



HAL
open science

**Le phénomène de refus dans le parc social : entre
pression de la demande et montée des exigences des
demandeurs, des bailleurs sociaux en crise de
l'adaptation**

Sandra Gaume

► **To cite this version:**

Sandra Gaume. Le phénomène de refus dans le parc social : entre pression de la demande et montée des exigences des demandeurs, des bailleurs sociaux en crise de l'adaptation. Science politique. 2011. dumas-00834183

HAL Id: dumas-00834183

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00834183>

Submitted on 14 Jun 2013

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.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
INSTITUT D'ETUDE POLITIQUE DE GRENOBLE

GAUME Sandra

**Le phénomène de refus dans le parc social :
Entre pression de la demande et montée des
exigences des demandeurs,
des bailleurs sociaux en crise de l'adaptation**

Master « Politiques publiques et changement social »

Spécialité « Ville, Territoire, Solidarité »

Année 2010-2011

Sous la direction de Bernard HOFMANN

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
INSTITUT D'ETUDE POLITIQUE DE GRENOBLE

GAUME Sandra

**Le phénomène de refus dans le parc social :
Entre pression de la demande et montée des
exigences des demandeurs,
des bailleurs sociaux en crise de l'adaptation**

Master « Politiques publiques et changement social »

Spécialité « Ville, Territoire, Solidarité »

Année 2010-2011

Sous la direction de Bernard HOFMANN

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir, de me faire part de leur connaissance de terrain et de leurs expériences personnelles. Je les remercie pour l'attention qu'elles m'ont portée malgré le peu de temps dont disposent les professionnels.

Merci à mon directeur de mémoire, Monsieur Bernard HOFMANN, pour sa disponibilité et ses remarques fructueuses ainsi qu'à mes camarades de séminaire avec lesquels j'ai pu beaucoup échanger.

Un grand merci à ma famille, à David, Patricia, Sébastien et Sonia, qui m'ont encouragé et soutenu dans mes moments de doutes...

LISTES DES SIGLES UTILISES

AAH	Allocation Adulte Handicapé
APL	Allocation personnalisée au Logement
AURG	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
CAF	Caisses d'Allocations Familiales
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CLH	Conseil Local de l'Habitat
DALO	Droit au logement opposable
ENL	Engagement National pour le Logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IRL	Indice de Référence des Loyers
MRIE	Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion
NUD	Numéro Unique Départemental
ODSL	Observatoire de la Demande Sociale de Logement
OHL	Observatoire de l'hébergement et du Logement
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPH	Office Public de l'Habitat
PALDI	Plan d'Action pour le Logement des Défavorisées en Isère
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
RSA	Revenu de Solidarité Active
SA	Société Anonyme
SEM	Société d'Économie Mixte
SIALDI	Service Interministériel d'Accès au Logement des Personnes Défavorisées de l'Isère
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
UC	Unité de Consommation
ZUS	Zone Urbaine Sensible

SOMMAIRE

Introduction	1
Partie 1 : De la demande de logement social au refus de la proposition de logement	11
1. Un dossier unique visant un traitement équitable des demandeurs.....	13
1.1. La complexité du dossier de demande de logement social	13
1.2. Le « guichet référent » : un choix tactique pour les demandeurs.....	18
1.3. Une gestion optimale des demandes difficile à mettre en œuvre.....	20
2. Les demandeurs : du logement idéalisé à la désillusion.....	24
2.1. Des délais d'attente inévitables	24
2.2. Une proposition de logement inattendue.....	28
2.3. La visite du logement : la déception... ..	30
3. Les limites intrinsèques des bailleurs dans la gestion des attributions des logements sociaux	34
3.1. Le pouvoir de décision des réservataires	34
3.2. Les bailleurs, les communes : des finalités d'attribution divergentes.....	37
3.3. La commission d'attribution : l'instance décisionnaire	41
4. Une tendance nouvelle : la montée des refus de la proposition de logement	46
4.1. Les causes des refus des demandeurs de logements sociaux	46
4.2. Les interprétations des refus par les bailleurs sociaux	51
4.3. Les refus dans la réforme de la demande de logement social	55
Conclusion Partielle	59
Partie 2 : Vers un logement social adapté aux attentes des ménages	61
1. Des demandeurs de logements sociaux aux finalités communes.....	63
1.1. Des demandeurs de logements sociaux très hétérogènes	63
1.2. Le logement : une charge importante dans le budget des ménages	67
2. Habiter un logement social : des compromis pour les demandeurs	71
2.1. Les multiples dimensions de « l'habiter ».....	71
2.2. Les caractéristiques d'être locataire du parc social	75
2.3. Un sentiment d'assignation renforcé par une forte demande de mutation.....	77
3. Une procédure d'attribution à repenser	81
3.1. Les convictions des bailleurs sociaux dans l'analyse des refus	81
3.2. La place des demandeurs dans la procédure d'attribution	84
3.3. Des demandeurs de logements sociaux indignés ou résignés face à la complexité du système d'attribution	86

4. Vers un réaménagement de la procédure d'attribution en terme d'habitat	92
4.1. Objectiver la demande de logement social.....	92
4.2. Accompagner l'évolution de la demande pour mieux s'adapter aux attentes des demandeurs	94
4.3. Rendre le parc social plus visible pour mieux choisir son logement	96
Conclusion partielle	99
Conclusion.....	101
Bibliographie	105
Annexes	111

Introduction

M... 43 ans,

*« Après deux ans d'attente, j'ai enfin eu une proposition de logement social. J'avais une semaine pour donner ma réponse mais quand j'ai vu où le logement était situé, ce n'était pas possible. Je n'ai pas de voiture, il me fallait une heure trente de trajet pour me rendre à mon travail. Avec mes horaires ce n'était pas possible ».*¹

Cette personne qui a refusé un logement social, nous indique les raisons pour lesquelles elle a décliné l'offre qui lui était faite. Cette situation n'apparaît pas comme un cas isolé. Dans un contexte où plus de 26 000 ménages² sont en attente d'une proposition de logement en Isère, les refus des demandeurs lors de la proposition de logement social ne vont pas sans interroger les bailleurs sociaux. Nous pouvons alors nous demander pourquoi les demandeurs de logements sociaux refusent les logements qui leur sont proposés ?

Ce bref récit nous permet également, d'entrevoir la place du logement dans la vie de cette personne. Pour M..., le logement doit être à proximité du lieu de travail. Bien que la définition du mot logement paraisse évidente, c'est une unité d'habitation abritant un à plusieurs individus qui en partagent l'usage. Aujourd'hui, le logement constitue un bien complexe par ses fonctions. Sa fonction d'usage qui le rapproche d'un bien de consommation, sa fonction patrimoniale qui en fait un bien transmissible. Outre ces fonctions à caractère économique, le logement intègre d'autres dimensions. La dimension symbolique par l'adresse du logement qui procure un repérage social. La dimension affective, le logement est le point d'ancrage de l'unité familiale. **Se loger, c'est vivre dans un lieu, se l'approprier, l'habiter.** La notion de logement ne suffit pas à rendre compte de la complexité des phénomènes. Le terme d'habitat permet de désigner plus largement les rapports entre le logement et son environnement. Dans le choix d'un logement sera pris en considération le logement lui-même mais également son environnement. Le récit de M... le confirme, nous voyons que cette personne refuse le logement en raison de l'éloignement de son lieu de travail.

¹ Entretien réalisé le 10 mai 2011 avec M..., un demandeur qui a refusé un logement social

² D'après « Etoil.org » : Outil départemental d'enregistrement, de traitement et d'observation de la demande en Isère au 4 janvier 2010

Avec ce premier constat, nous pouvons nous demander comment le secteur du logement social prend en considération les attentes en terme d'habitat des demandeurs.

Afin de comprendre ce que représente ce secteur, nous devons nous interroger sur ce qu'est le logement social. Même si ce terme est omniprésent dans le langage des acteurs, sa définition n'est pas véritablement normée. Le logement social est défini de manière très englobante. Le seul consensus véritable sur la définition du logement social en France porte sur le fait que le *«logement social est un logement loué pour un prix modéré, inférieur au prix du marché privé, destiné à des personnes ayant des revenus modestes ou moyens. Ce logement est financé par des subventions et des prêts privilégiés dans le cadre d'une convention avec l'État. Il est construit en accord et en collaboration avec la commune par un bailleur social»*³. Sur cette acception sociologique du logement social considérant l'accueil des ménages en difficulté de logement, le logement social a la caractéristique d'être soumis à une réglementation dont la production ou la mise à disposition est facilitée par des aides publiques. Nous voyons qu'il devient difficile de tracer les contours précis d'une définition du logement social. L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000⁴ pose les contours d'une définition du logement social. D'un point de vue réglementaire, ce sont les logements locatifs appartenant aux organismes HLM (Habitation à loyer modéré)⁵, des logements locatifs conventionnés soumis à des conditions de ressources, des logements locatifs recensés, les résidences sociales, les logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées ou de jeunes travailleurs à la condition d'être conventionnés, ainsi que les places dans les centres d'hébergement. Cette loi a le mérite d'imposer à tous une définition du logement social. Celle-ci s'exprime en termes d'organisme bailleur et de conventionnement. Toutefois, nous pouvons également considérer comme logement social, les logements du parc privé à faible coût de location. C'est ce qui est couramment appelé le parc social « de fait ». Ces deux entités : le logement social « institué » (regroupant les bailleurs sociaux) et le logement social « de fait » couvrent le mouvement HLM.

Les organismes HLM bailleur, que nous allons analyser dans cette étude, ont pour mission la construction, la location, la gestion et l'entretien des logements sociaux. Ces

³ D'après le site de l'Union Sociale pour l'habitat Rhône Alpes : www.arra-habitat.org

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi « SRU »), Journal officiel du 14 décembre 2000: cette loi qui vise à renforcer l'obligation faite aux communes des grandes agglomérations de disposer d'au moins 20% de logements sociaux

⁵ A l'exception des logements non conventionnés construits à compter de 1977.

organismes bailleurs peuvent être classés selon leur statut juridique, en deux grandes familles : les établissements publics ou les sociétés de droit privé. Quel que soit leur statut, ils sont soumis à un ensemble de règles communes, rassemblées dans le Code de la Construction et de l'Habitat (CCH)⁶. Nous pouvons distinguer les Offices Publics de l'Habitat (OPH) et les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH). Les OPH sont des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC)⁷. Nous dénombrons 274 Offices Publics de l'Habitat en France en 2010. Les OPH détiennent 52% du patrimoine de logements sociaux⁸. L'autre grande famille, les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) sont des sociétés anonymes d'HLM⁹. En 2010, la France compte 277 ESH¹⁰.

Les organismes HLM sont soumis à une réglementation spécifique qui peut être simplifiée selon trois ordres : les conditions de ressources pour accéder au logement, le plafond des loyers et un bail qui garantit, globalement, un droit de maintien dans les lieux pour le locataire¹¹. Les logements sont attribués aux demandeurs selon une procédure d'attribution suivant laquelle c'est l'organisme propriétaire qui prend la décision finale, choisissant parmi les candidats présentés par les différents réservataires. Ces acteurs (préfectures, communes, entreprises...) en contrepartie de financements, bénéficient de logements réservés dans le parc social. Les réservataires proposent les candidats « demandeurs de logements sociaux » sur les logements disponibles qui leur appartiennent.

D'un point de vue statistique, le logement social est réduit en France, à la part de logements détenus par les personnes morales spécialisées qui sont les organismes d'HLM (Habitation à loyer modéré) et les SEM (Société d'économie mixte). Selon l'Union Sociale pour l'Habitat¹², le parc locatif social comptait quatre millions de logements locatifs sociaux au 1^{er} août 2010 sur un parc de logements estimé par l'INSEE¹³ en 2008, à un peu plus de 27 millions de résidences principales. D'après l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)¹⁴, en août

⁶ En droit français, le code de la construction et de l'habitation est le code qui regroupe les dispositions législatives et réglementaires relatives à la construction, à la promotion immobilière, aux logements sociaux et à d'autres questions relatives à l'immobilier.

⁷ Voir annexe 2 : Les deux grandes familles d'organismes HLM en France.

⁸ D'après les chiffres disponibles sur le site des Offices Publics de l'Habitat au 1^{er} juillet 2011.

⁹ Voir annexe 2 : Les deux grandes familles d'organismes HLM en France.

¹⁰ D'après les chiffres disponibles sur le site des Entreprises Sociales de l'Habitat au 1^{er} juillet 2011.

¹¹ Même si la loi mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions (MLLE) du 25 mars 2009 a quelque peu modifié ce droit de maintien dans les lieux.

¹² D'après les chiffres disponibles sur le site de l'Union Sociale pour l'Habitat au 1^{er} juillet 2011.

¹³ D'après les données extraites des résultats du recensement de la population française par l'INSEE en 2008.

¹⁴ D'après les chiffres disponibles sur le site de l'Union Sociale pour l'Habitat au 1^{er} juillet 2011.

2010, 85 % des logements sociaux sont des logements collectifs. Ils sont inégalement répartis sur le territoire français et restent particulièrement importants dans les régions industrielles historiques. Le parc social est constitué de logements plutôt anciens puisque près de 70% du parc a été construit avant 1985 et 26% des logements sociaux du territoire français se trouvent en Zone Urbaine Sensible (ZUS). L'architecture du parc social reste très marquée et il en est de même pour les publics accueillis.

Les deux grandes familles du logement social logent 9.6 millions de ménages français¹⁵. Il est difficile d'avoir un discours généraliste mais le secteur du logement social reste marqué par la vision de grands ensembles posant des problèmes. La fragilité de l'habitat social se traduit par le renforcement de la paupérisation structurelle du parc HLM. Celle-ci a commencé dès le début des années soixante dix, les locataires aux revenus les plus aisés ont été remplacés par des locataires aux revenus de plus en plus modestes et ce mouvement s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui. Sur le plan national, si nous étudions les ressources des ménages logés en HLM, 74% des locataires¹⁶ ont des ressources inférieures au revenu médian¹⁷ des ménages français. Le conseil social HLM a étudié le quart le plus pauvre de la population ; moins de 930 euros par unité de consommation (UC) ; ils sont 44% dans le parc HLM en 2006, alors qu'ils n'étaient que 13% en 1973. Ce sont les ménages aux revenus les plus faibles qui ont augmenté très fortement dans le parc HLM. D'après l'Union Sociale pour l'Habitat en France, près de 60 %¹⁸ des ménages logés par les organismes ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources.

Dans le département de l'Isère, cette pauvreté des ménages entrant dans le parc social se confirme. D'après l'observatoire de l'habitat¹⁹ de la Métro²⁰, en 2009, 70% des nouveaux

¹⁵ D'après les chiffres disponibles sur les sites des Offices Publics de l'Habitat et des Entreprises Sociale pour l'habitat au 1^{er} juillet 2011

¹⁶ Rapport du conseil social HLM, « L'aggravation du taux d'effort réel des locataires HLM », USH, 2009, page 7

¹⁷ D'après l'Insee, le revenu médian est de 1380 euros des revenus nets mensuels disponibles par unité de consommation (UC) en 2006. L'unité de consommation correspond à 1UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans et plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

¹⁸ Voir annexe 3 Les plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social en Isère. À titre d'exemple, le plafond de ressources au 1^{er} janvier 2011 pour l'attribution d'un logement social équivaut à un salaire net mensuel de 2082 € pour une personne vivant seule et 4037 € pour un ménage composé de 4 personnes.

¹⁹ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes, Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 19.

²⁰ Voir annexe 1 : La répartition des logements sociaux sur le territoire de la METRO

locataires relèvent des plafonds du Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI)²¹. Les bailleurs du département constatent le renforcement de ce mouvement de paupérisation. Au cours d'un entretien avec le responsable du service contentieux de l'OPH « A », celui-ci avoue être très préoccupé par la situation financière des ménages « *En 2010, on a doublé le nombre de recours de la force publique. C'est beaucoup et vraiment révélateur de la pauvreté du parc social* »²². Le parc social demeure marqué par une population ayant des caractéristiques sociales.

Les habitants du parc HLM se caractérisent par une surreprésentation des familles monoparentales (19% des ménages logés par les organismes contre 7% dans l'ensemble de la population²³). Pour le département de l'Isère qui est notre territoire d'étude, l'enquête sur l'occupation du parc social²⁴ réalisée en 2009, révèle que 20% des locataires du parc social sont des familles monoparentales. Cette tendance tend à se renforcer puisque que d'après Absise²⁵, les familles monoparentales sont à 22% les nouveaux locataires (ceux qui ont emménagé depuis moins de trois ans dans un logement social de l'agglomération) du parc social. Par rapport au niveau national, le parc social reste caractérisé par une surreprésentation des catégories de population les plus modestes. D'après l'INSEE²⁶, dans le parc social, il y a plus de familles avec enfants (46% dans le parc social contre 28% dans le parc privé), plus de familles monoparentales (19% contre 7% au niveau national), plus de retraités, ouvriers et employés (70% dans le secteur social contre 42% dans le secteur locatif privé). Les mouvements de fond de la société française se retrouvent accentués dans le parc social et nous faisons les mêmes constats pour le département de l'Isère. Sur le territoire de l'agglomération grenobloise, les attributions récentes amènent un important rajeunissement des locataires, avec près de 20% de moins de 30 ans parmi les emménagés récents contre 7% pour l'ensemble des locataires. A cela s'ajoute la baisse de mobilité des locataires qui est la résultante d'une extrême tension de la demande.

²¹ Le PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) est le logement le plus social et le plus financé, il est destiné aux plus modestes. Nous traiterons ce point dans les parties suivantes.

²² Entretien réalisé avec le responsable du service contentieux de l'OPH A, le 31 janvier 2011.

²³ D'après les chiffres disponibles sur le site de l'Union Sociale pour l'Habitat au 1^{er} juillet 2011

²⁴ Agence de l'Urbanisme de la Région Grenobloise, « Occupation du parc social de l'agglomération grenobloise », résultats de l'enquête 2009, août 2010, page 8

²⁵ Absise : Association regroupant huit bailleurs sociaux de l'Isère.

²⁶ D'après les données extraites des résultats de l'enquête logement réalisée par l'INSEE en 2006.

Au niveau national, le taux de mobilité était de 12 % à la fin des années 1990, il se situe à environ 10 % en 2008²⁷. Nous constatons pour l'agglomération grenobloise un taux de mobilité inférieur à la moyenne nationale. D'un point de vue quantitatif, le parc locatif social en Isère compte, au 1^{er} janvier 2009, 77 142 logements ce qui représente une moyenne de 65.4 logements pour 1000 habitants (contre 69.4 logements pour 1000 en moyenne en Rhône-Alpes)²⁸. D'après l'enquête réalisée par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement²⁹, le département de l'Isère a multiplié par deux sa création de logements sociaux entre 2005 et 2008 (701 contre 1347). Elle indique également, que plus de 88% du parc social sont des logements collectifs. 42.8% des logements du parc ont quatre pièces et plus. Les loyers du logement social dans l'Isère sont les plus onéreux de la région Rhône-Alpes. Sur le territoire de l'agglomération grenobloise, en 2009, les capacités d'attribution des bailleurs sociaux de l'agglomération ont continué de s'améliorer sous l'effet des efforts de production réalisés depuis 2006. En effet, un peu plus de 3 300 ménages³⁰ ont bénéficié d'une attribution en 2009, contre 2 900 l'année précédente (+14.7%). 30% de ces attributions ont eu lieu dans le parc neuf et 70% dans le parc existant³¹. Avec un parc social familial de 32 400 logements au 1^{er} janvier 2009 sur le territoire de l'agglomération, les 2 300 attributions qui ont eu lieu dans le parc existant correspondent à un taux de rotation de 7%³². Cela reste faible et montre le manque de fluidité du parc social dans l'agglomération. Avec 13 489 demandeurs au 1^{er} janvier 2010³³, les 2 300 attributions réalisées en 2009, apparaissent comme insuffisantes.

Avec 6 000 attributions par an dans le département et 2 300 attributions pour l'agglomération grenobloise, même si la plupart des demandeurs acceptent, les bailleurs sociaux qui sont les organismes gestionnaires, constatent une augmentation des refus de la part des demandeurs lors des propositions de logements sociaux. Ces refus qui ont toujours existé d'après plusieurs bailleurs rencontrés lors la réalisation de cette étude, génèrent aujourd'hui de nombreuses préoccupations en raison de l'apparition de la vacance de certains

²⁷ D'après les chiffres disponibles sur le site de l'Union Sociale pour l'Habitat au 1^{er} juillet 2011.

²⁸ Direction régionale de l'Environnement, de l'aménagement et du Logement en Rhône Alpes, « Le parc social en Région Rhône Alpes ; situation au 1^{er} janvier 2009 », Lyon, 2010, page 8.

²⁹ Op. cit. page 10.

³⁰ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 19.

³¹ Op. cit. page 19.

³² Op. cit. page 19.

³³ Op. cit. page 13.

logements dans certains quartiers. En Isère, la vacance moyenne passe de 1.35% en 2008, à 2% en 2010³⁴. Le service des attributions de l'OPH « A » a mesuré la vacance au 30 juin 2010 afin d'en analyser les causes. Pour ce bailleur, les logements vacants du département sont pour plus des deux tiers des logements de type 3 et 4. Le taux de vacance de plus de trois mois est de 0.67% sur le territoire de la Métro. Même si la responsable du service des attributions de l'OPH « A » mentionne que d'autres secteurs ont un taux de vacance de plus de 3%, « *ce sont des secteurs où la pression de la demande est beaucoup moins importante ; pour la Métro, ce constat nous interroge* »³⁵. La principale cause de vacance pour ce bailleur est l'inadéquation entre l'offre et la demande. En effet, pour les bailleurs, les logements ne sont pas loués en raison des exigences des demandeurs. Les logements proposés semblent inadaptés, les bailleurs n'ont pas de candidats ou les demandeurs refusent pour des raisons multiples. Pourtant, l'agglomération grenobloise est caractérisée par une forte pression de la demande.

En janvier 2010, grâce au logiciel « Etoil.org », nous pouvons recenser 26 181 demandeurs de logements sociaux en Isère. 13 489 demandeurs³⁶ soit plus de la moitié des demandeurs (53%) du département souhaitent le territoire de l'agglomération grenobloise. 39% des demandeurs de la Métro sont déjà, locataires du parc social.

Dans un contexte où l'offre est inférieure à la demande, les bailleurs sociaux de l'agglomération semblent de plus en plus préoccupés par l'augmentation des refus de leurs logements. Ce phénomène attire l'attention des bailleurs car les refus de la part des demandeurs lors des propositions de logement seraient, aux dires des bailleurs, en augmentation. Il est néanmoins très difficile d'avancer des données chiffrées car peu d'organismes gestionnaires les mesurent. Le taux de refus serait selon les bailleurs du département de l'ordre de 25 à 30% des propositions³⁷. L'Observatoire de l'hébergement et du logement de l'Isère s'est intéressé à cette question en mai 2010³⁸, en réalisant une enquête auprès des demandeurs et des acteurs de l'habitat (bailleurs, communes...). À partir du

³⁴ Entretien réalisé avec le responsable de la gestion locative de l'OPH « B », le 09 mars 2011.

³⁵ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

³⁶ D'après etoil.org. : Outil départemental d'enregistrement, de traitement et d'observation de la demande en Isère.

³⁷ Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 13.

³⁸ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010, page 7.

traitement statistique des données recueillies dans le logiciel « Etoil.org » et d'entretiens, l'étude a permis de distinguer différents types de refus : les refus justifiés par un motif et les « sans réponses ». Sur un échantillon de 1 150 demandeurs ayant éconduit leur demande, près de trois quarts des motifs de refus, soit 806, sont motivés. L'autre quart (352 refus) n'a pas donné suite à la proposition de logement ou les demandeurs se sont désistés. Parmi les refus motivés, l'étude de l'Observatoire du logement et de l'hébergement a mis en exergue deux catégories de refus : des refus motivés en raison de la localisation du logement. Ce motif représente 42% des réponses. La seconde catégorie de motifs concerne des refus liés au logement proposé. Ils représentent 51% des motifs invoqués par les demandeurs. Plus de la moitié des réponses justifiant le refus d'un logement social concerne le logement lui-même. Les principales causes sont la taille du logement, l'étage et la prestation.

Les éléments quantitatifs recueillis par l'Observatoire du logement et de l'hébergement lors de la réalisation de l'étude nous laissent entrevoir les deux grandes catégories de motifs de refus mais elle ne nous fournit pas une explication satisfaisante de ces refus. Se loger, c'est vivre dans un lieu, se l'approprier, l'habiter. Une exploration plus qualitative nous paraît essentielle dès lors que nous considérons qu'il ne s'agit pas simplement d'une question de l'adaptation du logement à la composition familiale mais d'une question plus large d'habitat.

Ainsi, au regard de ces propos introductifs, nous pouvons nous demander en quoi l'absence de consensus, entre les bailleurs et les demandeurs de logements sociaux, sur la notion de logement adapté, explique qu'aujourd'hui les refus des demandeurs de logements sociaux soient plus préoccupants ? Dans la mesure où les attributions des logements apparaissent complexes et peu lisibles par les demandeurs, les attributions doivent nécessairement, dans son application, être structurées par une réflexion d'ensemble autour de la question du demandeur et du logement qui lui serait adapté. Cette étude concerne les demandeurs de logements sociaux du département de l'Isère. Malgré une situation extrêmement tendue, nous notons la persistance voir l'accroissement des demandeurs de logements sociaux.

Le terrain d'étude portera, d'une part, sur les communes de sud de l'agglomération grenobloise qui sont Grenoble, Échirolles, Pont de Claix et Varcis Allières et Risset.³⁹. Les

³⁹ L'agglomération grenobloise est définie par les 27 communes de la METRO.

communes étudiées recouvrent au 1^{er} janvier 2010, 76% du parc de logements sociaux⁴⁰ de l'agglomération grenobloise. Nous avons choisi de considérer notre étude sur un terrain local représentatif en nombre de logements sociaux. De plus, ce terrain s'avère représentatif car coexistent, sur notre territoire d'étude, les trois organismes HLM les plus importants en nombre de logements sociaux de l'agglomération.

Cette étude résulte, d'autre part, de la mobilisation conjointe de plusieurs ressources : la lecture d'ouvrages, de rapports relatifs à la question du logement en général et du logement social en particulier. Ces recherches, ont été renforcées par la conduite d'entretien avec des professionnels du secteur du logement social mais également avec des demandeurs de logements sociaux ayant refusé le logement qui leur a été proposé⁴¹. Cette dernière source d'informations a été essentielle pour une réalisation plus qualitative de cette étude. Afin de relater de manière sincère les propos des personnes interviewées, tous les entretiens ont été enregistrés.

Aussi, dans une première partie, nous analyserons avec précision le processus d'une demande de logement social dans le département de l'Isère. Par l'approche administrative du dossier de demande de logement, nous essaierons de comprendre comment se déroule une demande de logement social dans le département et tirerons les limites du traitement unique des demandes. Ensuite, nous étudierons comment les demandeurs vivent l'attente et la proposition de logement social. Puis, nous démontrerons les limites des organismes HLM lors des propositions et verrons les fondements de leur décision lors des commissions d'attribution. Enfin, nous nous interrogerons sur cette montée des refus des demandeurs et analyserons les ressentis des bailleurs confrontés au refus afin de concevoir leur point de vue sur cette question.

Dès lors dans une deuxième partie, nous nous intéresserons aux caractéristiques des demandeurs de logements sociaux en essayant d'analyser de manière qualitative, les raisons de leur demande. Puis, nous étudierons ce que recouvre la dimension « habiter » pour les

⁴⁰ Au sens de l'article 55 de la loi SRU, d'après le programme local de l'habitat, METRO, décembre 2010, page 92.

⁴¹ Voir annexe 4 : Les grilles d'entretiens destinées aux professionnels et aux demandeurs et voir annexe 6 : Récapitulatif des demandeurs de logements sociaux interrogés.

demandeurs afin de mieux comprendre leurs attentes lors de leur demande. Ensuite, nous examinerons la procédure d'attribution dans le but d'analyser ce qui amène les demandeurs à refuser la proposition. Enfin, nous démontrerons la nécessité de considérer les demandes de logement social lors des attributions par les bailleurs sous l'angle du logement adapté aux demandeurs.

**Partie 1 : De la demande de logement social au
refus de la proposition de logement**

Pour attribuer les logements sociaux, les bailleurs se réfèrent au Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Celui-ci stipule les obligations légales des organismes HLM. Dans le cadre des demandes et des attributions de logements sociaux, le CCH définit les règles applicables pour les bailleurs. Les organismes d'habitation à loyer modéré attribuent les logements aux *«personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté (...) dont les ressources n'excèdent pas des limites fixées pour l'ensemble des personnes vivant au foyer, compte tenu des personnes à charge»*⁴². L'attribution d'un logement social est conditionné par l'identité, la composition familiale et les ressources. Les plafonds de ressources sont définis par arrêté et il est révisé chaque année. Le renouvellement du dossier doit être effectué à chaque date anniversaire.

Pour le département de l'Isère, le demandeur doit déposer une demande après d'un organisme d'enregistrement de son choix. Parmi les bailleurs étudiés, un OPH n'assure pas l'enregistrement de la demande. Ce sont les communes qui l'effectuent et elles proposent les candidats aux bailleurs. Toutefois, tous les bailleurs sociaux ont l'obligation d'étudier au moins trois dossiers pour chaque logement disponible.

Aussi dans un premier temps, il s'agira dans cette partie de présenter le processus d'attribution d'un logement social. Pour cela, nous étudierons de manière assez précise, le dossier de demande unique mis en œuvre dans le département de l'Isère. Nous verrons quels sont les objectifs et les faiblesses de ce dossier unique. Puis, nous étudierons les éléments compris par les demandeurs dans la procédure et leur vécu lors de la proposition de logement. Ensuite, nous nous interrogerons sur le processus d'attribution afin de saisir les rôles des différents acteurs et analyserons les principes justifiés par les bailleurs lors de l'attribution des logements. Enfin, nous terminerons cette partie, en essayant de comprendre du point de vue des demandeurs et des bailleurs sur ce qui caractérise aujourd'hui, les refus.

⁴² Article R441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)

1. Un dossier unique visant un traitement équitable des demandeurs

La gestion des demandes de logements sociaux est effectuée, dans le département de l'Isère, par la mise en place d'un formulaire unique permettant d'harmoniser les informations recueillies auprès des demandeurs. Pour déterminer les droits d'un ménage à bénéficier d'un logement social, sont pris en compte le revenu fiscal de référence et la composition du ménage demandeur⁴³. Le dossier doit être renouvelé chaque année.

Ainsi, afin de comprendre les enjeux d'une demande de logement social, nous allons, dans un premier temps tenter d'analyser le contenu du dossier de demande. Nous verrons les enjeux et les limites de cette demande unique.

1.1. La complexité du dossier de demande de logement social

L'analyse du dossier administratif de demande de logement social pour le département de l'Isère constitue une étape essentielle pour comprendre le parcours que doit accomplir un candidat au logement social. Elle nous permettra de mieux cerner les éléments exigés aux demandeurs.

Depuis janvier 2008 en Isère, un ménage souhaitant faire une demande de logement social, constitue un seul et unique dossier, qu'il dépose auprès d'un guichet de son choix. Le guichet peut être le service « logement » d'une commune, un bailleur social, un collecteur 1% logement⁴⁴... Sur le territoire de recherche composé de quatre communes, soit 76% de logements sociaux de l'agglomération, nous pouvons dénombrer sept guichets d'accueil différents. Les institutions assurant l'enregistrement de la demande se nomme les « guichets référents ». Chaque guichet saisit l'ensemble des informations sur le fichier commun et délivre au demandeur un Numéro Unique Départemental (NUD). L'outil d'enregistrement, de traitement et d'observation de la demande de logement social en Isère se nomme Etoil.org.

⁴³ Voir annexe 3 : Les plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social en Isère.

⁴⁴ Le collecteur 1% logement est l'appellation usuelle en France de la participation des employeurs à l'effort de constructions.

Cet outil a pour objectif d'assurer l'harmonisation de la demande de logement social lors de l'enregistrement et de garantir un traitement homogène et équitable des demandes sur l'ensemble du département.

Le dossier unique de demande de logement social est aisément accessible : chez un bailleur, dans une commune, sur internet ... Comprenant deux pages recto verso, le dossier se décline en plusieurs volets. Tous les dossiers sont identiques ; seule la partie haute de la première page est consacrée à l'identification de l'institution émettrice du dossier. Celle-ci ne sera pas nécessairement l'institution assurant l'enregistrement de la demande. La seconde partie de la première page du dossier comprend vingt trois motifs justifiant la demande. Le demandeur peut cocher un à plusieurs motifs afin d'indiquer les raisons de sa demande. Lors d'un entretien avec un demandeur ayant refusé un logement social, celui-ci m'a avoué ne pas avoir rempli cette partie. Il n'a, à priori, pas compris pourquoi il devait justifier sa demande : *« Je pensais que les logements sociaux étaient pour tout le monde mais, a priori ce n'est pas le cas. Il doit sûrement y avoir des motifs plus importants que d'autres. À croire qu'en fonction de ce que l'on coche, notre demande passera sur le dessus de la pile »*⁴⁵. Par ce témoignage, nous pouvons ressentir le besoin d'accompagnement des demandeurs dans l'instruction du dossier. Les demandeurs interrogés vivent relativement mal le fait de devoir motiver leur demande. Ils ne comprennent pas l'intérêt de ces questions car pour les demandeurs interrogés, l'ancienneté et les ressources sont les critères les plus importants.

Les deux autres pages du dossier concernent la situation administrative du demandeur et du conjoint ou co-demandeur. Elle se décline en trois parties. La première concerne l'identité avec les noms, prénoms, situation matrimoniale, date de naissance, adresse... La seconde partie est d'ordre professionnel. Le ou les demandeurs doivent préciser leur type de contrat, la nature de leurs ressources, les coordonnées de l'employeur principal. Enfin, la dernière partie du dossier recherche des éléments sur le logement actuel. Le demandeur doit indiquer son statut : hébergé, propriétaire... et ses conditions de logement : nombre de pièces, nombre de personnes logées, montant du loyer...

La dernière page du dossier recueille des éléments sur la composition du ménage, les ressources du foyer... Le demandeur doit préciser pour chaque membre du foyer l'âge, le sexe, le lien de parenté et les ressources. Beaucoup de professionnels interrogés constatent que de

⁴⁵ Entretien réalisé le 1^{er} juin 2011 avec A..., un demandeur qui a refusé un logement social

nombreux dossiers déposés sont mal remplis. La responsable du service logement de la ville de Z pense que le dossier est trop compliqué. « *Bon nombre de demandeurs maîtrisent très mal la langue française, ils ne comprennent rien au dossier (...) nous devons reprendre l'intégralité du dossier avec eux afin de pouvoir l'enregistrer* »⁴⁶. Le dossier administratif n'est pas adapté aux capacités de tous les demandeurs.

La dernière partie du dossier concerne le « logement demandé » et « les communes ou quartiers demandés ou non souhaités ». Pour le logement, le demandeur coche ses choix : appartement ou maison par exemple. Il ne peut pas s'exprimer librement. Nous pouvons nous demander de l'intérêt de cet item quand nous savons que plus de 90% du parc de la Métro sont des logements collectifs⁴⁷. Pour les bailleurs sociaux et les services « logement » rencontrés, ces items ne devraient pas exister dans le dossier. Beaucoup d'éléments sont demandés sur le logement souhaité mais la réalité du parc social est tout autre. Un responsable de la gestion locative de l'OPH « B », indique au cours d'un entretien : « *Sur la ville, nous avons très peu de maisons individuelles, nous devons en avoir une qui se libère tous les cinq ans* »⁴⁸. D'autres questions sont également posées comme « *si une pièce en plus serait acceptée* » ou le nombre de pièces demandées hors cuisine ou salle de bain. Nous pouvons nous interroger sur l'intérêt de cette question car pour les bailleurs, c'est la composition familiale qui va déterminer la typologie du logement. En effet, les bailleurs sociaux rencontrés confirment cette pratique : « *en fonction du logement disponible, nous recherchons la typologie familiale correspondante : un logement de type 2 pour une personne seule ou un couple, un type 3 pour un couple avec un enfant ou une personne seule et un enfant (...) le marché est tellement tendu, nous ne pouvons pas nous permettre de rentrer dans les considérations du demandeur* »⁴⁹. Beaucoup d'éléments sont demandés lors de l'instruction des dossiers mais les bailleurs n'examinent pas toutes les informations lors des attributions de logements sociaux.

Enfin, le demandeur peut mentionner, dans la limite de cinq choix, les communes ou quartiers demandés et non souhaités. Préciser les communes ou quartiers souhaités ou non souhaités procurent le sentiment au demandeur de pouvoir choisir. Lors des entretiens avec

⁴⁶ Entretien réalisé avec la responsable du service logement de la ville de Z, le 20 avril 2011.

⁴⁷ Information issue d'un entretien réalisé avec la responsable l'Observatoire de l'Habitat de la Métro, le 2 février 2011.

⁴⁸ Entretien réalisé avec le responsable de la gestion locative de l'OPH « B », le 09 mars 2011.

⁴⁹ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

les demandeurs, sept personnes interviewées sur onze estiment que cette partie du dossier est inutile. En effet, un demandeur affirme⁵⁰ « *A quoi ça sert cette partie, j'ai demandé la commune de X mais je ne voulais pas aller sur le quartier «A» et «B», je l'ai précisé dans mon dossier, et j'ai eu une proposition sur le «B»* ». Même si la majorité des organismes proposant les candidats prennent en compte les communes ou quartiers acceptés et refusés, ils avouent ne pas avoir toujours le choix et surtout si la situation est urgente⁵¹. Les bailleurs rencontrés avouent prendre la liberté de proposer des quartiers non demandés. Le responsable des attributions de l'OPH «B» indique que pour la ville de Y, il y a six quartiers sensibles. Les demandeurs peuvent en indiquer cinq au maximum sur le dossier, « *nous pouvons toujours leur proposer le sixième* »⁵². Les communes ou quartiers refusés ne sont pas toujours pris en compte lors des commissions d'attributions. En fonction de la situation du candidat, de l'ancienneté de la demande et du degré d'urgence du demandeur, les bailleurs proposeront un logement en étant conscient qu'il ne correspond pas à la demande du candidat. « *Nous le savons qu'ils vont refuser mais notre mission principale en tant que bailleur, c'est de proposer un logement puis les gens, ils disposent* »⁵³. En cas de refus de la proposition de logement, soit les bailleurs proposent à nouveau un logement dès qu'ils en ont la possibilité soit, ils attendent que le demandeur ait acquis suffisamment d'ancienneté. La décision varie en fonction de la situation du demandeur (urgente ou non) et du quartier proposé.

De plus, dans les choix de quartiers, la définition des périmètres de quartiers n'apparaît pas la même pour les demandeurs et les organismes bailleurs. Les périmètres de quartiers sont définis par les bailleurs en fonction du nombre total de logements, en fonction du nombre de logements disponibles ou demandés mais également en fonction de l'histoire du quartier. Toutefois, les périmètres de quartiers ont été défini en commun par les bailleurs et les communes lors de la création de l'outil «Etoil.org» par le Conseil Local de l'Habitat (CLH) de la Métro. Depuis 2008, ces quartiers ont beaucoup évolué. Les nouvelles constructions ont engendré la création de nouveaux quartiers ou la scission d'anciens quartiers en deux nouveaux. Les demandeurs, quant à eux, définissent les quartiers en fonction de ce qu'ils connaissent.

⁵⁰ Entretien réalisé le 14 juin 2011 avec F..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁵¹ Les situations urgentes restent à l'appréciation de chaque organisme. Néanmoins, les motifs tels que « sans logement », « violence conjugale »... restent toujours cités par les professionnels interrogés. Nous reverrons cette notion dans les parties suivantes.

⁵² Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH «B», le 15 mars 2011.

⁵³ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH «A», le 23 février 2011.

Le manque de lisibilité des quartiers, accentué par une définition des périmètres différentes par les bailleurs et les demandeurs, renforce l'incompréhension. En effet, les demandeurs interrogés ne délimitent pas finement les quartiers. Ils savent qu'ils ne veulent pas aller dans les quartiers à mauvaise réputation ou les quartiers proches mais ils ne sont pas en mesure de les délimiter géographiquement. Un bailleur rencontré prend pour exemple le centre-ville de Y qui est pour les demandeurs la zone piétonne alors que pour le bailleur, ce quartier va au-delà de la zone piétonne. Une commune rencontrée remet une carte des quartiers de logements sociaux de la commune en précisant le nombre de logements et le nombre d'attributions par an. Cette pratique n'est malheureusement pas effectuée par tous les « guichets référents ». Néanmoins, tous les guichets d'enregistrement interrogés précisent présenter leur parc de logements sociaux lors des entretiens avec les demandeurs mais cela n'apparaît pas suffisant. Les quartiers sont délimités différemment pour les bailleurs et les demandeurs. Cela renforce l'incompréhension des ménages quand ils reçoivent une proposition de logement sur un quartier non souhaité.

Enfin, les limites du système informatique renforcent l'incompréhension des demandeurs. En effet, au-delà de cinq communes souhaitées, les villes demandées seront par défaut toutes les communes de l'agglomération c'est-à-dire les vingt sept communes de la Métro. Ce bassin de vie comprend près de 33 260 logements sociaux⁵⁴ au 1^{er} janvier 2010. Lorsqu'un demandeur effectue sa demande, s'il souhaite plus de cinq communes, le guichet enregistrera sa demande comme s'il voulait habiter dans toutes les communes de l'agglomération. Habiter au nord de l'agglomération n'a pas les mêmes conséquences qu'habiter dans le sud. Nous pouvons aisément comprendre le sentiment des demandeurs de ne pas être entendus lorsqu'ils effectuent leur demande. « *quand j'ai fait mon dossier, on m'a dit c'est cinq communes maximum ou toute la Métro, c'est à cause du système informatique* »⁵⁵. Cette réponse n'est pas satisfaisante pour le demandeur. Si nous prenons l'exemple de cette femme seule avec deux enfants, elle avait sélectionné six communes en raison de son lieu de travail, du domicile de ses parents qui assurent la garde de ses enfants. Lors de l'enregistrement de sa demande, elle a été enregistrée comme demandeuse de toutes les communes de la Métro. Lorsqu'elle a eu une proposition de logement, le logement était

⁵⁴ Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 4.

⁵⁵ Entretien réalisé le 1^{er} juin 2011 avec A..., un demandeur qui a refusé un logement social.

situé à l'autre bout de l'agglomération ; elle a refusé car il était trop éloigné de son environnement familial.

Ainsi, l'étude du dossier de demande de logement social dans le département de l'Isère permet de démontrer que les éléments demandés aux candidats contribuent à renforcer leur incompréhension. Outre sa complexité, beaucoup d'éléments demandés aux ménages paraissent inutiles. De plus, les bailleurs et les demandeurs n'ont pas les mêmes définitions des quartiers. Le manque de lisibilité des quartiers accentue l'incompréhension des demandeurs lors de la proposition. Enfin, le logiciel « Etoil.org » ne permet pas de prendre en compte les choix des demandeurs. Tous ces facteurs favorisent l'incompréhension des ménages lorsqu'ils reçoivent une proposition de logement.

1.2. Le « guichet référent » : un choix tactique pour les demandeurs

Le dossier unique assure un traitement équitable de la demande par les bailleurs et les communes. La demande « *pourra ainsi être traitée par toutes les communes désignées par le demandeur et par tous les bailleurs sociaux qui ont un parc de logement sur ces communes* »⁵⁶. En théorie, le lieu de dépôt d'un dossier n'a pas d'incidence sur le traitement de la demande de logement social. Quel que soit le guichet d'enregistrement, la procédure mise en place est présentée comme garantissant un traitement identique par tous dans tout le département de l'Isère.

Le demandeur dépose son dossier dans une institution assurant l'enregistrement de la demande. La structure choisie sera alors le « guichet référent » du demandeur c'est-à-dire que toute modification, renouvellement du dossier s'effectuera auprès de cette institution choisie comme « guichet référent ». Lorsque nous interrogeons les demandeurs sur le choix du « guichet référent », il s'avère que celui-ci n'est pas choisi en fonction de la priorité donnée à la ville mais plus en fonction de critères d'accessibilité. « *J'ai déposé mon dossier à Z car c'était plus simple pour moi, les horaires d'ouverture me correspondaient mieux* »⁵⁷. Mais au cours de l'entretien, cette personne indique qu'elle n'a pas déposé son dossier dans la ville où elle souhaitait un logement en priorité. Dans les faits, cette personne aura moins de chance

⁵⁶ Donnée extraite du site de la Métro <http://www.lametro.fr>

⁵⁷ Entretien réalisé le 20 avril 2011 avec R..., un demandeur qui a refusé un logement social.

d'avoir une proposition dans la ville souhaitée que dans la ville où son dossier a été enregistré. En effet, les entretiens effectués avec les professionnels des villes mais aussi les bailleurs confirment qu'ils proposent, dans la plupart du temps, aux bailleurs les dossiers qu'ils gèrent en « guichet référent ». Si nous reprenons le cas de R, ses chances de bénéficier d'une proposition de logement dans la ville souhaitée restent minimales. Le dossier unique a pour but le traitement équitable des demandes. Pour le demandeur, le lieu de dépôt du dossier n'a pas d'incidence dans sa demande mais dans les faits, il s'avère que le choix du « guichet référent » a un impact direct sur les chances d'obtenir la commune souhaitée.

De plus, parmi les quatre communes étudiées, une ville n'assure pas l'enregistrement de la demande. Sur ce territoire, ce sont les bailleurs qui assurent l'enregistrement des dossiers. Dans la mesure où cette ville n'enregistre pas la demande, elle n'a pas de lisibilité fine des demandeurs. Un bailleur rencontré estime la demande entre 4 500 et 5 000 sur la ville mais ce n'est qu'une évaluation. De même, avec ces masses importantes, les bailleurs n'ont que des rapports administratifs avec les demandeurs. Les guichets n'ont pas les mêmes méthodes de saisie, les mêmes méthodes d'enregistrement, les mêmes réflexes, la même appréhension des lois... Un responsable des attributions indique : « *Dans la mesure où nous n'avons pas les mêmes méthodes, les demandes ne sont pas traitées de la même manière et nous n'avons pas le même discours auprès des demandeurs* »⁵⁸. Cette ville a impulsé le regroupement en guichet unique de tous les bailleurs sociaux présents sur ce territoire. Depuis trois mois, toutes les demandes sont enregistrées et traitées dans un lieu unique. Le bailleur rencontré pense que ce regroupement a pour mérite d'instruire les dossiers de la même manière et d'harmoniser les interprétations que font chaque professionnel de la situation des demandeurs. Mais avec un seul guichet pour 5 000 demandeurs, les rapports entre le demandeur et le bailleur resteront administratifs. Ce fonctionnement tend effectivement à harmoniser les pratiques mais risque de réduire le temps consacré à l'écoute des demandeurs et de ses besoins.

La multiplicité des « guichets référents » engendre des différences de pratique des professionnels. Et, malgré les avantages affichés du dossier unique, il ne permet pas un traitement toujours équitable de la demande. Le choix du « guichet référent » a des incidences

⁵⁸ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

sur le lieu du logement proposé et il n'est pas connu des demandeurs de logements sociaux. Cette situation engendre des différences de traitement et ils seront ressentis comme des injustices par les demandeurs.

1.3. Une gestion optimale des demandes difficile à mettre en œuvre

Après avoir exposé le contenu du dossier de demande et ses modalités d'enregistrement, il convient de nous intéresser maintenant aux limites de l'outil de gestion des dossiers mais aussi, à l'usage qui en est fait par les bailleurs.

L'outil d'enregistrement des demandes pour le département de l'Isère : « Etoil.org », n'a pas vraiment été bien accueilli par les bailleurs. Deux bailleurs rencontrés étaient déjà équipés de logiciel leur permettant le traitement de la gestion locative et l'organisation des commissions d'attributions. Cet outil a été vécu par les professionnels des organismes HLM comme « *quelque chose d'imposé* »⁵⁹ qui entraîne une double saisie. Un chargé de clientèle⁶⁰ avoue ne pas être très rigoureux « *La priorité est notre logiciel interne, pour ce qui « d'Etoil.org », je le remplis quand j'ai le temps* »⁶¹.

Un seul bailleur interrogé n'a pas d'autre système de traitement de l'information que l'outil départemental « Etoil.org ». Pour ce bailleur, il est indispensable de saisir tous les éléments dans cet outil car il permet une utilisation plus efficace du logiciel. Par ailleurs, il permet de notifier des éléments nécessaires au suivi de la situation des demandeurs. La partie « historique » est complétée à chaque rencontre avec le demandeur et les motifs de refus sont systématiquement notés.

Pour les bailleurs disposant d'un logiciel institutionnel, « Etoil.org » n'est pas un outil de travail. Tandis que pour les communes, cet outil s'avère indispensable. Il permet une informatisation de la demande.

Pour certains bailleurs, l'outil « Etoil.org » n'est par toujours pertinent. Par exemple, il est impossible d'effectuer une requête par choix de quartiers, pourtant, le quartier choisi peut

⁵⁹ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

⁶⁰ Un chargé de clientèle travaille pour un bailleur, ce professionnel assure l'instruction du dossier pour la commission d'attribution et le suivi de la proposition de logement.

⁶¹ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'OPH « A », le 14 janvier 2011.

être précisé par le demandeur. Les bailleurs n'ont donc pas connaissance du nombre de demandeurs par quartier. Lors de la recherche des candidats pour un logement, les bailleurs recherchent tous les demandeurs de la ville puis pour chaque dossier, ils doivent vérifier si le demandeur souhaite le quartier. Mais cette recherche prend du temps et n'est pas effectuée par tous les bailleurs. De plus, un demandeur pourra accepter une montée d'un immeuble et en refuser une autre. Ces informations ne seront pas mentionnées dans son dossier administratif. Même s'il le précise au cours de l'entretien pour l'enregistrement ou le renouvellement de son dossier, cette information ne sera pas précisée dans le logiciel et cet élément ne sera pas considéré au moment de la proposition du logement. Le responsable de la commission d'attribution d'un bailleur précise que « *vu de mon bureau, je ne connais pas les montées et si on rentre dans ce niveau de détail, on ne s'en sort pas* »⁶². Un autre bailleur pense qu'il serait possible de le noter dans un champ libre, dans l'item « historique » du demandeur mais le risque est de se retrouver confronté à des historiques trop importants. Les bailleurs estiment qu'ils n'ont pas la capacité de le faire car cela leur prendrait trop de temps. Les limites du logiciel ne permettent pas aux bailleurs de mieux cerner la demande des ménages.

L'autre caractéristique du logiciel est qu'il ne peut pas enregistrer plus de cinq communes. Dès lors, quand le demandeur souhaite plus de cinq communes, il sera enregistré comme désirant toutes les communes de la Métro c'est-à-dire les 27. Pour les bailleurs sociaux rencontrés, les demandes comprenant toutes les communes de la Métro ne sont pas exploitables. Les bailleurs et les communes recherchent les candidats en fonction du logement disponible. Lors de la requête, les demandeurs de toutes les villes de la Métro ressortiront mais ne seront pas traités prioritairement par le bailleur. Il choisira les demandeurs ayant précisé la commune où se situe le logement disponible. Les bailleurs considèrent que le demandeur a plus de chances d'accepter le logement quand il a précisé la commune. Mais dans les faits, un demandeur souhaitant plusieurs villes estime augmenter ses chances d'avoir une proposition de logement. La limite de ce système informatique ne permet pas de considérer les demandeurs géographiquement plus flexibles, alors que ces derniers s'imaginent qu'en élargissant leur demande, ils multiplient leurs chances d'obtenir un logement rapidement.

⁶² Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

Pour ce qui est des refus de propositions de logements, le motif doit être saisi par le chargé de clientèle du bailleur car c'est lui qui est informé du refus du demandeur. Les chargés de clientèle interrogés avouent ne pas saisir systématiquement dans le logiciel le motif de refus par faute de temps. La responsable du service des attributions estime se battre tous les jours avec les professionnels afin qu'ils prennent conscience de l'intérêt de saisir tous les éléments dans « Etoil.org ». Elle reconnaît qu'il est difficile de travailler sur un double logiciel mais elle a conscience de l'importance de cette information pour les « guichets référents ». La saisie du motif de refus permet d'une part, au « guichet référent » de prendre connaissance du motif et d'autre part, de considérer le motif de refus lors d'une autre proposition de logement. La responsable du service des attributions souligne, néanmoins, une évolution des mentalités des professionnels de son institution. « *Les chargés de clientèle l'ont vraiment intégré comme un outil de commercialisation* »⁶³. Ces constats permettent d'induire que l'étude des refus sur le logiciel « Etoil.org » ne représente pas la totalité des refus car certains bailleurs ne l'utilisent pas à cet effet. Enfin, pour les bailleurs n'assurant pas l'enregistrement de la demande, les « guichets référents » ont un rôle important. L'exactitude des informations saisies concernant le dossier, implique un travail moins important pour les chargés de clientèle lors de la proposition de logement.

Le logiciel « Etoil.org » ne permet pas d'établir une vision fine de la demande de logement social. L'outil ne permet pas d'effectuer une recherche par quartier demandé ni d'enregistrer plus de cinq communes. De plus, il n'est pas utilisé consciencieusement pas les professionnels. Ces caractéristiques ont un impact dans les processus d'attribution des logements car il ne permet pas aux bailleurs d'avoir une connaissance précise des demandeurs.

À travers l'examen du dossier de demande de logement social en Isère, et, malgré un logiciel unique départemental, les candidats au logement social n'apparaissent pas être traités de manière homogène. L'analyse du contenu du dossier nous a permis de mieux appréhender les éléments demandés et met en évidence que peu d'éléments sont exploités par les bailleurs lors des attributions de logements.

⁶³ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

De plus, les multiples « guichets référents » ne favorisent pas le traitement équitable des demandes. Le demandeur, lui, lors de sa demande n'a pas conscience de ces différences de fonctionnement. En déposant un dossier dans le « guichet référent » de son choix, la demande sera alors enregistrée dans l'outil « Etoil.org ». Sur le site de la Métro, nous pouvons lire, *«Elle pourra ainsi être traitée par toutes les communes désignées par le demandeur et par tous les bailleurs sociaux qui ont un parc de logement sur ces communes »*⁶⁴. Or, nous avons pu démontrer que la demande de logement social est traitée de manière différente d'une commune à une autre et d'un bailleur à un autre.

Ces écarts de traitement lors de l'enregistrement de la demande renforcent le sentiment des demandeurs de ne pas être entendus et compris lors de la proposition de logement social.

⁶⁴ Extrait du site de la Métro <http://www.lametro.fr>

2. Les demandeurs : du logement idéalisé à la désillusion

Au cours de ce chapitre, nous allons étudier les demandeurs afin de comprendre ce qu'ils retiennent de cette procédure. Nous verrons comment ils vivent l'attente du logement et ce que peut engendrer la proposition de logement. Ces premiers éléments nous permettront d'apprécier ce qui structure les refus des demandeurs de logements sociaux.

2.1.Des délais d'attente inéquitables

Au cours des entretiens réalisés avec les demandeurs, nous avons observé qu'ils considèrent l'ancienneté du dossier comme le critère le plus important. Cette condition permettra aux ménages demandeurs de bénéficier du logement souhaité. Il convient en amont, de définir les demandeurs de logements sociaux dans l'agglomération. Puis, nous essaierons d'analyser les causes permettant aux demandeurs de considérer l'ancienneté comme le critère le plus important.

L'agglomération grenobloise se caractérise par une forte pression de la demande. Au 1^{er} janvier 2010⁶⁵, plus de 50% de la demande recensée en Isère⁶⁶ précise au moins une commune de l'agglomération. 72% des demandeurs d'un logement social⁶⁷ de l'agglomération sont déjà logés au moment de la demande. Parmi ces demandes, 39% sont logés dans le parc social ; les autres ménages sont logés sans le parc privé. Les demandeurs sans logement au moment de la demande sont hébergés par la famille, des tiers ou en structure. Par rapport aux données disponibles de l'Observatoire de la Demande Sociale de Logement (ODSL) de la Métro, nous constatons une augmentation de la part relative des demandes de mutation. Elles représentaient le tiers de l'ensemble des demandes en 2003-2004, et représentent aujourd'hui presque quatre demandes sur dix. Enfin, l'Observatoire de la Demande Sociale de Logement de la Métro constate une concentration de la demande sur les

⁶⁵ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergements et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 13.

⁶⁶ Nous pouvons dénombrer 26181 dossiers en Isère au 1^{er} janvier 2011.

⁶⁷ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergements et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 14.

communes détenant le parc social le plus important. Deux des communes étudiées sont les plus demandées. Les bailleurs rencontrés ont conscience de ces données. D'après eux, un demandeur considère avoir plus de chances de bénéficier d'un logement dans les communes les plus riches en logements sociaux.

Lorsque nous interrogeons les demandeurs dans le but de connaître leur point de vue sur une demande de logement social, tous les demandeurs interrogés précisent qu'obtenir un logement social demande du temps. Le critère de l'ancienneté est à première vue, connu des demandeurs. Ils savent néanmoins, que s'ils acceptent un logement dans les quartiers sensibles, les délais sont plus rapides.

Dans le cadre du CCH, les demandeurs ont pour obligation de renouveler leur dossier à chaque date anniversaire sinon, le dossier est archivé et leur demande est annulée. Le renouvellement semble être une contrainte pour les demandeurs d'autant plus, qu'ils n'en comprennent pas l'intérêt. D'une part parce qu'ils redonnent des pièces administratives déjà fournies qui n'ont pas lieu d'être renouvelées. La pièce d'identité par exemple a été citée par plus de 80% des personnes interrogées. D'autre part, parce qu'ils considèrent entendre les mêmes informations *«C'est long d'avoir un logement social, il faut attendre »*⁶⁸.

En effet, lors du dépôt de dossier et de son renouvellement, nous pouvons analyser des différences de pratiques professionnelles. Certains bailleurs accusent réception du dossier en vérifiant si toutes les pièces demandées sont jointes au dossier. Le courrier d'enregistrement de la demande comprenant le NUD (Numéro Unique Départemental) sera envoyé aux demandeurs. D'autres institutions et particulièrement les communes sont très attachées à ce que chaque demandeur ait un entretien individuel avec un agent de la collectivité. Pour les communes, l'entretien est indispensable. Il permet de recueillir des éléments complémentaires à la demande. Pour les bailleurs rencontrés, l'entretien individuel avec les demandeurs n'est pas une priorité. Les éléments contenus dans le dossier suffisent pour attribuer un logement. Ils pensent qu'en ne considérant que les éléments contenus dans le dossier, ils sont plus équitables. De plus, ils reconnaissent ne pas avoir les moyens financiers de réaliser un entretien individuel avec tous les demandeurs de logements sociaux.

⁶⁸ Entretien réalisé le 12 mai 2011 avec D..., un demandeur qui a refusé un logement social.

Ces informations confirment ce que nous avons étudié précédemment. L'entretien individuel effectué par les communes prend en considération les éléments qualitatifs de la demande. Nous pouvons penser que les demandeurs seront plus susceptibles de bénéficier d'un logement leur correspondant quand ils déposent leur dossier dans une commune.

Lors des entretiens réalisés avec les demandeurs, tous savent qu'obtenir un logement social prend du temps. . « *Plus on attend, plus on aura des chances d'avoir le logement que l'on veut* »⁶⁹. Les demandeurs considèrent qu'ils sont nombreux à attendre un logement et surtout qu'il y a des situations plus urgentes qu'eux. Les candidats au logement social patientent en espérant pouvoir bénéficier du logement rêvé. Cette longue attente est partie intégrante de la procédure d'attribution.

Lors de l'enregistrement d'une demande de logement social, les trois communes interrogées effectuent un entretien individualisé avec le demandeur. Pour les professionnels, ce temps permet de reprendre les éléments du dossier et de leur expliquer le fonctionnement. Les communes informent le demandeur du parc social de la commune, des critères d'attribution, et des délais. D'après les communes, il paraît indispensable de communiquer aux demandeurs les délais d'attente. Toutes précisent la durée d'attente dans le parc neuf et le parc ancien. Une responsable d'un service logement estime « *qu'il est indispensable de leur dire qu'ils n'auront pas un logement tout de suite* »⁷⁰, Un autre professionnel interrogé indique, « *si nous nous leur donnons pas les délais d'attente, ils sont tous les jours dans notre bureau pour nous demander si un logement s'est libéré* »⁷¹. Les communes incitent les demandeurs à aller visiter les quartiers. Elles estiment que les demandeurs ont une image des quartiers qui n'est pas toujours la bonne. Elles constatent une évolution des a priori des demandeurs sur les quartiers, les ménages arrivent même à modifier leur choix de quartier et dans certains cas, à accepter un logement qu'ils ne souhaitaient pas lors de la première demande. Pour un bailleur interrogé, il considère les délais « *relativement court* » si le demandeur n'est pas exigeant sur l'état du logement, le quartier... Pour ce bailleur, le délai « *relativement court* » est d'environ six mois.

⁶⁹ Entretien réalisé le 1^{er} juin 2011 avec A..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁷⁰ Entretien réalisé avec la responsable du service logement de la ville de X, le 24 mars 2011.

⁷¹ Entretien réalisé avec la responsable du service logement de la ville de Z, le 20 avril 2011.

De plus, cette attente dépendra de la filière⁷² possible pour le demandeur. Les bailleurs reconnaissent que les demandeurs ignorent leurs droits. Lors du dépôt de la demande dans une commune étudiée, les professionnels en charge de la saisie du dossier doivent également être vigilants à orienter les demandeurs qui dépendraient des critères du Plan d'Action pour le Logement des Défavorisées en Isère (PALDI)⁷³ ou qui cotiseraient à un collecteur 1% logement. « *Les délais d'attente sont beaucoup moins importants, nous le voyons bien en commission d'attribution, les dossiers du PALDI ont toujours moins d'ancienneté* »⁷⁴. Les communes et bailleurs interrogés regrettent le manque d'implication des assistants sociaux du Conseil Général. « *Ce sont eux qui doivent faire remonter les demandes au PALDI (...), lors des entretiens individuels, si nous voyons qu'ils correspondent aux critères, on leur dit d'aller voir leur assistante sociale* »⁷⁵. En effet, les signalements des demandeurs correspondant aux critères du PALDI doivent être effectués par ces professionnels. Une assistante sociale du Conseil Général avoue ne pas être vigilante : « *Quand nous rencontrons les personnes, il y a tellement de choses à régler(...) la demande de logement social n'est pas dans ma priorité, je réoriente vers le service communal* »⁷⁶. De plus, elle reconnaît ne pas connaître le fonctionnement ; « *Nous avons des fiches à remplir, nous devons fournir beaucoup d'éléments et nous ne voyons pas les effets* »⁷⁷. Malgré, la sensibilisation des services communaux auprès des travailleurs sociaux sur l'intérêt de leur signalement, les services logements communaux considèrent que beaucoup de demandes ne remontent pas au PALDI. Ce constat peut être une raison expliquant la remise à disposition par les bailleurs de beaucoup de logements. Le logement social est un dispositif confus pour les demandeurs mais également pour les professionnels non concernés directement. Malgré, les informations répétées dans les journaux locaux, auprès des professionnels communaux, les demandeurs comprennent l'attente mais ils ne connaissent pas les divers parcours d'accès au logement social. Un bailleur considère le critère d'ancienneté comme le plus équitable mais, selon lui, il

⁷² Lors d'une demande de logement social, plusieurs filières sont possibles : l'État, les communes ou les collecteurs 1%. Voir annexe 5 : Schéma d'attribution des logements sociaux pour la METRO.

⁷³ Les critères du PALDI pour le département de l'Isère sont : être demandeur de logement social depuis plus de six mois, ne pas être logé dans le parc public (ce qui interdit toute mutation dans les logements PLAI) et répondre au moins à un des critères suivants : isolé avec enfants, âgé de moins de 26 ans, demandeur d'emploi ou en emploi aidé ou en CDD (Contrat à Durée Déterminée), demandeur de logement social depuis plus de deux ans, sans logement ou dans un logement trop cher, trop petit, déclaré insalubre ou inadapté (situation de handicap).

⁷⁴ Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

⁷⁵ Op. cit.

⁷⁶ Entretien une assistante sociale du Conseil Général de l'Isère, le 15 avril 2011.

⁷⁷ Op. cit.

ne devrait pas être le seul. En effet, en fonction de la filière utilisée, certains dossiers étudiés en commission d'attribution, sont trop récents. Ce bailleur a en tête une demande ayant été enregistrée la veille de la commission. Il estime qu'à ce titre, les demandeurs ne sont pas traités de manière équitable.

Ainsi, malgré un dossier unique, le délai d'attente est très variable d'un demandeur à l'autre. Ce délai dépend du type de logement souhaité, du quartier demandé, de la filière possible pour le demandeur... De plus, l'accueil et l'enregistrement du dossier est très différent d'un « guichet référent » à un autre. Les demandeurs retiennent qu'accéder à un logement social est une longue procédure. Ils considèrent cette attente comme une étape obligatoire pour obtenir un logement social.

2.2. Une proposition de logement inattendue

Contre toute attente, les demandeurs de logements sociaux sont informés par téléphone ou par courrier qu'ils viennent d'obtenir un logement social. « *On ne s'y attend pas, un jour on apprend qu'on a un logement et qu'on peut le visiter* »⁷⁸. Nous allons étudier les ressentis des demandeurs lors de la proposition de logement.

Les bailleurs sociaux rencontrés effectuent la proposition du logement par courrier. Quelques jours après la commission d'attribution, le premier demandeur retenu par la commission reçoit sa proposition de logement social. Sur le courrier figure l'adresse du logement en question et il est demandé aux ménages de contacter le bailleur. Le demandeur dispose d'un délai variant entre trois et dix jours pour accepter le logement.

Le courrier est perçu par les demandeurs comme un choc « *sans s'y attendre, on apprend par le biais d'un courrier que nous avons un logement* »⁷⁹. Après plusieurs années d'attente, les demandeurs apparaissent déstabilisés. Ils doivent confirmer auprès du bailleur dans un délai relativement court qu'ils acceptent le logement. « *Ce n'est pas facile de décider en cinq jours qu'on va déménager, il y a tellement de choses à faire* »⁸⁰. Même si le logement social était attendu, la proposition tire l'imagination vers le départ. « *Le déménagement marque ainsi*

⁷⁸ Entretien réalisé le 18 mai 2011 avec P..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁷⁹ Entretien réalisé le 1^{er} juin avec A..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁸⁰ Entretien réalisé le 20 avril 2011 avec R..., un demandeur qui a refusé un logement social.

toujours un passage qui oblige au mouvement, à une reprise en main de l'habitation dans l'action du départ, l'expérience de la transition et celle de l'installation »⁸¹. Les raisons de déménager sont révélatrices d'une étape de vie plus ou moins joyeuse. Dans le cas des demandeurs de logement social, l'attente est tellement longue et la proposition tellement subite, que le demandeur ne s'est pas projeté dans les conséquences d'un déménagement. La personne doit imaginer sa vie dans un autre endroit. Déménager est une épreuve parce qu'il faut rompre avec l'habitat actuel et disposer d'un courage suffisant pour se constituer son nouveau chez-soi. L'annonce d'un nouveau logement inconnu pour le demandeur peut engendrer de la panique et de l'anxiété. La perspective de perdre une maison construite avec ses repères, la disposition des pièces, la place des objets devenue si familière qu'elle autorisait une routine rassurante. Déménager nécessite un effort physique par l'énergie qu'il demande mais aussi cet événement dévalorise le passé et laisse l'avenir dans le vague. De plus, déménager induit des changements dans la vie quotidienne : changement d'école, de modes de garde... Ces bouleversements paraissent difficiles à effectuer en quelques jours.

Enfin, les entretiens avec les professionnels des communes ont révélé que le courrier n'était pas toujours compris voir même lu par certains demandeurs. Le courrier à l'entête du bailleur peut être synonyme pour les locataires du parc social d'une relance d'impayés. Il est vécu comme l'annonce d'une mauvaise nouvelle. Ensuite, quand bien même le courrier est ouvert, est-il lu et compris ? Certains demandeurs du parc social se trouvent confrontés à la complexité du langage administratif. Les demandeurs ne comprennent pas toujours l'objet du courrier. Les services « logement » des communes le confirment, « *Nous voyons souvent des personnes qui arrivent avec leur courrier, ils ne comprennent pas ce qui est écrit, il faut qu'on leur explique »⁸². Ces informations renforcent le constat des bailleurs révélant un nombre important de courriers restant sans réponse lors d'une proposition. Le demandeur sera considéré par le bailleur comme n'étant pas intéressé par la proposition de logement. Ce demandeur n'aura pas de proposition de logement en raison d'un courrier incompris et sera jugé par les bailleurs comme non intéressé.*

Par conséquent, de nombreuses propositions de logement ne sont pas acceptées par les demandeurs en raison d'un courrier incompris. La question des délais est souvent évoquée par les demandeurs. Ils ont une longue attente et des délais courts pour visiter et accepter le

⁸¹ SERFATY-GARZON Perla, *Chez soi Les territoires de l'intimité*, Paris, Armand-Colin, 2005, page 213.

⁸² Entretien réalisé avec la responsable du service logement de la ville de Z, le 20 avril 2011.

logement. Il est difficile, en quelques jours, de se projeter dans un autre lieu de vie qui a été attendu pendant de nombreuses années. Certains n'auront pas le courage et refuseront le logement.

2.3. La visite du logement : la déception...

En fonction des bailleurs interrogés, la visite du logement proposé au demandeur ne s'effectue pas au même moment dans le processus d'attribution. Nous pouvons identifier des pratiques différentes.

Pour un OPH étudié, la visite du logement s'effectue avant le passage en commission d'attribution du dossier du demandeur. Selon l'ordre défini par le réservataire⁸³, le chargé de clientèle propose la visite du logement au premier candidat. Nous pouvons constater le poids fort des réservataires car ce sont eux qui définissent les candidats. Pour les maires des communes, cette mainmise sur les attributions a pour intérêt de pouvoir choisir ses nouveaux administrés. Ce pouvoir omniprésent des maires crée un sentiment de frustration pour le personnel et en particulier les chargés de clientèle « *Nous, on suit les propositions des communes* »⁸⁴. Néanmoins, l'OPH estime rester très prudent quand il effectue la visite « *le réservataire et le futur locataire savent que la commission peut modifier le positionnement* »⁸⁵. Pour l'OPH, la visite du logement avant la validation de la commission d'attribution permet d'être plus réactif en cas de refus du demandeur. Le bailleur reconnaît certes, le risque de refus de la part de la commission mais il estime que cela arrive très peu souvent ; d'autant plus qu'il justifie le refus. Pour le bailleur, la visite avant le passage en commission d'attribution permet de perdre moins de temps en commercialisation. Cette office HLM tient à garder ce fonctionnement en partie pour des raisons économiques.

Pour l'ESH étudié, le demandeur est informé par courrier qu'un logement lui est attribué quand la commission d'attribution du bailleur a validé son dossier. Le demandeur est invité à visiter le logement. Dans ce cas, nous pouvons observer le rôle prépondérant de la commission d'attribution. Elle étudie les trois dossiers proposés par le réservataire et valide

⁸³ Le réservataire est l'institution effectuant les propositions de candidats au bailleur social. Il peut être l'État, la commune ou le collecteur 1% logement. Nous définirons cette notion dans les chapitres suivants.

⁸⁴ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'OPH « A », le 14 janvier 2011.

⁸⁵ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

un ordre de proposition. Le premier candidat recevra un courrier l'informant qu'il a un logement et qu'il peut le visiter. S'il refuse ou ne donne pas de nouvelles, le chargé de clientèle propose le logement au second candidat retenu par la commission.

Chacun des bailleurs rencontrés estime que leur fonctionnement est le plus cohérent. L'ESH souhaite maîtriser ses attributions en donnant un pouvoir de validation aux membres de la commission d'attribution. Il cherche à prendre le moins de risque possible à l'égard des candidatures : exigence des ressources, pratique du cautionnement... Pour l'OPH, le pouvoir d'attribution est laissé aux réservataires, le bailleur ne gère pas directement l'attribution des logements. La commission statue lorsque le logement est accepté par le candidat.

Sur les quartiers où des difficultés de location sont présentes, un bailleur interrogé a adopté une attribution spécifique dans le but d'être plus réactif. Cet OPH constitue une liste de candidats potentiellement intéressés par un quartier concerné qu'il propose en commission d'attribution. Sur la base de cette liste validée par la commission, l'agent responsable des visites contacte les demandeurs et leur propose de visiter les différents appartements disponibles sur le quartier. En fonction de la typologie des ménages, le bailleur fait visiter les logements disponibles leur correspondant mais si le demandeur le souhaite et selon les disponibilités, il pourra visiter des logements plus grands ou plus petits. Le logement proposé sera proche de la typologie du candidat. Quand le demandeur a fait son choix, le dossier est validé par la commission d'attribution du bailleur. Le bailleur pourra proposer un logement d'une typologie au-dessus de ce que peut prétendre le demandeur. Le bailleur prend pour exemple un jeune couple qui normalement se verra proposer un type 2 mais dans les quartiers les plus difficiles à louer, il proposera un logement de type 3 à condition de sa solvabilité. Ce fonctionnement permet aux demandeurs de pouvoir choisir entre plusieurs logements et d'accepter celui qui lui convient.

Pour les demandeurs interrogés, la visite du logement n'est pas systématique. Certaines personnes interrogées ont refusé un logement sans le visiter *«Il était situé à l'autre bout de la ville, c'était beaucoup trop loin pour moi »*⁸⁶. L'adresse figurant sur le courrier permet de situer le logement. Certaines personnes interrogées sont allées visiter le quartier avant de refuser le logement. *« Quand j'ai vu le quartier, je n'ai pas eu envie d'aller visiter le*

⁸⁶ Entretien réalisé le 20 avril 2011 avec R..., un demandeur qui a refusé un logement social.

logement »⁸⁷. De plus, plusieurs personnes interrogées regrettent de devoir aller seules visiter le logement, « *c'est gênant, on entre chez des gens qu'on ne connaît pas* »⁸⁸ ; « *c'est important de rencontrer celui qui s'occupe des logements, il peut mieux répondre à nos questions* »⁸⁹. Les entretiens avec les demandeurs de logements sociaux ont révélé qu'ils auraient souhaité être accompagné. En effet, d'après leurs témoignages, les professionnels ne sont pas toujours présents lors de la visite. Pour ceux qui l'ont été, l'agent ne leur a pas paru convaincant, « *il ne savait pas où se trouvait le garage* »⁹⁰. Les bailleurs reconnaissent qu'ils ont des progrès à faire au niveau des visites. Ils avouent manquer de personnel pour faire les visites. Et, pour les bailleurs qui en ont, ils n'ont pas de profil commercial. « *Aujourd'hui, nous devons développer l'aspect commercialisation, c'est un point que nous avons laissé de côté parce que forcément, nous n'en avons pas besoin* »⁹¹. Enfin certains demandeurs restent choqués sur l'état du logement « *il y avait de l'humidité partout, le papier peint ne tenait pas (...), ils peuvent proposer des remises commerciales ou nous fournir de la tapisserie mais quand c'est humide, on sait très bien que cela ne tient pas* »⁹². Certains bailleurs disposent d'un parc ancien et aux dires des demandeurs, des travaux seraient nécessaires. Les bailleurs pensent que les demandeurs recherchent les prestations des logements neufs. L'entretien des bâtiments est constant mais « *aujourd'hui, il en faut plus pour attirer les clients* ».⁹³ Ces témoignages mettent en évidence le manque d'accompagnement des demandeurs lors de la visite du logement. La présence du bailleur est essentielle pour les demandeurs rencontrés.

En somme, la visite du logement n'est pas à la hauteur des attentes des demandeurs. Ils regrettent d'être seul lors de la visite d'autant qu'ils considèrent la présence du bailleur importante. De plus, ils ne comprennent pas les différentes méthodes des bailleurs lors de l'attribution : visite après validation par la commission pour certain bailleur, choix de logement possible dans certains quartiers... Tous ces facteurs contribuent au refus. En effet, les ménages ne se sentent pas accompagnés et sont déçus par le logement proposé.

⁸⁷ Entretien réalisé le 14 juin 2011 avec D..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁸⁸ Entretien réalisé le 10 mai 2011 avec A..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁸⁹ Entretien réalisé le 18 mai 2011 avec P..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁹⁰ Entretien réalisé le 22 avril 2011 avec G..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁹¹ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

⁹² Entretien réalisé le 23 avril 2011 avec V..., un demandeur qui a refusé un logement social.

⁹³ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

Au cours de ce chapitre, nous avons étudié les éléments qui pouvaient contribuer les ménages à refuser la proposition de logement. En effet, les délais d'attente ont un impact dans l'acceptation du logement. Les demandeurs ont intégré la longueur des délais d'attente si bien qu'ils se retrouvent déstabilisés lors de la proposition et peuvent refuser le logement. De plus, la proposition écrite n'est pas toujours comprise par les demandeurs et les délais de réponse laissent peu de temps aux demandeurs pour réfléchir et se projeter dans le logement. Enfin, la visite du logement ramène les demandeurs à une réalité qu'ils n'avaient pas imaginée. Le manque d'accompagnement des demandeurs lors de la visite des logements ne permet pas de les aider dans cette démarche.

3. Les limites intrinsèques des bailleurs dans la gestion des attributions des logements sociaux

La gestion des attributions est une prérogative confiée aux organismes HLM. Les objectifs sont définis dans le CCH⁹⁴. « *L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes aux ressources modestes et des personnes défavorisées. 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* ». Les bailleurs exercent ces prérogatives à travers une commission d'attribution. Nous allons étudier au cours de ce chapitre, le processus d'attribution des logements sociaux⁹⁵.

3.1. Le pouvoir de décision des réservataires

Les décisions d'attribution relèvent de la responsabilité de la commission d'attribution mis en place par les bailleurs. Cependant, le processus d'attribution fait intervenir différentes catégories d'acteurs que nous appelons les « réservataires ». Il peut être l'État, les communes ou les collecteurs 1% logement. Ces organismes disposent du pouvoir de proposer des candidats au bailleur social propriétaire.

Les mécanismes de financement du logement social permettent aux différents financeurs de bénéficier de logements réservés à un public spécifique. Le préfet dispose d'un contingent de 30% de logements dont 25% sont destinés à des personnes mal logées et 5% aux fonctionnaires d'État. Pour le département de l'Isère, les candidats sont proposés par le Service Interministériel d'Accès au Logement des Personnes Défavorisées de l'Isère (SIALDI). Ce service favorise entre autres, l'accès au logement des personnes ayant des

⁹⁴ Article L.441 du Code de la Construction et de l'Habitation.

⁹⁵ Voir annexe 5 : Schéma d'attribution des logements sociaux pour le territoire de la Métro.

difficultés à se loger et mettre en œuvre le droit de réservation du préfet aux publics reconnus prioritaires.

De plus, les bailleurs contractent des réservations de logements sociaux au sein de leur patrimoine avec les communes en contrepartie de financement et ou d'apport de terrain. La proportion de logements réservés est définie lors du projet de financement. Les communes disposent d'un droit de proposition.

Enfin, à ce mécanisme de financement se juxtapose un financement complémentaire : celui du « 1% logement ». La participation des employeurs à l'effort de construction joue un rôle primordial dans le financement de logements locatifs sociaux. Le 1% logement constitue, aux côtés des crédits de l'État, une ressource complémentaire de financement et draine vers le secteur de la construction une masse importante de fond permettant d'abaisser le coût des opérations et de gommer certaines difficultés (déficit d'opération, difficultés de trésorerie des organismes HLM). Les salariés, bénéficiaires du dispositif, peuvent obtenir un logement à condition qu'ils correspondent aux critères de ressources du logement social. Ils font la demande auprès d'un organisme « collecteur 1% logement » qui assure la saisie du dossier sur « Etoil.org ». Le collecteur effectue les propositions au bailleur sur les logements qui lui sont réservés.

Dans chaque groupe de logements sociaux, les logements appartenant aux réservataires sont identifiés. À chaque logement disponible, le réservataire propose au moins trois candidats correspondant au logement disponible au bailleur. Celui-ci étudie les dossiers en commission d'attribution.

Ce paysage partenarial complexe engendre pour le demandeur une incompréhension du système. En effet, chaque filière a, en plus des critères réglementaires (nationalité et ressources du demandeur), définit des critères supplémentaires. Le Plan D'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées en Isère a introduit des critères d'attribution propre au département de l'Isère. Néanmoins, l'ancienneté reste un critère partagé par tous. Les entretiens avec les demandeurs mais également avec les services « logement » des communes ont confirmé une méconnaissance par les demandeurs de ses filières. Les communes et les collecteurs 1% logement ont pour objectif la satisfaction de la demande de logement qui s'exprime sur leur territoire ou des salariés des entreprises cotisantes.

Ce système renforce l'incompréhension des demandeurs dans le processus d'attributions. Chaque réservataire propose des candidats relevant de sa filière. Mais les demandeurs ne connaissent pas ces mécanismes. Ils constatent seulement que certains demandeurs sont entrés dans un logement or qu'ils avaient une ancienneté moins importante que d'autre. Comme nous l'avons étudié auparavant, les demandeurs n'ayant en tête que l'ancienneté de la demande comme critère. Ils ne connaissent pas les filières et considèrent ainsi, qu'il y a des passe-droits.

De plus, tous les bailleurs rencontrés justifient, aussi, la vacance par des remises à disposition des logements des réservataires de plus en plus courantes. Les réservataires disposent d'un délai d'en moyenne un mois, pour proposer des candidats. Les bailleurs regrettent de devoir attendre les propositions des réservataires au terme de la date. De plus, les bailleurs regrettent que certains réservataires n'aient aucun candidat à proposer. *«Aujourd'hui, nous nous rendons compte que nous avons pas mal de remise à disposition de la part de nos réservataires, ils attendent que le délai soit terminé pour nous le dire et pendant ce temps, nous perdons du temps car le logement est vacant »*⁹⁶. Le bailleur doit alors rechercher des candidats ou faire appel au service « logement » de la commune quand celui-ci ne gère pas la demande de logement social. Les réservataires ne sont pas dans les mêmes contraintes que les bailleurs. La pression de la demande est moins importante. Les collecteurs 1% logement apparaissent aux yeux des bailleurs, comme ceux qui arrivent à satisfaire une demande dans des délais les plus courts. Un bailleur affirme, *« Un dossier peut être enregistré le matin, passé en commission l'après midi dans le cadre des logements réservés par les entreprises »*.⁹⁷ Les délais d'attente sont très variables d'une filière à l'autre ce qui engendre une incompréhension pour le demandeur mais également des difficultés financières pour les bailleurs.

L'ESH « A » a pour particularité de détenir près de 50% du parc en bien propre dans une ville étudiée. Cette caractéristique permet au bailleur d'être maître des propositions de candidats. Il ne dépend pas d'un réservataire ou d'une commune comme peuvent l'être d'autres bailleurs. Cette spécificité est pour le responsable de territoire de cet organisme HLM, *«Un avantage car nous sommes plus réactifs »*⁹⁸. Le service chargé de l'attribution

⁹⁶ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

⁹⁷ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

⁹⁸ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

recherche sur le logiciel « Etoil.org », le candidat correspondant au logement. Il recherche les demandeurs et retient les candidats ayant la composition familiale correspondant au logement disponible. Les candidats seront proposés par ordre d'ancienneté c'est à dire du plus ancien au plus récent à la commission d'attribution. Toutefois, ce bailleur reconnaît ne pas connaître tous les éléments sur le demandeur. « *Nous le voyons bien quand ils refusent, la proposition de logements ne leur convient pas* »⁹⁹. Une attention particulière est portée aux communes ou quartiers demandés. Le bailleur interrogé avoue éviter de proposer les candidats sur des quartiers non souhaités. Ce bailleur social affirme, « *Nous ne faisons pas de propositions sur un quartier ou une ville non souhaité, mais si nous voyons que c'est une demande qui a plus de deux ans, on pourra lui proposer une commune qu'il n'aura pas demandée* »¹⁰⁰. Cette pratique permet certainement de satisfaire des demandeurs qui au bout de plusieurs années, sont prêts à quelques sacrifices pour disposer d'un logement mais il peut aussi renforcer le sentiment du demandeur de ne pas être entendu. En effet, celui-ci précise lors de sa demande de logement les quartiers souhaités et il reçoit une proposition sur un quartier non désiré.

En somme, les bailleurs sont tributaires des réservataires pour déterminer des candidats au logement social. Cette dépendance engendre des disparités pour les candidats au logement social qui se traduisent par des délais d'attentes très variables. Le demandeur, par méconnaissance de ces logiques de réservation, effectue sa demande auprès des communes ou des bailleurs. Or, il s'avère que ce sont les filières les plus demandées.

3.2. Les bailleurs, les communes : des finalités d'attribution divergentes

Nous allons au cours de ce chapitre, tenter d'explorer les références des bailleurs et les communes pour justifier le positionnement des candidats sur un logement. Nous verrons les références considérées par ces deux acteurs pour fonder leur jugement.

⁹⁹ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

¹⁰⁰ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

Les services « logement » des communes assurent l'enregistrement de la demande et effectuent les propositions aux bailleurs. Les communes rencontrées considèrent devoir s'adapter au fonctionnement des bailleurs car ils n'ont pas les mêmes méthodes d'attribution. Pour les communes, cette adaptation n'est pas toujours aisée. Une commune rencontrée a cherché à harmoniser les pratiques avec les bailleurs de sa commune mais elle est confrontée aux réticences des bailleurs à modifier leur mode d'attribution.

Dans un souci d'équité, un bailleur rencontré a instauré pour tous les dossiers passant en commission d'attribution, un système de « scoring ». Le bailleur a pondéré chacun des critères en lui appliquant une note, l'ancienneté représente cinq points par mois d'ancienneté, le motif de la demande : SDF représente 100 points, la situation du demandeur est prise en compte puisque locataire dans le privé donne plus de point que locataire dans le parc social. Le candidat qui aura le nombre de points le plus important sera retenu en première position sur le logement. Cette méthode a pour mérite de poser les règles qui conduisent à une priorisation claire. Cependant, nous pouvons regretter qu'une telle pratique ne soit pas expliquée aux demandeurs.

Les communes rencontrées, quant à elles, identifient les candidats à proposer sur le logement disponible en fonction de l'ancienneté de la demande mais également, grâce aux éléments recueillis lors de l'entretien avec le demandeur. Toutes les communes rencontrées ont des commissions d'attribution interne à la ville. Elles sont composés d'élus et de professionnels de la ville. Les bailleurs ne sont pas systématiquement présents. Au cours de cette commission, les membres sélectionnent trois candidats par logement disponible et proposent un ordre de priorité au bailleur. Les communes sont très attachées à cette fonction dans les attributions. Elles estiment mieux connaître les demandeurs, d'une part parce qu'elles les ont rencontrés et d'autre part, parce qu'elles connaissent les locataires du groupe où le logement est disponible. « *Les bailleurs ne savent pas comment les gens vivent, nous, nous avons des services communaux sur place, nous connaissons bien les habitants* ». ¹⁰¹ Cette légitimité leur confère de décider du candidat adapté au logement disponible.

Ces méthodes de sélection des candidats (logique de scoring ou décision en commission) tentent d'objectiver la demande de logement social. Or, pour le bailleur de l'ESH « A » ; la

¹⁰¹ Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

sélection des candidats s'effectue avec des critères quantitatifs. Les communes, quant à elles, adoptent une méthode plus qualitative en lien avec le demandeur et le logement disponible.

En terme d'équité pour les ménages, les demandes doivent être instruites de manière équivalente. Il y a un vrai enjeu d'avoir un guichet commun d'enregistrement afin que l'ensemble des demandes de logements soit enregistré de la même manière sur tout le territoire. Pour ce faire, une ville rencontrée a regroupé tous les « guichets référents » afin d'avoir un seul guichet sur le territoire communal. Les bailleurs présents sur la ville estiment qu'ils pourront instaurer une qualification poussée de la demande. De plus, la fusion des guichets permet de respecter le délai d'ancienneté. Même si les bailleurs rencontrés estiment ne pas privilégier un de leur dossier plutôt qu'un autre, tous pensent que cette pratique est majoritaire. Toutefois, un bailleur avoue qu'à dossier équivalent, il privilégiera un dossier instruit par son institution en estimant connaître les méthodes d'instruction. Avec un guichet commun et unique, ces réflexes ne pourront plus exister.

De plus, les bailleurs, au cours des commissions d'attribution, doivent adopter les mêmes méthodes dans le but d'être impartial. Or, les bailleurs étudiés n'ont pas le même fonctionnement dans le processus d'attribution : pour l'un, le dossier de demande sera instruit lors de la commission d'attribution, et, pour un autre bailleur, le dossier de demande sera instruit au moment du dépôt et du renouvellement. Cela sous entend que les dossiers n'ont pas le même niveau de qualification. En effet, dans le cas d'un dossier instruit pour la commission d'attribution, le bailleur aura des éléments permettant d'expliquer la situation qu'il pourra communiquer aux membres de la commission. Les autres bailleurs n'ont que les éléments contenus dans « Etoil.org ».

Ainsi, afin de traiter les demandeurs équitablement, il a un vrai enjeu d'unifier l'enregistrement des dossiers et d'étudier les demandes, lors des attributions, sur le même niveau de qualification.

De même, pour les communes et bailleurs rencontrés, l'ancienneté ne se justifie pas toujours pour prioriser un dossier. Il y a des situations urgentes comme une expulsion, des violences conjugales... qui justifient l'attribution d'un logement rapidement. Mais, « l'urgence de la situation » reste à l'appréciation de chaque organisme. Le Code de l'habitation et de la Construction n'apporte pas de définition sur cette notion. Les bailleurs et les communes rencontrés éprouvent des difficultés pour qualifier l'urgence d'une situation. Ils

constatent, ces dernières années, une montée des situations « prétendues » urgentes. Ils avouent avoir de plus en plus de difficultés à les satisfaire et ne répondent pas aux demandes non urgentes. Même si pour tous les bailleurs et communes interrogés; l'ancienneté est le critère le plus important, tous sont d'accord de prioriser les demandes urgentes à la condition d'en fournir la preuve. Les bailleurs souhaitent obtenir les documents certifiant l'exactitude des propos des demandeurs. Mais, selon les situations, il est difficile pour le demandeur de justifier son urgence.

Ainsi, une ville étudiée a souhaité que les bailleurs soient membre de la commission sociale interne à la ville. Pour l'adjointe au logement, leur présence leur permet d'être au fait de la situation et de comprendre les raisons qui poussent la ville à positionner un candidat avant un autre. Elle constate, qu'en commission d'attribution chez le bailleur, le dossier ne fait pas débat car il connaît la situation.

Toutefois, un bailleur interrogé qualifie aussi, une situation urgente, un locataire rencontrant des difficultés de paiement de loyer. Ce candidat sera traité en priorité par la commission d'attribution. La mutation sera favorisée en prévention d'une dette de loyer. Cette mutation est acceptée, d'après un bailleur interrogé, dans l'intérêt de la personne. Nous pouvons noter que dans ce cas, l'intérêt financier du bailleur peut justifier l'urgence d'une situation.

Nous pouvons mesurer avec ces constats une divergence dans la définition de l'urgence d'une situation. Pour le bailleur, l'urgence sera d'ordre financière or, pour les communes, l'urgence sera définie sous l'angle social par rapport à la situation du demandeur.

La sélection des candidats pour un logement est fondé sur des critères qui ne sont pas du même ordre pour les communes et les bailleurs sociaux. Les communes considèrent des éléments qualitatifs liés à la situation du demandeur. Les bailleurs, quant à eux, justifient les priorités par un registre financier en particulier, parce qu'ils ont peu d'éléments qualitatifs sur la situation des demandeurs. La décision finale appartient, cependant, aux membres de la commission d'attribution.

3.3. La commission d'attribution : l'instance décisionnaire

En application avec le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)¹⁰², les offices HLM doivent instituer une Commission d'Attribution des Logements (CAL). L'article L 422-2 du CCH prévoit à cet effet « *qu'il est créé, dans chaque organisme HLM, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif...* ». La commission exerce la mission d'attribuer les logements.

Sur cette base réglementaire, chaque bailleur interrogé a constitué une commission d'attribution. Les commissions d'attribution des Offices Publics de l'Habitat sont constituées de membres nommés par le conseil d'administration et du maire (ou de son représentant) de la commune où sont situés les logements. Seuls ces membres ont une voix délibérative. Certains bailleurs acceptent d'autres représentants (représentants d'associations agréées par le préfet...); ils ont une voix consultative. Pour un bailleur étudié, la présidence de l'institution est assurée par l'adjoint de la ville concernée. Le professionnel rencontré définit cet organisme HLM « *comme un outil de la ville de...* »¹⁰³. Les élus siégeant au conseil d'administration sont des élus de la ville.

Pour les Entreprises sociales de l'habitat (ESH), la commission d'attribution du bailleur étudié est composée de cinq représentants de l'organisme : deux professionnels (responsable des attributions et chargé de clientèle) et trois administrateurs désignés par le conseil d'administration. Des représentants des locataires et le maire de la commune des logements concernés sont également invités.

Nous pouvons, d'ores et déjà, observer des disparités dans la composition des commissions d'attribution.

De plus, dans un contexte réglementaire et social marqué par une forte pression de la demande locative sociale, tous les bailleurs interrogés ont établi un règlement intérieur de leur commission d'attribution. Ils recherchent au sein de ce document à préciser des critères objectifs à prendre en compte à la fois pour sélectionner les dossiers de demande examinés par les commissions d'attribution et également pour attribuer les logements. Les communes proposant des candidats sur les logements doivent se référer à ce règlement. Dans les faits, les

¹⁰² Article L 441-2 du Code de la Construction et de l'Habitation.

¹⁰³ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

communes interrogées avouent ne pas le consulter à chaque attribution. Pour chaque logement faisant l'objet d'une attribution, comme l'oblige le CCH, trois dossiers par logement disponible seront au moins portés à l'examen des commissions. Les orientations stipulées dans le règlement intérieur vont constituer le cadre à partir duquel pourront être défini les critères de classement de la demande. Les éléments contenus dans le règlement intérieur permettent aux membres de la commission de pouvoir justifier leur décision.

Néanmoins, les commissions d'attribution n'ont pas toutes le même fonctionnement et ne sont pas composées des mêmes membres ce qui engendre des différences dans l'appréciation de la demande. Chez certains bailleurs, ce sont les professionnels qui sont en lien direct avec les demandeurs qui présentent la situation du demandeur or pour d'autres, ce sont les responsables de la commission d'attribution. Le niveau d'information sur la situation du demandeur n'est pas du même ordre chez tous les bailleurs ce qui provoque une évaluation de la situation différente.

De plus, les entretiens avec les différents bailleurs nous permettent de considérer le rythme soutenu de ces commissions. Sur une demi-journée, les bailleurs étudiés entre 40 et 70 logements. À raison de trois dossiers par logement, les membres de la commission étudient 120 et 210 dossiers.

Avec ces masses, il est difficile de disposer d'une lisibilité fine sur la situation des demandeurs. Les responsables des commissions rencontrés participants aux commissions d'attribution avouent bénéficier de peu de temps pour débattre sur la situation des demandeurs. Ils estiment que le travail est effectué en amont par les communes ou professionnels du bailleur. Le débat ne se justifie pas sur tous les dossiers.

Pourtant, la décision d'attribution appartient aux bailleurs. Les organismes HLM interrogés sont unanimes à ce sujet. La politique de peuplement et d'attribution leur appartient.

Même si nous avons étudié le poids des réservataires lors des propositions de logement, les membres de la commission ont acquis leur légitimité institutionnelle puisque qu'ils sont désignés par le conseil d'administration. À ce titre, les membres connaissent les enjeux institutionnels, les caractéristiques des quartiers, des logements et ils ont pour mission de valider les candidats correspondant à ces particularités. Au nom de critères sociaux, les bailleurs souhaitent laisser ce pouvoir de décision à la commission d'attribution. *« Il est indispensable de réfléchir aux candidats compte tenu des caractéristiques sociales du*

quartier»¹⁰⁴. Pour Catherine Bourgeois, « les politiques de peuplement visent également à se prémunir contre toute dégradation physique ou « sociale » des citées »¹⁰⁵. Les bailleurs, au nom du principe de mixité sociale, cherchent à créer des quartiers paisibles. Enfin, la présence de représentants de locataires aux commissions d'attribution garantit, a priori, l'absence de passe-droits. Nous pouvons tout de même nous interroger sur la légitimité des membres représentant les locataires.

Toutefois, même si certains bailleurs apparaissent plus souples que d'autres, les commissions d'attribution demeurent très attentives au taux d'effort des ménages. Pour un bailleur rencontré, les ressources sont primordiales, « La commission d'attribution ne doit pas être une chambre d'enregistrement des dossiers (...) elle doit examiner le dossier, vérifier le taux d'effort, la composition familiale... et si le logement n'est pas adapté, la commission refuse et il faudra proposer un autre logement pour cette famille »¹⁰⁶. Quand nous interrogeons les bailleurs sur la légitimité des membres à considérer les capacités financières des ménages, ils estiment que d'une part, ils ont l'habitude et que d'autre part, ils se basent sur les informations que le demandeur a bien voulu leur donner. « Si celui-ci n'a pas assez argumenté sa demande, c'est son problème »¹⁰⁷. Or, nous avons étudié auparavant, que trop peu d'éléments sont précisés dans le logiciel « Etoil.org ». De plus, les dossiers sont étudiés en commission d'attribution dans un temps limité.

Sur des critères économiques, les membres de la commission d'attribution peuvent refuser un candidat proposé par un réservataire. Mais nous pouvons constater, grâce aux entretiens effectués pour la réalisation de cette étude, que la fréquence des refus de la commission d'attribution est variable d'un bailleur à l'autre en raison d'une différence de pratique. En effet, pour un organisme HLM étudié, si le candidat proposé a un taux d'effort supérieur à 30%¹⁰⁸, son dossier ne sera pas étudié en commission d'attribution. Or, pour un autre bailleur rencontré, le passage du dossier en commission est obligatoire même si le taux d'effort est supérieur. Il considère le refus de la commission indispensable pour le demandeur. Certains bailleurs sont, par conséquent, plus amenés à refuser des dossiers que d'autres.

¹⁰⁴ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹⁰⁵ BOURGEOIS Catherine, *L'attribution des logements sociaux, politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, Logique publique, 1996, page 173.

¹⁰⁶ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹⁰⁷ Op. cit.

¹⁰⁸ Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. Pour les bailleurs, il ne doit pas être supérieur à 30% du budget ou 35% si le bailleur inclut les charges liées au logement.

De plus, le taux d'effort des ménages est un élément majeur pour les membres des commissions d'attribution. S'il est supérieur à 30%, le dossier sera refusé. Un OPH rencontré considère que ce n'est pas le seul critère. Les membres de la commission étudieront le dossier en recherchant d'autres éléments : capacité financière, dettes... mais pour l'ESH rencontré, le dossier sera refusé. L'exigence des bailleurs sur le niveau du taux d'effort n'apparaît pas être la même pour tous. Nous pouvons constater des disparités d'un bailleur à l'autre.

En somme, même si les règles d'attribution sont définies au niveau national, l'accès à un logement social ne se fait pas de la même manière si le logement est géré par un OPH ou un ESH. D'après Catherine Bourgeois¹⁰⁹, « *les organismes publics, les critères et les modes d'accès au parc de logements donnent clairement la priorité aux habitants de la commune* ». Parmi les bailleurs interrogés, un OPH a délégué les propositions de candidats aux communes. Ce bailleur laisse toute la liberté aux communes de choisir les candidats. La commission d'attribution valide les propositions. Or, pour l'ESH étudié, 50% des logements sociaux d'une commune sont en bien propre. Le bailleur gère lui-même les candidats. Les ESH apparaissent comme prendre le moins de risque possible lors des attributions (exigence des ressources...). Les considérations sociales des demandeurs sont moins prises en considération par les ESH que les OPH.

Ainsi, au cours de cette partie, nous sommes attachés à étudier l'articulation entre les réservataires et les bailleurs lors de propositions de logement. Les réservataires effectuent les propositions de candidats aux bailleurs. Ce pouvoir leur confère le droit de décider des candidats prioritaires mais comme nous l'avons étudié, les réservataires ne sont pas dans les mêmes objectifs. Les réservataires effectuent les propositions en étudiant la situation sociale des individus, or pour les bailleurs les préoccupations sociales relèvent du collectif, en recherchant la mixité sociale. De plus, les membres des commissions statuent les attributions sur les capacités financières des ménages. La définition d'une politique d'attribution est un exercice complexe pour les bailleurs. Ils doivent prendre en compte la diversité de la demande. Rechercher la mixité sociale implique de tenir compte de la répartition des profils du demandeur au sein du parc social et de définir des priorités différentes selon les

¹⁰⁹ BOURGEOIS Catherine, L'attribution des logements sociaux, politique publique et jeux des acteurs locaux, Paris, Logique publique, 1996, page 173.

caractéristiques de territoire. Les organismes HLM recherchent ce juste équilibre lors de ces attributions.

Ces écarts dans l'attribution des logements ont indéniablement un impact sur les demandeurs. Ils renforcent leur incompréhension et peut-être l'une des raisons de l'augmentation « ressentie » par les bailleurs des refus de la proposition de logement.

4. Une tendance nouvelle : la montée des refus de la proposition de logement

Sans qu'il existe de statistiques sur la question des refus des demandeurs dans le parc social, le taux de refus serait selon les bailleurs de l'ordre de 25 à 30% des propositions de logement¹¹⁰ soit près d'un tiers des propositions. Aux dires des bailleurs sociaux rencontrés, ce phénomène serait en hausse. Nous allons, au cours de ce chapitre, étudier les motifs de refus invoqués par les demandeurs. Nous analyserons le point de vue des bailleurs sur ces refus et verrons comment ce nouveau phénomène va être intégré dans les évolutions réglementaires en cours.

4.1. Les causes des refus des demandeurs de logements sociaux

Grace aux éléments recueillis par l'Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL) de l'Isère¹¹¹ et les entretiens effectués avec les demandeurs pour la réalisation de cette étude, nous allons tenter de comprendre ce qui amène les demandeurs à refuser le logement proposé.

L'Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL) de l'Isère a réalisé en mai 2010, une étude afin de comprendre pourquoi les demandeurs de logements sociaux refusent les logements proposés. À partir des éléments recueillis dans le logiciel « Etoil.org » et d'entretiens auprès de demandeurs et de professionnels¹¹², l'étude a mis en exergue deux catégories de refus. Des refus motivés en raison de la localisation du logement soit 42% des motifs et des refus liés au logement lui-même. Cette catégorie des refus représente 51% des

¹¹⁰ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 13.

¹¹¹ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010.

¹¹² Méthodologie de l'enquête : Analyse d'un échantillon de 1550 ménages ayant refusé une proposition de logements sociaux issu de la base de donnée « Etoil.org » et de 28 entretiens auprès de professionnels (bailleurs sociaux et structures d'hébergement) et de ménages ayant refusé une ou des propositions de logement.

motifs invoqués par les demandeurs. Les 6% restant concernent des motifs trop épars ou difficile à catégoriser¹¹³.

Parmi les refus concernant la localisation du logement (42%), l'étude a distingué deux sous-groupes. La majorité (35%) des demandeurs refusent en raison du quartier proposé. Au travers des témoignages recueillis par l'OHL, les demandeurs expriment l'insécurité de certains quartiers, la peur d'une mauvaise influence sur leurs enfants. Les demandeurs ont une représentation négative de certains quartiers. L'autre motif de refus est lié à des contraintes de la vie quotidienne (7%). Les demandeurs estiment que la localisation du logement ne répond pas à leur mode de vie. La proximité du lieu de travail, des transports en commun, des écoles sont des éléments importants pour accepter un logement.

La seconde catégorie retenue par l'Observatoire du logement et de l'hébergement et qui est la plus importante concerne des refus liés au logement lui-même. Il représente 51% des motifs invoqués. Dans cette catégorie, cinq sous-ensembles ont pu être définis : la taille du logement (20%), l'étage (10%), la prestation (9%), le prix (8%) et l'état du logement (4%). Les divers entretiens avec les acteurs de l'habitat et les demandeurs lors de la réalisation de cette étude, ont permis d'analyser les motifs de refus.

Pour les demandeurs, diverses causes de refus liées au logement peuvent être distinguées. Le logement proposé ne coïncide pas aux aspirations des ménages. La taille du logement proposé ne semble pas correspondre et, en particulier pour les ménages sans enfants (les personnes isolées, les pères célibataires, les retraités). Leurs aspirations ne concordent pas avec les points de vue des bailleurs. Pour les demandeurs, l'étage peut être synonyme d'insécurité ou ils ont des problèmes de santé rendant difficile la montée des escaliers. La configuration et l'état du logement proposé ne sont pas adaptés aux attentes des ménages. Chaque ménage fait appel à des causes différenciées. Elles varient en fonction de la composition familiale, de la culture ou de l'état de santé des demandeurs.

Pour les professionnels et les bailleurs interrogés par l'OHL, les refus de cette catégorie sont des motifs évoqués pour cacher des refus liés à la localisation du logement. Ils pensent que le

¹¹³ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010, page 7.

motif de l'étage est une fausse excuse car dans les faits, le demandeur ne veut pas « *habiter dans une tour* »¹¹⁴.

L'étude de l'Observatoire de l'hébergement et du logement met en évidence que la localisation du logement apparaît comme un des motifs préoccupants (42%). Cependant, cette enquête révèle que la majorité des motifs de refus (51%) concerne l'adaptation du logement (la taille, la prestation...). D'après l'enquête de l'OHL, les ménages qui refusent sont des ménages sans enfants ou des personnes ayant des problèmes de santé. La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) a réalisé une étude exploratoire sur les refus de logement dans le cadre de la procédure DALO dans le Rhône¹¹⁵. Les motifs invoqués par les requéreurs DALO¹¹⁶ dans le cadre de cette enquête rejoignent ceux constatés par l'OHL. La taille, l'étage sont les motifs les plus cités par les ménages prioritaires au titre du DALO lors du refus de la proposition de logement.

Néanmoins, l'étude de l'OHL a mis en exergue que les refus sont moins fréquents quand les demandeurs sont accompagnés. Les professionnels des structures d'hébergement accompagnent les demandeurs et ont un rôle de médiation entre l'offre disponible et les souhaits du demandeur. L'accompagnement permet, d'après l'étude de l'OHL, de faire prendre conscience aux demandeurs de l'offre de logement et incite les demandeurs à accepter. Mais nous pouvons nous demander si l'objectif de l'accompagnement n'est pas de permettre aux demandeurs d'accepter le logement. D'autant plus, que pour les personnes hébergées, un refus peut entraîner une expulsion de la structure.

Effectivement, la tendance au refus préoccupe les bailleurs mais une proposition de logement ne peut-elle pas permettre aux demandeurs de reconsidérer ses choix de logement ? Les entretiens effectués avec les demandeurs nous permettent d'analyser que pour certains, ils ont pris conscience de l'offre de logement. Refuser un logement peut avoir des effets

¹¹⁴ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010, page 31.

¹¹⁵ Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône Alpes, Les dossiers annuel 2011, Pauvretés, Précarités, Exclusions, Lyon, 2011, page 52.

¹¹⁶ Les requéreurs DALO sont les demandeurs de logement social qui ont été jugés prioritaires par la commission de médiation. La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 institue le droit au logement opposable et désigne l'Etat comme le garant du droit au logement. La mise en œuvre de cette garantie s'appuie sur un recours amiable. Il s'exerce devant une commission de médiation départementale qui, si elle juge la demande de logement urgente et prioritaire, demande au préfet de procurer un logement social sur le contingent préfectoral.

bénéfiques, il peut permettre aux demandeurs de prendre conscience de l'offre de logements sociaux.

Ainsi, à travers ces deux études (celle de l'OHL et de la MRIE), nous pouvons constater qu'il n'y a pas de profil « type » de demandeurs refusant un logement social. Qu'ils soient demandeurs depuis plusieurs années, prioritaires dans le cadre du DALO, déjà logés dans le parc social..., les demandeurs recherchent un logement adapté à leur condition de vie. Ils veulent un logement d'une superficie suffisante, un logement en conformité avec leur habitude de vie. Ils sont prêts à décliner l'offre qui leur faite en ayant conscience des délais. *«J'ai refusé et je savais très bien que je n'aurais pas une autre proposition rapidement mais je ne veux pas un logement plus petit qu'aujourd'hui »*¹¹⁷. Cette personne interrogée vit dans un logement privé et souhaite accéder au logement social pour avoir un loyer moins onéreux. Lorsqu'elle a eu sa proposition, après l'avoir visité, elle a constaté que le logement proposé était plus petit qu'aujourd'hui. La non prise en considération par les bailleurs sociaux de la situation «logement » du demandeur au moment de sa demande peut également, être l'objet de refus. Les bailleurs sociaux ne considèrent pas cette question lors des propositions de logements.

De plus, les demandes de mutation sont considérées par les bailleurs comme une demande de confort. Mais si nous regardons de plus près, elles peuvent être des demandes légitimes. Prenons l'exemple d'un couple âgé, il n'est pas rare qu'il fasse chambre séparée où veuille accueillir ses petits-enfants. Mais, si nous appliquons la réglementation, un couple âgé ne pourra prétendre qu'à un logement de type 2. Les bailleurs n'accepteront pas de leur attribuer un logement de type 3 même s'ils reconnaissent leur demande légitime. *« Si nous rentrons dans ce type de considération, il y aura trop de dérives »*¹¹⁸. La référence sur la notion de logement adapté pour ce couple âgé et pour les bailleurs n'est pas du même ordre.

De même, les refus relatifs à l'adaptation de logement peuvent également cacher des « peurs » de la part des demandeurs. L'étude de l'OHL évoque « la peur du saut dans le vide »¹¹⁹ que nous pouvons expliquer par la peur de devoir accepter dans la précipitation sans possibilité de retour. Les demandeurs interrogés lors de l'enquête de l'OHL, ont exprimé cette peur de

¹¹⁷ Entretien réalisé le 22 avril 2011 avec G..., un demandeur qui a refusé un logement social.

¹¹⁸ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹¹⁹ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010, page 88.

devoir prendre une décision trop rapidement. Les délais sont trop courts, changer de logement implique des modifications de la vie quotidienne. « *Le fait d'attendre des années, des années et des années et en une semaine revoir quelque part son projet de vie, c'est violent. En une semaine, il faut visiter, accepter, changer les enfants d'école, déménager, penser aux meubles...* »¹²⁰. Certains demandeurs ne sont pas en mesure de se projeter aussi rapidement.

Enfin, refuser un logement peut aussi être perçu par le demandeur comme un moyen de rester acteur de son parcours résidentiel. Le manque de perspectives résidentielles et le sentiment de ne pas être acteur de leur parcours résidentiel renforcent les demandeurs à ne pas accepter n'importe quel logement. Dans le cadre d'une demande de logement social, refuser un logement ne remet pas en cause la demande. Le demandeur conserve son ancienneté mais il pourra, selon les réservataires, être jugé moins prioritaire. De plus, les refus concernent tous les demandeurs quelque que soit leur situation sociale. Dans le cadre du DALO, la commission de médiation de l'Isère constate qu'un demandeur sur cinq¹²¹ ayant été reconnu comme prioritaire par la commission, refuse le logement proposé. Les refus concernent aussi, les ménages, qui, a priori, ont le plus besoin d'être loger. Les logements proposés ne sont pas adapté aux besoins des ménages.

Ainsi, diverses raisons amènent les demandeurs à refuser la proposition de logement. En effet, changer de logement implique de nombreux bouleversements qui peuvent être impossibles pour certains. Pour d'autres, le logement est vécu comme imposé. Les demandeurs souhaitent rester acteur de leur parcours résidentiel. Ils ont conscience des incidences du refus dans le traitement de leur dossier mais cette décision est réfléchie. Les demandeurs ont de réelles raisons de refuser, elles peuvent être d'ordre économique, d'ordre familial... Ils recherchent un lieu d'habitation mais les bailleurs ne sont pas dans le même référentiel.

¹²⁰ Op. Cit. page 74.

¹²¹ Entretien réalisé avec un membre de l'association Un toit pour tous, le 12 avril 2011.

4.2. Les interprétations des refus par les bailleurs sociaux

Le CCH n'aborde pas la question des refus des demandeurs de logements au sein de ces divers articles. Les bailleurs sociaux n'ont pas de cadre de référence. Nous allons au cours de cette partie, étudié comment les bailleurs traitent ce phénomène et analyserons leur point de vue sur la question des refus des demandeurs.

Même si les bailleurs interrogés ne limitent pas le nombre de refus par demandeurs, ils considèrent qu'au-delà de trois refus, il sera difficile pour eux, de trouver un logement au demandeur. « *Quand un demandeur refuse un logement parce qu'il est trop petit, on veille à lui proposer un autre logement d'une superficie plus grande, en respectant la typologie bien entendu* »¹²². Les entretiens réalisés mettent en évidence qu'aucun traitement des refus n'est effectué dans les organismes HLM. Ils ne recherchent pas les causes. Ils apprécient les refus en raison d'une montée des exigences des demandeurs pour leur logement Le développement de la vacance, l'augmentation ressentie des refus par les bailleurs, en sont les conséquences.

Le quartier est, pour les bailleurs et communes rencontrés, la cause principale. Toutes les communes et bailleurs indiquent la localisation du logement comme première cause de refus. « *Sur certains secteurs, nous faisons entre quinze et vingt visites avant de trouver un demandeur qui accepte* »¹²³. Toutefois, les bailleurs semblent mieux accepter un refus dans un quartier sensible qu'un refus dans le parc neuf. Refuser un quartier sensible est considéré par les bailleurs interrogés comme « excusable » et ils ne cherchent pas à comprendre pourquoi le demandeur refuse ce logement. « *Quand les gens nous disent qu'ils ne veulent pas élever leurs enfants dans ces quartiers (...), je trouve que c'est difficile de leur trouver des contres arguments pour qu'ils acceptent* »¹²⁴. Les bailleurs ne traitent pas les refus, ils ne recherchent pas à recueillir des éléments plus qualitatifs sur les raisons qui ont poussé les demandeurs à refuser.

Les communes qui assurent l'enregistrement de la demande paraissent plus compréhensives lorsqu'un demandeur refuse un quartier sensible. « *Il y a des refus que l'on peut entendre, on n'en tient pas rigueur et on est vigilant quand on fait une deuxième proposition, on ne leur*

¹²² Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹²³ Entretien réalisé avec un responsable d'agence de l'OPH « B », le 10 mars 2011.

¹²⁴ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'OPH « A », le 14 janvier 2011.

*propose pas le même quartier*¹²⁵. Certaines communes abordent avec le demandeur lors du renouvellement, les raisons qui l'ont poussé à refuser. Pour la responsable d'une commune rencontrée, ce moment permet de revoir leur point de vue sur les logements, de reprendre les limites des bailleurs et les règles d'attributions du logement social. Elle trouve que c'est important et permet aussi à la commune de considérer la demande de manière plus qualitative. « *Nous essayons de prendre en compte ce qu'ils nous disent et quand l'occasion se présente de leur proposer un logement susceptible de leur convenir, les résultats sont assez convaincants* »¹²⁶. Les demandeurs stigmatisent les quartiers ; les communes cherchent, lors de la rencontre avec les demandeurs, à rétablir une image plus positive.

Les bailleurs reconnaissent aussi, que le refus dépend de la situation des demandeurs et des logements qui leur sont proposés. Il n'y a pas qu'une raison qui explique les refus, « *Nous avons beaucoup de cas de figure dans les gens qui refusent* »¹²⁷ Néanmoins, après un certain nombre de refus, mais le nombre n'est pas défini, le bailleur peut estimer que le dossier n'est plus prioritaire. Un bailleur rencontré cite en exemple une famille qui a eu trois propositions en trois mois, elle les a toutes refusées. Il estime que soit la personne est dans une vraie urgence et elle doit être prête à faire des concessions, soit elle a des exigences auxquelles le bailleur social ne peut pas répondre. Les bailleurs ont un discours relativement similaire lorsque nous abordons cette question mais ils ne sont pas en mesure de trouver une explication autre que le quartier pour expliquer cette montée « supposée » des refus. C'est pour cette raison que les bailleurs considèrent les demandeurs plus exigeants d'autant plus, qu'ils considèrent certains refus des demandeurs comme de fausse raison pour ne pas citer le quartier.

Par conséquent, les bailleurs estiment que beaucoup de motifs explicites cachent des motifs implicites. L'étage est cité souvent à titre d'exemple par les bailleurs. Ils traduisent ce motif comme le refus de vivre dans un quartier et ils ne recherchent pas d'autres explications auprès des demandeurs. Lors d'un entretien avec un responsable des attributions d'un bailleur, celui-ci constate qu'ils ont souvent des justificatifs a posteriori de la part du demandeur pour motiver les refus. L'exemple le plus courant est l'arrivée d'un certificat médical précisant que le demandeur ne peut pas monter les escaliers. Ces problèmes de santé ne sont pas stipulés au

¹²⁵ Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

¹²⁶ Entretien réalisé avec la responsable du service logement de la ville de Z, le 20 avril 2011.

¹²⁷ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

moment de la demande. Le bailleur construit autour de ce refus son interprétation. Le demandeur ne veut pas vivre dans des tours donc dans des quartiers en Zone Urbaine Sensible (ZUS).

Lors des attributions de logement, nous avons étudié l'incapacité des bailleurs à prendre en considération tous les désirs du demandeur. Cette pratique ne peut que tendre à proposer des logements non adaptés aux demandeurs, et de fait, à augmenter les refus. Les bailleurs estiment ne pas pouvoir prendre en compte tous les souhaits des demandeurs. Le responsable des attributions d'un organisme HLM prend pour exemple un couple trentenaire qui ne souhaite pas de logement avec ascenseur. Ce couple l'a spécifié dans son dossier mais pour le bailleur si l'un des membres de la famille n'a pas d'handicap reconnu, les membres de la commission ne vont pas considérer la présence d'ascenseur comme un élément de blocage. D'après le bailleur, cette famille risque d'avoir une proposition d'un logement avec ascenseur Il précise *« d'autant plus, que des logements de type 3, nous en avons en stock »*¹²⁸. Pour le bailleur, considéré tous les désirs des demandeurs risquent d'avoir pour conséquence d'augmenter la vacance de certains logements. Si des logements de type 3 sont disponibles, il convient pour le bailleur de le proposer à tous les candidats correspondant à la typologie.

En effet, au-delà des quartiers, les bailleurs rencontrent des difficultés à louer les logements les plus grands. Leur principale difficulté est de trouver des familles ayant une capacité financière suffisante pour régler le loyer et, ce d'autant plus si le logement est conventionné en PLS¹²⁹. D'après ce bailleur, il n'est pas structuré pour capter les demandeurs correspondant à ce type de logements. Étant donné qu'il faut être dans les plafonds de ressource les plus hauts du logement social, le bailleur a peu de candidats. De plus, à prestation égale, le public potentiel de ces logements se retourne vers le parc privé. Les logements sont conventionnés avec l'État au moment de la construction et les loyers ne sont pas révisables. L'offre de logement n'est pas adaptée aux situations des demandeurs. Lorsque les bailleurs trouvent des demandeurs correspondant à la typologie et aux ressources, ils proposent systématiquement le candidat sur le logement sans regarder les souhaits de quartiers ou de communes du

¹²⁸ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH A, le 11 mars 2011.

¹²⁹ Les PLS (Prêt Locatif Social) sont des logements conventionnés. Ils s'adressent aux demandeurs ayant les plafonds de ressource de logement social les plus hauts. Les loyers sont plus importants. Les grands logements PLS sont donc très onéreux car le montant du loyer est fonction de la superficie du logement.

demandeur. Cette pratique ne peut qu'engendrer un refus des demandeurs car ils ont une proposition ne correspondant pas à leur souhait.

Enfin, les refus des demandeurs dans le parc neuf laissent les bailleurs sociaux assez perplexes. Même si ces refus restent assez rares, ils restent néanmoins, aux yeux des bailleurs, surprenants. « *Ce sont des demandeurs qui attendent depuis plusieurs années, j'ai en tête une famille qui attendait depuis cinq ans, elle voulait un logement situé..., elle a refusé la proposition en disant que le logement était trop petit* »¹³⁰. Ce chargé de clientèle n'a pas compris les raisons qui ont motivé cette famille à refuser. La taille du logement ne peut être, d'après lui, une raison suffisante. Le logement correspondait à la typologie de la famille. Cet exemple nous le confirme, le bailleur ne peut envisager un refus en raison de la taille lorsque le nombre de pièces est approprié. Quand un demandeur refuse au motif de la taille du logement, nous pouvons identifier de multiples raisons : la salle de bain trop petite, la pièce de vie difficilement aménageable... Derrière le motif lié à la taille du logement se cache différente signification et le bailleur ne cherche pas à les connaître. Refuser un logement au motif que celui-ci est trop petit est improbable car les attributions des logements sont basées sur la composition familiale.

De plus, certains demandeurs refusent des logements neufs en raison du coût du loyer. Les ménages ne veulent pas prendre de risques financiers et préfèrent refuser l'offre de logement. Pour les bailleurs, c'est une réalité, les loyers dans le parc neuf sont plus onéreux que dans le parc ancien. Un chargé de clientèle précise : « *Pourtant la commission avait accepté, le taux d'effort passait* »¹³¹. Ces propos nous confirment la logique du bailleur. Il ne comprend pas pourquoi un demandeur refuse en raison du loyer trop onéreux sachant que la commission d'attribution a validé le dossier. Mais, les demandeurs ont de vraies raisons pour justifier un refus. Nous pouvons aussi en déduire qu'ils ne veulent pas exclusivement des logements neufs. Les demandeurs étudient la proposition de logement avec minutie en lien avec leur habitude de vie.

Ainsi, le quartier reste la seule explication plausible pour les bailleurs. Les motifs en rapport avec le logement sont, d'après eux, de fausses excuses de la part des demandeurs. Dans le traitement des refus, les bailleurs ne restent que sur des interprétations. Ils

¹³⁰ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'OPH « A », le 14 janvier 2011.

¹³¹ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

catégorisent les motifs de refus, en lien avec leurs critères d'attribution et ne recherchent pas des éléments plus qualitatifs. Les évolutions nationales réformant le dossier d'enregistrement d'une demande de logement social vont engendrer des modifications dans le traitement de la demande. La tendance aux refus des demandeurs de logements sociaux risque d'être encore plus importante.

4.3. Les refus dans la réforme de la demande de logement social

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions¹³² du 25 mars 2009 a prévu une réforme de la demande de logement social. Celle-ci a été définie par décret du 29 avril 2010 et par arrêté du 14 juin 2010¹³³. Cette réforme prévoit notamment l'utilisation d'un formulaire unique national pour le dépôt de la demande de logement social. La saisie des informations s'effectuera dans un système national et sera gérée par un gestionnaire départemental. La loi prévoit une uniformisation des règles de fonctionnement quant aux pièces justificatives demandées et quant à la gestion de la demande (modification, renouvellement, radiation).

Cette réforme implique une refonte totale de l'outil Etoil.org et la remise en cause de certaines règles de fonctionnement et d'usage en Isère. « Etoil.org » devrait évoluer afin d'être opérationnel d'ici fin 2011. Les usagers de cet outil se réunissent au sein de la Métro afin d'échanger sur l'utilisation de ce dernier, leurs difficultés mais également dans le but d'adopter des pratiques communes.

D'une manière globale, les bailleurs interrogés ont beaucoup d'espoir dans ce nouvel outil pour la gestion des refus. *« J'espère qu'il sera plus performant, nous devrions pouvoir faire des requêtes sur les refus, aujourd'hui, nous ne sommes pas capables de le faire et c'est pareil pour les dossiers qui ont plus de trois ans d'ancienneté ou qui n'ont jamais eu de propositions »*¹³⁴. Les bailleurs apparaissent plutôt optimistes. Cette refonte du logiciel

¹³² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, appelée couramment « Loi Molle ».

¹³³ Décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.

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 .

¹³⁴ Entretien réalisé avec un responsable d'agence de l'OPH « B », le 10 mars 2011.

« Etoil.org » permet aux utilisateurs de recenser les difficultés rencontrées ou les besoins indispensables qui ne sont pas possibles dans l'outil actuel. Néanmoins, les bailleurs soulignent que plusieurs difficultés risquent de naître avec ce nouvel outil. En effet, leurs inquiétudes proviennent en particulier, de l'instruction des dossiers. Dans la réforme, seule la pièce d'identité sera obligatoire pour la constitution du dossier. Les communes et bailleurs interrogés demeurent très inquiets car les éléments recueillis seront sur la bonne foi du demandeur. Aucun document ne sera demandé pour justifier leur situation.

Les éléments demandés seront moins importants qu'aujourd'hui. Les bailleurs pensent qu'ils manqueront d'informations lors des propositions. Dans la nouvelle version, le demandeur ne précisera pas les quartiers qu'ils refusent. Pour le bailleur ayant de la vacance, la logique sera que tous les demandeurs auront au moins une proposition dans les quartiers difficiles à louer. Dans l'absolu, tous nouveaux demandeurs auront une proposition de logement. Mais les bailleurs voient le risque de la multiplication des logements refusés et, par conséquent, une charge de travail supplémentaire pour les bailleurs. Cela peut aboutir, d'après eux, à un risque de vacance encore plus important, ou l'apparition de vacance dans certains secteurs puisque les bailleurs estiment qu'ils pourront plus cibler les candidats souhaitant le quartier. Cela induit une perte de temps pour les bailleurs car ils mettront plus de temps à trouver les candidats.

D'autres inquiétudes proviennent de la disparition des « guichets référents ». Aujourd'hui, toutes les modifications concernant la demande sont effectuées par le « guichet référent » qui est le service identifié par le demandeur. Cette pratique permet la centralisation de la demande et a pour intérêt, pour les professionnels, d'instaurer un suivi sur la situation du demandeur. Dans le cadre de la réforme et d'après le décret du 29 avril 2010¹³⁵, toute demande, modification de demande ou renouvellement du dossier pourront être effectués dans l'un des services d'enregistrement (les bailleurs sociaux, les services de l'État, les communes et les collecteurs de la participation des employeurs...). Ainsi, le demandeur pourra modifier sa demande dans tous ces lieux. De plus, ces modifications ne seront pas répertoriées dans le logiciel. Si une personne change de quartiers régulièrement, ces modifications ne seront pas listés. Par exemple, si un demandeur a été positionné en troisième position sur un logement, quand il recevra la proposition, le logement proposé ne correspondra plus à sa demande. Un

¹³⁵ Décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement social.

bailleur précise, « *il peut se passer deux ou trois mois entre le passage en commission d'attribution et la proposition de logement* »¹³⁶. La personne aura une proposition de logement qui ne lui correspondra pas, elle risque de manifester son mécontentement et le sentiment de ne pas être écoutée risque d'être renforcé. Il paraît indispensable pour les bailleurs et communes rencontrés, que tous les éléments recueillis et que toutes les modifications apportées par les services soient notifiées afin d'avoir un historique partagé et visible par tous les utilisateurs.

Néanmoins, pour le responsable des attributions de l'OPH « B », la disparition des guichets de référents va permettre, d'après lui, plus d'équité entre les demandeurs. Il estime qu'aujourd'hui, beaucoup de communes ne considèrent que ses demandeurs en « guichet référent » et qu'avec la nouvelle réforme, tous les demandeurs seront traités avec la même méthode. Pour proposer des candidats aux bailleurs, « *les communes seront obligées de rechercher les demandeurs à partir du fichier unique et non plus en fonction des demandeurs d'un « guichet référent », la liste Excel n'existera plus* »¹³⁷. Pour ce professionnel, la réforme permet une utilisation commune du fichier par les partenaires et une meilleure lisibilité de la demande de logement social au niveau national.

Dans le cadre de cette réforme et de la modification de la version de « Etoil.org », les bailleurs interrogés estiment indispensable que le motif de refus soit un champ obligatoire à compléter. Ils estiment nécessaire de pouvoir le consulter lors des propositions de logements sociaux. Mais, a priori, dans la nouvelle version, ce moyen n'existera pas. Le motif de refus apparaîtra dans l'historique du demandeur mais il ne pourra pas faire l'objet de requête. Nous avons étudié auparavant, que les refus des demandeurs n'étaient pas traités. Ce nouvel outil n'apportera rien pour mesurer de manière qualitative les éléments structurels du refus.

Cette nouvelle version va engendrer de nombreuses modifications dans les pratiques professionnelles des bailleurs et des communes. Les demandeurs pourront moins cibler leur choix de logement. La tendance aux refus risque d'être plus importante. Et la procédure ne sera pas plus lisible pour les demandeurs.

¹³⁶ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

¹³⁷ Op. cit

Ainsi, les demandeurs et les bailleurs ne sont pas dans les mêmes références dans la notion de logement adapté. Pour les demandeurs, le logement doit correspondre à leur mode de vie. Ils raisonnent en terme d'habitat, ils recherchent un logement mais également un environnement. Ils veulent un logement adapté en termes de superficie, de prestation... Les demandeurs déclinent l'offre en ayant conscience des conséquences dans le traitement de leur dossier. Mais, ils ne veulent pas accepter dans la précipitation en prenant le risque de ne pas pouvoir changer de logement. Mais les bailleurs ne sont pas dans cette logique. Ils analysent les refus en lien avec la montée des exigences des demandeurs et pour eux, les refus liés à l'adaptation du logement ne sont que des motifs pour refuser le quartier. De plus, les nouvelles dispositions réformant la demande de logement social ne les rassurent pas car le phénomène de refus risque d'être plus important.

Conclusion Partielle

Au cours de cette première partie, nous avons analysé le processus de demande de logement social pour le département de l'Isère jusqu'à la proposition de logement.

Bénéficier d'un logement social apparaît pour le demandeur une procédure longue et complexe. La multiplicité des acteurs rend la procédure illisible. Les filières d'accès (communes, PALDI...) ne sont pas connues des demandeurs. Les organismes HLM ont des modalités d'attributions différentes. Tout cela est incompris des demandeurs et ils sont déçus lors de la proposition de logement.

Mais le logement n'est pas un bien ordinaire comme les autres. C'est un bien premier qui n'est pas un bien de consommation comme les autres. Le logement est un marqueur social, il est choisi aussi en fonction du lieu de scolarité des enfants, des services publics, des transports en commun... Les demandeurs prennent en compte tous ces points lorsqu'un logement leur est proposé. Nous avons constaté au cours de cette partie que ces questions d'habitat ne sont pas traitées par les bailleurs lors de l'attribution des logements sociaux. De plus, les bailleurs interprètent les refus en lien avec le quartier et non avec le logement proposé. Mais aujourd'hui, le manque de perspective résidentielle dans le parc social se traduit pour les demandeurs à n'accepter uniquement le logement qui leur correspond. Ils préfèrent refuser une proposition plutôt que d'accepter un logement dans lequel il sera difficile d'en sortir.

Le recueil du discours des bailleurs et l'étude de l'OHL pointent les divergences de représentation du logement adapté. Nous avons, d'un côté des demandeurs qui recherchent un logement en fonction de leur mode de vie. Ils raisonnent en terme d'habitat, en fonction d'éléments subjectifs liés à leurs attentes, leurs parcours et leurs besoins spécifiques. Et de l'autre, les bailleurs qui raisonnent en terme de logement. Ils étudient les capacités financières et la composition familiale des demandeurs pour attribuer les logements.

Pour les bailleurs aujourd'hui, réduire le nombre de refus apparaît un des enjeux de demain. Le manque d'accompagnement a été relevé par les demandeurs. L'OHL révèle lors de son enquête, que le taux de refus est plus important pour les ménages non accompagnés que ceux qu'ils le sont. Rendre le demandeur plus acteur de son parcours paraît essentiel. Une meilleure qualification de la demande et une amélioration de l'information des demandeurs semblent être nécessaires. En effet, l'attribution d'un logement social se fait en partie, sur des

informations administratives et le dossier de demande de logement laisse peu de place aux éléments qualitatifs. Enfin, l'offre de logement n'apparaît pas correspondre aux caractéristiques des demandeurs et le manque de perspective dans le parc social s'avère un des points majeurs des refus.

**Partie 2 : Vers un logement social adapté aux
attentes des ménages**

L'attribution des logements sociaux s'effectue principalement sur les éléments administratifs contenus dans le logiciel « Etoil.org ». L'étude de l'Observatoire de l'Hébergement et de Logement¹³⁸ nous indique que plus de la moitié des demandeurs refuse en raison du logement lui-même. La taille, l'étage, la prestation, le prix et l'état du logement sont les principaux motifs évoqués lors de l'enquête de l'OHL. Une étude plus qualitative avec les bailleurs sociaux nous a permis d'analyser le processus d'attribution et le traitement des refus. Notre enquête, effectuée auprès des trois bailleurs les plus gros en nombre de logements de l'agglomération et présents sur les quatre communes étudiées, révèle une interprétation des bailleurs. Les motifs émis par les ménages sont liés à la localisation du logement. Les refus justifiés par la taille du logement ou l'étage ne sont que de « fausses excuses » pour rejeter le quartier.

L'approche plus qualitative des refus auprès des bailleurs sociaux permet de pointer les divergences dans la représentation d'un logement adapté. Nous avons, d'une part, les bailleurs qui attribuent des logements à des ménages correspondant aux critères de ressources, à la composition familiale et sur l'ancienneté de la demande. Et, d'autre part, les demandeurs qui recherchent un lieu de vie, ils raisonnent en terme d'habitat. Les bailleurs et les demandeurs n'évoluent pas dans la même sphère. Ainsi, les bailleurs raisonnent en terme de logement en le saisissant par des caractères intrinsèques : la superficie, la salubrité... Ils considèrent des éléments objectifs. Or, les demandeurs saisissent cette question d'un point de vue subjectif. L'habitat insère le logement dans un espace situé, au sein d'une société dotée de son histoire, traversée de normes et de valeurs. Ces paramètres semblent étrangers aux bailleurs sociaux.

C'est pourquoi, dans cette seconde partie, nous étudierons d'abord, les demandeurs de logements et les difficultés qu'ils rencontrent pour se loger. Puis, nous nous intéresserons au logement, à ses évolutions et aux compromis que doivent faire les demandeurs quand ils entrent dans un logement social. Ensuite, nous analyserons, dans la procédure d'attribution, les éléments pouvant concourir au refus des demandeurs. Enfin, nous essaierons en dernier chapitre, de saisir quelques enseignements favorisant la compréhension des demandeurs et la lisibilité de la procédure.

¹³⁸ Conseil social de l'habitat, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010.

1. Des demandeurs de logements sociaux aux finalités communes

Lors d'une demande de logement social, nous avons étudié, en première partie, la complexité du système d'attribution. Il s'agira au cours de ce premier chapitre de dresser une présentation que nous espérons la plus complète possible, des demandeurs de logements sociaux et des difficultés qu'ils rencontrent pour se loger.

1.1. Des demandeurs de logements sociaux très hétérogènes

D'après l'Observatoire de l'Habitat de la Métro, au 04 janvier 2010¹³⁹, il y a un peu plus de 26 000 demandeurs de logement social dans le département de l'Isère. Le territoire de la Métro est caractérisé par une forte pression de la demande car un demandeur sur deux dans le département cite au moins une commune de la Métro dans leur demande. Les demandeurs de l'agglomération sont, pour les deux tiers, des ménages non logés dans le parc social. Ils vivent pour moitié d'entre eux dans le parc privé, l'autre moitié est hébergée par la famille, des tiers, en structure ou les demandeurs sont en situation de grande précarité. D'après l'Observatoire de l'habitat, 32% des ménages souhaitant un premier accès au parc social¹⁴⁰ mentionnent un critère prioritaire du Plan d'Action pour le Logement des Défavorisées en Isère (PALDI)¹⁴¹. Ces données confirment la précarité des ménages.

Depuis quelques années, les nouveaux entrants dans le parc social ont des ressources moins élevées que les locataires en place. L'enquête réalisée par l'Agence de l'Urbanisme de la Région Grenobloise¹⁴² en 2009, sur l'occupation de parc social de l'agglomération indique que 69% de l'ensemble des locataires ont des ressources au niveau du PLAI¹⁴³. Néanmoins, quand nous étudions la situation économique des ménages, plus d'un demandeur sur deux (54%) est en situation d'emploi et pour 41% d'entre eux, il s'agit d'un emploi stable (CDI, fonctionnaires). Les revenus du travail ne suffisent plus pour se maintenir dans un logement.

¹³⁹ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « La demande de logement social dans la Métro au 4 janvier 2010 », La lettre de l'Observatoire de l'Habitat, décembre 2010, n°3.

¹⁴⁰ Un ménage souhaitant un premier accès au parc social est un ménage non logé dans le parc HLM.

¹⁴¹ Voir page 27.

¹⁴² Agence de l'Urbanisme de la Région Grenobloise, Occupation du parc social de l'agglomération grenobloise, résultats de l'enquête 2009, août 2010, page 9.

¹⁴³ Le PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) est le logement le plus social et le plus financé, les loyers sont les moins onéreux, les logements PLAI sont destinés aux plus modestes.

En effet, l'Observatoire de la Demande Sociale de Logement (ODSL) de la Métro dans son rapport de février 2011¹⁴⁴ relève la faiblesse des ressources des demandeurs de logements sociaux. Pour plus de 8 000 ménages, les ressources se situent à 60% des plafonds d'accès au logement social. Les logements PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration)¹⁴⁵ représentent les deux tiers des demandeurs de logement sociaux de l'agglomération. Or, 25% du parc social de l'agglomération grenobloise sont des logements PLAI¹⁴⁶. La difficulté d'accès au logement des ménages à faible ressources est également constatée par les bailleurs sociaux. Une responsable du service des attributions de l'OPH « A » qui occupe cette fonction depuis près d'une quinzaine d'années est étonnée de recevoir des refus du Fond de Solidarité Logement¹⁴⁷ au motif d'un reste à vivre¹⁴⁸ insuffisant. « *C'est surprenant mais aussi très inquiétant, nous avons une mission sociale (...) où les gens vont aller se loger si ce n'est pas possible dans le parc social ?* »¹⁴⁹. Les difficultés d'accès au logement social sont renforcées par la faiblesse des ressources des ménages.

Effectivement, plusieurs facteurs contribuent à fragiliser les ménages dans le maintien de leur logement. La crise économique engendre de mauvaises conditions d'emploi, la précarisation peut être une des causes de l'endettement locatif. La modification ou la fluctuation des ressources, le chômage, la maladie... sont des facteurs de fragilisation. D'après l'Observatoire de la vie familiale de l'Isère¹⁵⁰, la recherche d'un logement adapté sera préconisée dans le cas d'un contexte de difficultés récurrentes. Mais pour certains ménages, les dettes locatives représentent un obstacle. La fongibilité des prestations des Caisses d'Allocations Familiales (CAF) engendre des récupérations sur l'aide au logement des trop perçus des prestations de type du Revenu de Solidarité Active (RSA), des prestations familiales ou de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH). De plus, dans le cadre du RSA complément, le mode de calcul de

¹⁴⁴ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes, Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 16.

¹⁴⁵ Voir annexe 3 : Les plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social en Isère. À titre d'exemple, le plafond de ressources au 1^{er} janvier 2011 pour l'attribution d'un logement social PLAI équivaut à un salaire net mensuel de 881€ pour une personne vivant seule et 1717 € pour un ménage composé de 4 personnes.

¹⁴⁶ Communauté d'agglomération Grenoble-Métropole, Le programme local de l'habitat 2010-2015, Décembre 2010, page 62.

¹⁴⁷ Le Fond de Solidarité Logement est accordé par le conseil général. Il peut financer les frais liés à l'entrée dans le nouveau logement.

¹⁴⁸ Le reste à vivre correspond aux ressources restantes après déduction des charges liées au logement.

¹⁴⁹ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH A, le 11 mars 2011.

¹⁵⁰ Observatoire de la vie familiale Isère, Les ménages isérois face à la crise, Dossier de presse, octobre 2010, page 4.

l'Allocation personnalisée au Logement (APL) est révisé chaque trimestre. Le montant de l'APL peut être amené à diminuer, la hausse de revenu lié à l'activité est compensée par la baisse de l'APL. Ce deuxième facteur fragilise les ménages en raison de l'irrégularité des ressources qui déstabilise le budget. Enfin, d'autres accidents de la vie peuvent engendrer des difficultés pour le paiement de certaines factures. La maladie engendre une irrégularité dans le paiement des prestations, une facture imprévue... De multiples causes peuvent rendre les ménages vulnérables.

De plus, l'Observatoire de la Demande Sociale de Logement (ODSL) de la Métro¹⁵¹ révèle des disparités entre les ménages en demande d'accès et en demande de mutation¹⁵². Ils se distinguent par leur typologie. La demande d'accès est fortement marquée par des célibataires isolés (48%) ainsi que des ménages composés de deux personnes (26%). En revanche, les demandeurs en mutation sont pour plus de la moitié des familles composées de trois personnes et plus. Par conséquent, les demandes d'accès comptent une forte proportion de jeunes ménages. Les 18-24 ans représentent 13.7 % des demandes d'accès en 2009 contre 1.9% pour les demandes de mutation. Sur le plan de la structure familiale, quel que soit le type de demande (accès ou mutation), les familles monoparentales restent fortement représentées, 19% pour les demandes d'accès et 23% pour les demandes de mutation. Ce taux est supérieur à la moyenne nationale. Le profil des ménages est différent pour les demandeurs en accès ou en mutation mais les familles monoparentales restent très majoritaires.

Quant aux motifs de demande, ils varient également en fonction du statut du demandeur. Les demandeurs en mutation souhaitent obtenir un logement plus grand (43% souhaitent au moins un T4 ou plus). Les demandeurs d'accès souhaitent un logement plus petit (de type 2 ou 3). Le motif des demandeurs en mutation concerne davantage des questions de localisation du logement (49%) ou de surface du logement (66%). Les demandes sont également motivées différemment s'il s'agit d'une demande d'accès ou d'une mutation. Les demandeurs d'accès dans le parc HLM étant majoritairement des jeunes isolés, ils sont le plus souvent en attente de décohabitation comme le témoignent les motifs liés à des raisons familiales (57%) ou au logement (37%). Les statistiques « d'Etoil.org » ne nous permettent pas d'identifier tous les

¹⁵¹ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 18.

¹⁵² Les demandeurs d'accès sont les ménages non logés dans le parc social au moment de la demande. Les demandeurs en mutation sont quant à eux, déjà logés dans le parc social.

motifs et particulièrement le motif prioritaire car plusieurs choix sont possibles pour une seule demande.

Nous pouvons analyser qu'une demande de logement social n'est pas motivée de la même manière pour un demandeur déjà logé dans le parc social que pour un demandeur en accès. Un demandeur en mutation n'aura pas les mêmes attentes sur son futur logement qu'un demandeur d'accès. Un demandeur rencontré en attente de mutation précise « *j'ai accepté ce logement parce qu'on m'a dit que je pouvais faire une nouvelle demande, j'attends depuis 4 ans et je viens d'avoir une proposition* »¹⁵³. Lors des attributions de logements sociaux, le statut du demandeur n'est pas systématiquement examiné par les membres de la commission d'attribution. Certains bailleurs estiment devoir étudier la situation logement, d'autres, au contraire, juge les ménages déjà logés dans le parc social non prioritaires. Un bailleur rencontré précise « *Quand on voit un demandeur déposer une demande de logement tout de suite après lui avoir attribué un logement, nous restons sceptiques sur ces attentes* »¹⁵⁴. Pour illustrer ses propos, ce professionnel prend l'exemple d'un ménage. Après deux refus, le bailleur a proposé le logement souhaité par le ménage. Peu de temps après, il apprend que le ménage a déposé une nouvelle demande de logement social au motif du logement trop petit. Il estime ne pas pouvoir répondre à ses exigences. « *Nous pouvons considérer que les gens refusent mais quand nous voyons leur agissement, nous nous demandons s'ils savent ce qu'ils veulent* »¹⁵⁵. Aux yeux du bailleur, ce demandeur a des exigences auxquelles le parc social ne peut pas répondre.

Ainsi, la demande de logement social est caractérisée par trois tendances fortes. La première est l'importance des demandes de mutation (4 demandes sur 10). La seconde concerne la précarité économique des ménages demandeurs qui malgré un emploi pour la plupart, sont de plus en plus pauvres. Et, la dernière tendance se caractérise par la part croissante de la demande de plus de deux ans. Signe d'une forte pression de la demande, ces demandeurs pourraient déposer un recours DALO. Ces trois tendances corroborent avec l'opinion des ménages sur les difficultés d'accéder au logement social.

¹⁵³ Entretien réalisé le 10 mai 2011 avec N..., un demandeur qui a refusé un logement social.

¹⁵⁴ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

¹⁵⁵ Op. cit

1.2. Le logement : une charge importante dans le budget des ménages

Depuis les années 2000, en France, l'envolée des prix de l'immobilier a engendré une augmentation de 29% des loyers HLM et de 47% des loyers dans le secteur privé¹⁵⁶. Pour l'agglomération grenobloise où les loyers sont les plus chers du département, le logement représente une part importante dans le budget. Les ménages qui consentent l'effort le plus important pour se loger sont les ménages les plus modestes et ce sont ceux qui ont également le plus souffert des effets de la crise de l'emploi¹⁵⁷.

Depuis les années 1960, la part du logement dans le budget des ménages n'a cessé de croître (augmentation des loyers, de l'immobilier, du coût de l'énergie) mais cette part a fortement progressé depuis le début des années 1990. Le logement est le principal poste de dépenses des ménages devant l'alimentation et les transports. Les Français y consacrent 25% de leurs ressources en moyenne en 2007 contre 9% en 1959¹⁵⁸. Néanmoins, cette augmentation ne concerne pas tout le monde de la même manière. Les locataires du parc HLM ont vu leur part de dépenses augmenter moins vite par rapport au parc privé (18% aujourd'hui contre 17% en 1988). En outre, le poids du logement varie selon le niveau de vie des ménages et a un impact plus important sur les ménages modestes. L'écart le plus significatif est parmi les locataires du secteur privé, les 20% les plus pauvres ont vu leur taux d'effort s'accroître de 19% à 30% en 20 ans. Ainsi, de nombreux ménages du parc privé se retournent vers le parc social. Ils représentent un tiers des demandes de l'agglomération grenobloise. Pour certains ménages, se loger dans le parc privé est trop onéreux, « *nous habitons un T2 dans le parc privé, je suis seule avec mes deux enfants, je dors dans le salon pour un loyer de 400 euros sans les charges (...) je touche le Smic* »¹⁵⁹. Habiter dans le parc public apparaît pour cette femme le moyen de diminuer ses charges liées au logement.

¹⁵⁶ D'après les données extraites des résultats de l'enquête logement réalisé par l'INSEE en 2006.

¹⁵⁷ Conseil Social de l'Habitat, Hébergement et logement social : les mécanismes et les acteurs de la solidarité fragilisés, 2010, page 34.

¹⁵⁸ INSEE, « La consommation des ménages depuis cinquante ans », Georges Consales, Maryse Fesseau et Vladimir Passeron, Edition 2009, page 15.

¹⁵⁹ Entretien réalisé le 23 avril 2011 avec V..., un demandeur qui a refusé un logement social.

Les locataires du parc social, quant à eux, ne subissent pas l'augmentation des loyers de manière aussi significative. Leur taux d'effort ne dépasse pas 20% de leur revenu¹⁶⁰. Néanmoins, les ménages déjà locataires dans le parc social semblent être en situation de précarité plus importante que les demandeurs d'accès. D'après l'Observatoire de la demande sociale de logement de la Métro, plus de 69% des locataires du parc social de l'agglomération relèvent des critères de logement PLAI¹⁶¹.

Même si les locataires du parc HLM ont été épargnés par l'augmentation des loyers, il n'en demeure pas moins qu'ils ont été confrontés à une explosion des charges locatives. Elles ont évolué de manière considérable dans le parc social. Ces augmentations ont eu un impact très important dans le budget des ménages. D'après le rapport de l'Union Sociale de l'Habitat de septembre 2009¹⁶², les postes d'eau et d'enlèvement des ordures ménagères dans le logement social ont subi une évolution de plus de 100% depuis 1992. À cela, s'ajoutent les charges de chauffage et d'eau chaude représentant près de 41% du montant global des charges, qui ont augmenté entre 2005 et 2007 de 7% pour le chauffage urbain à 14% pour le fioul. D'après l'enquête logement réalisé par l'INSEE en 2006, les ménages les plus pauvres consacrent en moyenne près de 15% de leurs revenus aux dépenses énergétiques (contre 10% en 2001), contre 6% pour les plus riches. Le Conseil Général de l'Isère dans le cadre du FSL confirme ces difficultés. Depuis la mise en place du dispositif d'aide au paiement aux charges locatives, le Conseil Général consacre plus de la moitié des aides distribuées pour le paiement de factures d'énergie¹⁶³.

Le poids du logement dans le budget des ménages est en rapport avec leur niveau de vie. Les ménages disposant d'un revenu modeste consacrent une part plus importante de leur budget aux dépenses de logement. D'après l'enquête intitulée « Les ménages isérois face à la crise » réalisée en 2009 par l'Observatoire de la vie familiale de l'Isère¹⁶⁴, auprès d'un échantillon de 855 ménages allocataires CAF ayant répondu aux questionnaires, le logement est un des derniers postes des ménages faisant l'objet de restriction. S'ils devaient le faire, des

¹⁶⁰ Conseil Social de l'Habitat, *Hébergement et logement social : les mécanismes et les acteurs de la solidarité fragilisés*, 2010, page 35

¹⁶¹ Communauté d'agglomération Grenoble-Métropole, *Le programme local de l'habitat 2010-2015*, Décembre 2010, page 62.

¹⁶² Rapport du conseil social HLM, « *L'aggravation du taux d'effort réel des locataires HLM* », USH, 2009, page 15.

¹⁶³ Entretien une assistante sociale du Conseil Général de l'Isère, le 15 avril 2011.

¹⁶⁴ Observatoire de la vie familiale Isère, « *Les ménages isérois face à la crise* », Dossier de presse, octobre 2010, page 3.

mesures de restrictions seraient envisagées pour le paiement des charges. Ces réponses concernent pour une grande part, les familles monoparentales et les ouvriers. D'après le rapport annuel 2011 de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE)¹⁶⁵, le taux d'effort¹⁶⁶ est plus important pour les ménages isolés, les jeunes de moins de 25 ans et les 55-65 ans. Ce rapport dénonce une perte d'efficacité des aides au logement. « *L'écart entre les loyers payés par les ménages, et les loyers plafonds pris en compte dans le calcul des aides sont de plus en plus importants* »¹⁶⁷. Cet écart reste à la charge des ménages et sont des dépenses incompressibles.

Enfin, d'après la CLCV (Consommation Logement Cadre de vie)¹⁶⁸, les difficultés économiques des ménages engendreraient des effets psychologiques néfastes chez les ménages. Un certain malaise est créé autour du logement. Ils ont conscience que le logement est le dernier rempart contre l'exclusion. Ce stress est présent chez les ménages modestes de telle sorte que le logement est devenu anxiogène. Cette angoisse a été souvent perçue lors des entretiens effectués avec les demandeurs pour la réalisation de cette étude. Les demandeurs sont toujours en train de compter et sont inquiets lorsqu'ils reçoivent des factures. Les ménages ne voient pas d'issue possible à leurs difficultés et le contexte économique ne les rassure pas.

Le cumul des difficultés financières des ménages est également ressenti par les bailleurs rencontrés. Ils constatent une augmentation des dettes locatives. Cette hausse concerne les dettes de moins de trois mois mais ces retards se transforment aussi en impayé de loyer. Pour un bailleur rencontré, c'est la crise économique qui, d'après lui, a « mis à mal »¹⁶⁹ les ménages fragiles. De plus, les bailleurs observent que les impayés concernent des ménages surendettés pour qui les recours au paiement des loyers sont impossibles. Cette perte financière est irrécupérable pour le bailleur. Pour les limiter, certains bailleurs proposent les mutations de « solvabilisation ». Elles ont pour but de proposer aux locataires en difficulté de paiement de changer de logement afin de bénéficier d'un loyer et des charges moins

¹⁶⁵ Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes, Les dossiers annuel 2011, Pauvretés, Précarités, Exclusions, Lyon, 2011, page 15.

¹⁶⁶ Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement (avec ou sans les charges) d'un ménage et son revenu.

¹⁶⁷ Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes, Les dossiers annuel 2011, Pauvretés, Précarités, Exclusions, Lyon, 2011, page 15

¹⁶⁸ Entretien avec l'association Consommation Logement Cadre de vie, le 18 mai 2011.

¹⁶⁹ Entretien réalisé avec le responsable du service contentieux de l'OPH « A », le 31 janvier 2011.

importantes. Toutefois, les bailleurs sont confrontés aux difficultés du manque d'offre de logement et aux réticences des ménages pour changer de logement.

L'envolée des prix de l'immobilier ayant pour effet une augmentation des loyers engendrent pour les ménages modestes des difficultés à se maintenir dans leur logement. Le logement social reconnu pour ses loyers moins onéreux que dans le parc privé, apparaît pour les ménages précaires, comme une solution leur permettant de vivre convenablement. Les ménages s'orientent vers le logement social en partie pour des raisons économiques.

Avec plus de 13 000 demandeurs, l'agglomération grenobloise est marquée par une forte pression de la demande. Elle est caractérisé par deux profils de demandeurs, les demandeurs d'accès et les demandeurs de mutation. Nous avons observé que ces demandeurs n'avaient pas les mêmes profils. Les ménages en mutation recherchent des logements plus grands. Les demandeurs d'accès ont tendance à être plus jeunes que les demandeurs en mutation. Néanmoins, les familles monoparentales restent très majoritairement représentées dans les deux catégories de demandeurs.

De plus, la demande de logement social révèle les difficultés économiques rencontrées par les ménages. Plus de 60% des demandeurs relèvent des critères des plafonds PLAI. L'augmentation des coûts liées au logement ont un impact direct sur les ménages les plus pauvres. Se loger coûte cher pour les ménages, accéder au logement social est pour certain le seul moyen d'obtenir un toit. Choisisant ce type de logement « par défaut », ils souhaitent néanmoins un logement adapté à leur mode de vie.

2. Habiter un logement social : des compromis pour les demandeurs

Le logement est indispensable à l'homme. Il lui permet de remplir ses fonctions vitales et de reconstituer ses forces. De plus, au-delà, des besoins primaires, l'homme aspire à s'épanouir dans son lieu de vie, à habiter son logement. Dans le but de mieux comprendre les attentes des demandeurs de logement social, nous allons d'abord, nous attacher à analyser ce que recouvre la dimension d'« habiter ». Puis, nous verrons les concessions que doivent effectuer les demandeurs lorsqu'ils intègrent un logement social. Nous terminerons ce chapitre en analysant comment les bailleurs prennent en compte cette forte demande de mutation.

2.1. Les multiples dimensions de « l'habiter »

Les demandeurs de logements sociaux recherchent, comme tout homme, un endroit dans lequel ils pourront construire leur vie. En effet, habiter un logement, c'est « *dans un espace, un temps donné, tracer un rapport au territoire en lui attribuant des qualités qui permettent à chacun de s'y identifier* »¹⁷⁰. D'après Heidegger¹⁷¹, en 1958, habiter est « *un trait fondamental de l'être* ». Ce terme a subi de nombreuses transformations au cours des siècles. Il se décline de manière différente en fonction des époques, des cultures, des genres et des âges de la vie. Un étudiant n'aura pas les mêmes attentes en terme d'habitat qu'une famille. L'habitation est donc très diversifiée et nous pouvons imaginer qu'il existe autant de manière d'habiter que d'individus.

En tant que locataire ou propriétaire, les individus intègrent ce nouveau logis en personnalisant cet espace. « *S'approprier un espace, c'est établir une relation entre cet espace et le soi (se le rendre propre) par l'intermédiaire d'un ensemble de pratiques* »¹⁷². Lors d'un emménagement dans un nouveau logement, il n'est pas rare de refaire les papiers peints, d'acheter de nouveaux meubles... Il s'agit d'attribuer de la signification à ce lieu.

¹⁷⁰ SEGAUD Marion, Anthropologie de l'espace Habiter, Fonder, Distribuer, Transformer, Paris, Armand Colin, 2010, page 70.

¹⁷¹ HEIDEGGER Martin, Essais et conférences, Paris, Gallimard, 1973, page 45.

¹⁷² SEGAUD Marion, Anthropologie de l'espace Habiter, Fonder, Distribuer, Transformer, Paris, Armand Colin, 2010, page 95.

Cette construction participe pleinement à la construction de l'identité. Yvonne Bernard définit le « mode d'habiter » par le « rapport entretenu par la personne ou une famille avec son logement »¹⁷³. Ce rapport peut être analysé au travers du temps passé au domicile, de l'intérêt accordé au logement et surtout les pratiques qui y sont développées.

Le temps passé au sein du logement a beaucoup évolué ces cinquante dernières années. La réduction du temps de travail a permis aux français de bénéficier de temps supplémentaire pour leurs loisirs. L'arrivée de la télévision et des nouvelles technologies telles que l'ordinateur, internet... au domicile permettent aux ménages d'entreprendre des activités au sein de leur habitation. Ils passent plus de temps à leur domicile. Les évolutions du rapport au travail (développement du chômage, incertitude de l'avenir...) ont contribué à ce que chacun recentre ses priorités sur la famille. Les mutations de la société avec le développement du travail féminin a engendré un partage des tâches au niveau du couple. Les tâches dites « féminines » ne sont plus aussi tranchées. Enfin, l'amélioration du confort et l'utilisation des équipements ménagers contribuent également à laisser plus de temps aux loisirs. Ces évolutions concernent l'ensemble des classes sociales.

Enfin, nous habitons tous quelque part et dans la vie de tous les jours, lors de nouvelles rencontres, il n'est pas rare d'engager une conversation en demandant à nos interlocuteurs leur lieu de résidence. Cette question assez anodine permet de connaître la localisation du domicile. D'après les travaux effectués par Heidegger¹⁷⁴, derrière les mots logement, habitation, maison..., nous avons des repères pour situer spatialement et socialement les occupants. À travers ces mots, ce sont de multiples dimensions de l'« habiter » qui défilent. Ce lexique construit autour de l'« habiter » est connoté sur des représentations. La maison est le support d'un itinéraire social ou d'une évolution vers une nouvelle identité familiale. Habiter, c'est organiser le monde à partir d'un centre, se protéger du monde extérieur. En ce sens, l'appropriation de sa demeure véhicule l'idée de l'adapter à un usage défini.

Toutefois, selon Yvonne Bernard, les pratiques de « l'habiter » peuvent être différentes en fonction des classes sociales. L'éducation, les valeurs, les manières de faire engendreront des comportements différents d'une classe sociale à l'autre. L'auteur prend

¹⁷³ ASCHER François, Le logement en questions, Marseille, La Tour d'Aigues Éditions de l'Aube, 1995, page 30.

¹⁷⁴ HEIDEGGER Martin, Essais et conférences, Paris, Gallimard, 1973, page 45.

l'exemple du loft qui est principalement utilisé aujourd'hui par les classes sociales privilégiées. Ces ménages ont une identité sociale et culturelle suffisamment installée que l'ouverture des espaces privés sur l'extérieur est envisageable.

D'après le responsable des attributions de l'OPH « B », le parc social ne correspond pas toujours aux besoins des ménages. Il prend pour exemple un groupe de logements sociaux situé au centre-ville pour lequel la conception architecturale des logements ne correspond pas à des demandeurs du parc social. « *Ce sont des logements de type loft, très bobo, modernes mais nos demandeurs ne sont pas dans cette logique (...) en plus ce sont des grandes surfaces et les loyers sont chers* »¹⁷⁵. Pour ce type de logement, le bailleur est confronté à de nombreux refus. Le bailleur estime que ce sont des logements qui correspondent plus à des acheteurs qu'à des locataires. Les espaces privés sont trop ouverts sur l'extérieur et ne coïncident pas avec les attentes des demandeurs de logement social.

Aujourd'hui, les Français habitent en grande partie dans les villes ou en périphérie et sont devenus majoritairement propriétaires. Au cours de ces cinquante dernières années, les ménages ont adapté leur logement à l'évolution de leur famille et à leurs conditions de vie. Les ménages sont de taille plus réduite et vivent selon divers modes : seul, en couple non marié, en famille recomposée...

Les changements démographiques de ces soixante dernières années traduisent les évolutions des modes de vie. L'augmentation de l'espérance de vie qui est de 78.1 ans pour les hommes et pour 84.8 ans pour les femmes¹⁷⁶ engendre un accroissement de personnes seules vivant à domicile. Cette tendance s'explique également, même si nous pouvons observer une tendance inverse ces dernières années, par des jeunes qui s'autonomisent et qui quittent le domicile familial. La baisse de l'indice de fécondité (2.1 aujourd'hui contre 2.70 en 1960)¹⁷⁷ a pour conséquence la généralisation de famille avec deux enfants. Les familles nombreuses sont moins représentées. La baisse de la nuptialité, la multiplication des naissances hors mariage traduisent également ces évolutions. Enfin, l'augmentation des divorces a pour conséquence un éclatement familial et accroît les besoins de logement. Ce changement de la structure familiale impacte directement sur les modes de vie. Le logement doit être en adéquation avec ces évolutions afin de pouvoir satisfaire les besoins des ménages.

¹⁷⁵ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

¹⁷⁶ D'après les chiffres disponibles sur le site de l'INSEE au 1^{er} juillet 2011.

¹⁷⁷ Op. cit.

L'insatisfaction par rapport à son logement est un indicateur qui est difficile d'apprécier. Il varie en fonction de l'état psychologique des personnes interviewées, de leurs conditions de vie, de leurs attentes en terme de logement, de leur capacité de résilience et de ce que leur renvoie la société. L'INSEE pose cette question lors de ces enquêtes logements. Elle obtient un taux satisfaisant mais d'après Yvonne Bernard, les questions posées directement entraînent toujours un score positif. L'insatisfaction est, d'un point de vue psychologique, « *un état affectif stressant que l'on cherche à réduire, soit en rationalisant les choix déjà faits, soit, et c'est le cas de nombreux habitants aujourd'hui, en essayant de s'adapter à une situation que l'on ne peut pas changer* »¹⁷⁸. L'insatisfaction peut également être mesurée en demandant aux ménages s'ils souhaitent changer de logement. L'INSEE, en 2006, considère que 55% des ménages Français veulent changer de logement¹⁷⁹.

Yvonne Bernard distingue trois facteurs de satisfaction résidentielle : le statut d'occupation : locataire ou propriétaire ; le type d'habitat : individuel ou collectif et la localisation : espace urbain ou rural. Le type de logement joue un rôle important illustrant le malaise des grands ensembles. Ces résultats laissent penser que les propriétaires de maisons individuelles sont actuellement des habitants plus heureux que les autres. Pour un locataire dans un logement social, il n'est pas rare de cumuler ces trois facteurs d'insatisfaction.

L'habitat requiert bien plus que la matérialité du logement. En plus de répondre à l'impératif d'abriter, l'habitation remplit un rôle privilégié dans la constitution de l'identité. L'habitat peut aussi se définir de l'extérieur, « *Habiter demande (...) d'être avec les autres, d'être présent au monde* »¹⁸⁰. Enfin, habiter dans son logement, c'est aussi s'épanouir pleinement dans un cadre de vie harmonieux. Un demandeur de logement social recherchera aussi, tous ces éléments lorsqu'il aura une proposition de logement.

Malgré l'évolution du confort et de l'augmentation de la taille des logements, nous pouvons constater une uniformité des logements. Les ménages rechercheront un logement correspondant à leurs besoins comme le nombre de pièces, la superficie, mais ils auront également des attentes correspondant à leur mode de vie. En effet, les importantes évolutions de la famille (faible natalité, divorce, recomposition, monoparentalité..) font apparaître de

¹⁷⁸ ASCHER François, *Le logement en questions*, Marseille, La Tour d'Aigues Éditions de l'Aube, 1995, page 30.

¹⁷⁹ D'après les données extraites des résultats de l'enquête logement réalisé par l'INSEE en 2006.

¹⁸⁰ BERNARD Nicolas, « L'habitat : l'au-delà du logement comme visée » *in* : S.L.R.B, 2006, pages 7.

nouveaux besoins et attentes lors d'une recherche de logement et, par conséquent, lors d'une demande de logement social.

2.2. Les caractéristiques d'être locataire du parc social

Les réalités du parc social ne permettent pas aux demandeurs d'obtenir le logement souhaité. Être locataire du parc social signifie dans la majorité des cas, vivre en logement collectif, disposer d'un plus faible espace par personne. En effet, malgré l'augmentation de la taille des logements, la surface des locataires du parc social, contrairement aux propriétaires, stagne depuis 25 ans. D'après les discours des bailleurs, les demandeurs n'ont pas toujours conscience des réalités du parc social. Nous allons étudier, au cours de cette partie, les contraintes que doivent accepter les demandeurs lorsqu'ils souhaitent un logement social.

L'habitat social est caractérisé par une superficie des logements moins importante ce qui engendre une superficie par habitant moins conséquente. Ce constat est directement lié aux modalités d'attribution des bailleurs. Ils adaptent le logement à la typologie familiale. Dans le parc privé, que ce soit pour les locataires et les propriétaires, le rapport superficie/nombre de personnes à loger n'est pas effectué.

Un ménage à la recherche d'un logement cherchera un habitat adapté à sa composition familiale actuelle ou à venir. En effet, un jeune couple sans enfant va rechercher un logement avec au moins une chambre supplémentaire car il aura le projet de construire une famille. Dans le logement social, ce couple ne pourra prétendre qu'à un logement de type 2 soit avec une chambre. Cet exemple montre que le logement social n'est pas adapté au choix de vie des demandeurs. Pourtant, disposer d'un logement plus grand reste une priorité pour de nombreux ménages, ils sont 55% à le déclarer dans l'enquête logement de 2006¹⁸¹. Ce motif est en augmentation lors de la demande de logement social et représente, d'après l'OHL, les trois quart des refus liés à la taille du logement. Les bailleurs restent figés sur une politique d'attribution en fonction de la composition familiale et ne prennent pas en compte les spécificités familiales.

¹⁸¹ D'après les données extraites des résultats de l'enquête logement réalisé par l'INSEE en 2006.

De plus, la mixité sociale reste une priorité des bailleurs mais ils avouent rencontrer des difficultés pour atteindre ces objectifs. La paupérisation structurelle des ménages engendre pour les bailleurs, une réflexion difficile autour de la mixité sociale. Les bailleurs souhaitent que les quartiers vivent au mieux et restent vigilants afin de favoriser une certaine mixité. Les bailleurs évitent de regrouper des familles aux caractéristiques identiques. « *Si nous n'avons pas cette vigilance, nous n'avons que des femmes seules avec enfants dans les groupes neufs* »¹⁸². Néanmoins, dans les quartiers à mauvaise réputation, les bailleurs considèrent faire du remplissage. Même si leur priorité est de trouver des demandeurs avec un travail ou connaissant le quartier, ils ont peu de candidats. Ils sont même amenés à accepter des propositions de candidats ne correspondant pas aux critères du logement. « *Il est toléré dans ces quartiers, qu'un couple accède à un logement de type 3 voir même de type 4 si son taux d'effort n'est pas supérieur à 30%* »¹⁸³. Malgré des objectifs de mixité affichés, les bailleurs éprouvent des difficultés à les réaliser.

Par ailleurs, la dimension familiale est sous-estimée dans une demande de logement social. Certains demandeurs ne souhaiteront pas plusieurs communes. Les motifs des demandeurs de logement social sont motivés par le souhait d'être plus proche du lieu de travail ou de se rapprocher d'un membre de la famille. Ce motif est souvent justifié par le mode de garde pour les enfants. Mais, le bailleur ne connaît pas les raisons de cette demande spécifique. Cet élément ne sera pas notifié dans le logiciel « Etoil.org ». Il percevra ce demandeur comme quelqu'un d'exigeant « *un réel demandeur fait plusieurs choix de commune* »¹⁸⁴. Plusieurs bailleurs rencontrés ne comprennent pas ces demandes qu'ils considèrent comme « ciblées ». Mais les demandeurs rencontrés pour la réalisation de cette étude, ont pu clairement expliquer les raisons de cette demande. Chacun présente des motifs différents mais tous semblent légitimes. En effet, au cours des entretiens, les personnes interrogées ont exprimé leur motivation à changer de logement. L'évolution de la composition familiale, le rapprochement du lieu de travail en sont les principales motivations. « *Ma femme a trouvé un travail, nous souhaitons nous rapprocher de son travail, cela nous permettra de*

¹⁸² Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹⁸³ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

¹⁸⁴ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

diminuer les frais d'essence »¹⁸⁵. Les demandeurs souhaitent un logement approprié à leur mode de vie.

Les caractéristiques liées aux évolutions familiales renforcent les difficultés des bailleurs. Ils éprouvent des difficultés à concilier leurs objectifs de mixité et les caractéristiques des ménages. Ils ont conscience de l'importance du bien proposé aux demandeurs et considèrent le logement important. Mais, ils sont dans des réalités qui ne leur permettent pas de satisfaire les demandes ciblées ou de prendre en compte les projets de vie des ménages. Être futur locataire du parc social requiert la capacité pour les demandeurs à accepter les contraintes des bailleurs.

2.3. Un sentiment d'assignation renforcé par une forte demande de mutation

L'observatoire de la Demande Sociale de Logement (ODSL) de la Métro¹⁸⁶ constate depuis quelques années, une augmentation constante des demandes de mutation. Ce sont des demandeurs déjà locataire du parc social qui souhaitent un autre logement social. Ces demandes représentaient le tiers de l'ensemble des demandes en 2003-2004 et représentent 39% aujourd'hui. Ces données reflètent la difficulté d'un parcours résidentiel au sein du parc HLM. Les ménages en demande de mutation sont à 37% de couples avec enfants et 23% de familles monoparentales. Les personnes de plus de 60 ans représentent 17% des demandeurs de mutation contre 8% des demandeurs d'accès. Les bailleurs semblent être en difficulté pour répondre à la demande des ménages de plus de 60 ans. Ils représentent 45% des demandeurs ayant dépassé le délai anormalement long. Cette typologie des ménages en attente de mutation renvoie à des stades distincts du parcours résidentiel. Les demandeurs en mutation ont des souhaits de logements plus grands voir de très grands (43% souhaitent un T4 et plus) et 38% des demandeurs ont dépassé le délai anormalement long (demande de plus de 24 mois). De plus, les ménages de plus de 60 ans ont des caractéristiques spécifiques à intégrer dans le cadre des attributions. Pour l'ESH « A », l'avenir du logement social doit se porter sur le public vieillissant. D'après ce bailleur, il faut labelliser des logements afin de les attribuer

¹⁸⁵ Entretien réalisé le 10 mai 2011 avec N..., un demandeur qui a refusé un logement social.

¹⁸⁶ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, « Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes », Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 16.

spécifiquement à ce public car il reconnaît que trop peu de logements le sont aujourd'hui. Enfin, les demandeurs en mutation ont souvent des ressources plus faibles. Presque sept ménages sur dix relèvent d'un logement financé en PLAI et seul un quart des demandeurs correspondent aux critères de logements PLUS¹⁸⁷.

Cette forte demande de mutation ne peut que renforcer le sentiment d'assignation à résidence ressenti par les locataires et les demandeurs. « *Une fois que nous avons un logement, nous n'avons pas le droit d'en bouger, on nous dit que nous ne sommes pas prioritaires* »¹⁸⁸. En effet, lorsque les bailleurs étudient le dossier en commission d'attribution, ils ne connaissent pas les vrais motifs de la demande. Ils jugent ainsi que beaucoup de demandes de mutations sont des demandes de confort.

Pourtant, un bailleur interviewé estime avoir tendance à favoriser les mutations. En effet, il pense qu'elles ne sont pas toutes des demandes de confort. Certaines sont justifiées et particulièrement pour les ménages vivant dans des logements trop petits par rapport à leur composition familiale. D'après lui, il faut favoriser les mutations d'autant que la demande d'accès (c'est dire les demandeurs qui ne sont pas logés dans le parc social) souhaitent des petits logements. « *Nous avons plutôt intérêt à faire circuler les locataires dans notre patrimoine, si nous avons des refus aujourd'hui, c'est parce qu'ils se sentent assignés à résidence donc nous devons montrer l'exemple* »¹⁸⁹. De plus, pour ce même bailleur, s'il ne priorise pas les mutations, il sera encore plus difficile de trouver des candidats dans les quartiers plus difficiles. Si le bailleur rigidifie les possibilités de mutation à l'intérieur de leur parc « *les meilleurs clients s'en vont* »¹⁹⁰. Le bailleur rencontré recherche à fidéliser ces locataires. Muter les locataires s'avère être un enjeu visant à conserver les « bons » locataires.

Favoriser les mutations apparaît comme essentielle pour une commune interrogée. « *Ce que nous devons faire comprendre aux gens, ce n'est pas parce qu'ils vont dans ce quartier qu'ils vont y rester toute leur vie et on diminuera les refus* »¹⁹¹. Cette ville, qui a bénéficié de beaucoup de constructions neuves ces dix dernières années, tient beaucoup à favoriser les mutations afin de permettre aux locataires d'avoir un parcours résidentiel dans le

¹⁸⁷ Selon ses revenus, il est possible d'avoir accès à un logement avec un loyer plus ou moins élevé : le loyer du PLAI est le plus bas, celui du PLUS est intermédiaire, celui du PLS est le plus haut.

¹⁸⁸ Entretien réalisé le 22 avril 2011 avec G..., un demandeur qui a refusé un logement social.

¹⁸⁹ Entretien réalisé avec un responsable d'agence de l'OPH « B », le 10 mars 2011.

¹⁹⁰ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

¹⁹¹ Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de X, le 09 mai 2011.

parc social. La ville en concertation avec les bailleurs présents sur la commune, a instauré des critères. Pour pouvoir être muté dans un quartier neuf de la ville, le candidat doit rester au minimum cinq ans dans un logement social de la commune. Des mutations sont possibles pour un quartier similaire si le logement ne correspond plus (trop grand ou trop petit) mais la ville autorise les locataires à muter dans un quartier neuf que s'ils sont restés au moins cinq ans dans un quartier ancien. Pour l'adjointe au logement, il ne faut pas laisser les locataires enfermés dans leurs quartiers : « *Il faut leur donner des perspectives résidentielles sinon les gens refusent pour attendre le logement parfait* »¹⁹². Les élus locaux sont conscients des risques de cette politique d'attribution mais ils considèrent que le parc de logement n'a pas le même niveau d'attractivité. Les demandeurs de cette ville doivent vivre cinq ans dans un logement social anciens avant de pouvoir prétendre à un logement neuf. Les bailleurs avouent considérer de plus en plus les demandes de mutations mais « *Le problème est que les mutations vident le parc ancien* »¹⁹³. Pour la responsable des attributions de l'OPH « A », les effets de cette politique n'a pas que des avantages. Cette politique ne leur permet pas toujours de trouver des candidats dans le parc ancien.

A travers cette politique, nous constatons que les logements neufs de cette ville semblent être réservés quasi exclusivement aux « bons locataires » c'est-à-dire ceux qui acceptent de rester cinq ans dans un logement qui ne correspond pas forcément à leur souhait. Cette pratique d'attribution ciblée se traduit par une concentration des locataires connus et « fiables » dans les logements neufs du centre-ville et relègue les nouveaux locataires dans les quartiers périphériques. Ainsi, nous aboutissons à un processus de ségrégation spatiale et à une véritable stratification du parc en terme d'accès.

Toutefois, le logement neuf ne correspond pas toujours au mode de vie des demandeurs. En effet, les contraintes dans le cadre des projets de constructions sont de plus en plus importantes. Les logements sont de plus en plus compacts. Les contraintes de financement d'aujourd'hui créent des logements de plus en plus petits. La réduction de l'espace se fait dans les pièces comme la cuisine et le salon. Au vu des exigences PMR (personne à mobilité réduite), la diminution de l'espace ne se fait pas dans la salle de bain et les toilettes. « *Aujourd'hui, on se retrouve avec des logements qui ont de petits espaces de vie et des*

¹⁹² Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

¹⁹³ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

toilettes immenses »¹⁹⁴. La cuisine ouverte sur le salon ne correspond pas à toutes les cultures. Dans certaines cultures, il y a des pièces féminines et des pièces masculines. L'ouverture de la cuisine sur le salon ne correspondant pas à certaines cultures et fait l'objet de refus. Les bailleurs estiment que beaucoup de demandeurs en mutation sont concernés par cette problématique.

L'augmentation constante des demandes de mutation contraint les bailleurs à adopter des politiques d'attribution pour ces demandeurs. Ils ont conscience du sentiment d'assignation ressenti par les demandeurs et adoptent des dispositions afin de favoriser la circulation des locataires dans le parc social. De plus, les bailleurs et les communes interrogés pensent que cette démarche permet de limiter les refus lors des propositions de logement. Ces mesures offrent des perspectives de mobilité aux demandeurs.

Au-delà du logement social qui est proposé, le demandeur cherchera un lieu pour habiter. L'habitat n'est donc pas un lieu comme les autres, il représente un modèle privilégié qui installe l'homme dans un espace et dans un temps. Au sein d'un monde soumis au changement fréquent, les demandeurs de logements sociaux recherchent un lieu pour habiter. *L'habitat remplit une essentielle fonction qui permet à l'être humain de se recomposer, retrouver son ancrage, ses racines et sa propre singularité.*¹⁹⁵ Lors d'une proposition de logement, le demandeur sera à la conquête de ces éléments.

Mais, habiter dans un logement social induit de vivre dans un logement plus petit et où il est difficile d'en sortir. Dans l'acceptation d'un logement social en découlera la vision de l'avenir du demandeur. Le peu de perspectives de mobilité dans le parc social renforcent le sentiment des demandeurs à ne pas accepter n'importe quel logement. Les bailleurs ont conscience de ce phénomène et il est confirmé par la forte demande de mutation. Les organismes HLM et les communes interrogés recherchent des mesures visant à favoriser les mutations. Ils estiment que ces dispositions permettent de limiter les refus des demandeurs lors de la proposition de logement.

¹⁹⁴ Entretien réalisé avec la responsable de service des attributions de l'OPH « A », le 11 mars 2011.

¹⁹⁵ BERNARD Nicolas, « L'habitat : l'au-delà du logement comme visée » in : S.L.R.B, 2006, pages 7.

3. Une procédure d'attribution à repenser

En première partie, nous avons étudié les modalités d'attribution des logements des bailleurs. L'attribution des logements sociaux repose sur la typologie familiale, les ressources et l'ancienneté de la demande. Pour les demandeurs, l'ancienneté apparaît le critère le plus important. Dans cette partie, nous examinerons les croyances des bailleurs dans leur analyse des refus. Puis, nous analyserons la place laissée aux demandeurs dans ce système afin de mieux comprendre leurs comportements.

3.1. Les convictions des bailleurs sociaux dans l'analyse des refus

Pour les bailleurs et communes interrogés, les demandeurs refusent les logements proposés car ils ne veulent pas aller dans les quartiers en raison de leur réputation. À leurs yeux, les demandeurs préfèrent rester dans la précarité plutôt que d'accepter un logement dans un quartier. Les refus sont analysés par les bailleurs, par une montée des exigences des demandeurs. Les bailleurs considèrent que ces aspirations sont en partie liées au contexte économique qui rend, pour certains ménages, l'accession à la propriété impossible ou le parc privé inaccessible. Le logement social est choisi par certains demandeurs comme une solution par « défaut ».

De plus, l'effort de constructions de ces dernières années a effectivement permis d'augmenter le nombre de logements sociaux sur l'agglomération mais *«Les logements neufs ont provoqué un appel d'air et les gens se disent pourquoi moi, je n'y ai pas droit »*¹⁹⁶. Sur le parc neuf, la pression de la demande est très forte ; les délais d'attente sont en moyenne de cinq ans pour une ville interrogée. Le parc neuf est beaucoup prisé pour ses qualités esthétiques, phoniques, thermiques mais tous les demandeurs ne sont pas en mesure de pouvoir y accéder en raison du coût des loyers qui s'avère être plus important que dans le parc ancien.

Même si pour les bailleurs sociaux, les refus de la part des demandeurs ne sont pas traités de la même manière dans les quartiers sensibles et les autres quartiers. Nous avons étudié qu'ils ne cherchent pas à connaître les motifs de refus de manière plus qualitative. En

¹⁹⁶ Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

cas de non-réponse au courrier proposant le logement, les chargés de clientèle des bailleurs sociaux rencontrés pour cette étude, sollicitent le demandeur. Ce contact s'effectue le plus souvent par téléphone ou par le biais du réservataire qui a proposé le candidat. Certains bailleurs ne sollicitent pas les demandeurs pour qu'ils justifient leur refus. Quand nous demandons aux chargés de clientèle, comment ils traitent ce refus, ils avouent que pour les demandeurs ne donnant pas de réponse, ils ont une tendance assez systématique à noter «localisation » comme motif de refus dans le logiciel «Etoil.org ». Les chargés de clientèle pensent que si les ménages ne donnent pas de réponse, c'est qu'ils ne veulent pas aller dans les quartiers. Par ces pratiques, les professionnels des organismes HLM renforcent la tendance des refus liés au quartier. Mais ils ne sont que sur des convictions et non des preuves.

De plus, nous avons étudié lors des commissions d'attribution qu'aucune réflexion n'est engagée sur le logement proposé aux demandeurs. Et, nous pouvons prétendre qu'aucune analyse n'est effectuée par les bailleurs lors du refus du logement. En effet, lorsqu'un demandeur refuse un quartier en raison de l'ascenseur, il juge que c'est une « fausse excuse ». Pour le bailleur, le demandeur ne veut pas de tours. Mais quand nous interrogeons les demandeurs, l'exemple de l'ascenseur est souvent repris. Ils refusent parce qu'ils ont peur d'être confronté à des pannes. Le logement social véhicule encore aujourd'hui, une image négative en raison du mauvais entretien des bâtiments. Certains bailleurs reconnaissent qu'ils n'ont pas toujours été à proximité des locataires et l'entretien des bâtiments a été un peu oublié. Mais, les organismes HLM rencontrés ne considèrent pas que ceci fasse l'objet d'un réel refus.

Étant donné que les bailleurs ne traitent les refus, ils fondent leur jugement sur ce qu'ils perçoivent du motif. Localisation, étage, ascenseur sont pour eux des motifs renvoyant au quartier et non au logement proposé. Pour les bailleurs rencontrés, le fond du problème provient des quartiers « *qui sont un petit peu en décrochage (...) nous avons de plus en plus de refus en raison de l'ascenseur, des gens qui sont de plus en plus exigeants* »¹⁹⁷. Les bailleurs tiennent le même raisonnement pour expliquer les refus. L'exigence des demandeurs explique en partie, cette montée des refus.

Toutefois, dans les causes du refus, les bailleurs interrogés estiment qu'il y a une inadéquation entre l'offre immédiate de logement et les attentes des demandeurs. Elle est

¹⁹⁷ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'OPH « B », le 15 mars 2011.

renforcée par le manque de turn-over dans le parc social. Pour les bailleurs et les communes rencontrés, les demandeurs ont d'autant plus peur d'accepter un logement car ils sont assignés à résidence. « Une fois qu'ils sont entrés dans le logement, ils savent qu'ils ne pourront plus en sortir »¹⁹⁸. L'absence de mutation de type à type renforce le sentiment des demandeurs de ne devoir accepter que le logement idéal. Les délais d'attente combinés avec une mutation difficile voire impossible donnent un sentiment d'assignation aux demandeurs. Les bailleurs ont conscience de ce phénomène et essaient de plus en plus, aujourd'hui, de travailler sur la mobilité. Nous pouvons parler de parcours résidentiel dans le parc social. Ceux qui souhaitent les centres-villes savent qu'ils doivent d'abord vivre dans un quartier. Une commune interrogée n'attribue, sur les logements du parc neuf, que des demandeurs en mutation. Même si un bailleur rencontré n'est pas de cet avis, cette commune constate une diminution des refus dans le parc ancien et une meilleure compréhension de la procédure.

Ainsi pour les organismes HLM, la tendance au refus des demandeurs de logements sociaux se justifie par une montée de leurs exigences. Les bailleurs sont conscients du sentiment d'assignation des demandeurs et comprennent qu'ils n'acceptent pas n'importe quel logement. Pour justifier que les bailleurs attribuent des logements adaptés, ils se réfèrent à leur cadre de référence.

Le logement adapté renvoie aux critères d'attribution des logements sociaux définis par le Code de la Construction et de l'Habitation. Le décret du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux précise la notion de « logement adapté aux besoins et aux capacités » et renforce l'information des demandeurs sur les conséquences du refus d'une proposition de logement ou d'hébergement pour les bénéficiaires du DALO : « Le bailleur est tenu de le¹⁹⁹ loger dans un logement en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, apprécie ces derniers en fonction de la taille et de la composition du foyer (...), de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes »²⁰⁰. Ce décret donne une définition normative du logement adapté qui tire la logique d'adaptation

¹⁹⁸ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

¹⁹⁹ Il s'agit du demandeur.

²⁰⁰ Décret n°2011-179 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, article 7.

vers le bas. Cette définition ne donne rien de nouveau sur la notion de logement adapté et n'apporte pas d'éléments sur la notion de « l'habiter ».

À travers ce décret, l'État fixe un cadre plutôt large et ne considère pas la notion d'habitat comme vivre dans un lieu, s'approprier ce lieu. Cette définition renforce la légitimité des bailleurs qui est de proposer des « toits » aux demandeurs. Le système d'attribution mis en œuvre par les bailleurs cherche à loger des corps, les organismes HLM n'envisagent pas l'attribution des logements sous l'angle de l'habitat. Dans les refus, il y a cette incompréhension entre une demande de logement social qui est une personnalité, un rapport à un lieu, aux autres et un logeur (c'est-à-dire les bailleurs) qui abrite des corps.

La tendance au refus des demandeurs interroge les bailleurs sociaux. Ils sont conscients de la complexité de la procédure mais ils ne considèrent pas qu'elle soit en lien avec l'augmentation ressentie du nombre de refus. L'augmentation des refus est, pour eux, la conséquence des constructions neuves mise sur le marché ces dernières années renforcées par des quartiers à mauvaise réputation. Dans leur politique d'attribution, les bailleurs ont comme référence la notion de logement adapté au demandeur et non sur la notion d'habitat.

3.2. La place des demandeurs dans la procédure d'attribution

Quelque soit la filière d'accès au logement social, les demandeurs interrogés souhaiteraient être acteur de leur demande. L'étude menée par la MRIE sur les refus des demandeurs dans le cadre du DALO met, également, en évidence le peu d'information et d'implication des demandeurs dans la procédure. Nous pouvons nous demander comment rendre les ménages modestes acteurs de leur recherche de logement, et non pas otages d'un système complexe qui laisse peu de choix possibles.

Lorsque nous interrogeons les bailleurs sociaux sur les possibilités de rendre acteur les demandeurs de logements sociaux, ils ne voient pas à quel moment dans la procédure les demandeurs pourraient avoir leur place. Ils sont conscients que les demandeurs vivent la proposition de logement comme imposé mais d'après les bailleurs, la décision revient au propriétaire. L'activité des bailleurs sociaux leur confère, semble-t-il, le droit de se prononcer sur la capacité des demandeurs « à habiter » le logement proposé. Cette capacité est basée sur

la solvabilité du ménage lors des commissions d'attribution. Tous appliquent la règle des 30% d'endettement ou des 35% si les charges sont comprises. Un bailleur interrogé ne rejette pas le dossier, si le taux d'effort est supérieur à 30%. Il estime que les taux d'effort ont augmenté, il étudie le dossier, évalue les charges, les modalités de gestion financière de la famille... Ils considèrent être en mesure d'apprécier les capacités de gestion financière d'un ménage en vérifiant si elle n'a pas de dettes chez le bailleur, en regardant la situation de logement antérieur. D'autres bailleurs, par contre, restent très prudents, « *si le demandeur a un taux d'effort supérieur à 30%, son dossier sera refusé en commission* »²⁰¹. Ils considèrent qu'ils ne peuvent pas prendre le risque de mettre le demandeur en difficulté.

Ainsi, les bailleurs fabriquent, en toute légitimité, une norme sociale. Habiter un logement social renvoie à un certain nombre de normes : chaque logement correspond à une composition familiale définie, les ressources des ménages doivent être adaptées au logement... Les bailleurs sociaux basent leurs attributions de logements sociaux sur des représentations. Considérant que les logements proposés sont mieux que les conditions de logement du demandeur, les bailleurs sociaux en tant que propriétaire, se positionnent sur la capacité du demandeur à habiter. Ils fondent leur décision sur une solvabilité présumée, sur leur capacité à vivre en logement collectif. Les demandeurs de logements sociaux portent les stigmates de la pauvreté et ils ne semblent pas en capacité, d'après les bailleurs sociaux, d'être acteur de leur recherche de logement, de choisir le logement adapté à leur situation.

Toutefois, lorsque les demandeurs ont un entretien individualisé avec les communes, ils doivent en quinze minutes comprendre le système d'attribution et choisir le logement auquel ils peuvent prétendre. Les communes étudient les éléments du dossier, les quartiers ou communes identifiés, les critères d'attribution sont expliqués, les délais d'attente, les réservataires... Nous pouvons concevoir les difficultés qu'éprouve le demandeur à comprendre le système d'attribution du logement social. Lors de la demande et du renouvellement du dossier, une commune interrogée met en rapport les capacités financières du demandeur et ses choix de logement. « *Les conseillères ont l'habitude et savent à quelle catégorie de logement auquel ils peuvent prétendre* »²⁰². Cette évaluation permet d'identifier

²⁰¹ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

²⁰² Entretien réalisé avec l'adjointe au logement de la ville de X, le 09 mai 2011.

les capacités financières du demandeur afin de distinguer si le demandeur est dans les plafonds de ressources des logements PLAI, PLUS ou PLS. Mais nous avons étudié que les demandeurs ne connaissent pas ces catégories. De plus, cette évaluation n'est pas suffisamment approfondie et ne permet pas aux demandeurs de comprendre les modalités de calcul du taux d'effort. Un demandeur rencontré a refusé un logement car il était trop petit, il a été surpris d'entendre lors de son renouvellement, « *vous ne pourrez pas avoir un logement plus grand, car votre taux d'effort sera trop important* »²⁰³. Ce demandeur avoue ne pas avoir compris, « *c'est quoi mon taux d'effort ?* »²⁰⁴. Le vocabulaire technique utilisé par les professionnels n'est pas nécessairement compris par les demandeurs. Nous voyons à travers ce discours que les demandeurs n'ont pas une idée très précise des logements qui leur sont accessibles. Ils s'imaginent le meilleur et la déception peut entraîner le refus d'un logement qu'ils auraient peut-être accepté s'ils avaient été préparé.

Ainsi, donner les moyens aux demandeurs d'être acteur dans leur demande de logement n'apparaît pas aux yeux des bailleurs un moyen qui tendrait à limiter les refus. De plus, l'entretien individuel effectué avec les demandeurs, quand celui-ci existe, est trop court. Il ne permet pas aux demandeurs de comprendre tous les enjeux de la procédure. Le logement social est complexe. Une meilleure information et une adaptation du langage administratif aux demandeurs apparaissent comme essentiel.

3.3.Des demandeurs de logements sociaux indignés ou résignés face à la complexité du système d'attribution

Il semble entendu pour les bailleurs que les demandeurs se forment une image idéale du logement, parfois même utopique, face à des solutions qui sont souvent loin de correspondre à leurs attentes. L'attente du logement participe à élever le niveau d'exigence des demandeurs, même s'il varie fortement d'un ménage à l'autre.

L'ancienneté est le critère le plus neutre pour les bailleurs et est le plus important aux yeux des demandeurs. Les bailleurs ont conscience des agissements de certains demandeurs. Un chargé de clientèle interviewé, n'est plus étonné de découvrir des locataires ayant accepté

²⁰³ Entretien réalisé le 1^{er} juin 2011 avec P..., un demandeur qui a refusé un logement social.

²⁰⁴ Op. cit.

un logement social revenir déposer une demande. « *Les demandeurs estiment que c'est normal, dans quelles années, ils auront une nouvelle proposition car leur demande sera ancienne* »²⁰⁵. Ce chargé de clientèle regrette ces attitudes qu'il qualifie « d'individualiste ». « *Ces agissements faussent les données et nous ne sommes pas en mesure de connaître les vrais demandeurs* ». Si nous ramenons le nombre d'attribution par rapport au nombre de demandes (près de 14 000 demandes pour 2 500 attributions par an), le délai d'attente moyen sur les communes de la Métro est de 4 ans. Un bailleur rencontré²⁰⁶ estime qu'il faut travailler sur les délais anormalement longs, étudier les dossiers, les propositions et étudier les motifs de refus. Ce bailleur prend pour exemple une femme ayant une ancienneté de plus de cinq. Elle maintient sa demande pour couvrir le risque d'un divorce. Le bailleur désapprouve ce type de comportement. D'après lui, ces agissements faussent les données sur les demandeurs et augmentent les refus. Il estime qu'elle n'est une vraie demandeuse car elle n'est pas dans un besoin immédiat de logement. Mais, les demandeurs sont dans leurs droits. Ils savent qu'obtenir un logement social prend du temps, ils adoptent ainsi, des stratégies dans le but d'obtenir un logement en cas de besoin.

Aux dires des bailleurs rencontrés, les demandeurs paraissent plus exigeants qu'auparavant. Mais, les demandeurs retiennent de la procédure que l'ancienneté est le critère le plus important. Il effectue leur demande dans le but de prévenir un risque ou afin de bénéficier du logement souhaité. Chaque demandeur a ses motifs. Ce fonctionnement révèle des effets pervers.

En effet, le critère de l'ancienneté incite les demandeurs à faire une demande même si le besoin n'est pas immédiat. De plus, le renouvellement à effectuer nécessaire pour maintenir son dossier dans le circuit augmente les attentes du logement. « *Les gens pensent que, plus ils attendent plus ils auront de chances d'avoir le logement parfait* »²⁰⁷. L'augmentation des exigences ressenties par les bailleurs est en partie liée à l'augmentation des délais d'attente de proposition de logement. Le demandeur reste plusieurs années sans proposition et pendant ces années, ils se construisent leur futur logement. Les demandeurs sont convaincus que plus ils attendront plus ils seront satisfaits du logement qui leur sera proposé. Nous l'avons étudié en première partie, lorsque les demandeurs reçoivent la proposition, certains se disent « *j'ai*

²⁰⁵ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

²⁰⁶ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

²⁰⁷ Entretien réalisé avec le responsable de la Fondation Abbé Pierre Rhône-Alpes le 13 avril 2011.

attendu tout ce temps pour ça »²⁰⁸. L'opacité de la procédure d'attribution renforce l'incompréhension des demandeurs. Ils s'adaptent au contexte en estimant qu'il faut acquérir de l'ancienneté pour pouvoir bénéficier du logement souhaité.

Même si les « guichets référents » rencontrés expliquent le fonctionnement de l'attribution des logements sociaux, les demandeurs sont indignés. Ils ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas de propositions.

Certains demandeurs interrogés considèrent qu'il faut solliciter les services très régulièrement *« afin de ne pas se faire oublier »*²⁰⁹. Comme nous l'avons étudié, les différentes modalités de financement existant dans le parc social ont d'une part, des effets sur le montant des loyers et d'autre part, sur les critères d'attribution. L'ancienneté est le critère adopté dans la filière et non sur l'ensemble des demandeurs. Mais le demandeur ne connaît pas cette distinction. En effet, tous les bailleurs et communes rencontrés nous indiquent qu'ils sont régulièrement interpellés. *« Ils savent même qu'un logement est disponible avant nous »*²¹⁰. Effectivement, les demandeurs discutent et comparent leur ancienneté. Un chargé de clientèle de l'ESH « A » prend l'exemple d'une femme qui lui demande pourquoi elle n'a jamais eu de proposition alors que son amie vient de bénéficier d'un logement or qu'elle a une ancienneté moindre. Même si les bailleurs expliquent les filières, les critères..., ils ne sont pas compris. La posture professionnelle, le langage utilisé n'est pas toujours adapté aux demandeurs. Les entretiens effectués avec les demandeurs l'ont confirmé *« Quand elle m'a dit que je relevai des plafonds du PLAI, je n'ai rien compris. »*²¹¹ ou *« De toute façon, il faut connaître quelqu'un de bien placé pour avoir un logement ou aller les voir très régulièrement (...) quand ils en ont marre, ils nous proposent un logement »*²¹². Même si les bailleurs ou communes interrogés expliquent le fonctionnement, les demandeurs ne retiennent que l'ancienneté. En comparant avec leur entourage, les demandeurs constatent que l'ancienneté n'est pas toujours appliquée. Ils ressentent une injustice et considèrent qu'il faut solliciter régulièrement les services ou avoir un appui afin de bénéficier d'une proposition.

²⁰⁸ Op.cit

²⁰⁹ Entretien réalisé le 22 avril 2011 avec G..., un demandeur qui a refusé un logement social.

²¹⁰ Entretien réalisé avec le chargé de clientèle de l'ESH « A », le 05 janvier 2011.

²¹¹ Entretien réalisé le 23 avril 2011 avec V..., un demandeur qui a refusé un logement social

²¹² Entretien réalisé le 22 avril 2011 avec G..., un demandeur qui a refusé un logement social.

De plus, les entretiens avec les demandeurs révèlent qu'ils ne sont pas informés sur les recours possibles. En effet, l'Observatoire de la Demande Sociale de Logement de la Métro²¹³ constate pour l'année 2009 que plus d'un tiers des demandeurs a dépassé le délai anormalement long c'est-à-dire que ces demandeurs sont en attente de logement depuis plus de 24 mois. Ils ne représentent que de 21% dans le département de l'Isère. L'agglomération grenobloise reste marquée par une forte tension au niveau de l'accès au logement social. 4200 ménages sont des candidats éligibles au recours du Droit Opposable au Logement (DALO) pour l'année 2009. Seuls 827 dossiers de recours ont été reçus par les services du SIALDI pour cette même année. Les données ne différencient pas les recours sur le secteur de la Métro mais nous pouvons d'ores et déjà constater que très peu de candidats ont recours au DALO.

Ce constat peut être analysé de différentes manières. Soit les demandeurs ne connaissent pas la procédure DALO, soit ils ne veulent pas déposer de recours au titre du délai anormalement long. Parmi les bailleurs rencontrés, pour eux il paraît impossible pour les demandeurs de ne pas connaître la procédure. « Avec toute la publicité qu'il y a eu et les interventions médiatiques »²¹⁴. Néanmoins quand nous interrogeons les demandeurs sur ce dispositif, tous disent en avoir entendu parlé mais ils ne connaissent pas les moyens pour déposer un recours. Un demandeur s'exprime : « Je sais qu'il existe un moyen de passer en urgence mais je ne sais pas si j'y ai droit »²¹⁵. Pour une autre personne interrogée, elle sait qu'obtenir un logement social demande du temps, elle ne voit pas l'intérêt de déposer un recours DALO, « si c'est pour avoir une proposition de logement qui ne me convient pas à quoi cela sert de faire des dossiers en plus, je préfère attendre »²¹⁶. Les demandeurs ne paraissent pas convaincu de l'intérêt du dispositif DALO car ils redoutent de ne pas pouvoir obtenir le logement souhaité.

Enfin, le non-recours à la procédure DALO peut être lié à un choix des demandeurs ou à une méconnaissance de la procédure. Nous pouvons également observer un certain « découragement » des demandeurs face à ces dispositions. Les demandeurs sont peu aidés et ne savent pas où chercher les solutions. Les travailleurs sociaux tentent d'inciter les

²¹³ Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes, Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, page 13.

²¹⁴ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

²¹⁵ Entretien réalisé le 31 mai 2011 avec B..., un demandeur qui a refusé un logement social.

²¹⁶ Entretien réalisé le 10 mai 2011 avec M... un demandeur qui a refusé un logement social.

demandeurs à déposer un recours mais ils ne connaissent pas l'intégralité de la procédure DALO. « *Nous sommes saturés d'informations, je sais qu'il y a des associations spécialisées, j'oriente les personnes vers leur permanence mais je ne crois pas qu'elles y aillent* »²¹⁷. Quand nous interrogeons les demandeurs sur cette possibilité de recours, ils avouent n'avoir pas envie de le faire. L'idée de devoir raconter une nouvelle fois son histoire démotivent les demandeurs. Ils paraissent lasser de devoir toujours expliquer leur situation.

Face à la complexité du système d'attribution, les demandeurs ne retiennent que l'ancienneté est le critère le plus important. Ils déposent alors une demande même si le besoin n'est pas immédiat dans le but de couvrir un risque. Cette attitude n'est pas admise par les bailleurs. Lorsque les demandeurs ont un besoin plus urgent de logement, certains estiment qu'ils ne faut pas hésiter à solliciter les services. Certains demandeurs sont parfois même en colère quand ils comparent leur situation avec d'autres. D'autres demandeurs sont au contraire, démissionnaires face à cette procédure. Ils ne cherchent pas à déposer des recours.

Le cadre de référence des bailleurs dans l'attribution des logements sociaux reste sur la notion de logement adapté aux ménages et non sur la notion d'habitat. Les bailleurs ne cherchent qu'à offrir un simple abri aux demandeurs et justifient les refus par une augmentation des exigences liées en partie aux constructions neuves. Les demandeurs ne se sentent pas écoutés et leurs souhaits ne sont pas considérés. L'ancienneté de la demande est le seul critère connu et compris des demandeurs et ils estiment mettre toutes les chances de leur côté en attendant le logement. Tant que les bailleurs et les communes ne considéreront pas le logement social par une approche de l'habitat, les refus persisteront.

De plus, les nouvelles lois ou dispositifs mis en œuvre occultent cette notion d'habitat. Ces mesures restent basées sur la notion de logement. Cette politique descendante tend à la responsabilisation des individus. Nous sommes dans un système où il appartient aux individus de s'adapter au contexte et d'en assumer les conséquences. Les demandeurs de logements sociaux doivent constituer une demande, la renouveler et accepter le logement proposé. Les logiques de responsabilisation des politiques publiques renforcent le sentiment des

²¹⁷ Entretien une assistante sociale du Conseil Général de l'Isère, le 15 avril 2011.

demandeurs de ne pas avoir le droit de refuser le logement proposé. Mais comme nous l'avons étudié auparavant, les demandeurs recherchent plus qu'un logement, ils veulent un lieu en référence à l'habitat.

4. Vers un réaménagement de la procédure d'attribution en terme d'habitat

Nous allons étudier au cours de ce chapitre, les perspectives visant à une meilleure compréhension de la procédure par les demandeurs et une meilleure connaissance des demandeurs par les bailleurs sociaux et les communes.

Nos interlocuteurs interrogés ont été unanimes, le logement social n'a pas la même finalité qu'après la période d'après guerre. Le contexte économique et social, les évolutions familiales... confèrent aux demandeurs de logements sociaux des attentes de leur futur logement qui ne sont plus du même ordre qu'auparavant. La montée des exigences perçue par les bailleurs relève de l'habitat. Le manque de perspective résidentielle, l'assignation à résidence sont connus des demandeurs. Ils considèrent qu'ils ne doivent pas accepter le premier logement proposé au risque d'y rester toute leur vie. Il paraît nécessaire pour limiter les refus dans le parc social que les bailleurs prennent en compte ces nouvelles demandes et adaptent leurs pratiques aux besoins des demandeurs.

4.1.Objectiver la demande de logement social

Afin de répondre aux attentes de transparence des demandeurs et de favoriser une égalité de traitement de la demande, plusieurs pistes peuvent être envisagées.

Dans les commissions d'attributions, les membres recherchent le candidat correspondant aux caractéristiques du quartier et du logement disponible. Comme nous l'avons étudié, les membres de la commission d'attribution identifient le candidat adapté au logement disponible sur la base de la composition familiale, les ressources et l'ancienneté de la demande. Les rapports entre le demandeur et le bailleur apparaissent trop administratifs. En effet, l'enregistrement du dossier de demande laisse peu de place aux éléments qualitatifs. Bon nombre de dossiers sont jugés par les seuls éléments contenus dans le logiciel « Etoil.org ». Même si les « guichets référents » tentent lors des entretiens individualisés de recueillir des éléments plus qualitatifs sur le demandeur, ces données ne sont pas intégrées lors de l'enregistrement de la demande dans le logiciel. Les bailleurs n'en ont pas connaissance. Cette logique d'enregistrement ne permet pas d'appréhender de manière plus qualitative les besoins.

De plus, lors des enregistrements des dossiers, les « guichets référents » mobilisent leur attention sur le quartier demandé en lien avec les capacités financières du demandeur. Ils prennent très peu en considération les motifs de la demande et pourquoi le demandeur effectue une demande de logement social. Dans les faits, nous avons étudié les raisons des demandeurs et ce n'est pas, comme le pensent les bailleurs, qu'habiter dans un logement neuf. Les demandeurs souhaitent se rapprocher de leur lieu de travail, payer un loyer moins onéreux, être proche des transports en commun... Les logiques d'attribution d'aujourd'hui et les logements proposés apparaissent nécessairement décalés des attentes des ménages. Les bonnes questions ne sont pas posées aux demandeurs.

Les dossiers de demandes de logement social ne laissent pas de place aux éléments qualitatifs. Ils doivent nécessairement être sur le dossier afin de pouvoir être pris en compte lors des commissions d'attribution. Aujourd'hui, les bailleurs attribuent les logements en fonction de ce qu'ils perçoivent du demandeur au vu des éléments administratifs seulement. Si l'instruction du dossier s'appuie sur un entretien qualitatif, cette connaissance des situations individuelles permettrait d'apporter des informations fiables et pertinentes sur les candidats. Cet entretien aurait pour objet de rechercher les conditions de réussite de l'attribution et de définir un projet réaliste avec le candidat en fonction de son projet de vie et de l'offre disponible. Le demandeur se sentirait entendu. Le compte rendu de cet entretien apporterait des éléments factuels et objectifs sur la demande du ménage. Cette logique peut avoir le mérite d'objectiver la demande. Les bailleurs comprendraient aussi, les raisons des demandeurs en mutation et pourraient favoriser la mobilité des locataires. L'objectivation de la demande permettrait aux membres de la commission d'attribution de bénéficier d'éléments concrets sur les demandeurs.

Enfin, l'existence de procédures écrites et d'outils de traitement des situations est indispensable pour garantir aux demandeurs qu'ils feront l'objet de traitements équitables. L'information du demandeur tout au long du processus apparaît comme un moyen favorisant la transparence de la procédure. Chaque organisme devrait rendre public ses orientations d'attribution en précisant ses priorités ainsi que ses objectifs en terme de mixité sociale. Ces orientations constitueraient un cadre à partir duquel pourront être définis les critères de classement de la demande, visant à objectiver son traitement. Ces orientations devraient faire l'objet d'une information aux demandeurs ainsi qu'aux partenaires au travers d'une charte d'attribution par exemple. Cette charte expliciterait les priorités d'attribution de l'organisme

et les modalités de traitement de la demande. Ainsi, le demandeur comprendrait mieux le processus et pourrait fonder ces choix.

Mieux qualifier la demande afin de recueillir des éléments objectifs lors de l'attribution des logements permettrait aux bailleurs de connaître les réalités des demandeurs. De même, communiquer les orientations d'attribution des bailleurs apporterait de la lisibilité aux demandeurs. Les propositions de logements sociaux seraient ainsi, plus adaptées aux attentes des ménages et les refus seraient moins importants.

4.2. Accompagner l'évolution de la demande pour mieux s'adapter aux attentes des demandeurs

Les évolutions familiales (divorce, garde alternée, vieillissement) ont fortement impacté dans les modes « d'habiter ». Ces transformations concourent à multiplier les formes de l'habitat. Ainsi, les demandeurs de logements sociaux ont de multiples caractéristiques. Un homme divorcé recherchera un appartement pour pouvoir héberger ses enfants dignement, avoir une chambre pour les accueillir est indispensable pour lui. Mais dans le parc social, cette particularité du demandeur n'est pas distinguée lors de la proposition de logement. Il en est de même pour un couple âgé. Il voudra un logement dans lequel il puisse se projeter, concevoir son avenir. Pour un couple âgé, l'avenir est, de pouvoir accueillir ses petits enfants, d'avoir un logement adapté au vieillissement. Les demandeurs ne peuvent aujourd'hui, l'envisager dans le parc social. Baser les attributions des logements en fonction de la composition familiale ne permet pas de satisfaire certains demandeurs. Rendre les modalités d'attribution plus souple permettrait de satisfaire certains demandeurs en leur proposant des logements plus grands sur des secteurs difficiles à louer.

De même, se projeter dans l'avenir, dans son futur logement confère une attente intérieure. Changer de logement permet de franchir une étape de la vie. Pour certains, c'est une étape de leur ascension économique, pour d'autres la construction d'une vraie vie de famille. Cet événement est le signe d'une intégration à une catégorie sociale. Ce choix prend du temps mais pour les demandeurs de logements sociaux, le logement n'est pas choisi. Ils sont propulsés dans un nouveau logement sans avoir l'impression de l'avoir décidé. « *Nous*

avons trois jours pour décider, ce n'est pas possible de tout changer en trois jours »²¹⁸. Le peu de temps laissé à la réflexion pour accepter le logement constitue un élément essentiel dans le refus de la proposition.

De plus, la crise économique que nous traversons a fragilisé les ménages modestes et par conséquent les demandeurs du parc social ; plus de 60% des demandeurs de la Métro ont des ressources correspondant au plafond PLAI. L'offre de logement social n'apparaît pas adaptée à la situation socio-économique des ménages. Lors de leur demande de logement social, les ménages savent qu'ils sont assignés à résidence. Pour eux, l'accession à la propriété, l'accès au parc privé sont impossibles. La pauvreté se caractérise par l'absence de choix. La précarité implique d'être soumis sans cesse au vouloir des autres. Les demandeurs de logements sociaux n'habitent pas les lieux qu'ils désirent, accomplissent rarement un travail satisfaisant ou gratifiant, ne mettent pas les enfants dans l'école de leur choix. La pauvreté condamne à ne plus pouvoir s'extraire de son lieu de vie, à être captif de son habitat, de son quartier, de son milieu. « *Le défaut de capital*, synthétise Bourdieu, *intensifie l'expérience de la finitude : il enchaîne à un lieu* »²¹⁹. L'offre de logement social, aujourd'hui, ne permet pas aux demandeurs d'avoir des perspectives de mobilité. Dissocier les demandeurs en mutation en adoptant un système d'attribution propre pourrait leur donner des perspectives de mobilité. Ce système limiterait le sentiment d'assignation à résidence ressenti par les demandeurs. Ils seraient, peut-être, prêts à accepter un logement s'ils savent qu'ils peuvent en changer.

De même, dans les politiques de l'habitat, nous avons étudié qu'il y a l'idée de protection. Cette protection est liée au corps et nous considérons aussi, que le logement protège. Les demandeurs de logements sociaux recherchent cette dimension dans leur logement. Les bailleurs interrogés ont également, ce souci de protection, « *Nous, on leur propose un toit si cela ne leur va pas, ils encourent le risque d'être à la rue* »²²⁰. Mais nous avons analysé que celui-ci n'était pas du même ordre. Les demandeurs souhaitent un logement social mais recherchent également une école pour leurs enfants, la proximité des transports en commun... Ils veulent un endroit où il fait bon de vivre. Le logement est un lieu

²¹⁸ Entretien réalisé le 14 juin 2011 avec F..., un demandeur qui a refusé un logement social.

²¹⁹ BOURDIEU Pierre, *La misère du Monde*, Paris, Collection « Libre examen », Éditions du seuil, 1993, page 165.

²²⁰ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'ESH « A », le 23 février 2011.

de ressource, de plaisir, d'identité, d'intimité... Ces éléments hédonistes ne sont pas considérés par les bailleurs sociaux. Ils ne prennent pas en considération la notion d'habitat lors de leur attribution de logements ce qui renforce le sentiment des demandeurs de ne pas être considérés.

Enfin, l'information et l'accompagnement systématique des ménages lors de la visite du logement sont des éléments majeurs. Les bailleurs doivent communiquer avec les demandeurs afin d'être plus sensibles à leurs préoccupations. Les organismes HLM pourront aussi leur faire part de leur réalité. Les ménages qu'ils soient modestes ou riches souhaitent un logement adapté à leur mode de vie. Les demandeurs veulent choisir leur logement et pouvoir en changer. Uniformiser les pratiques d'attributions entre tous les bailleurs et favoriser la communication entre les demandeurs et les bailleurs sont des pistes d'évolution.

La relation avec le demandeur doit rester une préoccupation majeure des organismes HLM. Ils doivent développer des relations de proximité avec les demandeurs afin de mieux les connaître. Les bailleurs pourraient ainsi comprendre que les attentes des demandeurs sont de l'ordre de l'habitat. Ils pourront ainsi mieux adapter leur proposition aux attentes des ménages.

4.3. Rendre le parc social plus visible pour mieux choisir son logement

Le processus de demande de logement ne permet pas aux candidats au logement social d'avoir connaissance du parc disponible. Nous avons constaté que les demandeurs restent dans leur illusion et ne savent pas à quel logement ils peuvent prétendre.

La crise du logement que nous traversons, est d'une autre nature que celle d'après guerre. Cette crise n'est plus d'ordre quantitative même si nous constatons une forte pression de la demande. Cette crise est d'ordre structurelle. L'organisation complexe du système d'attribution du logement social ne permet pas aux demandeurs d'en saisir les logiques. Le parc social est très hétérogène : des logements anciens et des neufs, des superficies très variables pour une même typologie de logement, des quartiers très différents... Cette offre n'est pas connue des demandeurs. Comme nous avons constaté en première partie lors de l'étude sur les communes demandées, les demandeurs ciblent les quartiers et communes en

fonction de ce qu'ils entendent par le biais du bouche-à-oreille, des médias... mais aussi en fonction de ce qu'ils voient.

La question de la transparence de l'offre accessible apparaît comme un levier. Pour pouvoir fonder leurs choix de logement, les demandeurs doivent connaître ce qui existe afin de savoir dans quelle gamme du possible ils se situent. C'est pour cela que la tendance aux refus s'impose aujourd'hui. Les demandeurs ne savent pas à quel logement ils peuvent prétendre. La transparence de l'offre, les conditions d'accès, le nombre de demandeurs par logement... seraient des éléments à communiquer aux demandeurs. Ils pourraient ainsi, fonder leurs choix. Si ces éléments étaient connus du grand public, les demandeurs auraient sans doute d'autres stratégies. Ils choisiraient leur quartier, la superficie du logement avec les raisons qui leur sont propres. Ils fonderaient leur choix en ayant connaissance des risques. Plus un quartier sera demandé, plus l'attente sera longue. Cette transparence de l'offre laisse la place à la stratégie des ménages et donnerait le sentiment aux demandeurs d'être acteur de leur parcours résidentiel.

La sensation de ne pas avoir le choix est beaucoup évoquée par les demandeurs. Si nous avions une meilleure lisibilité de l'offre de logement social, nous atténuerions les illusions. Si pour chaque logement social, le demandeur est informé de sa taille, son coût, de sa rotation... ce système ne permettrait-il pas de remettre une part de choix au demandeur ? Nous sommes dans un système paradoxal où le ménage est l'objet de l'échange et non pas le logement. Ce n'est pas le ménage qui choisit entre plusieurs logements (comme dans le parc privé) mais c'est le logement qui choisit entre plusieurs ménages. Et, les bailleurs restent les décideurs du logement adapté aux ménages. Les demandeurs ne choisissent rien. Certains bailleurs commencent à mettre des annonces pour louer des logements sociaux mais la majorité reste très hostile à cette pratique. Ils considèrent que ce n'est pas leur vocation.

Mais si nous nous intéressons à des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, ils ont complètement inversé le système. Ils favorisent la transparence de l'offre de logement disponible, les ménages postulent sur le ou les logements souhaités. Le candidat retenu est connu du grand public et les critères sont communiqués. Avec ce système, tous les demandeurs connaissent pour chaque logement, le réservataire, le prix, le type de ménage retenu. Les demandeurs connaissent les critères et peuvent connaître les logements qui leur sont accessibles. Ce système limite les refus car les gens postulent à un logement.

Un bailleur interrogé fait visiter le logement avant le passage en commission. Ce système laisse la place aux demandeurs d'accepter ou de refuser le logement proposé. Ce fonctionnement permet aux demandeurs de choisir son logement. Mais, comme les critères ne sont pas rendus publics, il arrive que la commission d'attribution refuse. De plus, d'après un membre de la Fondation Abbé Pierre²²¹, la transparence de l'offre permettrait de faire disparaître les petits arrangements pratiqués par les communes. « *Le piston existe et il est connu des demandeurs* »²²². Effectivement, plusieurs demandeurs interrogés tiennent ces propos. Avec cette méthode, les demandeurs se sentiraient acteur de leur demande et accompagnés dans leur choix et possibilité de logement.

Valoriser le parc social en le rendant lisible et connu du grand public permettrait aux demandeurs de logements sociaux d'avoir les moyens de mieux fonder leur choix de logements. Laisser le pouvoir aux demandeurs de postuler sur un logement social en laissant la décision aux bailleurs peut être une piste qui tendrait à limiter les refus.

Aller vers un réaménagement de la procédure d'attribution afin de mieux considérer les demandes de logement social semble être aujourd'hui, un moyen de favoriser la mobilité et de limiter les refus. Les bailleurs, en reconsidérant leur procédure d'attribution, pourraient recueillir des éléments factuels sur les demandeurs. De plus, développer l'information, favoriser l'accompagnement des demandeurs, la lisibilité de l'offre sont des pistes à explorer qui auront inéluctablement des incidences sur les refus des demandeurs.

²²¹ Entretien réalisé avec le responsable de la Fondation Abbé Pierre Rhône-Alpes le 13 avril 2011.

²²² Op. cit.

Conclusion partielle

Dans un rôle historique d'étape du parcours résidentiel vers l'accès au logement privé, le parc social est aujourd'hui de plus en plus l'unique solution de logement pour une grande part de la population. Pour ces publics dont les itinéraires sont marqués par des ruptures professionnelles, familiales ou sociales, le logement représente le seul élément de stabilité, le dernier filet de sécurité. Une partie de la demande émane également de ménages dont la seule difficulté provient des prix du marché, qui ne leur permettent pas d'accéder au parc locatif privé.

Ainsi, et malgré sa vocation généraliste qui demeure (rappelons que 60% des ménages français sont éligibles au logement social), nous constatons une spécialisation sociale progressive. La part des revenus les plus modestes parmi les occupants du parc social augmentant régulièrement d'une année sur l'autre. Parmi les demandeurs de la Métro, plus de 60% d'entre eux relèvent des plafonds de ressources des logements PLAI. L'agglomération grenobloise est marquée par une forte pression de la demande. Elle se caractérise par deux profils distincts (les demandeurs d'accès et les demandeurs en mutation) qui n'ont pas les mêmes attentes en terme de logement.

De plus, habiter un logement social exige aux demandeurs de renoncer à certaines aspirations. Les logements proposés sont plus petits, les perspectives de mobilité sont faibles. Mais, habiter recouvre diverses dimensions. Les demandeurs recherchent un espace qui va au-delà du logement. Le logement est un marqueur social. L'habitat social est caractérisé par une image négative. De plus, le parcours résidentiel des français est basé sur un modèle ascendant et unidirectionnel. Ces représentations sont dans les mentalités françaises et les demandeurs de logements sociaux se sentent exclus. Ils souhaiteraient pouvoir muter au sein du parc social afin de bénéficier d'un parcours logement. Face à la forte demande de mutation, les bailleurs et les communes engagent des réflexions mais aujourd'hui, ces mutations ne sont possibles que pour les demandeurs conformes aux normes d'attribution.

Lorsque nous interrogeons les bailleurs sur les phénomènes qui constituent le refus. Nous restons sur des interprétations de leur part, ils n'en analysent pas les causes. Ils considèrent toutefois, que le parc social offre peu de mobilité mais la montée des refus reste liée à l'augmentation des exigences des demandeurs. Les organismes HLM s'arrogent le pouvoir de

décider des ménages adaptés au logement disponible. Ils attribuent les logements aux demandeurs en fonction des représentations qu'ils en ont et ne recherchent pas des éléments plus qualitatifs sur les demandeurs. Les candidats au logement social, quant à eux, manifestent leur incompréhension en sollicitant les services. D'autres s'adaptent au contexte et ne cherchent pas à solliciter de recours.

Pourtant, plusieurs pistes d'évolution peuvent être envisagées. Tendre vers une objectivation de la demande pourrait permettre aux bailleurs de recueillir des éléments factuels sur les demandeurs. Dans le processus d'attribution, les organismes doivent favoriser les relations avec les demandeurs afin de comprendre leurs besoins et leurs attentes. Les bailleurs pourront aussi sensibiliser les demandeurs aux réalités du parc social. Enfin, favoriser la transparence de l'offre permettrait aux demandeurs d'avoir plus de lisibilité sur le parc de logements sociaux. Ils pourraient ainsi fonder leur choix de logement.

Conclusion

Cette étude visant à explorer les refus des demandeurs de logements sociaux permet de nous fournir des éléments plus qualitatifs sur la décision des demandeurs. Notre ambition de départ était de considérer qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question de logement mais d'une question beaucoup plus large d'habitat. **Se loger, c'est vivre dans un lieu, se l'approprier, l'habiter.** Nous avons orienté notre étude sur les modalités d'attribution des logements sociaux afin de comprendre dans quelle mesure, les bailleurs considèrent les besoins en termes d'habitat des demandeurs.

Pour la réalisation de cette étude, nous avons fait le choix d'interviewer trois bailleurs sociaux présents sur l'agglomération grenobloise. Plusieurs professionnels de chaque organisme HLM ont été rencontrés mais nous ne pouvons pas considérer qu'ils soient représentatifs de tous les bailleurs sociaux. Un autre terrain d'enquête aurait peut-être apporté d'autres résultats. Cette étude permet néanmoins, de mieux cerner les réalités des bailleurs et de donner des pistes d'amélioration. De plus, des entretiens ont été réalisés avec onze demandeurs de logements sociaux ayant refusé leur proposition de logement social. Malgré le soutien des communes pour rencontrer ce public, nous avons été confronté à de nombreux refus lors de la demande d'entretien. Les demandeurs ne souhaitent pas aborder ce sujet avec un tiers. Ce faible échantillon ne représente pas l'hétérogénéité des demandeurs de l'agglomération mais la méthode de l'entretien a permis de recueillir des éléments qualitatifs sur les situations des demandeurs. Enfin, cette étude est basée sur quatre communes de l'agglomération grenobloise. Même si elles paraissent représentatives en nombre de logements sociaux, deux communes étudiées restent très caractérisées par des populations en difficulté économique. Ces données peuvent altérer le discours des professionnels interrogés.

Afin d'étudier la notion de logement adapté, nous nous sommes intéressés, au cours de cette étude, au parcours des demandeurs du dépôt de la demande de logement à la proposition. Le système mis en œuvre dans le département de l'Isère a l'avantage pour le demandeur de ne constituer qu'un seul dossier administratif. Cette demande unique est enregistrée dans le logiciel départemental « Etoil.org » et devra être ainsi traitée par les communes et les bailleurs ayant un parc de logement sur les villes désirées par le demandeur. Comme nous avons étudié en première partie, le dossier unique de demande de logement social ne permet pas un

traitement équitable des demandeurs. En raison des multiples «guichets référents» et des différentes pratiques professionnelles, les dossiers ne sont pas instruits de la même manière ce qui engendre des écarts dans le traitement de la demande. Nous avons démontré que nous ne sommes pas dans un traitement équitable des demandeurs même si tout laisse à penser le contraire lors de la demande. L'attribution des logements reste sur des logiques communales. De plus, la «règle» de l'ancienneté apparaît pour les communes et bailleurs interrogés, comme un critère fondamental lors de l'attribution des logements. Mais les différentes filières d'accès au logement social rendent ce critère de l'ancienneté très fluctuant. Nous avons étudié qu'il était très différent d'un réservataire à l'autre. Ce système favorise l'incompréhension des demandeurs car ils manquent d'informations sur les modalités d'accès au logement social.

En effet, le logement social est constitué par un paysage partenarial complexe. Plusieurs acteurs sont concernés par les enjeux de l'attribution. Même si le pouvoir de décision revient aux bailleurs sociaux, les communes sont très impliquées dans la procédure. Elles ont pour objectif de satisfaire la demande qui s'exprime sur leur territoire. Ainsi, elles étudient les demandes de logement sur un registre plus qualitatif en recherchant à objectiver la demande, à considérer les situations urgentes. Or, nous avons démontré que les bailleurs ne sont pas dans ce registre. Ils sont sur des logiques économiques en s'assurant de la solvabilité des ménages et des principes visant à assurer la mixité sociale des groupes. C'est sur ces fondements que les membres de la commission d'attribution accordent les logements.

L'attribution d'un logement social est pour le demandeur une procédure compliquée et illisible. Les demandeurs ont le sentiment de ne pas avoir le choix et de devoir s'adapter au logement proposé par les bailleurs. Lors de cette étude, nous avons pu mettre en exergue les différences de référentiel dans la notion de logement adapté. Pour les bailleurs, le logement adapté au demandeur est fonction de sa composition familiale et de ses ressources. Leur pratique d'attribution est basée sur des normes tenant au seul logement. Or, comme nous avons pu l'étudier en deuxième partie, les demandeurs ne sont pas du tout dans ce référentiel. Ils recherchent un logement mais également un environnement. Ils veulent un lieu de vie qui leur procure sécurité et bien-être. Le logement adapté n'a pas le même sens pour les demandeurs et les bailleurs. Dans ce discours où tout le monde se croit rationnel naissent bon nombre de refus. Pour les demandeurs, le logement proposé n'est pas adapté à leurs besoins. Même si le délai d'attente est complètement intégré par le demandeur, il favorise une conception idéale du logement qui n'est pas à la hauteur des attentes lors de la visite du

logement. Ainsi, ils peuvent refuser la proposition de logement au motif de la taille, de l'étage ou de la prestation. Mais derrière ces motifs de refus, cette décision a un sens pour les demandeurs. Ils étudient la proposition, comparent avec leur situation actuelle, pèsent les avantages et les inconvénients, se projettent dans l'avenir. Les demandeurs recherchent un habitat.

D'autre part, habiter dans un logement social n'apparaît pas pour une majorité des demandeurs, un choix de vie. Le poste logement constitue une charge importante dans le budget des ménages. Vivre dans un logement social est considéré comme une solution « par défaut », le parc privé est trop onéreux et l'accession à la propriété impossible. Mais, ils attendent de leur logement qu'il soit un lieu de vie agréable, qui correspond à leur mode de vie. Ils ne sont pas prêts à accepter le logement si celui-ci ne leur correspond pas. Les demandeurs sont conscients que les mutations dans le parc social sont difficiles voire impossibles. Le sentiment d'assignation à résidence est très présent chez les demandeurs et accentue les refus des propositions de logement. Les bailleurs sont conscients de cette problématique et nous avons étudié qu'ils commencent d'engager une réflexion sur ce sujet.

Mais pour les bailleurs, la montée des refus dans le parc social est la conséquence d'une augmentation, ces dernières années, des constructions neuves. Ils considèrent que les demandeurs sont plus exigeants et estiment que tous veulent habiter dans le parc neuf. Or, le phénomène de refus existe également pour les logements neufs. Expliquer les refus sur cette seule conception n'est donc pas suffisante. Nous avons étudié la complexité de la procédure pour le demandeur. Ils savent qu'une demande de logement social prend du temps et nous avons pu démontrer qu'ils peuvent se sentir complètement déstabilisés lorsqu'un logement leur était proposé. Le fait de devoir accepter un logement dans la précipitation peut engendrer des peurs chez le demandeur.

Considérer les refus des demandeurs de logements sociaux sous l'angle de l'habitat nous a permis de mettre en exergue le hiatus entre les discours tenus par les bailleurs et leurs pratiques lors des attributions de logements sociaux. Ils sont unanimes pour dire que le logement occupe une place importante dans la vie des individus mais ils n'ont pas cette conception lors des attributions. Les bailleurs sont dans des logiques économiques lors des attributions. Ils ne s'adaptent pas aux évolutions familiales et démographiques. Vieillir dans le parc social paraît difficile aujourd'hui parce que les bailleurs n'examinent pas les besoins

spécifiques de ce public. Considérer les éléments qualitatifs sur les demandeurs permettrait d'objectiver les demandes. Les membres de la commission ne seraient plus dans des représentations. Ils fonderaient leur décision sur des éléments objectifs.

Enfin, rendre le parc social visible pourrait être un levier permettant aux demandeurs d'être acteur de leur parcours résidentiel. Nous avons étudié que les demandeurs regrettent de ne pas exercer un plus grand rôle dans la procédure. Nous avons analysé qu'ils ne connaissent ni le parc social et ni les logiques d'attribution. Identifier tous les logements sociaux présents sur le territoire de l'agglomération et sensibiliser les demandeurs aux différentes filières du parc social pourrait permettre aux demandeurs de comprendre la procédure et de fonder leur choix.

À ce titre, il est tout à fait intéressant d'observer ce qui est aujourd'hui proposé aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Le *Choice Based Lettings* est un système d'attribution fondé sur le choix, il est utilisé aux Pays-Bas depuis la fin des années 1980 et au Royaume-Uni depuis le début des années 2000. Ce système présente un intérêt en termes de transparence, d'information du demandeur et de promotion de l'égalité de traitement, même dans un contexte de marché tendu. Le *Choice Based Lettings* consiste à diffuser sur internet ou dans la presse locale les logements sociaux vacants. Les demandeurs choisissent l'habitation qu'ils préfèrent et postulent sur le logement souhaité. Chaque candidat se voit attribuer un nombre de points calculés en fonction des critères explicités par le bailleur. Le logement est finalement attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points. La transparence et la simplicité de ce système sont globalement appréciées. Ils permettent au personnel chargé de l'attribution des logements sociaux de passer moins de temps dans la gestion administrative des dossiers de demande. Les demandeurs, quant à eux, connaissent les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus et comprennent la procédure.

À l'échelle de l'agglomération Grenobloise, la Métro ayant la compétence en matière d'habitat pourrait initier ce modèle. Il permettrait d'améliorer la transparence. La commission sociale de la Métro mise en œuvre à titre expérimental aura peut-être cette finalité. Créer en 2010, dans le but de réunir tous les partenaires traitant des questions du logement social et d'examiner les demandes qui n'auraient pas trouvé de réponses à l'échelle communale, cette commission qui a pour ambition d'accroître la transversalité, ne pourrait-elle pas favoriser la transparence du système ?

Bibliographie

Ouvrages

- ASCHER François, Le logement en questions, Marseille, La Tour d'Aigues Éditions de l'Aube, 1995, 324 pages.
- BACHELARD Gaston, La poétique de l'espace, Paris, Presse Universitaires de France, 12^{ème} édition, 1984, 214 pages..
- BONVALET Sandrine (dir), BRUN Jacques (dir), SEGAUD Marion (dir), Logement et habitat l'état des savoirs, Paris, La découverte, 1998, 411 pages.
- BOURDIEU Pierre, La misère du Monde, Paris, Collection « Libre examen », Éditions du seuil, 1993, 949 pages.
- BOURGEOIS Catherine, L'attribution des logements sociaux, politique publique et jeux des acteurs locaux, Paris, Logique publique, 1996, 286 pages.
- DRIANT Jean Claude, Les politiques du logement en France, Paris, La documentation Française, 2009, 184 pages.
- DULON Renaud ; PAPERMAN Patricia, La réputation des HLM, enquête sur le langage de l'insécurité, Paris, l'harmattan 1992, 230 pages.
- DUVOUX Nicolas, L'autonomie des assistés : sociologie des politiques d'insertion, Paris, PUF, 2009, 269 pages.
- FEE David et NATIVEL Corinne, Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni, Paris, Presses Sorbonnes Nouvelles, 2008, 256 pages.
- GUERRAND Roger-Henri Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France : 1850/1914, Paris, Quintette, 1987, 345 pages.
- HEIDEGGER Martin, Essais et conférences, Paris, Gallimard, 1973, 349 pages.
- HOUARD Noémie, Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social, Paris, l'harmattan 2009, 301 pages.
- JOBERT Bruno et MULLER Pierre ; L'état en action : politiques publiques et corporatismes, Paris, PUF, 1987, 242 pages.
- LEVY Jacques , Echelles de l'habiter, collection « Recherches » du Puca n°189, Editions Lavoisier diffusion, Cachan, 2008, 366 pages.

- MAURIN Eric, Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social, Paris, Le seuil, 2004, 96 pages.
- MAURY Yan, Les HLM : L'Etat providence vu d'en bas, Paris : l'harmattan, Logiques Politiques 2001, 282 pages
- NOBLET Pascal, Pourquoi les SDF restent dans la rue, ??, L'aube, 2010, 205 pages.
- PAUGAM Serge, La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 255 pages.
- QUILICHINI Paule, Logement social et décentralisation, Paris, L.G.D.J, 2001, 450 pages
- RAFFESTIN Yves, Du logement à la ville (1945-2000) chronique d'un demi-siècle de bouleversement, Lyon, Edition Lyonnaises d'art et d'histoire, 2009, 287 pages.
- ROSANVALLON Pierre, La nouvelle question sociale : repenser l'état providence, Paris, Editions du seuil, 1998, 222 pages.
- SEGAUD Marion, Anthropologie de l'espace Habiter, Fonder, Distribuer, Transformer, Paris, Armand Colin, 2010, 245 pages.
- SEGAUD Marion ; BONVALET Catherine ; BRUN Jacques, Logement et habitat l'état des savoirs, Paris, Editions La Découverte 13^{ème}, 1998, 412 pages.
- SEGAUD Marion ; BRUN Jacques ; DRIANT Jean-Claude, Dictionnaire de l'habitat et du logement, Paris, Armand-Colin, 2003, 451 pages.
- SERFATY-GARZON Perla, Chez soi Les territoires de l'intimité, Paris, Armand-Colin, 2005, 255 pages.

Rapports et Études

- AGENCE DE L'URBANISME DE LA REGION GRENOBLOISE, Occupation du parc social de l'agglomération grenobloise, résultats de l'enquête 2009, août 2010, 22 pages.
- BRIANT Pierrette, « l'accession à la propriété des années 2000 », in : INSEE PREMIERE N°1291 mai 2010, 4 pages
- BRIANT Pierrette ; ROUGERIE Catherine, Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages, France, Portrait social INSEE, édition 2008, page 103-116.
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE-METROPOLE, Le programme local de l'habitat 2010-2015, Décembre 2010, 269 pages.

- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE-ALPES METROPOLE, Suivi de la demande de logements et d'hébergement et des parcours résidentiels des ménages modestes, Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2009-2010, février 2011, 37 pages.
- CONSEIL SOCIAL DE L'HABITAT, Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Observatoire de l'hébergement et du Logement Isère, mai 2010, 90 pages.
- CONSEIL SOCIAL DE L'HABITAT, Hébergement et logement social : les mécanismes et les acteurs de la solidarité fragilisés, Rapport 2010, 91 pages.
- CONSEIL SOCIAL HLM, L'aggravation du taux d'effort réel des locataires HLM, USH, 2009, 23 pages.
- CREDOC, « la crise du logement entretient le sentiment de déclassement » in : Consommation et modes de vie, n°226, février 2010, 4 pages.
- DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT EN RHONE ALPES, Le parc social en Région Rhône Alpes ; situation au 1^{er} janvier 2009, Lyon, 2010, 58 pages.
- FONDATION ABBE PIERRE pour le logement des personnes défavorisées, L'état du mal logement en France, 15^{ème} rapport annuel, Paris, janvier 2010, 253 pages.
- FONDATION ABBE PIERRE pour le logement des personnes défavorisées, L'état du mal logement en France, 16^{ème} rapport annuel, Paris, janvier 2011, 250 pages.
- INSEE, Enquête nationale Logement, 2006.
- INSEE, Les logements en 2006, le confort s'améliore mais pas pour tous, Bénédicte Castéran, Layla Ricroch, division logement, juillet 2008, 4 pages.
- INSEE, La consommation des ménages depuis cinquante ans, Georges Consales, Maryse Fesseau et Vladimir Passeron, Edition 2009, pages 13-31.
- JACQUOT Alain, « Cinquante ans d'évolution des conditions de logements des ménages » in : Données sociales - La société française, 2006, pages 467-473.
- MISSION REGIONALE D'INFORMATION SUR L'EXCLUSION RHONE ALPES, Les dossiers annuel 2011, Pauvretés, Précarités, Exclusions, Lyon, 2011, 212 pages.
- OBSERVATOIRE DE LA VIE FAMILIALE ISERE, Les ménages isérois face à la crise, Dossier de presse, octobre 2010, 5 pages.

- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, « Élaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux » in : Les cahiers, n°134, Paris, 2011, 124 pages.

Articles

- BERNARD Nicolas, « L'habitat : l'au-delà du logement comme visée » in : S.L.R.B., 2006, pages 7-9.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, « Le logement social pour qui ? » in : Le note d'analyse, 2011, 16 pages.
- COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE-ALPES METROPOLE, « La demande de logement social dans la Métro au 4 janvier 2010 » in : La lettre de l'Observatoire et de l'Habitat, n°3, décembre 2010, 2 pages.
- HOFMANN Bernard, « Sous l'œil bienveillant de monsieur vautour : Locataires du logement social sous l'emprise de la norme du propriétaire tutélaire » in : Alinéa, 1999, pages 57-73.
- OPAC 38, « *Commercialiser nos produits locatifs, Une priorité stratégique 2010 analyse des vacants de juin 2010* », Pôle Territoires et Solidarités, Service Attributions, Commission Prospective du 7 décembre 2010.

Lois, décrets, arrêtés

- 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.
- Décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.
- Décret n°2011-179 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable.
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JORF n°55 du 6 mars 2007.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MLLE).

Sites internet

- Association régionale des organismes d'HLM de Rhône-Alpes : <http://www.arra-habitat.org>
- Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole : <http://www.lametro.fr>
- Entreprises sociales de l'habitat : <http://www.esh-fr.org/>
- Fondation Abbé Pierre : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr>
- INSEE : <http://www.recensement.insee.fr>
- La documentation française : www.ladocfrancaise.gouv.fr
- Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- Offices Publics de l'Habitat <http://www.offices-habitat.org>
- Union Sociale pour l'habitat : <http://www.union-habitat.org/chiffres>

Sources Orales

Organismes HLM rencontrés : OPAC, ACTIS, SDH

- Mme A., Responsable de la commission d'attribution (entretien du 15/03/11)
- Mme B., Responsable des relations institutionnelles et du partenariat (entretien du 22/12/10)
- M. B., Chargé de clientèle du secteur Sud Isère (entretien du 05/01/11)
- M. C., Responsable de la gestion locative (entretien du 09/03/11)
- M. G., Responsable de territoire (entretien du 23/02/11)
- Mme G., Responsable du service des attributions (entretien du 11/03/11)
- Mme G., Conseillère en Économie Sociale et Familiale (entretien du 17/01/11)
- M. L., Responsable d'agence (entretien 10/03/11)
- M. N., Responsable du service contentieux (entretien du 31/01/11)
- M. S., Chargé de clientèle sur le secteur Sud Isère (entretien du 14/01/11)
- M. S., Chargé de clientèle (entretien du 14/01/11)

Communes Interrogées : Echirolles, Pont de Claix et Varcis Allières et Risset

- Mme T., Responsable du service logement à la ville d'Échirolles (entretien du 24/03/11)
- Mme S., Adjointe au logement de la ville d'Échirolles (entretien du 09/05/11)
- Mme M., Responsable du service logement de la ville de Pont de Claix (entretien du 20/04/11)
- M. B., Adjoint au logement de la ville de Varcis Allières et Risset (entretien du 06/01/11)

Sources complémentaires

- Mme C., Assistante sociale au Conseil Général de l'Isère (entretien du 15/04/11)
- Mme E., Responsable l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (entretien du 05/01/11)
- Mme G., Conseillère action sociale logement au Conseil Général de l'Isère (entretien du 21/01/11)
- M. G., Chargé de Mission à la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône Alpes (entretien du 05/05/11)
- Mme L., Chargée de gestion à l'Observatoire de l'Habitat de la Métro (entretien du 23/02/11)
- M. L., Membre de l'association Un toit pour tous (entretien du 12/04/11)
- M. S., Directeur du relais Ozanam (entretien du 07/01/11)
- Mme S., Professionnel de l'association Consommation Logement Cadre de vie (entretien du 18/05/11)
- Mme S., Responsable l'Observatoire de l'Habitat de la Métro (entretien du 02/02/11)
- M. R., Responsable du pôle Habitat à la Communauté de communes du Grésivaudan (entretien du 08/03/11)
- M. U., Responsable de la Fondation Abbé Pierre Région Rhône-Alpes (entretien du 13/04/11)

Annexes

Annexe 1 : La répartition des logements sociaux sur le territoire de la METRO

Annexe 2 : Les deux grandes familles d'organismes HLM en France

Annexe 3 : Les plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social en Isère

Annexe 4 : Les grilles d'entretiens

Annexe 5 : Schéma d'attribution des logements sociaux pour la METRO.

Annexe 6 : Récapitulatif des demandeurs de logements sociaux interrogés.