LISTE DES DOCUMENTS À FOURNIR POUR LA CONSTITUTION D'UN DOSSIER DE
DEMANDE DE LOGEMENT**

DOCUMENTS A FOURNIR POUR LA CONSTITUTION DU DOSSIER	
IMPORTANT : documents à fournir pour le demandeur, son conjoint ou le futur co-titulaire du bail, et toute autre personnes à charge vivant dans le logement	
Identité :	
<u>personnes majeures</u>	<input type="checkbox"/> carte d'identité <input type="checkbox"/> passeport
<u>enfants mineurs</u>	<input type="checkbox"/> livret de famille <input type="checkbox"/> acte de naissance
<input type="checkbox"/> jugement de tutelle ou curatelle	
Régularité du séjour :	
<input type="checkbox"/> Titre de séjour en cours de validité pour toutes les personnes majeures qui vivront dans le logement	
<input type="checkbox"/> récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour	
Situation familiale :	
<u>marriage</u>	<input type="checkbox"/> livret de famille
<u>veuvage</u>	<input type="checkbox"/> certificat de décès
<u>PACS</u>	<input type="checkbox"/> attestation d'enregistrement du PACS
<u>enfant attendu</u>	<input type="checkbox"/> certificat de grossesse (+ de 12 semaines)
séparation :	
<input type="checkbox"/> extrait du jugement de divorce <input type="checkbox"/> ordonnance de non-conciliation	
<input type="checkbox"/> ordonnance de protection délivré par le Juge aux affaires familiales	
<input type="checkbox"/> autorisation de résidence séparée	
<input type="checkbox"/> convention homologuée en cas de divorce par consentement mutuel	
<input type="checkbox"/> déclaration judiciaire de rupture de PACS	
Situation professionnelle :	
<u>salarié</u>	<input type="checkbox"/> 3 derniers bulletins de salaire <input type="checkbox"/> attestation de l'employeur
<u>non salarié</u>	<input type="checkbox"/> dernier bilan <input type="checkbox"/> attestation du comptable évaluant le salaire mensuel perçu
<u>étudiant</u>	<input type="checkbox"/> carte étudiant <input type="checkbox"/> avis d'attribution de bourse
<u>apprenti</u>	<input type="checkbox"/> contrat de travail
<u>retraité ou invalide</u>	<input type="checkbox"/> notification de pension
<u>Autres revenus</u>	<input type="checkbox"/> avis de paiement ASSÉDIC
<input type="checkbox"/> indemnités journalières sécurité sociale	
<input type="checkbox"/> extrait de jugement pour pension alimentaire reçue	
<input type="checkbox"/> notification prestations sociales ou familiales	
Revenu fiscal de référence : (pour toutes les personnes appelées à vivre dans le logement)	
<input type="checkbox"/> avis d'imposition de l'avant dernière année N-2	
Si tout ou partie du revenu perçu, non imposé en France (document traduit en français et revenus convertis en euros) :	
Logement actuel :	
<u>locataire</u>	<input type="checkbox"/> bail + quittance avec coordonnées du propriétaire <input type="checkbox"/> attestation du bailleur indiquant que le locataire est à jour de ses loyers et charges
<u>hébergé par une personne</u>	<input type="checkbox"/> attestation de la personne qui héberge
<u>hébergé en structure, foyer</u>	<input type="checkbox"/> reçu ou attestation d'un travailleur social, d'une association ou certificat de domiciliation
<u>sans-abri</u>	<input type="checkbox"/> attestation d'un travailleur social, d'une association, ou certificat de domiciliation
<u>propriétaire</u>	<input type="checkbox"/> acte de propriété <input type="checkbox"/> plan de financement
Motif de la demande :	
Tout document attestant du motif invoqué :	
Où envoyer votre demande :	
Adresse :	
Téléphone :	

ANNEXE 13. LA FORMATION DES AGENTS HLM L'EXEMPLE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS¹

Ci-dessous, un support de formation sur la question des discriminations dans le logement social à destination des professionnels de terrain.

Les objectifs de la formation sont les suivants :

- Fournir aux participants un apport de connaissances sur les discriminations au logement.
- Leur faire prendre conscience des enjeux de non-discrimination par un changement de leurs représentations sur l'action publique et les publics et par le repérage es mécanismes de déni et d'occultation.
- Les amener à intégrer la norme juridique de la non-discrimination dans leurs pratiques professionnelles et institutionnelles.
- Les aider à envisager tous les axes de progrès possibles pour agir au sein de leurs structures et dans le cadre du partenariat local.

Cette formation doit répondre aux attentes suivantes :

- Un retour sur l'historicité de la question des discriminations en France.
- Une compréhension des enjeux politiques et sociaux de la non-discrimination.
- Des connaissances sur les mécanismes de production des discriminations dans le logement social.
- Des éléments de déconstruction de la notion de mixité sociale.
- Un apport de connaissance du droit de la non-discrimination en matière de logement et les enjeux juridiques du repérage et de la prévention des discriminations.
- Une mise en pratique permettant de comprendre le raisonnement juridique qui permettra aux acteurs de repérer et d'analyser des situations discriminatoires rencontrées dans l'exercice de leur fonction.

Présentation de l'intervenant :

Cabinet de conseil spécialisé sur les questions du management organisationnel et les politiques de non-discriminations, depuis plus de 15 ans.

Méthode d'intervention et déroulement :

Séquence 1 : Apports de connaissances théoriques : Qu'est-ce qu'une discrimination ?

Séquence 2 : Apports de connaissances pratiques : Quels sont les risques dans le logement social ?

Séquence 3 : Apports méthodologiques : Quelles sont les contraintes de l'organisation ?

Séquence 4 : Apports méthodologiques : Comment conduire le changement dans son activité ?

Séquence 1 Scénarios pédagogiques	Objectifs
<p>Lancement : Présentation de l'intervenant et rappel du contexte.</p> <p>Présentation du module : Thèmes, objectifs, déroulement, pédagogie.</p> <p>Présentation des participants : Pour vous, qu'est-ce que la discrimination ? (Tour de table).</p>	<p>Comprendre l'objet de travail, à savoir le concept de discrimination.</p> <p>Donner du sens à la démarche et</p>

¹ Formation dispensée auprès des chargées d'attribution de l'OPH de Grandeville par une intervenante extérieure (cf. chapitre 6 de la thèse).

<p>Historicité de la question : L'émergence du principe de non-discrimination sur la scène politique européenne puis nationale et les enjeux politiques et sociaux sous-jacents à ces deux niveaux (Exposé interactif et apport d'exemples concrets).</p> <p>Définition des différentes formes de discrimination : <u>À partir de quand peut-on parler de discrimination ?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La discrimination directe et les critères légaux - La discrimination indirecte et les critères apparemment neutres - L'injonction à discriminer : lien entre le donneur d'ordre et l'exécutant. <p><u>Quelle différence entre discrimination et égalité ? Entre discrimination et justice sociale ?</u> Egalité formelle/ égalité de traitement/ égalité des chances <u>Les domaines de l'application de l'interdiction des discriminations</u> Les domaines protégés dépassent le cadre du logement. Les textes fondateurs de l'interdiction des discriminations dans le logement. <u>Les sanctions encourues</u> Le dispositif public de lutte contre les discriminations.</p>	<p>acquérir un langage commun.</p> <p>Connaître le cadre légal.</p>
<p>Séquence 2 Scénarios pédagogiques</p>	<p>Objectifs</p>
<p>Études de cas : est-ce une discrimination ou pas ? (Travail en sous-groupes puis rendu collectif).</p> <p>Que sait-on sur les discriminations dans le logement social en France ? Aperçu des principaux enseignements des rapports d'études et des données disponibles. Études de la jurisprudence et des délibérations de la HALDE en matière de logement (exposé interactif).</p> <p>Comment repérer les zones de risque dans son activité ? (Apports théoriques et échanges collectifs). Présentation et validation du processus d'accès au logement social (bailleurs sociaux/ gestionnaires de foyers)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accueil et information - Orientation vers des dispositifs spécifiques - Enregistrement et traitement de la demande (enquête sociale) - Attribution <p>Identifier dans le processus les activités comportant un événement décisionnel à risque (= prise de décision ayant un impact sur autrui). (Travail en sous-groupes par métier puis rendu collectif).</p> <p>Retour sur les principaux enseignements de la journée.</p>	<p>Adopter un raisonnement juridique pour repérer les discriminations.</p> <p>Prendre conscience des enjeux et modifier sa représentation sur l'action publique.</p> <p>S'interroger et conforter sa capacité d'analyse des risques de son activité.</p> <p>Identifier les causes possibles afin de repérer les leviers d'action.</p>
<p>Séquence 3 Scénarios pédagogiques</p>	<p>Objectifs</p>
<p>Analyse des contraintes de l'activité. <u>Identifier les mobiles de discrimination dans le logement social</u> (travail en sous-groupes puis rendu collectif).</p>	<p>Définir les motifs pour tenir compte des contraintes éventuelles liées à</p>

<p><u>Les principaux mobiles de discrimination dans le logement social :</u> (exposé interactif).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestion de la pénurie de logement - La gestion des urgences et du droit au logement - La gestion du vivre ensemble et le poids des représentations - La définition de la mixité sociale et ses applications - La question des ressources et l'insolvabilité - L'appartenance territoriale - La gestion du risque prévisionnel (ressenti de danger) par la création de catégories - La satisfaction des partenaires <p>Décider sans discriminer tout en tenant compte des contraintes de l'activité.</p> <p><u>Interroger le niveau des contraintes :</u> (travail collectif).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fréquence - Importance en termes d'impact (niveau de nocivité) pour l'organisation et/ ou pour le public - Origine : contraintes externes, processus interne, outils, moyens (connaissances, temps, environnement, etc.), représentations. <p><u>Identifier les risques pour son organisation en cas de discrimination avérée :</u> (travail en sous-groupes puis rendu collectif). En termes d'image, juridique, économique, politique, de management.</p>	<p>l'activité et prendre conscience des préjugés et stéréotypes véhiculés.</p> <p>Analyser le niveau des contraintes et les classer par importance afin de déceler les mécanismes de déni et d'occultation comme un frein au changement.</p>
<p>Séquence 4 Scénarios pédagogiques</p>	<p>Objectifs</p>
<p>Comment conduire les changements au sein de son organisation pour intégrer la norme juridique de non-discrimination ? (Travail en sous-groupes puis rendu collectif).</p> <p><u>Proposer des solutions à partir des risques repérés, des causes, des contraintes et des enjeux pour intégrer la norme juridique de non-discrimination.</u></p> <p><u>Identifier vos leviers d'action pour conduire le changement dans votre organisation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identifier vos motivations à agir (éthique / professionnalisme / sécurité juridique...) et vos besoins pour agir (formation / autorisation / accompagnement...). - Identifier les conditions de réalisation au sein de votre organisation. <p>Évaluation des deux journées et des suites envisageables.</p>	<p>Les aider à envisager tous les axes de progrès possibles pour agir au sein de leurs structures et dans le cadre du partenariat local.</p> <p>Analyse des motivations pour donner du sens à l'action.</p> <p>Analyse des leviers et des freins au changement dans son organisation.</p>