



HAL
open science

Représentations et réponses des professionnels au refus d'attribution d'un logement social par le demandeur : une évolution vers un système administré du logement social amendé

Pierre Gattegno

► **To cite this version:**

Pierre Gattegno. Représentations et réponses des professionnels au refus d'attribution d'un logement social par le demandeur : une évolution vers un système administré du logement social amendé. Science politique. 2015. dumas-01297693

HAL Id: dumas-01297693

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01297693>

Submitted on 4 Apr 2016

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 Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Pierre GATTEGNO

REPRESENTATIONS ET REPONSES DES
PROFESSIONNELS AU REFUS D'ATTRIBUTION D'UN
LOGEMENT SOCIAL PAR LE DEMANDEUR

Une évolution vers un système administré du logement social amendé

Année universitaire 2014-2015

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social, spécialité Villes Territoires et Solidarités

Sous la direction de B. HOFMANN

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Pierre GATTEGNO

REPRESENTATIONS ET REponses DES
PROFESSIONNELS AU REFUS D'ATTRIBUTION D'UN
LOGEMENT SOCIAL PAR LE DEMANDEUR

Une évolution vers un système administré du logement social amendé

Année universitaire 2014-2015

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social, spécialité Villes Territoires et Solidarités

Sous la direction de B. HOFMANN

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord chaleureusement Mr Bernard HOFMANN pour son suivi assidu de mon travail, ses conseils et ses explications détaillées, ainsi que pour tout ce qu'il a pu faire pour simplifier mon investigation sur un terrain d'étude en pleine mutation. Je remercie également Mme Dominique MANSANTI, responsable du master Villes Territoires et Solidarités pour ses encouragements et ses conseils au long de ces deux années de master.

Toute ma gratitude va aussi à Mme Marlène LOSSERAND pour sa grande patience et son application à me faire découvrir les secrets du logement social et me donner un esprit critique sur les jeux d'acteurs territoriaux dans le domaine. De même je souhaite remercier l'ensemble de l'équipe de la fédération Isère de la CNL qui m'ont encouragé sur mon travail tout au long de l'année et ont attisé et entretenu mon grand intérêt pour le sujet de ce mémoire, ainsi qu'à Mme Julie SLAMA pour ses encouragements.

Je remercie également toutes les personnes qui ont bien voulu me recevoir et répondre à mes interrogations multiples sur un sujet dont les généralités complexes dépassent les réalités précises, au sein des organismes HLM, des communes et intercommunalités. Et puis dommage pour ceux qui n'ont pas souhaité répondre.

Enfin, des remerciements en particulier à Mmes Dominique GALUP et Mélanie ROUSSET pour leur relecture attentive et leurs conseils et à Mlle Anna JULLIAN pour sa grande patience à me relire, me suivre, m'encourager et me sortir le nez de mon travail.

Note méthodologique

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre de la deuxième année du master Politiques Publiques et Changement Social dans la spécialité Villes Territoires et Solidarités, construit autour d'un stage long, pour lequel j'ai travaillé à la Métropole de Grenoble, au service Habitat, en partie sur la préparation d'un Plan Partenarial de Gestion de la Demande de logement social et d'Information des Demandeurs (PPGDID). Le sujet de ce mémoire a été ciblé avec Mr Bernard HOFMANN, directeur de ce travail de recherche, en lien avec ce que je pourrais observer au cours de mon stage et sur un sujet sur lequel peu de connaissances avaient déjà été produites. C'est pourquoi nous avons choisi les représentations des professionnels de l'offre et de la demande de logement social ainsi que des réponses qu'ils pouvaient apporter au refus d'attribution d'un logement social par le demandeur.

Mon observation participante de sept mois au service Habitat de Grenoble Alpes Métropole m'a permis d'acquérir des informations sur le logement social et sur les pratiques d'attribution locales. J'ai pu participer aussi bien à des réunions de l'instance intercommunale d'attribution, la CSI, qu'à des groupes de réflexion sur des nouveaux outils de traitement de la demande de logement social, ainsi qu'à des comités de pilotage et groupes de travail sur les outils existants. Cette expérience m'a également apporté une connaissance des parties prenantes et des jeux d'acteur du logement social sur le territoire de l'Isère. Ces connaissances sont particulièrement importantes dans la constitution d'un esprit critique sur les informations que j'ai recueillies par la suite au cours de mon enquête.

En effet nous avons choisi avec Mr HOFMANN de compléter la connaissance générale et territoriale du système de gestion de la demande de logement social, acquise au cours du stage, par une enquête auprès des professionnels de ce système permettant de traiter plus particulièrement du refus d'attribution, et également d'appréhender les représentations des professionnels des bailleurs sociaux, que je ne pouvais obtenir dans le cadre de mon stage. Nous avons donc choisi d'enquêter par entretiens auprès des parties prenantes de l'attribution d'un logement social les plus significatives, à savoir les organismes HLM et les communes. Ces entretiens, au nombre de quinze, étaient guidés par un questionnaire directif¹, afin de garantir le recueil d'informations similaires sur les représentations de chacun, permettant la comparaison. Le guide d'entretien n'était pas à l'origine conçu pour récolter des informations précises sur certains dispositifs novateurs du territoire, mais j'ai pu constater au milieu de mon enquête qu'ils étaient des composantes importantes du discours des personnes interrogées. J'ai donc pris soin par la suite de continuer à évoquer ce dispositif avec les professionnels lors des entretiens. Or dans le cadre de mon stage j'avais également pu réaliser un entretien avec la personne en charge de tels dispositifs pour l'intercommunalité du Pays Voironnais. Les informations recueillies au cours de cet entretien ont donc pu également être réutilisées.

Sur les quinze entretiens de mon enquête, douze l'ont été auprès d'une Entreprise Sociale pour l'Habitat (ESH), à capitaux privés, et d'un Office Public de l'Habitat, contrôlé par une collectivité.

¹ Cf. Annexe 1

Ces deux bailleurs sociaux seront généralement confondus sous la dénomination « organismes HLM » dans un souci d'anonymisation des entretiens. Ils seront cependant distingués par « A » et « B » afin de pouvoir introduire des différences entre ces deux organismes qui impactent le traitement de la demande et du refus.

Seulement trois entretiens formels ainsi que l'entretien « informel », dans le sens où il n'était pas guidé par le même guide d'entretien que les quinze autres, ont pu être réalisés auprès de professionnels qui représentent une commune et une intercommunalité. Le faible nombre d'entretiens auprès de professionnels communaux s'explique par une réticence certaine des communes à m'accorder un entretien avec ces professionnels. Suite à mes entretiens avec les trois personnes que j'ai pu interroger, leur responsable a exprimé le souhait impératif d'obtenir un résumé des informations recueillies au cours des entretiens afin de valider ces informations, devant les personnes interrogées. Pour respecter l'anonymat garanti des personnes que je venais d'interroger, déjà peu à l'aise avec le sujet, ma temporisation sous couvert d'acceptation par mon directeur de recherche n'a pas été acceptée par la responsable du service. Plus aucun contact ultérieur avec ce service n'a été suivi de réponse. Sans lien de cause à effet direct, les autres communes sollicitées n'ont jamais donné suite à mes demandes répétées d'entretien.

Dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité sur le sujet des attributions, lié à la loi « Alur », et à ses développements imprévus ultérieurs par le gouvernement, il semblerait que le sujet des attributions en général était particulièrement sensible pour les élus et les responsables communaux. Mon analyse des représentations communales et stratégies adoptées pourra quand même s'appuyer sur plusieurs supports. D'abord ces quatre entretiens, particulièrement riches en informations, mes observations des jeux d'acteurs communaux lors des séances intercommunales de positionnement des demandeurs, mon travail sur le PPGDID et la riche expérience de ma tutrice de stage à la Métro, qu'elle a volontiers partagé avec moi.

Sommaire

Remerciements	3
Note méthodologique	4
Sommaire	6
Introduction	8
I Le refus du demandeur, paradoxe logique du système administré	14
1.1) La place des collectivités territoriales dans l'attribution du logement social en Isère	15
a) Accueil du demandeur et enregistrement, le travail de contact	16
b) Rapprochement offre-demande, réservations du logement social en Isère	19
c) Positionnement du demandeur, la question de la proximité et de l'urgence	22
1.2) La place des bailleurs dans l'attribution et la gestion du logement social en Isère	28
a) Réservations et intérêts gestionnaires, les interactions partenariales du logement social	29
b) L'attribution d'un logement social, affichages fonctionnels et vrais enjeux organisationnels	32
c) Le professionnalisme de la proposition, stratégie de prestation de services	36
1.3) La place des demandeurs dans l'attribution d'un logement social en Isère	40
a) Le dépôt de la demande et la formulation du projet de logement	41
b) Le demandeur face à la CAL, l'attribution administrative non-maîtrisée	44
c) Le demandeur face à la proposition, prendre connaissance et réagir	48
1.4) La qualification du refus, enjeu de construction d'un objet de connaissance	53
a) Les indicateurs choisis, un biais économique	54
b) Comprendre et catégoriser le refus, la lacune des outils sociologiques pour un traitement objectif	57
c) Les institutions du logement social face au refus, confluences et divergences dans les pratiques	60
d) Les représentations du refus pour le demandeur, limites de la projection empathique	63
Conclusion intermédiaire	68
II Evolutions des référentiels, entre amendement et renversement du système administré	71
2.1) La critique du système administré, continuité et amendements	72
a) Arguments systémiques et champs du système pointés du doigt	72
b) Réalités des critiques systémiques soulevées par le refus	75
c) Les outputs correctifs, première adaptation du système administré	79
2.2) Les inputs en réaction au refus : bouleverser ou renverser le système administré	83
a) Le demandeur au cœur du système, rupture historique du logement social	83
b) Vers une compréhension du choix dans le refus, base commune de l'évolution du référentiel d'action	87
c) Les inputs stratégiques et le référentiel, transparence et automatisation ou approche commerciale ?	90
2.3) Des outils porteurs de la divergence de référentiel	94

a)	La cotation de la demande, rendre le demandeur acteur de l'offre	94
b)	La location active, rendre le demandeur acteur de la demande	97
c)	Cotation de la demande, intérêts limités et compromission avec le référentiel en vigueur	100
d)	Location active, renversement incontournable du système administré	102
2.4)	Mise en perspective d'une politique publique territoriale	105
a)	La spécificité des rapports de force du logement social en Isère	106
b)	Le refus d'attribution, un cas de politiques de mœurs inclus dans les politiques sociales	109
c)	Le traitement du refus d'attribution, une politique sectorielle en définition	112
Conclusion		116
Annexes		120
Annexe 1 : Questionnaire d'investigation		120
Annexe 2 : Les motifs de refus identifiés par l'étude de l'ADIL du Gard		121
Annexe 3 : Cerfa de demande de logement social		122
Annexe 4 : Aperçu du champ lexical de chaque entretien réalisé		127
Annexe 5 : Schéma des espaces de négociation territoriaux		129
Bibliographie		131

Introduction

« Postérieurement au dépôt de la demande, [le demandeur de logement social] a accès à des informations concernant : [...] les conséquences de son éventuel refus de l'offre de logement. »². Le traitement par les professionnels du système d'attribution du refus d'un logement social est au cœur des préoccupations de la puissance publique. Cet extrait de l'un des derniers décrets d'application en date de la loi Alur³, vise à permettre au demandeur de logement social de comprendre les conséquences potentielles de son refus, donc l'appréhension et la réaction des institutions à son comportement. L'édiction de cette norme s'inscrit donc dans l'effort de transparence du logement social porté notamment par l'article 97 de la loi Alur. Mais elle montre tout particulièrement le lien entre une dynamique normative et le phénomène de terrain qui a contribué à son émergence : le refus d'attribution par le demandeur.

Légalement, aucune norme ne prescrit de conséquences au refus d'attribution d'un logement social par le demandeur, hormis pour les attributaires au titre du DALO⁴, restreints à trois refus avant de voir réexaminé le caractère prioritaire de leur demande, ainsi que les personnes hébergées en structure, pour lesquelles un refus peut être synonyme d'expulsion de la structure⁵. Pourtant dans les représentations collectives, les conséquences de ce refus sont clairement pénalisantes pour le traitement de la demande concernée. Dans le même temps, le sentiment d'une massification des refus d'attribution par les demandeurs est porté au cœur de l'agenda des institutions du système d'attribution, et interroge la pertinence d'un traitement différencié de la demande lié à un phénomène dont la récurrence interroge certains fondements du logement social, qui s'inscrivent dans l'histoire de l'utilisation du bien « logement » comme prestation à vocation sociale.

Une perspective historique longue inscrit le logement social dans les relations entre un milieu patronal marqué par des idées proches du catholicisme social et leurs employés. Ainsi dans le système corporatiste français d'avant 1791⁶, l'hébergement ou logement de l'apprenti faisait régulièrement partie du contrat passé avec le maître. Au XIXe siècle, avec la concentration et la massification de l'emploi ouvrier, l'accès au logement est resté une composante des rapports sociaux des mondes du travail. De l'idée de phalanstère proposée par Charles FOURIER en 1822 aux corons décrits par Emile ZOLA dans *La Bête humaine* à la fin du siècle, le logement des ouvriers garde un lien communautaire ou géographique avec le travail. C'est donc l'initiative privée d'ascendant patronal qui va pousser à la constitution d'un premier parc de logements à vocation sociale et à destination des ouvriers, et restera dominante jusqu'à l'Entre-Deux Guerres.

² Article 3, décret n°2014-523 du 12 mai 2015

³ Loi du 24 mars 2014, n°2014-366, Pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi Alur

⁴ Droit Au Logement Opposable, institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007

⁵ S. 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*, p. 48

⁶ Loi Le Chapelier, du 14 juin 1791, portant abolition des corporations. La survivance du corporatisme sera prégnante tout au long de la première moitié du XIXe siècle mais de manière tout à fait non-institutionnelle

D'ailleurs, jusqu'en 1945, l'Etat est perçu comme illégitime en matière de logement social. Le défi de la construction de logement se pose pourtant dès le début du XXe siècle, face au salariat de masse et à la concentration des travailleurs, notamment autour des zones urbaines. Car l'industrialisation de la filière du bâtiment n'est pas suffisamment aboutie pour répondre à une demande de construction de masse, empêchant l'initiative privée de faire face à ce défi. Les destructions massives liées à la Première Guerre Mondiale aggravent ce déficit de logement dans le temps même où l'appareil de production du bâtiment est amputé d'une partie importante de ses travailleurs. Afin de faire face à la reconstruction, est proposé dès 1920 un programme de construction de logements avec intervention publique⁷. Mais ce programme ne sera définitivement voté qu'au terme de 8 ans de débats importants, et ne pourra qu'être incomplètement appliqué en raison de la crise économique de 1929, survenue un an après le vote définitif du programme, connu sous le nom de loi Loucheur. Et la Seconde Guerre Mondiale accentue le déficit quantitatif et qualitatif structurel du parc de logements. Le logement devient alors objet de politiques publiques, en 1945, à la demande des usagers cristallisée par le mouvement des squatters organisé par le Mouvement Populaire des Familles⁸ qui réclament la réquisition des logements laissés vacants par les événements de guerre. Pourtant l'Etat n'est toujours pas considéré comme tout à fait légitime sur la question, et oriente majoritairement son action sur un soutien à la reconstruction de l'industrie. Les logements construits restent donc majoritairement d'initiative privée, et la crise structurelle du logement persiste.

Les phénomènes démographiques massifs du babyboom, de l'arrivée sur le sol métropolitain des rapatriés issus des anciens territoires coloniaux, ainsi que des travailleurs immigrés vont cependant déclencher une montée en puissance de l'Etat sur cette question, légitimée par l'approche du logement des salariés. Le logement ouvrier est alors détaché de l'entreprise pour s'adresser à l'ensemble des travailleurs relevant d'un régime de travail contractuel, en parallèle de l'étoffement du système de Sécurité sociale. Il s'agit de répondre à la problématique des bidonvilles, concentrations massives d'habitat précaire en bordure des zones urbaines, comme à Nanterre, et peuplés de travailleurs. Sur l'emprise de ces bidonvilles seront construits les grands ensembles urbains, impulsés par l'Etat et les collectivités. L'initiative privée reste cependant une composante majeure de l'effort de construction, bien que le financement de la construction s'appuie désormais sur les fonds mobilisés à partir des réserves de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En 1977, après cette politique de gestion de la pénurie de logement par la construction d'un parc public, intervient une réforme du financement qui correspond, selon René BALLAIN⁹, au passage d'un soutien à l'investissement immobilier pour structurer les acteurs de l'offre de logement à un engagement sur un système d'aides à la personne régulatrice des inégalités d'accès pour garantir l'accès au logement. L'Etat va alors affirmer le logement comme « *facteur d'insertion des personnes dans la ville et la vie sociale* » par la loi du 6 juillet 1989, qui régule encore aujourd'hui les relations entre

⁷ Qui aboutira à la loi Loucheur du 13 juillet 1928 établissant un programme de constructions d'habitations à bon marché

⁸ Mouvement d'action catholique

⁹ BENGUIGUI F. (dir), BALLAIN R., GREMION C., JOBERT B., *La politique du logement à l'épreuve de la précarité*, p.51

locataires et propriétaires, et va fonder le droit au logement¹⁰. La réponse au besoin matérialiste, donc primaire, de logement subit une mutation en dépassant le cadre du système d'assurance sociale en amplifiant sa dimension de prestation sociale. Aujourd'hui le système de gestion d'une pénurie de logements reste la norme du raisonnement des professionnels, et l'action publique vise à l'heure actuelle le développement et la diversification de l'offre de logement, par un conventionnement des logements privés ou l'incitation à la création de parc social sur l'ensemble des communes. La facilitation de l'accès au logement pour les personnes les plus en difficulté a été complétée par d'autres dispositifs de solvabilisation du ménage, comme le FSL¹¹, l'accompagnement vers et dans le logement, les sous-locations organisées par des associations, ou encore la priorisation de certaines demandes de logement social avec la constitution du DALO en filière d'accès prioritaire.

Si la cible et l'initiative du logement social ont été longtemps liées au travail, les dernières décennies ont orienté l'intervention de l'Etat vers un effort de garantie d'un logement à tous. La perspective dominante le référentiel d'action du logement social demeure néanmoins celle d'une intervention *top-down*, fortement liée aux racines historiques de l'assurance sociale, complétée plus récemment par une logique d'assistance. Or si assistance et assurance reposent sur des prestations, le plus souvent financières ou immatérielles, interchangeables, le logement est un bien de consommation par sa fonction d'usage, mais dont les fonctions patrimoniale et symbolique caractérisent un bien transmissible et identitaire. De même, un cadre de prestation sociale ne peut intégrer cette dimension affective du logement qui en fait le point d'ancrage de l'unité familiale. Et le logement comprend par définition deux composantes : ses caractéristiques physiques qui en font un cadre potentiel d'habitation ; et l'ensemble des fonctions d'habitat qu'il supporte. Ces deux composantes correspondent au logement en puissance et au logement en actes, c'est-à-dire les interactions entre le ménage et le support logement. Si le logement en puissance peut correspondre à la logique de prestation qui fonde le logement social, le logement en actes, lui, ne peut plus s'y intégrer dans un monde aux valeurs post-modernes. Car les membres d'un ménage réfléchissent à leur futur cadre de vie et non plus à leur mise à l'abri, malgré la pénurie ressentie du bien « logement ». Le raisonnement des ménages à partir d'un logement en actes, permis par les valeurs post-modernes de notre société, compromet donc l'utilisation du bien « logement » comme objet de prestation sociale, ce qui se traduit par une massification du phénomène de refus d'attribution d'un logement social par le demandeur.

L'approche historique nous a montré que le logement social correspond à une réalité plus que segmentée. Nous retiendrons donc pour ce mémoire trois critères pour caractériser le logement social : organique, financier et vocationnel. Sur le plan organique, « *le logement social est une habitation à loyer modéré destinée aux personnes à ressources modestes* »¹². D'un point de vue financier la construction d'un logement social est réalisée avec cette aide de l'Etat, ainsi que la participation de partenaires territoriaux, cette dernière leur donnant un droit sur l'attribution d'une part de logements

¹⁰ *Id.* p. 15

¹¹ Fond Social pour le Logement, géré par les Conseils Départementaux, apporte un soutien via une caution ou une subvention au loyer pour les personnes qui en ont fait la demande et qui correspondent aux critères locaux d'attribution.

¹² Code de la Construction et de l'Habitation, article 441-1

identifiée appelée contingent de réservation. Enfin, le logement social est caractérisé par sa destination exclusive à un ménage dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond défini par voie légale ou réglementaire, selon la typologie du logement¹³, laquelle est elle-même fonction de la proportion de l'aide de l'Etat dans la construction. Bien que les logements du parc privé à faible coût de location soient considérés comme parc social « de fait », le refus d'attribution par le demandeur ne concerne que le parc social « institué », géré par les organismes HLM, et à leur fonctionnement administré. Notre étude portera donc exclusivement sur cette partie « instituée » du parc social. Ce dernier point souligne deux caractéristiques du logement social : le logement social institué, est co-géré par les bailleurs sociaux d'un côté et les réservataires de l'autre, c'est-à-dire les titulaires d'un contingent de réservation, notamment les collectivités et les organismes collecteurs d'Action Logement.

L'attribution d'un logement social doit respecter des normes légales s'appliquant au ménage attributaire et fonctionne en système. Un système est une structure d'interactions entre des composantes déterminées, régulées de manière autonome, qui constitue une unité dans ses relations avec l'extérieur. Les relations entre les institutions qui interagissent dans l'attribution d'un logement social font système. Ces relations s'appuient, en particulier en Isère, sur des espaces de négociation inventés¹⁴. Comme tout système, le flux d'interactions est perçu comme satisfaisant par les parties prenantes, et les événements du flux qui contreviennent aux intérêts ou objectifs de l'une ou l'autre des parties deviennent l'objet de perfectibilité du système. Le refus de l'attribution est donc un input perturbateur qui va générer des réactions du système, les outputs, et des impulsions des parties prenantes, inputs correctifs.

Le demandeur de logement social doit être de nationalité française ou justifier d'un titre de séjour¹⁵, ses ressources ne dépassent pas un plafond calculé selon la composition de son ménage, la zone géographique de l'attribution et la typologie du logement social qui lui sera attribué¹⁶. Il devient demandeur en obtenant un Numéro Unique de Demande (NUD), attribué suite à l'enregistrement de sa demande dans le Système National d'Enregistrement (SNE) par un guichet enregistreur agréé¹⁷. A partir de cette démarche, sont effectuées différentes propositions de logements du parc social. Si l'on admet que le demandeur est, par nature, en situation de recours à la politique publique du logement social, alors la norme voudrait que ce recours entraîne nécessairement acceptation de la proposition de logement. Aussi, lorsqu'il refuse le logement proposé le demandeur est en transgression, entendue comme « *conséquence de l'application, par les autres, de normes et de sanctions à un "transgresseur".* » et non comme « *qualité de l'acte commis par une personne* »¹⁸. C'est là le paradoxe qui interpelle les professionnels du logement social : comment une personne qui a fait état de son besoin d'un logement social, et le plus souvent a fait valoir les aspects de sa situation définis comme

¹³ PLA-I (logement très social), PLUS (logement social), ou PLS (logement destinés à permettre la mixité sociale)

¹⁴ Groupe de travail sur la lutte contre les discriminations d'Absise, association départementale des bailleurs sociaux, instances intercommunales type Commission Sociale Intercommunale ou Commission Locale de l'Habitat, ...

¹⁵ Code de la Construction et de l'Habitation, articles L441 à L441-2-6

¹⁶ Code de la Construction et de l'Habitation, article R441-1, les zones géographiques identifiées étant au nombre de trois : Paris et communes limitrophes, autres communes d'Île de France, autres régions

¹⁷ Formulaire Cerfa n° 14069*02

¹⁸ BECKER H S, *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, Métailié, 1985, 248p. Page 33

« prioritaires » par la loi, peut-il ne pas recourir à la proposition qu'on lui fait ? Comme le note le mémoire rédigé en 2011 par S.GAUME¹⁹, cette interrogation prend de l'ampleur en Isère à partir de 2009. Le phénomène de refus a toujours existé, mais il semble que sa massification ainsi que l'émergence d'une vacance frictionnelle systémique aient initié une prise de conscience de la problématique du refus. Une évolution dans les représentations du logement social semble également à l'œuvre puisque parmi les professionnels interrogés dotés d'une expérience longue du logement social, il y aurait un bouleversement dans les représentations des demandeurs sur l'attribution. Cette évolution peut éventuellement être réciproque, les représentations et pratiques des professionnels à l'égard du refus du demandeur semblant également avoir fortement évolué consécutivement à ce phénomène.

« *Les situations de conflit ou de tensions nécessitent une interprétation pour devenir politisées. Cette interprétation n'est pas elle-même tout entière déterminée par la situation même.* ».²⁰ Cette approche du refus par les représentations des professionnels du système d'attribution permet d'appréhender le phénomène de refus comme une tension à la fois organisationnelle et définitionnelle. Organisationnelle car elle entrave les pratiques établies de ces professionnels et fait émerger le besoin de nouvelles règles de conduite dans le champ des politiques publiques du logement social. Définitionnelle car le refus de la jouissance d'un bien social remet en question les représentations concernant la vocation de ce bien comme prestation sociale. Le refus d'attribution par le demandeur exacerbe donc une tension propre au logement social touchant à sa vocation, entre prestation liée au travail et politique publique d'assistance. Comme l'énonce Bruno JOBERT, c'est l'interprétation de la tension qui la politise en lui conférant un sens. Et cette interprétation n'est dégagée ni de l'état contemporain du système du logement social, ni des rapports de force entre les différentes institutions.

La pérennisation du caractère massif du refus, ainsi que son intégration dans les politiques publiques nationales et les politiques partenariales locales du logement social, questionnent sur la permanence ou la mutation des représentations des professionnels concernant le phénomène de refus. Il s'agit ici de vérifier la réalité de cette évolution dans les mentalités des professionnels de l'offre et de la demande de logement social, et si cette évolution s'est appuyée sur des outils nouveaux mobilisés au service des nouvelles réponses à ce refus. Nous pourrions également tenter de discerner si des différences fonctionnelles entre les professionnels, telles que leur métier, leur niveau hiérarchique ou leur organisme de rattachement influent sur ces représentations. Il s'agit enfin de déterminer si cette évolution du « référentiel de représentations » a entraîné la constitution d'un nouveau « référentiel d'action » du système d'attribution.

Cette étude porte sur le territoire du département de l'Isère, et ses acteurs car nous disposons d'une étude sur un sujet relativement proche, établie en 2011. Le sujet de ce mémoire était « *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* »²¹. Cet état des lieux nous permettra de

¹⁹ GAUME S., *op. cit.*

²⁰ JOBERT B., « L'Etat en action, l'apport des politiques publiques », p. 675

²¹ S. GAUME, *op.cit.*

constater les évolutions que nous supposons, grâce à une investigation sur la même thématique auprès des mêmes acteurs. Le cadre institutionnel et territorial est resté globalement stable entre 2010 et 2015, seule la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi Alur, venant apporter des modifications au système du logement social. Ces modifications, neuf mois avant le début de l'enquête sur laquelle nous allons nous appuyer, s'inscrivent donc dans une temporalité trop courte pour impacter profondément les mentalités et représentations concernées.

Au cours de notre réflexion, nous aborderons en premier lieu un état des lieux analytique du système administré d'attribution du logement social sur le territoire. Cet état des lieux sera construit autour d'un examen de la place et du rôle des trois grandes parties prenantes dans l'attribution, en commençant par les réservataires, ici les communes, puis les bailleurs sociaux afin d'avoir une appréhension du traitement de la demande par les professionnels de ces deux institutions du logement social. Puis nous en viendrons à la place du protagoniste essentiel du refus, le demandeur, qui n'est appréhendé dans notre étude que dans son rôle de déclencheur du phénomène. Sa place dans la demande est surtout l'occasion de montrer les représentations que les professionnels en donnent à voir. Cela nous permettra alors d'aborder la question du refus sous le prisme de sa construction en tant qu'objet de connaissance par les professionnels des institutions du logement social.

Nous pourrons ensuite en venir à l'examen de l'évolution de la question du refus dans les représentations et les pratiques des professionnels. Dans cette perspective, les relations de ces représentations et pratiques avec le système administré feront l'objet de notre première attention, constituant le référentiel originel du traitement de la demande et ses amendements. Ce dernier nous amènera à identifier les différents éléments qui viennent interagir avec lui, en réaction au phénomène de refus, afin de pouvoir clarifier leur vision du logement social et de l'attribution. De là nous pourrons établir une vision des outils mobilisés et/ou mobilisables par les professionnels en lien avec ces composantes d'un nouveau référentiel afin de répondre au refus. Ce qui devrait enfin nous permettre d'adopter un point de vue davantage critique et théorique sur le refus en tant qu'objet de politique publique.

Cela nous amènera à déterminer comment le refus d'attribution par le demandeur s'inscrit dans un cadre de pratiques et de représentations des professionnels de l'offre et la demande de logement social et comment il s'articule avec le système d'attribution. Grâce aux données dont nous disposons pour 2011, nous pourrons également analyser la dynamique de ces pratiques et représentations de ces mêmes professionnels sur le refus, et apporter une réponse concernant l'évolution des représentations des professionnels. Ce qui nous permettra d'apporter un éclairage sur des considérations théoriques à partir de notre cas pratique.

I Le refus du demandeur, paradoxe logique du système administré

L'attribution d'un logement social fonctionne comme un système bureaucratique, au sens de Max WEBER²². Il est co-géré par les institutions du logement social que sont les bailleurs sociaux et les réservataires notamment, avec en son cœur la Commission d'Attribution Locative (CAL), perçue comme autorité souveraine de l'attribution. Le système est conçu et pensé comme un processus de débat et de validation collégiale d'une « *solution adaptée* » à la demande de logement de la personne. C'est un fonctionnement où « *une partie des acteurs et professionnels sont dans le jugement, veulent faire le bonheur des gens* »²³. La relation aux demandeurs des institutions gestionnaires du logement social, les organismes HLM et les réservataires, fait ainsi l'objet d'un cadre de réglementations, dans lequel les demandeurs n'ont pas une place formelle de sujets du processus d'attribution. Mais hier usagers silencieux d'un service d'attribution de logement, les demandeurs constituent aujourd'hui par la masse de leurs refus, une partie prenante d'un système dont ils constituaient une variable de répartition du flux : le refus d'attribution est une marge de liberté prise par les demandeurs.

C'est pourquoi la masse de ces refus apparaît comme une réclamation d'un droit du demandeur à être partie prenante du système, puisqu'elle fait ressortir par contraste la non-automaticité de l'acceptation de l'attribution. Les demandeurs ne peuvent pour autant être traités comme un groupe homogène, organisé et poursuivant des buts partagés. Néanmoins par leur comportement commun dans le système, ils constituent dans les représentations une masse que les professionnels du système d'attribution ne peuvent que prendre en compte.

Afin de re-contextualiser rapidement le cadre du système d'attribution du logement social en Isère, il faut rappeler que depuis 2008 la demande de logement social fait l'objet d'un dossier unique, déposé auprès du guichet enregistreur choisi par le ménage. Les communes sont les principaux guichets enregistreurs sur le territoire, mais les organismes HLM et les organismes d'Action Logement ainsi que de rares intercommunalités comme Grenoble Alpes Métropole enregistrent une part marginale de la demande. Le logiciel départemental d'enregistrement, Etoile, est interfacé avec le Système National d'Enregistrement (SNE), et délivre un Numéro Unique Départemental (NUD) au demandeur. Ce logiciel constitue une base de données des informations de chaque demande, partagée par les institutions du logement social du département. Il permet de consulter également des compléments d'informations rajoutés par les professionnels qui ne figurent pas dans le Cerfa, et en particulier un historique de la demande : rendez-vous avec le demandeur, actualisations de la demande, propositions, refus de la CAL, refus du demandeur, ... Cet outil de partage impacte les possibilités de traitement du refus du demandeur par les professionnels, puisqu'il permet de conserver cette trace. Or au début de notre enquête, l'abandon de cet outil au profit d'un rattachement direct au SNE, qui ne permet pas, en l'état, la traçabilité du refus, a été acté et programmé pour octobre 2015 par les bailleurs sociaux, et approuvé par les collectivités.

²² Dans *Les catégories de la sociologie*, ouvrage publié en allemand en 1921

²³ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

L'objet de notre première attention sera donc de dresser un état des lieux analytique de la position et du rôle de chacune des parties prenantes dans le système d'attribution et envers le refus. Ces parties prenantes étant donc au nombre de trois, nous suivrons ce que l'on peut considérer comme un parcours, du dépôt de la demande à la prise de décision du refus. Et bien que les interactions entre chaque partie soient en réalité moins linéaires, nous nous attarderons successivement sur les réservataires, ici les communes, les organismes HLM et les demandeurs. Ce qui nous amènera à finalement envisager le refus en tant que nœud d'interactions entre ces parties prenantes.

1.1) La place des collectivités territoriales dans l'attribution du logement social en Isère

« L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. »²⁴. Dans la distribution des compétences entre les pouvoirs publics nationaux et territoriaux, c'est aux collectivités locales qu'échoit la responsabilité des attributions. Concernant le logement des personnes « de ressources modestes » et « défavorisées », les services préfectoraux, représentant l'Etat, sont chargés spécifiquement des attributions liées au DALO, et disposent d'une part de réservation dédiée de logements sociaux. Le Conseil Départemental quant à lui, a une responsabilité dans l'accès au logement des publics en précarité, au titre par exemple du FSL, mais n'est pas réservataire direct de logements sociaux. La responsabilité des attributions en Isère revient donc en majeure partie aux communes en tant que réservataires d'en moyenne 20%²⁵ des logements sociaux et autorité investie d'une puissance publique, responsable devant ses électeurs. D'autant que les communes sont en Isère les guichets de référence pour l'accueil du demandeur et l'enregistrement la demande, sauf dans le Nord-Isère et sur certaines petites communes qui transfèrent la demande au bailleur social²⁵. Quant aux collecteurs d'Action Logement, héritiers du parc social d'initiative privé et gestionnaires des fonds ponctionnés sur les entreprises à destination du logement social, ils auront une responsabilité spécifique dans les attributions vis-à-vis des salariés des entreprises collectées.

C'est donc en tant que réservataire à vocation universaliste, seul réservataire responsable de ses pratiques en proximité devant ses électeurs, mais aussi premier échelon du contact avec les demandeurs, que nous allons nous intéresser ici aux communes. Les publics des autres réservataires étant ciblés, en Isère seules les communes ont potentiellement à gérer l'intégralité du spectre des demandeurs. Ce qui les amène à établir des stratégies micro-locales d'attribution, et à adopter une position spécifique vis-à-vis des demandeurs. Elles se situent donc à la confluence des politiques locales de l'habitat et des intérêts locaux de peuplement et d'urbanisme, impactés tous deux par des

²⁴ Article L441 du Code de la Construction et de l'Habitation

²⁵ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

normes nationales²⁶. Ces normes conduisent les communes à « *intégrer les objectifs de la politique du logement (en plus de celle de l'urbanisme) et, au nom de la solidarité nationale, respecter le principe de la mixité sociale par la diversification de l'habitat.* »²⁷. Ce sont des intérêts complexes, qui s'imposent aux pratiques et représentations des professionnels communaux chargés de l'attribution.

Ce sont donc ces professionnels communaux qui travaillent en proximité géographique avec les demandeurs, lesquels résident le plus souvent sur le territoire communal, même si leur demande peut concerner d'autres territoires grâce au partage permis par Etoil. Ils ont pour mission de mettre en relation la demande avec l'offre de logement social, dite de « *rapprochement offre-demande* », ce qui les met en interaction directe ou indirecte avec le demandeur. Nous allons donc ici analyser leur cadre de représentations et de pratiques dans l'exercice de leur mission, afin de mieux comprendre ses implications pour ces professionnels. Le contact avec le demandeur, qui constitue le plus souvent la phase d'entrée de la demande dans le système d'attribution, sera notre premier point d'appui dans cette analyse. Nous pourrions ensuite nous intéresser à ce que représente le rapprochement offre-demande pour ces professionnels, avant de pouvoir nous plonger dans les intérêts communaux qui sous-tendent dans leurs représentations et pratiques.

a) Accueil du demandeur et enregistrement, le travail de contact

Un rapide état des lieux de l'accueil des demandeurs sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole, réalisé durant l'observation participante, établit que les professionnels communaux s'efforcent de recevoir le demandeur au dépôt d'une première demande de logement social. Dans une moindre mesure ils les reçoivent lors du renouvellement annuel, voire dès que le demandeur le souhaite. Pourtant cette rencontre n'est pas indispensable, et hors de l'Isère l'enregistrement de la demande peut même se faire sur internet. Car pour déposer une demande de logement social, il suffit d'enregistrer le Cerfa après en avoir complété les champs, afin de recevoir son NUD. Or renseigner ce formulaire ne demande *a priori* aucune compétence ou connaissance spécifique au demandeur.

Cependant cette étape est primordiale pour la « *qualification de la demande* », c'est-à-dire la constitution d'un dossier de demande dont les informations seront suffisamment exhaustives et proches de la situation et des besoins réels du ménage demandeur pour réaliser un rapprochement offre-demande pertinent. C'est pourquoi il est important pour les professionnels communaux d'enregistrer la demande en relation avec le demandeur, plutôt que de le réaliser uniquement à partir du formulaire, qui permet seulement la transmission d'une information limitée. L'enregistrement de la demande représente 50% du temps de travail de chacun des quatre professionnels du service communal interrogé. Et ils soulignent que ce temps de contact est primordial, puisqu'une première

²⁶ Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui impose la construction pour certaines communes d'au moins 20% de logements sociaux sur leur territoire, renforcée par la loi pour la Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (loi Molle) du 25 mars 2009.

²⁷ Selon MADORE F, in *Ségrégation sociale et Habitat*

orientation des futurs demandeurs est opérée, leur permettant d'enregistrer leur demande avec le professionnel dont la spécialité en tant que travailleur social²⁸ correspond à leur situation.

Cette rencontre fait l'objet d'un échange entre le professionnel et le ménage autour de sa demande de logement social et du système d'attribution. Pour le demandeur il s'agit de préciser sa demande, de la qualifier avec l'aide du professionnel afin d'optimiser la prise en compte de ses besoins lors du positionnement sur un logement, ainsi que de sa légitimité à avoir accès à un logement social dans des délais raisonnables. Pour les professionnels l'objectif est triple. D'abord prendre connaissance de la situation du demandeur par un accueil personnalisé, cette connaissance étroite représentant un des éléments qui justifie selon eux leur part d'autonomie dans l'attribution. Ensuite, pouvoir transmettre au demandeur un certain nombre d'informations sur le logement social, son fonctionnement global. Enfin, vérifier l'éligibilité du demandeur à des filières d'attribution spécifiques telles que le DALO ou le logement salarié géré par Action Logement. Cet entretien permet donc autant d'amasser des informations que d'en transmettre au demandeur.

Le professionnel peut également en profiter pour interagir avec le demandeur, à partir du postulat que celui-ci a mûri un projet résidentiel impactant ses choix ultérieurs. La qualification de la demande est perçue par les professionnels comme la formalisation de ce projet, ils se positionnent face à un acteur qu'ils supposent rationnel au sens économique du terme. Pour reprendre Y. GRAFMEYER²⁹, les professionnels communaux adoptent « *une approche à la fois contextualisée, individualisée et compréhensive* », qui serait la voie privilégiée pour « *constituer le choix résidentiel en objet d'étude empirique.* ». Ils supposent que le demandeur souhaite accéder à un bien dont il connaît les caractéristiques, dont il a estimé le coût et qu'il est prêt à consentir ce prix pour y accéder etc... C'est pourquoi ils évoquent leur travail d'information du demandeur sur « *ce que vont impliquer ses choix stratégiquement dans sa demande* »³⁰. C'est une représentation de la demande qui ne tient pas compte des dimensions symboliques, patrimoniales et identitaires du bien « logement ».

La troisième fonction de l'entretien est de faire un travail de collecte des pièces justificatives. Car le Cerfa constitue une base déclarative, mais l'attribution repose souvent sur la production de pièces à même de prouver ces affirmations. La question des pièces justificatives fait l'objet de débats au niveau national en raison du caractère intrusif et abusif d'un certain nombre de pièces réclamées aux demandeurs. En Isère, les pratiques concernant les pièces en question sont fragmentées. L'état des lieux dont il a été question plus haut a permis de montrer sur le territoire de la Métropole, que les communes réclament plus ou moins de pièces justificatives, selon leurs relations avec les organismes HLM présents sur leur territoire, ou bien ne demandent aucune pièce justificative, laissant cette tâche au bailleur social. Et si certaines communes partagent ces pièces avec leurs partenaires susceptibles

²⁸ Les trois professionnels interrogés ont suivi une formation de travailleur social, leurs spécialités par public sont les personnes âgées/handicapées ; les accédants (sans domiciles, en expulsion sans solution de relogement ou primo-accédants au logement social) ; les demandes de mutation (et toute demande liée à un problème de loyer ou de voisinage)

²⁹ AUTHIER J-Y. (dir.), BONVALET C. (dir.), LEVY J-P. (dir.), CORNUEL D., GRAFMEYER Y., BOTTAI M., SALVATI N., *Elire domicile, la construction sociale des choix résidentiels*, p. 52

³⁰ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

de s'emparer de la demande, en les mettant à disposition sous format numérique sur Etoile, d'autres constituent des dossiers papiers qu'elles seules ont à disposition. L'intérêt de ces pièces justificatives pour les professionnels communaux³¹ est de lever par avance les obstacles potentiels à l'attribution que la qualification de la demande a permis d'anticiper.

Afin de bien appréhender le matériau qui servira de matrice à la quasi-totalité des phases ultérieures de traitement de la demande, nous pouvons examiner ici la composition d'un Cerfa de demande³². Tout d'abord ce formulaire comporte trois champs destinés à décliner l'état civil du demandeur et fournir une adresse de contact, qui servira notamment à adresser au demandeur la ou les proposition(s) de logement. Ensuite, deux champs permettent de caractériser la composition du ménage concerné par la demande, tant co-titulaire partageant la responsabilité du logement et des charges liées, que personnes à charge. Ces champs permettent de disposer des informations pour calibrer la typologie des logements pouvant être proposés au ménage, mais aussi d'avoir un aperçu qualitatif, mais imprécis, de la situation du foyer et de ses perspectives (liens entre les membres du ménage, naissance attendue, enfants non-domiciliés avec garde alternée ou droit de visite).

Les trois champs suivants concernent respectivement la source des revenus du ménage, puis le revenu fiscal de référence à n-1 et n-2 qui permettra de calculer l'éligibilité du demandeur au logement social en fonction des plafonds de ressources, et enfin un descriptif détaillé des sources de revenu de l'ensemble des membres du ménage, qui permettra de calculer le taux d'effort dans le logement. Le champ suivant permet quant à lui de qualifier le logement actuel du demandeur, et il est suivi d'un champ permettant au demandeur de faire valoir les motifs de sa demande. L'observation en Commission Sociale Intercommunale (CSI) de Grenoble Alpes Métropole, instance chargée du positionnement partenarial intercommunal des demandeurs pour les logements très sociaux (type PLAI-I), montre que cette dernière information est cruciale. Non pas dans le choix du logement qui leur sera proposé mais dans la concurrence entre demandeurs dans un système en pénurie de logement, concurrence arbitrée en Isère par le professionnel communal ou l' élu en charge du logement ainsi que par des instances intercommunale comme la CSI. Enfin, le tronc commun du Cerfa comporte un champ déterminant pour les propositions de logement qui seront faites, mais aussi pour l'appréciation du caractère réaliste de la demande selon les professionnels rencontrés : la caractérisation du « *logement que vous recherchez* ». Ce champ comporte des informations sur la typologie du logement souhaité, la localisation, certaines caractéristiques du logement que le demandeur peut ne pas accepter. Et le formulaire comprend un complément destiné à caractériser les besoins spécifiques en logement social des personnes handicapées.

D'après ces premières observations sur le contenu de la demande de logement social et les différentes pratiques d'enregistrement, nous pouvons d'ores et déjà soutenir que c'est l'enregistrement de la demande dans un face à face avec le demandeur influe sur le traitement réservé à la demande et sur la potentialité du refus. C'est en tout cas ce qui ressort des entretiens avec

³¹ Entretien réalisé avec le professionnel communal 3, en date du 19 mai 2015

³² Pour la trame du Cerfa, voir en annexe 3

l'ensemble des professionnels interrogés, puisque dans 14 des 15 entretiens le professionnel évoque l'importance de ce contact direct avec le demandeur. Seul un entretien, avec le directeur de la gestion locative d'un organisme HLM, évoque ce contact davantage comme une charge de travail lourde que les communes ont souhaité récupérer des bailleurs, ce qui est une spécificité iséroise. Il est d'ailleurs intéressant de noter que justement, en 2011 S. GAUME³³ notait que les professionnels du logement social critiquaient la complexité du dossier de demande comme source de travail supplémentaire « *nous devons reprendre l'intégralité du dossier avec eux afin de pouvoir l'enregistrer* ». Alors qu'en 2015, ils mettent davantage en avant l'intérêt pour eux de ce travail : « *Nous on préfère, on a une meilleure connaissance du dossier à partir du moment où on reçoit le demandeur, ...* »³⁴.

Dans les représentations et les discours, le formulaire de demande est un support incomplet ne permettant pas de collecter suffisamment d'informations qualitatives sur les souhaits des demandeurs pour opérer un rapprochement offre-demande pertinent. Le contact entre le professionnel et le demandeur au moment de l'enregistrement de la demande de logement social représente alors la formulation d'un projet de logement que les professionnels anticipent chez leurs interlocuteurs. Mais le contact avec eux implique qu'ils prennent conscience que ce projet n'est pas aussi rationnel ou abouti que l'on aurait pu le penser chez le demandeur. Ce travail d'accueil du demandeur et d'enregistrement de la demande devient donc un biais nécessaire pour aboutir à une bonne mise en relation entre offre et demande. Ce qui suppose que les professionnels des institutions du logement social ont conscience que les demandeurs ont une demande de logement social dont les caractéristiques non-formulées dépassent le cadre des champs du Cerfa de demande. Et le Cerfa déposé sans entretien avec un professionnel devient par conséquent un obstacle ne permettant pas aux demandeurs de formuler un projet d'habitat, tandis que les professionnels disposent d'un matériel qu'ils ne peuvent mettre en relation qu'avec un support « logement » parmi d'autres, et non un habitat.

On peut en conclure que les modalités d'enregistrement de la demande ont des conséquences sur son traitement et sur le refus ultérieur du demandeur. Enregistrement par dépôt de Cerfa ou rendez-vous, partage ou non des pièces justificatives entre professionnels, compétences du professionnel à interagir avec le demandeur pour qualifier sa demande et l'informer sont autant de déterminants qui vont favoriser ou écarter les conditions d'un refus d'attribution.

b) Rapprochement offre-demande, réservations du logement social en Isère

Les institutions du logement social que nous avons dénommé « réservataires » sont titulaires d'un droit de réservation sur une partie du parc de logements sociaux, dont ils ont contribué à financer la construction. Ce qui signifie qu'ils disposent du droit de positionner les demandeurs qu'ils souhaitent sur un logement social libéré, pourvu que ces demandeurs disposent d'une demande active de logement social, donc d'un NUD, et que la CAL valide leur éligibilité au logement social concerné par

³³ *Op. cit.* p. 14-15

³⁴ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

l'attribution. Les communes définissent donc, en tant que réservataires, à qui elles souhaitent proposer en priorité un logement social, à condition que leurs critères de priorisation ne soient pas discriminants aux yeux de la loi. Ce qui leur permet de poursuivre des politiques de mixité sociale ou de prioriser des publics qu'elles ont identifiés comme prioritaires à l'échelle micro-locale.

La phase de rapprochement de l'offre avec la demande du système d'attribution correspond pour la commune au positionnement d'un ou plusieurs demandeurs sur l'offre remise à disposition par le bailleur. Ce travail débute à la réception du préavis de départ du locataire en place, que le bailleur social est tenu de transmettre au réservataire, ou à l'avis de livraison du logement pour le parc neuf. Sur d'autres territoires, la littérature consacrée relève que par le passé les organismes HLM avaient de moins en moins remis les logements à disposition des réservataires. Ce ne semble pas être le cas en Isère, qui se prévaut d'une longue tradition partenariale. La notification de l'offre aux communes est assortie des caractéristiques générales du logement, et selon la convention de réservation en vigueur, le réservataire dispose de plus ou moins de temps pour positionner ses candidats. D'après les entretiens réalisés, ce temps oscillerait entre trois semaines et deux mois.

Le système d'attribution est déjà déséquilibré à ce stade par une asymétrie informationnelle réciproque des professionnels. Les professionnels communaux ont une connaissance qualitative d'une partie conséquente de la demande grâce à leurs pratiques d'accueil du demandeur et d'enregistrement de la demande, tandis qu'ils ne disposent que d'une connaissance partielle de l'offre, puisqu'ils sont dépendants de l'information transmise par le bailleur sur le logement. Le plus souvent ces derniers fournissent l'adresse, l'étage, la typologie du logement, le loyer, les charges locatives, la présence ou non d'un ascenseur et l'adaptation ou non du logement pour une personne handicapée. La connaissance des professionnels communaux sur l'environnement du logement dépend alors de leur connaissance de proximité du parc de la commune. Dans le cas d'un professionnel communal qui fait un rapprochement offre-demande sur sa commune, cette connaissance peut déjà être limitée. Mais avec le partage du positionnement sur des commissions intercommunales, le professionnel peut n'avoir aucune idée de l'environnement et du contexte sur lequel il positionne. Et dans tous les cas, le professionnel communal a peu de visibilité sur l'état du logement, sa disposition, la vie de la montée, ... puisqu'il n'a pas en main la gestion du logement, contrairement au professionnel bailleur.

L'inadéquation du rapprochement entre offre et demande qui pourra aboutir au refus du demandeur peut être liée à cette asymétrie. Ce qui expliquerait que 60% des professionnels interrogés trouvent que les refus justifiés par cette inadéquation sont particulièrement légitimes. D'ailleurs les professionnels au contact avec la demande ou les demandeurs mentionnent systématiquement ce motif, tandis qu'il est moins présent dans les motifs légitimes retenus par les autres professionnels, qui pourtant par ailleurs sont davantage ouverts au motif de refus dans leur propos. On peut en déduire que l'erreur professionnelle, imputable à la répartition des tâches au sein du système d'attribution, est davantage pointée du doigt par les professionnels susceptibles de commettre ou d'être confrontés à une telle erreur dans leur quotidien. En revanche ces personnes prennent plus à cœur d'autres motifs de refus, qu'ils n'arrivent pas à comprendre et qu'ils doivent traiter.

Le rapprochement entre l'offre et la demande est un enjeu pour les professionnels communaux, qui sont par conséquent en attente d'outils qui leur permettront d'alléger et optimiser ce travail. Opérer un rapprochement offre-demande pertinent leur permet de satisfaire durablement une demande, et donc de s'en décharger et ne pas se voir retirer la main sur le logement par le bailleur social, qui lui a une sensibilité particulière à la vacance du logement : « *Ils ont des impératifs gestionnaires, ils peuvent nous dire le logement on le reprend, on s'adapte aussi à ces positions-là* »³⁵. Dans ce cadre, le partage intercommunal du positionnement permis par Etoil est un atout pour ces professionnels. Il leur permet d'être assurés de disposer d'un nombre suffisant de demandeurs rapprochés de l'offre, grâce au positionnement par les autres communes ou à la liste d'attente de l'instance intercommunale de type CSI-CLH. Mais il implique également une incapacité acceptée de proposer plus d'un demandeur sur les logements concernés, même si ils sont assurés que leur demandeur sera retenu pour la priorisation. L'atout qu'est leur relative connaissance de proximité du logement est alors dilué dans la gestion intercommunale. Par contre ce fonctionnement assure en théorie que chaque rapprochement offre-demande réalisé a été fait à partir d'une connaissance de la demande qui allège l'incertitude sur l'acceptation ou non du logement par le demandeur. Il assure également que les priorisations retenues par l'instance collégiale se font de manière objective, ce qui dégage le rapprochement offre-demande de certains soupçons de subjectivité liés à la proximité entre le demandeur et le professionnel. Car « *un service logement [...] dimensionné pour gérer la demande, [...] aura un traitement plus objectif de la demande alors que dans une petite commune c'est l' élu qui va s'en occuper, va recevoir son demandeur le samedi matin pendant sa permanence.* ». En revanche, un inconvénient notable de ces instances soulevé par les professionnels bailleurs est leur imposition de délais de réunion qui se rajoutent aux autres délais existants et entravent la réactivité à la relocation du logement.

Hormis ses modalités techniques systémiques, le rapprochement offre-demande est également soumis à des enjeux liés aux dynamiques sociales et urbaines du territoire. En effet le rapprochement offre-demande se fait en fonction de trois paramètres : les caractéristiques du logement, les caractéristiques de la demande, et la faculté du professionnel à rapprocher les deux. Or la faculté du professionnel sera pondérée par les intérêts communaux, qui peuvent correspondre à des stratégies territoriales. Car le contexte territorial est plus ou moins attractif pour le demandeur, et une concentration trop élevée de demandeurs par rapport à l'offre disponible sur un territoire pourra entraîner une saturation du système d'attribution sur le territoire. Or les demandeurs de logements sociaux vont avoir tendance à cibler leur demande sur des territoires attractifs, « *Ils veulent tous le centre-ville à Echirolles et en gros y a vingt-deux logements sociaux dans le quartier.* »³⁶. Car ces espaces résidentiels représentent l'apanage des catégories aisées qui « *profitent, dans leur environnement résidentiel, de la plus forte densité en équipements, mais aussi de la présence des établissements scolaires ou de santé les plus prestigieux, tout en ayant une grande maîtrise de*

³⁵ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

³⁶ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 30 mars 2015

l'espace [...] par la diversité des réseaux de transport dont elles bénéficient »³⁷. Et en retour, la trop grande attractivité du foncier justifiera que ces territoires soient caractérisés par une densité moindre de logements sociaux. Les professionnels communaux ne pouvant satisfaire par conséquent ce premier souhait résidentiel, opèreront un rapprochement offre-demande sur des territoires moins prisés par le demandeur, car ils le positionnent « dans une situation de handicap prononcé, du fait de la faiblesse des équipements présents sur place et d'une capacité limitée à [...] accéder aux zones bien équipées, pour des questions de coût et de distance. »³⁷. En tant qu'acteurs de l'espace socio-urbain par leur responsabilité dans l'attribution, les professionnels communaux sont confrontés à une hiérarchie socio-spatiale de leur territoire, sur laquelle ils peuvent tenter d'influer par leurs rapprochements offre-demande, dans la limite toutefois des politiques locales qu'ils doivent appliquer.

Ces orientations données au rapprochement-offre demande sont d'ailleurs ressorties avec une gêne évidente lors de mes entretiens avec les professionnels communaux³⁸. Sur une question affichée d'ordre général, portant sur les directives reçues dans leur travail, les personnes interrogées ont immédiatement fait un lien avec des « orientations de peuplement » alors même que la question des attributions n'avait pas encore été spécifiquement évoquée dans l'entretien. Il semblerait qu'il existe un « guide des attributions » pour cette commune, qui n'a malheureusement pu être obtenu pour cette recherche malgré des tentatives réitérées par plusieurs biais. Dans le discours des professionnels, il s'agit en tout cas d'un rapprochement au cas par cas, sur la base du fichier départemental partagé d'Etoil et « *affiné en fonction des situations et du produit que l'on a en face* »³⁹.

Dans tous les cas, la phase de rapprochement offre-demande ne concerne déjà plus le demandeur, qui représente désormais dans le système une opportunité d'adaptation avec le flux de logements. Le véritable enjeu du rapprochement est de parvenir à une attribution aboutissant à l'entrée d'un locataire dans le logement, donc *in fine* de prévenir le refus, en comparant une offre avec l'ensemble des demandes disponibles concernées par les caractéristiques du logement. Pour cela, la connaissance de la Demande et des demandes ainsi que du parc de logement est un préalable nécessaire, ainsi qu'une objectivité garantissant un fonctionnement bureaucratique et non clientéliste du système. Tout cela doit se réaliser dans le temps limité par la vacance potentielle du logement. La mutualisation intercommunale des ressources des réservataires isérois en temps et en logement paraît, au vu de l'ensemble de ces éléments, une réponse adéquate pour gérer l'urgence de ménages qui s'inscrivent dans un bassin de vie et non simplement dans une commune.

c) Positionnement du demandeur, la question de la proximité et de l'urgence

Lorsqu'un réservataire a opéré le rapprochement offre-demande, il dispose en théorie de trois dossiers de demande de logement social dont les caractéristiques sont en adéquation avec l'offre

³⁷ MADORE F., *op. cit.*

³⁸ A l'occasion de la question 5 du questionnaire (cf. annexe 1), qui pourtant ne ciblait pas de telles informations

³⁹ Entretien réalisé avec le professionnel communal 2, en date du 19 mai 2015

remise à disposition par l'organisme HLM. En Isère, le nombre de demandeurs que la commune peut positionner dépend du périmètre des logements concernés par l'instance intercommunale de positionnement et donc de la typologie dont dépend le logement remis à disposition. Par exemple sur la Métropole grenobloise, tout logement très social type PLA-I sera traité en CSI, et donc la commune réservataire ne positionne qu'un seul demandeur. En revanche sur des logements où la commune sera seule à positionner les demandeurs, la loi voudrait que trois demandeurs positionnés par cette commune soient présentés en CAL. Néanmoins sur un territoire où le marché du logement est détendu, quand ni le réservataire ni le bailleur ne sont en mesure de trouver trois demandes de logement social qui correspondent à l'offre, la CAL peut examiner moins de trois candidatures.

D'après l'enquête, le seul réservataire qui, à ce stade, avertit les demandeurs que leur demande a fait l'objet d'un rapprochement avec une offre est Action Logement. Pour les professionnels communaux interrogés « *concrètement on travaille tellement de logements, tellement de dossiers, que l'on n'a pas le temps de faire le lien avec les demandeurs.* »⁴⁰. Le réservataire transmet le dossier du demandeur au bailleur social, assorti d'un ordre de priorisation. La priorisation est censée indiquer à la CAL de l'organisme HLM quels sont les demandeurs à qui la commune souhaiterait voir proposé le logement en priorité. Positionner et prioriser tel ou tel demandeur, dont les demandes sont quasiment similaires, sur le logement remis à disposition par le bailleur est une tâche particulièrement complexe. Bien que l'ancienneté soit un des critères examiné par les professionnels pour hiérarchiser des demandes autrement trop similaires, ce n'est pas pour autant un rang qui permette de prendre place dans une file d'attente pour accéder à un logement social. Il s'agit alors pour les réservataires de définir une politique d'attribution précisant les critères retenus pour prioriser les demandes dans le positionnement. Par exemple le règlement de la CSI stipule que les personnes sans logement ou hébergées sont prioritaires pour l'attribution.

Dans la commune dont les professionnels ont été interrogés pour l'enquête, la politique d'attribution est définie de manière conjointe entre l'élu et les professionnels. L'enjeu théorique d'une politique d'attribution est de prendre en compte la réalité de l'offre et de la demande du territoire, et de contribuer aux objectifs politiques portés par l'élu en charge du logement. Néanmoins, les politiques d'attribution communale font l'objet dans les représentations, y compris chez certains professionnels bailleurs qui travaillent avec eux, de rumeurs visant leur légalité. La littérature consacrée au système d'attribution du logement social évoque également la possibilité que les attributions communales poursuivent des intérêts clientélistes, ou du moins subjectifs. La prise en compte du refus est d'ailleurs au cœur de la réflexion communale sur les publics prioritaires, et les professionnels communaux dénoncent une volonté de systématiser la prise en compte des refus dans le traitement d'une demande par rapport à une autre. Cette réflexion ne prendrait pas suffisamment en compte à leur sens la reconnaissance, même partagée, de la légitimité du refus au cas par cas.

⁴⁰ Entretien réalisé avec le professionnel communal 3, en date du 19 mai 2015

Certaines communes, parmi les plus petites notamment, ont convenu avec les bailleurs sociaux présents sur leur territoire que le travail de positionnement serait fait en commun, voir serait fait par le bailleur seul, selon l'importance du logement social pour les élus de la commune. Car la complexité du positionnement requiert une main d'œuvre formée au logement social et disponible. Les critères de positionnement requièrent la connaissance de nombreuses demandes, des logements, des règles d'attribution du logement social et de la politique de la commune en la matière. Tandis que la réactivité pour louer le logement en minimisant la vacance nécessite une disponibilité de la personne chargée des positionnements. La plus ou moins grande préparation des dossiers est une question de moyens humains chargés chez le réservataire de recueillir et faire valoir les candidatures.

Le rapport de proximité entre le demandeur et le professionnel ou l' élu prenant part au système d'attribution contribue aussi à complexifier la question du positionnement. Si la connaissance personnelle et approfondie du dossier par le professionnel est bénéfique pour le rapprochement offre-demande, elle est vectrice de subjectivité dans la phase de positionnement. En effet le professionnel est en position de proximité avec le demandeur, géographique mais aussi empathique, et se retrouve par conséquent régulièrement face à des choix cornéliens entre des ménages dont les situations d'urgences sont aussi valables les unes que les autres. Prioriser dépendra alors de l'urgence de la situation telle que pourra l'évaluer le professionnel. Cette urgence dépend du rapport entre offre et demande de logement social sur le territoire, de la politique d'attribution de logement définie par le ou les élu(s), et de l'appréciation du professionnel en charge du positionnement, voire de l'instance communale ou intercommunale qui valide ce positionnement. La plupart du temps, sa définition correspond à des critères partagés sur le territoire, définis dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) par exemple⁴¹. Elle peut également répondre aux critères de priorité du DALO, ou porter des critères propres à un diagnostic spécifique du territoire.

Mais l'appréciation de l'urgence par le professionnel reste soumise à une pondération, voire une altération potentielle par l'empathie liée à sa proximité avec le demandeur. Les professionnels communaux interrogés font état « *d'habitués* », de contacts récurrents avec le demandeur, physiques ou téléphoniques, le demandeur vit potentiellement dans la même commune, voire le même quartier ou la même montée que le professionnel. Et les liens de proximité relèvent aussi d'un lien émotionnel. Celui-ci peut être lié à l'intimité du contenu de la demande, à l'accumulation vécue par le professionnel des arguments mobilisés par le demandeur pour appuyer sa démarche. Il peut également s'expliquer par le dialogue interpersonnel noué à l'occasion du dépôt ou renouvellement de la demande. En tant que guichet d'accueil du demandeur et d'enregistrement de la demande, le professionnel communal ne peut de toute façon se départir de cette relation de proximité, qui peut parfois aller jusqu'à des sollicitations pressantes voire violentes de la part du demandeur, comme le soulignent certains professionnels bailleurs en évoquant le travail de leurs partenaires.

⁴¹ En Isère le Plan d'Action pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère (PALHDI), dont les critères ont été repris par exemple par le règlement de la CSI pour définir l'urgence des priorisations

Or cette complexité du positionnement est renforcée par un phénomène de causalité en circuit fermé. En effet, trancher sur un positionnement, c'est aussi effectuer une attribution administrative, c'est-à-dire un choix de logement en lieu et place du demandeur. Cela signifie que le professionnel communal juge que le logement proposé par le bailleur social correspond aux besoins, à la demande, aux attentes de la personne avec qui il est ou a été en lien. Et le refus d'attribution est alors, davantage encore que pour les professionnels des organismes HLM, un signe que le besoin, la demande, les attentes ont été mal comprises. Ou que les professionnels sont impuissants à les satisfaire.

C'est justement cette notion d'impuissance que mobilisent les professionnels des communes pour expliquer certains de leurs échecs. Dans leurs discours, les trois professionnels de la commune interrogés font mention d'un « *logement idéal* » que le demandeur attend et dont le professionnel ne « *dispose pas* ». Ils se représentent une contrainte extérieure liée à la fois à une demande de logement irréaliste, trop généraliste ou trop ciblée, et à une offre restreinte dont ils ne maîtrisent ni la quantité ni la qualité. On retrouve également une trace de l'idée de demande irréaliste dans les discours de certains professionnels des organismes HLM, notamment ceux au contact direct ou indirect de la demande, mais beaucoup moins la représentation simultanée d'une offre non-maîtrisée. Pris entre le marteau des demandeurs en proximité et l'enclume de l'incomplétude de l'offre, les professionnels communaux renvoient les uns vers l'autre pour dégager leur responsabilité professionnelle. Ils assument cependant leur responsabilité en cas d'inadéquation du positionnement entraînant un refus du demandeur à partir du moment où l'inadéquation aurait pu être détectée lors du rapprochement offre-demande. D'ailleurs leur préférence marquée pour la réception du demandeur au dépôt et/ou au renouvellement de la demande leur permet de se dédouaner des défauts de positionnement liés à des lacunes dans le Cerfa, par exemple les précisions sur la nature d'un handicap. Ils expliquent ces lacunes par le fait que la demande a été enregistrée par un autre professionnel ou que le demandeur avait simplement déposé son Cerfa pour enregistrement, sans rendez-vous.

Enfin, le positionnement du demandeur sur un logement est utilisé par ces professionnels comme un outil pour travailler la demande. Ainsi ils affirment, ce que confirment les responsables des attributions des organismes HLM, qu'ils peuvent être « *obligés d'aller faire faire un refus à la CAL pour taux d'effort et reste à vivre pour que les gens se rendent compte que le neuf est beaucoup plus cher* ». Ce qui revient à recourir à un positionnement volontairement inadéquat en allant jusqu'à exprimer à la CAL « *que c'est important pour nous qu'il y ait un refus.* »⁴². Le positionnement est donc non seulement une phase du système administré d'attribution d'un logement mais un outil potentiel pour les professionnels qui sont au contact avec les demandeurs afin d'influer sur les représentations du logement social de ceux qui aspirent à être davantage que des usagers du système.

⁴² Entretien réalisé avec le professionnel communal 2, en date du 19 mai 2015

On peut reprendre l'analyse que dresse V. SALA PALA⁴³ du système d'attribution dans ses études sur les discriminations ethniques, afin de mettre en lien nos observations avec un modèle théorique issu de la science politique. Selon elle, le modèle idéal type de l'administration, dans lequel devraient s'inscrire les professionnels communaux, construit des représentations de l'usager du système d'attribution à partir de deux éléments. Le premier serait une définition normative, des catégories d'usagers et du traitement que l'on doit réserver à leur demande, établie de manière partenariale ou par une autorité compétente telle que l'élu au logement social. C'est ce que l'on retrouve effectivement dans notre cas par la construction commune entre l'élue et les professionnels d'une politique d'attribution, qui définit des publics prioritaires et des critères de priorisation. Le second élément de construction des représentations de l'usager serait la catégorisation, sur le terrain, des demandeurs selon leurs interactions avec les professionnels. Ce qui peut correspondre à l'esquisse de typologie des demandeurs que l'on peut retrouver à travers les entretiens de chaque professionnel communal, ciblant : les « *habitués* » multi-refusants « *que l'on n'arrive pas à satisfaire depuis quelques années* » et qui « *connaissent bien* » le système d'attribution puisqu'ils prennent soin d'avertir les professionnels communaux de leurs refus ; les personnes « *qu'il faut informer sur le logement social* » ; et les « *insistants* » avec qui ils « *vont ramener la question de [leurs] refus sur la table* » en leur disant leur incompréhension face à l'urgence que les demandeurs mettent en avant.

Cette analyse peut être élargie à l'ensemble des professionnels au contact avec la demande, dont on a pu constater qu'ils partageaient régulièrement les mêmes représentations, bien qu'avec certaines pondérations. Et ce à partir de ce que M. LIPSKY⁴⁴ appelle les « *Street Level Bureaucrats* » (SLB), que V. SALA PALA définit comme des « *agents de service public qui interagissent directement avec les citoyens au cours de leur travail, et qui ont une discrétion substantielle dans l'exécution de leur travail* ». Les SLB « *manipulent* » la demande de logement social, au sens où ils vont participer aux trois phases du système d'attribution qui viennent d'être décrites⁴⁵ ou plus en aval à l'instruction du dossier et sa présentation en CAL. Ils interagissent dans leur travail avec les citoyens-demandeurs, afin d'effectuer une mission de service public pour laquelle ils n'ont pas de reconnaissance leur conférant une visibilité sociale.

Ce serait donc le statut de *street level bureaucrat* qui amène les professionnels au contact de la demande à se construire une représentation des demandeurs relativement partagée. Cette représentation va prendre un caractère discriminatoire par la construction de critères de priorisation amenant les professionnels à établir une hiérarchie des demandeurs, dans notre cas en fonction de leur rapport au refus d'attribution, afin de pouvoir les prioriser ou non sur les logements. Laquelle hiérarchie s'explique par la redistribution naturellement inégalitaire des logements sociaux, dont la quantité est limitée tandis que le besoin social de ce bien public est illimité, ayant tendance à croître

⁴³ SALA PALA V. « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne. »

⁴⁴ M. LIPSKY *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Sage, New York.1980, p. 3, cite par SALA PALA V., *op. cit.*

⁴⁵ A savoir dans l'ordre l'accueil du demandeur/enregistrement de la demande, le rapprochement offre-demande et le positionnement du demandeur sur un logement (compris comme la prise de décision du positionnement par rapport à d'autres)

avec l'offre. Les SLB sont de toute façon contraints par la force des choses à établir cette représentation hiérarchique personnelle, puisque l'effort normatif de définition du public auquel est destiné le logement social n'a abouti qu'à le rendre parcellaire, entre salariés et publics relevant de l'urgence ou de l'assistance sociale, ne fournissant aux professionnels que des objectifs ambigus. Enfin la conformité de l'attribution avec les règles peut être vérifiée par la Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS) mais la pertinence du rapprochement offre-demande ou du positionnement ne peut être contrôlée du fait de la masse des demandes et du flou des critères qui guident les choix de ces phases du système d'attribution.

Les représentations et pratiques des professionnels communaux dans le système d'attribution du logement social relèvent, telles que nous venons de les décrire, d'impératifs d'efficacité de leur travail, lié à la gestion de l'attribution en proximité avec le demandeur, et d'impératifs légaux liés à l'inscription dans le cadre de la gestion d'un bien public, qui plus est à vocation sociale. Néanmoins le flou relatif des conditions normatives de gestion de l'attribution laisse une marge de manœuvre à la puissance publique locale sur la définition des besoins et des utilisations du logement social sur son territoire ainsi qu'aux *Street Level Bureaucrats* dans l'application de la politique publique d'attribution du logement social. A partir de là, les enjeux communaux ne peuvent plus être stéréotypés par le « *positionner coûte que coûte* » cité par des professionnels des bailleurs sociaux, même si cette pratique reste un outil des professionnels communaux pour répondre en urgence à leurs impératifs de proximité. En tant que premier échelon du système d'attribution, les communes sont les parties prenantes incontournables de la prise en charge du demandeur en Isère, grâce à des compétences des professionnels qui s'appuient sur leur connaissance du demandeur et du parc, des instances de positionnement et de leurs critères. D'autant que ces SLB relèvent de l'autorité d'élus qui eux sont responsables devant les électeurs de la bonne attribution du logement social sur leur territoire. Cette responsabilité de proximité ouvre autant la voie à des pratiques que l'on pourrait juger démagogiques qu'à la responsabilisation de ces acteurs dans le positionnement.

En cas d'échec de ce travail des professionnels communaux, traduit par une récurrence de refus sur un logement précis, le bailleur est en mesure de « *reprendre la main* » sur le logement et de travailler lui-même au positionnement, avec ses logiques propres. Mais cela relève d'une seconde phase d'un système que le refus fait fonctionner en spirale. Pour le moment il s'agit de se pencher sur la manière dont va s'opérer la transition du traitement de la demande entre les professionnels communaux et les professionnels des organismes HLM à partir du positionnement. Ce qui nous permettra de mieux caractériser les représentations et pratiques des professionnels des organismes HLM et éventuellement de les distinguer des SLB communaux. Car pour *"le bailleur son objectif est de louer le logement, pour nous il s'agit de satisfaire un demandeur"*⁴⁶.

⁴⁶ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

1.2) La place des bailleurs dans l'attribution et la gestion du logement social en Isère

On identifie communément quatre types de bailleurs sociaux : les Offices Publics pour l'Habitat (OPH), les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) et les Coopératives HLM. Les OPH sont des établissements publics à caractère administratifs (EPA) rattachés aux collectivités locales, qui les contrôlent par le biais de leur Conseil d'Administration, de manière conjointe avec l'Etat, les partenaires financiers et sociaux et les locataires. Les ESH, ou SA-HLM, sont des sociétés anonymes qui assurent une mission sociale par le biais de la construction et de la gestion de logements sociaux. Historiquement leur patrimoine est issu de l'initiative privée patronale et des logements construits par des associations caritatives. En 2003, une modification de leur statut a généralisé leur co-gestion avec les collectivités et les locataires, tout en permettant aux collecteurs de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC)⁴⁷ de prendre le contrôle d'une grande partie de ces ESH. Dans un organisme HLM structuré en SEM, une collectivité va être actionnaire majoritaire, détenant entre 51 et 85% du capital. Cette collectivité a donc à sa disposition au moins un représentant et la moitié des voix au Conseil d'Administration de l'entreprise. Enfin les coopératives HLM sont les acteurs les plus minoritaires du logement social, et leur patrimoine est essentiellement dédié aux accessions sociales à la propriété ou aux locations-accessions.⁴⁸

Nous avons pu auparavant estimer les intérêts d'une collectivité dans l'application de la politique du logement social et leur lien avec la gestion de l'urgence en proximité avec le demandeur. De la même manière, la description statutaire du lien entre les organismes HLM et les réservataires pose les fondements d'une analyse des intérêts des bailleurs sociaux. En ce qui les concerne, la littérature consacrée⁴⁹ caractérise les intérêts d'un organisme HLM dans l'attribution par quatre points. Ces quatre points représentent les capacités évaluées par le bailleur d'un demandeur à assurer ses droits et ses devoirs d'attributaire d'un logement social, c'est-à-dire de locataire.

Le premier de ces points évalués est le parcours résidentiel du demandeur, à partir donc du champ du Cerfa concernant la situation de logement actuelle, afin d'évaluer le besoin réel de logement et les capacités prouvées par l'expérience à s'approprier un logement. En second lieu, le bailleur examine l'éligibilité du ménage au logement social ainsi que sa situation sociale et professionnelle, afin d'appréhender les critères qui ont conduit à son positionnement sur le logement. Puis, il se penche sur l'adéquation entre la situation du demandeur et l'offre de logement sur laquelle il est positionné, en termes de taux d'effort⁵⁰ et de Reste à Vivre (RAV)⁵¹, afin de vérifier la conformité avec les plafonds de ressources du logement social et les capacités à assumer le poids financier d'un logement et des

⁴⁷ Anciennement 1% Logement ou 1% patronal, aujourd'hui Action Logement

⁴⁸ L'ensemble de ces définitions sont tirées de VANONI D., (dir.), FOULTIER C., REMY J., *Les attributions de logements sociaux: l'efficacité d'un système en question*

⁴⁹ VANONI D., (dir.), FOULTIER C., REMY J., *op. cit.*

⁵⁰ Part des charges locatives (loyer et charges comprises, aides au logement déduites) dans le budget mensuel du ménage

⁵¹ Ressources mensuelles du demandeur, loyer et charges déduits, pondérées par le nombre de personnes à charge, permet de nuancer le taux d'effort, important chez des personnes non-solvabilisées par l'APL, bien qu'il leur reste parfois davantage pour vivre que des personnes dont le taux d'effort est correct grâce aux APL mais dont les charges externes sont importantes

charges liées. Enfin le bailleur social essaye d'avoir une visibilité sur les engagements financiers de la personne, tels que les prêts ou pensions alimentaires, dont il n'a en théorie qu'un aperçu déclaratif par le Cerfa, afin de prévenir des situations de surendettement non-déclarées.

On attend d'un bailleur qu'il soit responsable de la gestion financière de son parc de logement, et ces quatre points de vérification correspondent à une prévention des risques financiers. Il s'agit à présent d'examiner quelles sont les représentations et pratiques réelles des bailleurs sociaux de l'Isère concernant le traitement de la demande en 2015. C'est pourquoi nous décrivons le schéma chronologique type d'une demande de logement social, en reprenant à partir de la phase de positionnement pour aller jusqu'à la proposition au demandeur, en passant par l'examen par la CAL du positionnement et de la priorisation, du point de vue d'un bailleur social.

a) Réservations et intérêts gestionnaires, les interactions partenariales du logement social

En théorie, seul le réservataire en titre du logement peut adresser un candidat pour ce logement, sélectionné selon les logiques qui lui sont propres dans le respect de la loi. En pratique, on constate une gestion davantage partagée. Du côté des réservataires, ainsi qu'on a pu le voir, une mutualisation du positionnement a été mise en place sous forme de contingents intercommunaux, via les CLH-CSI. Cette mutualisation est ouverte aux collecteurs d'Action Logement présents sur le territoire concerné, ainsi Amallia et le Gic participent à la CSI de la métropole Grenobloise. Cette dilution de la réservation n'est cependant consentie qu'en échange de certaines contreparties. Ces contreparties peuvent être positives : en échange de la mutualisation de ses ressources de logement réservées, la commune ou le collecteur positionne ses demandeurs sur les logements qui relèvent à l'origine du contingent d'autres réservataires. Elles sont également restrictives : le règlement de la CSI⁵² stipule que sur le logement concerné, le demandeur positionné par le réservataire en titre est automatiquement retenu pour être priorisé. Cet automatisme de la sélection est d'ailleurs valable également pour les titulaires de l'urgence sociale que sont le Conseil Départemental et l'Etat, ainsi que pour les collecteurs et la Métro, bien qu'en pratique la commune réservataire positionne quasi systématiquement, l'Etat régulièrement, le Conseil Départemental épisodiquement et les collecteurs rarement. Outre cette garantie, les collecteurs ont même négocié une autre contrepartie restrictive à la mutualisation de leur contingent : sur une année doivent avoir été relogés au moins autant de demandeurs positionnés par leurs services que de logements qui ont été mutualisés. Les positionnements qui sont transmis aux bailleurs peuvent donc déjà être le fruit d'un travail collégial sur la demande.

Les bailleurs sont systématiquement conviés dans ces instances partenariales, afin d'apporter leur point de vue de gestionnaire sur les demandeurs positionnés, et afin d'anticiper d'éventuelles

⁵² Extrait du registre des délibérations du Conseil de Communauté de Grenoble Alpes Métropole, « Adoption du règlement intérieur de la Commission Sociale Intercommunale », 11 mai 2012, p.3

démarches et compléments d'informations à obtenir du demandeur. En effet le bailleur, dans les représentations concernant le traitement de la demande, est celui qui « apporte son expertise », car leurs professionnels « en tant que représentants du bailleur ont plus de poids et plus de légitimité »⁵³, liée à leur approche gestionnaire de l'attribution. La professionnelle citée participe régulièrement à ces instances, mais les autres professionnels bailleurs n'utilisent ces instances que ponctuellement et davantage à des fins de transmission d'informations sur le logement social dans le territoire intercommunal et de partage sur des problématiques communes. Ainsi un responsable de territoire de l'organisme HLM B indique à propos d'une de ses interventions en CLH : « Le CLH a entendu y a pas eu de soucis, ça arrive qu'on mette les choses au clair avant que ça monte, qu'on fasse tout un foin pour pas grand-chose. ». Pour les professionnels bailleurs, CLH-CSI sont plutôt associés à des délais supplémentaires posés à l'attribution, sans gain explicite de prévention du refus. Le même professionnel indique d'ailleurs « dans une structure intercommunale on a des positionnements une fois par mois, donc ce n'est pas forcément instantané du coup potentiellement on peut perdre du temps pour attribuer. »⁵⁴. Ce qui expliquerait que cette opportunité de participation est peu suivie, et que sur l'observation de sept séances de CSI, un bailleur social était présent uniquement sur quatre d'entre elles, et à chaque fois il s'agissait du représentant d'un organisme HLM concerné par la livraison d'un groupe de logements neufs. Il semblerait que les bailleurs se positionnent d'emblée dans un rôle de gestionnaire de l'offre, dont le jeu les amène à se retirer des instances de gestion de la demande.

D'ailleurs, si le positionnement communal est respecté dans la plupart des cas, « nos positionnements vont directement en CAL »⁵⁵, il peut être réévalué par la CAL sur la base d'éléments de la demande ou de l'offre inconnus du réservataire au moment du positionnement, dans le cadre d'une discussion avec leurs représentants. Le positionnement peut également, une fois passé le délai fixé par les conventions de réservation entre l'organisme HLM et le réservataire, ou suivant les accords partenariaux locaux, être réalisé directement par le bailleur. En cas de défaut quantitatif ou qualitatif du positionnement communal, les professionnels bailleurs indiquent qu'ils peuvent également positionner des demandeurs sur le logement : « Si par hasard des gens sont positionnés et ne le prennent pas, là c'est la deuxième phase, il faut que des propositions partent. »⁵⁶. La convention de réservation peut également prévoir que sur « des secteurs plus excentrés, plus éloignés, moins commercialisables », « on a le réservataire qui travaille et l'assistant commercial, on double les chances de trouver des candidats [...], et premier arrivé premier servi. »⁵⁴. Voir sur le cas extrême de défaut du réservataire initial, « on gère en direct, c'est nous qui commercialisons, c'est nous qui faisons la pub, c'est une démarche vraiment commerciale, chose qui n'était pas forcément dans la culture de [notre organisme], une logique d'agence immobilière qui propose des biens à louer, qui annonce clairement les choses, les prix, rend visible ses produits »⁵⁴.

⁵³ Entretien réalisé avec une CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015, représentation confirmée par les postures et discours des professionnels communaux présents en CSI vis-à-vis des professionnels des organismes HLM.

⁵⁴ Entretien réalisé avec le responsable de territoire de l'organisme HLM B, en date du 8 avril 2015

⁵⁵ Entretiens réalisés avec les professionnels communaux 1, 2 et 3 en date du 19 mai 2015

⁵⁶ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

La prise en compte du positionnement communal dépend donc de la représentation que nourrit le professionnel bailleur du partenariat avec la commune et du rapport de force entre eux. Cette articulation entre les professionnels de la demande sur une base conflictuelle nuit à une bonne prise en compte de la qualification de la demande dans l'attribution. En effet les professionnels communaux sont amenés à tendre vers les critères d'attribution des bailleurs et les professionnels bailleurs tendent à contester l'approche administrée du positionnement qu'ils assimilent au travail des professionnels communaux, altérée par des stratégies et politiques de positionnement qui ne correspondent pas à leurs propres intérêts. Par exemple le « sur-positionnement »⁵⁷ est salué comme un outil de prévention des délais de lutte contre le refus « *On accepte même plus de 5 candidats en CAL pour les neufs* »⁵⁸. Mais il accroît la charge de travail d'instruction de la demande en vue de la CAL. D'autre part le positionnement de demandeurs en difficulté sociale est l'un des objectifs des professionnels communaux afin d'appliquer la politique du logement social, mais représente un travail d'approfondissement qualitatif de la demande conséquent pour les professionnels bailleurs. L'importance du rapport de force dans les représentations, indiquée par les professionnels bailleurs, est confirmée par les professionnels communaux « *On a une marge de manœuvre large aujourd'hui, avec un certain nombre de passages en commission. De toute façon le bailleur respecte le partenariat* », reconnaissant en parallèle qu'en raison de leurs « *impératifs gestionnaires, ils peuvent nous dire le logement on le reprend, on s'adapte aussi à ces positions-là.* »⁵⁹.

La présence des professionnels communaux ou de leurs représentants est aussi possible et souhaitée à la CAL pour présenter et discuter des positionnements sur les logements dont ils sont réservataires. Les professionnels communaux indiquent qu'ils sont présents en CAL de l'organisme HLM A et en pré-CAL de l'organisme HLM B, avec voix délibérative. Selon eux, l'objet de leur présence est d'apporter des compléments d'information aux administrateurs de la CAL, et de participer à la discussion sur la validité de l'attribution, en jouant de leur connaissance du dossier. La transition entre les professionnels du système d'attribution s'effectue donc juste en amont de la CAL ou lors de la CAL, et le contact entre eux est souhaité de part et d'autre. La responsable des attributions de l'organisme HLM A indique que la quantité des attributions est toutefois un obstacle à cette articulation entre les professionnels « *Selon le territoire on essaye d'avoir des prises de contact par contre sur [la commune de X] ils ne le font pas forcément parce que c'est la masse.* »⁵⁸.

La qualité de l'attribution est potentiellement déficitaire du fait de cette lacune dans la transition entre les différents *Street Level Bureaucrats* actifs dans le traitement de la demande. Cette transition contribue à perdre de vue la pertinence du positionnement initial puisque les buts poursuivis par les professionnels communaux lors du positionnement ne seront pas les mêmes que ceux des professionnels bailleurs. Les organismes HLM sont des « *entreprises sociales* »⁶⁰, ils sont contraints à la fois par les mêmes considérations sociales que les communes, répercutées par le contrôle des

⁵⁷ Positionnement d'un nombre surévalué par rapport aux exigences légales de demandeurs sur un logement

⁵⁸ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

⁵⁹ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

⁶⁰ MAURY, 2001, cité par SALA PALA V., in « Le racisme institutionnel dans la politique du logement social », pp. 87-102

collectivités et/ou des locataires sur leur Conseil d'Administration, et par des impératifs de rentabilité et de bonne gestion. Leur traitement de la demande est donc détaché du lien de proximité qui lie les professionnels communaux et orienté par deux objectifs : la lutte contre la vacance, évoquée dans 83% des entretiens avec les professionnels bailleurs, et la lutte contre les impayés, mentionnée par 67% d'entre eux. C'est donc un objectif global de réduction du risque, notamment financier et social, qui impacte les attributions, également identifié dans le système par V. SALA PALA.

On ne peut cependant, à l'instar de ce qu'a réalisé cette dernière, dégager un « *univers de sens des organismes HLM* », car les 12 entretiens réalisés avec des professionnels bailleurs font remonter des représentations relativement partagées. On retrouve néanmoins différents éléments qui constituent selon elle ces représentations partagées. Par exemple la notion du « *bon père de famille* », par laquelle V. SALA PALA désigne celui qui ne trouble pas le voisinage mais que les professionnels bailleurs interrogés identifient davantage comme celui qui va refuser « *motivé par le prix du loyer alors que pour nous financièrement ça passait.* »⁶¹. Mais notre questionnaire portant sur le refus d'attribution et non les discriminations ethniques à l'attribution, la vision négative du « *mauvais candidat* » identifiée par V. SALA PALA ne s'applique pas à ce que nous avons pu recueillir comme informations. Nous n'avons donc pas récolté les mêmes univers de sens, le mauvais candidat sous l'angle du refus étant davantage celui qui aura une vision « irréaliste » du logement social et refusera pour des motifs de confort, celui qui refusera malgré sa difficulté dans son logement actuel et celui qui opposera un refus récurrent aux propositions ou ne prendra pas la peine d'y répondre. Ce sont donc deux jugements sur le fond et deux jugements sur la forme qui guident les représentations des professionnels sur le demandeur à partir du refus⁶². Cependant, la conclusion est la même « *la candidature est envisagée dans sa conformité à la norme* »⁶³. Les demandeurs soumis à l'examen de la CAL doivent s'inscrire dans une normalité qui empêche un traitement différencié de la demande, reconnu par la plupart des professionnels bailleurs « *Ya un moment ces locataires là on les met un peu de côté, on les oublie et on les ressort quelque temps après.* »⁶⁴. Ce traitement différencié s'explique en partie par la perte du contact de proximité avec le demandeur, qui limite les processus de projection empathique du professionnel sur le demandeur. Il est limité par les critères d'attribution appliqués en CAL.

b) L'attribution d'un logement social, affichages fonctionnels et vrais enjeux organisationnels

Depuis la loi du 3 janvier 1977, les logements neufs et anciens rénovés des bailleurs sociaux font l'objet de conventions avec l'Etat. Ces dernières fixent un montant maximal de loyer et attribuent au logement une catégorie⁶⁵ déterminant le niveau de plafonds de ressources que les ménages

⁶¹ Entretien réalisé avec une CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015

⁶² Respectivement cités par 53%, 47%, 27 et 20% des professionnels interrogés, les motifs de fond étant plus cités que les motifs de forme, qui concernent davantage les SLB puisqu'ils sont destinataires de ces refus

⁶³ SALA PALA V. *op. cit.*, p. 95

⁶⁴ Entretien avec la chargée de clientèle 1 de l'organisme HLM B, en date du 15 avril 2015

⁶⁵ PLA-I (logement très social), PLUS (logement social), ou PLS (logement destinés à permettre la mixité sociale)

attributaires du logement social concerné ne devront pas dépasser. Mais cette réservation à des populations « ciblées » par leur niveau de ressources peut sembler symbolique : rien qu'à Grenoble 65% de la population est éligible au logement social selon le Pôle Habitat Social de Grenoble. La norme des plafonds ne sert alors que de cadre aux marges de manœuvre des bailleurs et réservataires, dans leurs politiques d'attribution. Ces derniers vont pourtant avoir tendance à vouloir rogner sur les marges, pour des questions de mixité sociale ou des questions de prise en compte de situations sociales relativement nouvelles à partir du constat « *que la loi a souvent beaucoup de retard* »⁶⁶. Par exemple, dans le cadre de la prise en compte de divorces avant qu'ils n'aient pu être constatés dans les revenus, « *nos pratiques nous ont permis de loger quelqu'un qui était en difficulté alors que la loi ne lui donnait aucun droit.* »⁶⁶. Les bailleurs sociaux se représentent d'ailleurs leur rôle de « *garant [d'une] mission d'Intérêt Général* » comme un vivier potentiel d'innovations sociales en étant conscients qu'il s'agira « *de faire entendre raison derrière à la MILOS sur ces dossiers* »⁶⁷. La CAL revêt donc une double dimension à la fois de sanctuaire du respect de la loi et de pépinière d'innovation sociale dans le système d'attribution.

D'un point de vue fonctionnel, les bailleurs sociaux ne sont que destinataires du positionnement d'une demande de logement social sur l'offre qu'ils ont remis à disposition, qu'ils collectent auprès des réservataires. Leur rôle est alors de présenter les dossiers de ces demandeurs à la CAL pour confirmer l'éligibilité du demandeur du point de vue légal, avant de procéder à l'entrée du nouveau locataire dans le logement et d'être responsables de ce que l'on appelle la « vie du bail ». La CAL, comme le précise l'article L441-2 du Code de la Construction et de l'Habitation, « *exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article L441 et des priorités définies aux premier à septième alinéas de l'article L441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement* ». La CAL a donc ce rôle très important de vérification de la légitimité des positionnements. Et cette contrainte sur la forme est doublée de la contrainte sur le fond, constituée par l'impératif de respect des objectifs et priorités du logement social. La CAL a donc un rôle formel mais également une fonction éminemment politique dans le système du logement social. Ce lien très étroit de l'organe avec la loi et la politique globale du logement social implique que, dans les représentations des professionnels interrogés, la souveraineté de la CAL est érigée en principe inaliénable à 93%.

Lieu incontournable du système d'attribution, la CAL est souveraine car extrêmement encadrée par les textes légaux. Ceci explique sa place de sanctuaires de légalité, ou de « *garde-fou* »⁶⁸ dans les représentations collectives. Elle symbolise la transparence du système administré du logement social, et c'est pour cela que chaque CAL respecte également des règles que s'imposent les bailleurs en interne. Ces règles inscrites dans les règlements intérieurs des CAL répercutent à la fois

⁶⁶ Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

⁶⁷ Entretien avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

⁶⁸ Expression revenue dans les entretiens avec plusieurs responsables des deux organismes HLM concernés. Dans le discours des travailleurs de terrain revient plutôt l'idée de sanctuaire

des éléments des Plans de Concertation Locative⁶⁹ et les orientations professionnelles stratégiques de l'organisme. Elles sont donc d'un côté issues d'un travail partenarial d'élaboration mêlant les professionnels, les représentants des collectivités et de la société civile, les représentants des financeurs et les représentants des locataires « *Avec les administrateurs on définit des critères d'orientation, des règles de fonctionnement qui sont issues du CCH, on a des conventions qui se greffent par-dessus, Convention d'Utilité Sociale, Convention de Mixité Sociale, qui viennent assouplir ou modifier certaines règles* », et d'une réflexion entrepreneuriale qui oriente la gestion de l'organisme HLM en tant qu'entreprise « *nos pratiques pour gérer le plus proprement possible* »⁷⁰. C'est exactement le flou de la délimitation entre cette place centrale de la CAL comme garantie d'une légalité incontournable, et les orientations stratégiques qui doivent guider les choix faits par la CAL dans sa mission d'attribution, qui légitime et explique la marge de manœuvre des acteurs de cette instance.

Plutôt qu'une chambre de vérification de la légalité, qui est sa fonction formelle, la CAL est davantage l'instance de validation du respect des intérêts mutuels des réservataires et du bailleur dans l'attribution. De manière informelle, elle représente l'occasion de confronter les argumentaires des communes et des bailleurs, « *de soutenir le dossier* » comme le présente l'un des professionnels communaux. Dans la représentation que se font les SLB, de leur travail d'instruction de la demande, l'idée d'argumentaire ne revient qu'à quatre reprises dans les entretiens, bien qu'omniprésente dans l'idée de « *discussion* » à l'occasion de la CAL. D'ailleurs, c'est le mode de fonctionnement en CLH-CSI, où le professionnel communal a des notes sur le demandeur qu'il positionne et s'efforce d'argumenter lorsque la décision prise par l'instance collégiale ne lui convient pas. Le professionnel communal 1 révèle cette confrontation des argumentaires lorsqu'il souligne « *Je me sens pointée du doigt par la commission genre "pourquoi présenter ce dossier alors qu'on sait pertinemment qu'il n'arrête pas de refuser?". Du coup je porte la culpabilité du refus du candidat devant les partenaires.* ».

La CAL est donc une instance d'interaction entre les parties prenantes sur le positionnement qui a été effectué et l'attribution qui devrait en découler « *Cette notion de refus peut être conflictuelle avec le bailleur (point d'achoppement).* »⁷¹. Une attribution effective valide la convergence d'intérêts. Un refus d'attribution par la CAL en revanche peut être l'expression d'une divergence, et viser à faire comprendre au réservataire que son positionnement n'est pas valable, comme d'une non-conformité du ménage avec les règles d'attribution. Néanmoins la faiblesse des refus de CAL soulignée par de nombreux acteurs interrogés montre que l'accord sur des intérêts convergents est majoritaire. D'autant que certains refus peuvent être également l'expression d'une convergence visant à faire prendre conscience au demandeur de l'irréalisme de sa demande, ainsi que nous avons pu l'évoquer.

La CAL peut aussi être l'occasion d'un examen approfondi de la situation de demandeurs qui ont une situation complexe, forme de prévention sociale préalable à un accompagnement dans le logement. Ainsi la CAL de l'organisme HLM B est « *subdivisée en 3 séances, une sur les dossiers à*

⁶⁹ Planification pluriannuelle des orientations de l'activité du bailleur, concertée avec les représentants des locataires.

⁷⁰ Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

⁷¹ Entretien avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

valider qui ne demandent aucun approfondissement, [...] on ne peut pas dire que ce n'est pas contrôlé mais on n'a pas besoin d'examiner en profondeur les dossiers, [une] sur les constructions neuves pour les livraisons: première attribution du logement donc on examine un peu plus mais examen léger quand même [...] et dernière séance pour les dossiers à approfondir, tout ceux qui ont une particularité: dépassement de plafonds, Reste A Vivre insuffisant, typologie inadéquate, propriétaires occupants, personnes en séparation, ... »⁷². Ce partage crée des attributions à plusieurs vitesses, avec une chambre d'enregistrement des positionnements et deux chambres d'investigation du rapprochement offre-demande, et montre ainsi le faux-semblant de la dimension de sanctuaire légal rattaché à la CAL dans les mentalités. De même, les deux organismes HLM font intervenir leur CESF « s'ils ont besoin d'un avis technique ou social sur une question. »⁷³. Ces travailleurs sociaux apportent leur soutien non-seulement en termes d'expertise sociale (avis technique) mais aussi de connaissance potentielle du dossier (avis social) si la chargée de clientèle a pris la responsabilité de leur transmettre le dossier en amont de la CAL. Les CESF peuvent également être sollicitées pour confirmer la possibilité de mise en place d'outils de solvabilisation de la demande ou d'accompagnement du futur locataire dans le logement. Le rôle de la CAL est alors de « [donner] son accord mais elle est aussi là pour mettre des réserves sur les garanties, demandent un examen approfondi [...]. Faire prendre conscience aux équipes de terrain que ce dossier a quand même des particularités, il faut être prudent. »⁷².

Au-delà des rôles et fonctions de la CAL, il s'agit de poser ici son fonctionnement concret pour saisir l'enjeu de la CAL pour notre sujet. Les pratiques des bailleurs sociaux concernant le traitement de la demande autour de la CAL sont hétérogènes. L'organisme HLM A fait passer directement les dossiers positionnés en CAL, après avoir rassemblé dans la mesure du possible le maximum d'informations et de pièces justificatives auprès du réservataire, le cas échéant des travailleurs sociaux qui accompagnent le demandeur et éventuellement du demandeur lui-même. La limite de cet exercice étant évidemment le temps contraint : « les chargées de clientèle ont les dossiers des mairies des fois 48h avant donc ça ne laisse pas beaucoup de temps pour poser le dossier »⁷⁴. L'organisme HLM B quant à lui avertit systématiquement le demandeur de son passage en CAL car tout demandeur présenté en première position en CAL a visité et accepté *a priori* le logement, sous réserve de validation par la CAL « Dans l'idéal quelqu'un qui veut pas le logement on ne va pas forcément le positionner en CAL. Ça serait une boîte à refus, c'est un fonctionnement administratif qui génère du chiffre, pas des résultats, pas d'intérêt ni pour le demandeur ni pour le bailleur. »⁷¹. Le passage en CAL représente donc systématiquement une formalisation officielle de la proposition de logement, et constitue le dernier délai pour avertir le demandeur que sa demande a fait l'objet d'un traitement.

Une CAL se déroule sur une demie journée pour le bailleur A, avec une fréquence de 3 semaines à un mois, tandis qu'elle comprend trois séances chaque semaine pour le bailleur B. 10 à

⁷² Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

⁷³ Entretien réalisé avec une CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015

⁷⁴ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

70 logements sont examinés par CAL, avec une moyenne de 23 par CAL pour le bailleur A, sur un rythme déterminé par la temporalité des livraisons de logements neufs et des départs des locataires en place. La CAL examine les dossiers de demande transmis par les réservataires et/ou les services du bailleur, et s'appuie sur la priorisation proposée par ces professionnels. A propos de la priorisation effectuée par les réservataires, nous avons indiqué qu'elle est censée indiquer à la CAL quels sont les demandeurs à qui la commune souhaiterait voir proposer le logement en priorité. Si la CAL tient le plus souvent compte de cette volonté, il peut lui arriver de remodifier ce positionnement, généralement sur la base d'informations nouvelles comme par exemple de refus antérieurs non-notifiés « *on va se dire en CAL qu'il n'est pas hyper-prioritaire, le gars il a jamais répondu il y a trois mois et il nous est re-proposé* »⁷⁵. Cet aménagement est réalisé conformément aux règles fixées par le règlement intérieur de la CAL, et en discussion avec les représentants du réservataire présent.

Le flou des critères légaux et des intérêts politiques et/ou de proximité de l'organisme HLM accordent au bailleur une marge discrétionnaire à travers son règlement de CAL pour développer son univers de sens propre. C'est là que s'expriment les deux impératifs de gestion des publics du logement social et de gestion des territoires micro-locaux que sont les montées et les quartiers, retraduisant les catégories officielles d'action publique du droit au logement et de la mixité sociale. Ce sont les objectifs qui sous-tendent les critères d'attribution des bailleurs, dont les axes stratégiques sont la lutte contre la vacance et la lutte contre les impayés. Il s'agit pour les bailleurs sociaux de remplir leurs logements mais pas à tout prix. Ce qui nuance la citation du professionnel communal 1 qui concluait la sous-partie précédente : l'intérêt des bailleurs n'est pas uniquement « *de louer le logement* », et les réservataires, pour d'autres raisons, doivent également contribuer à « *remplir le logement* », notamment à cause de leur responsabilité vis-à-vis du demandeur.

L'attribution d'un logement social par la CAL reste une pratique professionnelle sous contraintes, exercées par le cadre légal et les impératifs gestionnaires, et ce dans les marges de manœuvre laissées par le partenariat avec les réservataires. Et comme le montrent les différences entre les deux organismes HLM étudiés, la participation du demandeur à cette phase cruciale de sa demande de logement n'est pas automatique, notamment en raison de contraintes temporelles et de personnel. Les professionnels communaux interrogés partent du principe que la CAL est souveraine et peut modifier l'ordre de leur positionnement, donc ils « *[attendent] d'avoir les informations de la CAL pour donner quelque chose de sûr au candidat.* »

c) Le professionnalisme de la proposition, stratégie de prestation de services

Le passage en CAL aboutit donc à la formulation ou l'officialisation de la proposition au demandeur du logement social sur lequel il avait été positionné et qui lui a été attribué. Cette proposition donne lieu à une acceptation ou un refus par le demandeur, motivé ou par non-réponse.

⁷⁵ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

Pour la plupart des bailleurs, qui fonctionnent comme l'organisme HLM A, c'est là qu'ont lieu la plupart des refus. Pour ceux qui, comme l'organisme HLM B, font visiter le logement systématiquement avant la CAL, la proposition post-CAL donne lieu à un nombre plus restreint de refus.

A ce stade, afin de pouvoir examiner par la suite la place et le rôle du demandeur dans le système d'attribution, il s'agit de caractériser ce que nous avons appelé les « stratégies entrepreneuriales » des bailleurs sociaux. Car les bailleurs semblent développer une forme avancée de culture d'entreprise, avec une distinction flagrante entre les SLB qui parlent de « demandeur », de « gens », de « personnes » et les responsables hiérarchiques qui ont tendance à parler de demandeurs mais aussi de « clients » ou de « prospects »⁷⁶. Et ce professionnalisme à orientation commerciale semble relever de stratégies établies pour répondre au phénomène de refus.

En cas de refus du ménage, le bailleur le notifie sur Etoil. L'idée de partager des informations objectives et « professionnelles » dans le fichier départemental est très présente dans le discours des bailleurs. Ce qui relève d'une volonté partagée avec les professionnels communaux de disposer d'une information complète sur la demande. Déjà en 2011, l'analyse de S. GAUME⁷⁷ montrait que les représentations des bailleurs vis-à-vis du refus les conduisaient à chercher les moyens de qualifier plus en détail la demande afin d'être en mesure de mieux rapprocher l'offre de la demande. Cette démarche professionnelle semblait alors liée à l'existence de l'outil Etoil, permettant justement la récolte et le partage de cette masse d'information, qui n'est pas automatique. Il arrive d'ailleurs que réservataires ou bailleurs ne s'aperçoivent d'une attribution, ou d'un refus de la part du ménage, que lorsqu'elles cherchent un candidat pour un nouveau logement⁷⁸.

Ce qui explique qu'en 2015, l'enquête montre que les bailleurs souhaitent davantage agir sur la demande pour la rapprocher de l'offre. En parallèle, ils ont contribué à l'abandon de l'outil Etoil, et la loi a abondé dans le sens de l'action sur la demande par l'accueil et l'information des demandeurs et non plus sur l'offre par un développement quantitatif du parc. L'évolution des représentations stratégiques semble ainsi concomitante avec l'évolution des outils. Le contexte local isérois a, d'une manière ou d'une autre, influé sur les évolutions données à Etoil, mais aussi à la loi puisque les partenaires locaux ont été amplement consultés en vue de la préparation de la loi Alur. Mais on ne peut assurer à ce stade que ce contexte a totalement déterminé ces évolutions. On peut néanmoins supputer un lien réciproque de cause à effet entre les transformations des stratégies de réponse au refus des demandeurs, dépendantes évidemment des représentations de ce refus, et les modifications des outils à disposition des parties prenantes institutionnelles du logement social.

Au-delà de cette corrélation entre stratégies et outils disponibles, il semble que l'optique commerciale était une piste de réponse au phénomène de refus dans les représentations des bailleurs dès 2011. La responsable du service des attributions de l'organisme HLM B expliquait alors que

⁷⁶ Cf. Annexe 4 aperçu du champ sémantique utilisé par les professionnels lors des entretiens (la fréquence d'utilisation croît avec la taille relative du mot par rapport aux autres)

⁷⁷ *Op. cit.* p. 21

⁷⁸ Observatoire Social de Lyon, *Assistance à Grenoble Alpes Métropole pour réaliser un état des lieux des attributions des logements locatifs sociaux dans l'agglomération grenobloise*

« *c'est un point que nous avons laissé de côté parce que, forcément, nous n'en avons pas besoin* »⁷⁹. Bien que les représentations s'inscrivent dans le temps long, nous pouvons observer qu'en l'espace de quatre ans, la perspective commerciale s'est rapidement concrétisée, du moins pour ce bailleur social. En effet, peu après la réalisation de l'entretien cité cet organisme entamait une démarche de prospection via des petites annonces sur internet pour commercialiser des logements vacants de longue durée. Deux ans plus tard, en 2013, a été créée au sein de cet organisme HLM la « Direction de la commercialisation », et un an plus tard il participait à l'expérimentation du dispositif de location active sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais. Ainsi que le souligne en 2015 le responsable des attributions de cet organisme, « *l'accélération du mécanisme* » de manière exponentielle correspond à une intégration particulièrement rapide de la stratégie de commercialisation comme solution apportée au refus des demandeurs et à la vacance.

Pourtant les processus liés aux représentations s'inscrivent usuellement dans le long terme, et non sur un moyen terme aussi rapide. Il peut être intéressant de faire un rapprochement entre cette intégration rapide et certaines données concernant les métiers des bailleurs. Par métier nous entendons « personnes exerçant au sein de l'organisme des tâches spécifiques similaires ». Il s'agit ici de la présence au sein des bailleurs de « chargés/assistants de commercialisation ». Ces personnes effectuent des tâches identiques chez les deux bailleurs et occupent des positions proches dans la structure fonctionnelle de chacun. Il s'agit pour ces professionnels d'effectuer un travail de prospection et d'attraction de nouveaux « clients » en publiant des offres de logement vacants de longue durée ou difficile à commercialiser sur internet. Ces offres attirent des candidats, qu'elles informent de manière générale sur le logement social et l'offre proposée, avant d'instruire leur demande et de la soumettre à la CAL. Dans l'organisme HLM A des « chargées de commercialisation » travaillent en équipe avec les chargées de clientèle, qui font le travail de collecte de la demande et d'instruction des dossiers pour le système administré, et ont un portefeuille territorial peu défini. Tandis que dans l'organisme HLM B un assistant de commercialisation est rattaché à chaque agence pour opérer ce travail d'équipe avec les chargées de clientèle et leur apporter ce soutien de proximité, et quatre personnes relèvent du service « Relations clients », basé au siège alors que l'organisme fonctionne par agences territorialisées, et réalisent une prospection plus proche du travail d'une agence immobilière en tant qu'équipe dédiée, à la recherche de partenariats locaux pour collecter des candidats hors des circuits du système administré : « *le plus souvent auprès des entreprises. On souhaite leur proposer d'être les portevoix de [notre offre] auprès de leurs salariés. Libre à eux de faire les portevoix comme ils l'entendent [...]. Ce qui est important c'est que nous ayons des retombées en termes de demande derrière* »⁸⁰.

Les métiers sont différents, mais l'approche stratégique reste la même, et ces missions pré-existaient au sein des organismes HLM avant l'orientation stratégique vers la commercialisation. Et la gestion des logements vacants de longue durée est proche de la question du refus dans les

⁷⁹ Entretien de mars 2011, utilisé par S. GAUME, *op.cit.*, p.32

⁸⁰ Entretien réalisé avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

représentations des bailleurs, puisque la vacance est un des critères utilisés pour quantifier le refus. Il semble que leur pré-existence en interne et le parallélisme entre leur mission originelle et les axes de développement stratégiques mis en place par les bailleurs a pu favoriser l'émergence rapide de métiers et d'actions dédiées à la réponse au refus des demandeurs par la commercialisation. Cela expliquerait donc l'évolution des représentations sur le moyen terme et non sur le long terme.

On peut en conclure que les bailleurs sociaux ont développé des pratiques qui s'appuient sur les métiers internes et les outils disponibles dans une perspective commerciale tout en cherchant à améliorer leurs outils de travail par la qualification de la demande et le partage des informations. C'est une optique de service aux usagers qui se distingue du fonctionnement du système administré tel qu'on a pu le décrire à propos des représentations et pratiques des professionnels communaux. Ils cherchent par-là à mettre en place un panel d'offres de service lié à la nécessité de valoriser et louer le patrimoine social dans l'optique de « *la qualité de service qu'on nous demande de rendre* »⁸¹

Cet axe stratégique de qualité de service n'est pas tout à fait détaché du fonctionnement du système administré de gestion de la demande. Il induit une perspective d'évolution vers une stratégie de service rendu aux usagers, mais cette dimension n'est pas encore tout à fait concrète. Dans les représentations des professionnels bailleurs et leurs pratiques on a pu constater que le demandeur/client/prospect reste l'objet d'un service. L'optique de qualité de service est davantage destinée à alléger le travail des professionnels bailleurs dans le traitement de la demande, en optimisant la qualité des outils à leur disposition pour pratiquer l'attribution, ainsi qu'à soutenir l'articulation entre leur travail et celui de leurs partenaires réservataires.

On peut cependant d'ores et déjà distinguer entre les professionnels communaux et les professionnels bailleurs deux représentations et deux pratiques de ce que peut être le système administré d'attribution du logement social. Les bailleurs développent des logiques « commerciales » de prestation de service de logement social. De leur côté les communes mènent une stratégie de service public du logement social, avec un seul cœur de métier focalisé sur la relation au citoyen-électeur. D'autre part les communes favorisent une gestion du système d'attribution qui se veut « partenariale » quand les bailleurs ont des stratégies de lobbying pour développer les outils locaux leur permettant de poursuivre leurs intérêts.

Cependant aucun des deux ne semblent prendre de manière conséquente la place du demandeur dans l'enjeu de gestion du rapprochement offre-demande et de l'attribution. Le demandeur est presque une composante du flux d'attribution, un comburant dépendant de la présence du combustible « logement » pour déclencher un flux appelé attribution.

⁸¹ Entretien avec la directrice d'agence de l'organisme HLM B, en date du 31 mars 2015

1.3) La place des demandeurs dans l'attribution d'un logement social en Isère

Nous allons analyser ici la place du demandeur dans le système d'attribution, peu étudiée auparavant en termes de politiques publiques. Car le demandeur est l'objet et non sujet du flux du système administré, dans les représentations des professionnels comme des chercheurs. Pourtant son rôle et ses responsabilités ne sont pas négligeables, et l'on peut considérer que le refus d'attribution est l'expression d'une participation du demandeur au système, puisqu'il introduit une nouvelle composante du système qui dépend de son comportement. Néanmoins « *le refus est un critère qu'on peut ni anticiper ni appréhender vraiment, c'est le choix des gens* »⁸². Le demandeur est donc une partie prenante du système qui est par essence instable et désorganisée, la seule qui ne soit pas institutionnalisée, avec laquelle on ne peut interagir de manière concertée. En effet « demandeur » est un statut transitoire, et l'input « refus » dans le système ne relève pas d'une concertation massive et d'une revendication similaire des demandeurs mais plutôt des raisons propres à chacun de refuser, à l'instant T la proposition de logement L qui lui est faite. Cette individualité du refus s'explique en partie par la multiplicité des récits de vie conduisant au recours à une demande de logement social. L'enquête « Logement » de l'INSEE de 2006 montre que l'un des parcours les plus communs passe par une expérience d'incapacité d'accès au marché privé du logement, soulignant qu'un quart des demandeurs a fait l'expérience de la rue⁸³. Malgré cela, certains ne font pas recours au logement social, inconscients de leur éligibilité, ou de leurs chances d'y accéder, handicapés par la faiblesse ou de l'incertitude de leurs revenus, de leur capital social, ou encore précarisés par leur situation administrative instable ou irrégulière sur le territoire national.

Du fait de cette multiplicité des parcours et des refus, un organe représentatif des demandeurs en mesure d'influencer le phénomène de refus est inenvisageable, d'où l'enjeu d'adaptation pour les deux autres parties prenantes du système d'attribution. Cela explique la non-politisation de la mise à l'agenda du refus d'attribution par le demandeur dans la politique du logement social: il n'y a pas un refus, porté, revendiqué, expliqué, mais des refus « *propres à chacun* » comme le formulent les professionnels. Le traitement du refus est donc une politique dans laquelle « *on fait dans la dentelle* »⁸⁴ d'autant que ce sont les représentations des professionnels, non-sujets du refus, qui orientent la réponse des institutions. L'attribution d'un sens au refus et son traitement se font d'ailleurs dans le cadre de connaissance imparfait de la situation du demandeur par les instances collégiales de positionnement et d'attribution. Les élus, administrateurs et professionnels qui y participent sont donc amenés à opérer des distinctions en fonction de la problématique de refus attachée à la demande et de leurs propres représentations de ce qu'est et doit impliquer le refus d'attribution par le demandeur.

Une première distinction est faite entre ceux qui ont déjà effectué un refus, et leur antinomie dans les représentations des professionnels : ceux qui n'ont pas encore eu de proposition, ou dont le

⁸² Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

⁸³ Citée par LEVY-VROELANT C., VANONI D., « Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? », p. 95

⁸⁴ Entretien réalisé avec la chargée de clientèle de l'organisme HLM A, en date du 24 février 2015

motif de refus était jugé légitime. Ils distinguent également ceux qui ne font pas partie « *des gens [...] dont le projet logement est solide* »⁸⁵ et donc ont refusé à plusieurs reprises. Ou encore les non-réponses car « *c'est un manque de respect, de pas passer un coup de fil ou d'écrire* »⁸⁶. Ces structures stéréotypiques sur le refus conditionnent la réponse faite à toute situation relevant de l'un ou l'autre de ces critères. Car ils partent du présupposé que l'individu représente un groupe, fictif avec lequel il partage cette caractéristique, et donc partage toutes les caractéristiques supposées des membres de ce groupe. Cette catégorisation dans les représentations se réfère à l'ampleur de l'écart du comportement à la norme, dont l'étalon est le comportement du professionnel lui-même « *moi j'habitais et j'habite encore en logement social, il faut que ceux qui sont dans le circuit de l'attribution [...] aient vécu en logement social, il faut avoir de l'empathie, de la souplesse* »⁸⁷.

Afin de déconstruire ces représentations de la place et du rôle des demandeurs dans le refus d'attribution, et par extension dans le système, nous allons reprendre ici l'intégralité du « processus » d'attribution. Nous examinerons en premier lieu quels sont les enjeux du demandeur lors du dépôt de sa demande. Nous pourrions alors prendre une distance critique par rapport au processus linéaire de traitement de la demande, pour montrer en quoi cette phase peut constituer une rupture temporelle plus ou moins brutale du point de vue du demandeur. Enfin nous pourrions considérer la phase d'attribution et de proposition par rapport à ce qu'elle représente pour le demandeur.

a) Le dépôt de la demande et la formulation du projet de logement

Au 1^{er} janvier 2014, il y avait près de 24 500 demandeurs de logement social en Isère, dont 13 674 sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole. En 2013, 4 064 logements ont été attribués sur ce même territoire, ce qui indique une pression de plus de trois ménages par logement attribué. Les demandeurs en Isère sont donc pour plus de la moitié d'entre eux en demande d'un logement social sur un territoire urbain dont le marché du logement social est en tension forte. Le reste du département compte quant à lui d'autres foyers de marché tendu⁸⁸, tandis que des zones comme la Bièvre, La Mure, St Hilaire du Touvet, ou les communes périphériques du Pays Voironnais sont relativement peu demandées. Afin de s'assurer d'une « bonne » prise en compte de leur demande, les demandeurs doivent porter une attention particulière à trois aspects de leur démarche : le choix de leur interlocuteur, le contenu de leur demande, et celui de leur argumentation. Ce dernier point concerne les éléments subjectifs de la demande, ce qui le distingue des éléments de contenu objectifs.

Le choix de l'interlocuteur est le premier pas de la demande, car le partenariat du logement social en Isère impacte les filières d'attribution, impliquant une répartition spécifique des tâches entre les partenaires. En Isère les bailleurs sociaux, légalement responsables de cette tâche, ont laissé l'accueil du demandeur et l'enregistrement de la demande aux communes sur la majeure partie du

⁸⁵ Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

⁸⁶ Entretien avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

⁸⁷ Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

⁸⁸ Grésivaudan, communes centre de Voiron, certaines communes du Nord Isère et de la CAPI

territoire. Seules les petites communes, qui ne disposent pas ou n'ont pas souhaité se doter des moyens adaptés, réorientent les demandeurs vers les organismes HLM. Et la commune de Grenoble a soutenu l'émergence d'une structure inter-bailleurs d'accueil du demandeur et d'enregistrement, le Pôle Habitat Social de Grenoble. C'est l'une des raisons pour laquelle, dès le dépôt et l'enregistrement, le traitement de la demande est biaisé. En 2010 comme en 2015, les communes interrogées lors des enquêtes, ont une démarche de réception du ménage lors du dépôt de la demande. Mais selon la taille des communes, les organismes de rattachement de la compétence logement pour les communes⁸⁹, les moyens et intérêts portés au logement social et à la demande, l'enregistrement se fait dans des conditions inégales. La nature de l'interlocuteur, selon qu'il soit élu, assistante sociale ou employé municipal, va être déterminante pour l'aide individuelle apportée au demandeur, le soutien à sa demande dans le positionnement sur un logement, l'argumentation portée ou non en CAL auprès du bailleur...⁹⁰.

En théorie, dans le système administré d'attribution d'un logement social, chaque interlocuteur potentiel à l'accueil et l'enregistrement dispose de sa propre part de logement social. Si les communes souhaitent comme en Isère accueillir le demandeur et opérer l'enregistrement, c'est en tant que titulaires d'un contingent de réservation. Les collecteurs d'Action Logement disposent également de leurs contingents destinés aux salariés des entreprises qu'ils collectent, de même que l'Etat dispose pour les demandeurs en urgence sociale et bénéficiaires du DALO de 20% du parc de logement social, ainsi que de 5% destiné aux fonctionnaires. Les bailleurs sociaux, eux, ont la main sur les logements remis à disposition par les réservataires, les logements pour lesquels l'accord de réservation prévoit qu'ils peuvent positionner des demandeurs, et éventuellement d'une part constituée grâce à leur apport en fonds propre dans les opérations de construction. A l'origine un enregistrement chez une des parties prenantes entraînait une attribution sur son contingent propre, nécessitant de multiplier les démarches pour augmenter ses chances d'attribution. Aujourd'hui, avec le partage des demandes, le demandeur ne doit déposer qu'un unique dossier, d'où le NUD, que tous ceux qui disposent d'un contingent peuvent prendre en compte.

Néanmoins à l'examen des positionnements proposés par les communes, le département ou l'Etat en CSI⁹¹, il est avéré que plus des ¾ des positionnés l'étaient par le réservataire dont ils relevaient du cœur de cible. Il est donc toujours aussi important pour le demandeur en Isère de prendre en considération le choix de son interlocuteur au dépôt de la demande. Enfin, ce choix conditionne également les propositions de logement qui pourront être faites. Par exemple « *il y a des communes où il n'y a que nous en logement social, je le dis aux gens* »⁹², certains bailleurs représentent l'unique solution de logement social pour des demandes précises.

⁸⁹ Pour de nombreuses communes de l'agglomération, le CCAS est en charge de la compétence logement, avec un service logement dédié ou non. Pour d'autres le service logement est directement rattaché à la mairie. Enfin pour les dernières il n'y a pas vraiment de service logement en mesure de faire le travail avec le demandeur.

⁹⁰ TISSOT S., « Logement social : une discrimination en douceur », pp. 25-28

⁹¹ Sur 7 séances, à raison de 30 logements en moyenne par séance, on peut estimer le nombre de logements concernés par cet aperçu à 210, avec une moyenne de 4-5 propositions par logement, soit environ 900 demandes positionnées

⁹² Entretien avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

Cependant la méconnaissance du système par les demandeurs, soulignée par une enquête de l'Observatoire du Logement et de l'Hébergement (OHL)⁹³, les empêche de prendre la juste mesure de ce choix initial stratégique. C'est pourquoi les demandeurs doivent se construire, souvent en autodidactes, une connaissance du système d'attribution, de ses parties prenantes et du parc de logement sociaux. En particulier de la présence ou non du logement souhaité dans le quartier ou la commune souhaité, car par exemple « depuis [une vingtaine d'années] les gens dans les quartiers stigmatisés veulent aller dans du neuf en centre-ville » mais « un bailleur a 100 logements à Echirolles dans des quartiers périphériques dits connotés et 10 en centre-ville » donc quand « les demandeurs demandent T3-T4 au centre-ville, les bailleurs n'en ont pas, et proposent dans un quartier connoté la bonne typologie »⁹⁴. Ce qui représente une proposition inadéquate au contenu de la demande liée à la gestion d'une forme de pénurie ciblée. Le contenu de la demande est donc important pour le demandeur, pour bénéficier d'une proposition qui corresponde aux attentes qu'il construit à partir des critères qu'il a formulé lors de son dépôt de demande. C'est également l'analyse portée par l'OHL, qui avance que la sélection du quartier, rendue possible par la demande, donne l'illusion d'un choix qui ne correspond pas forcément à la présence réelle de logements sociaux de ce type sur le territoire concerné. On peut faire le lien avec le sentiment renvoyé par les ménages d'être contraints à aller dans des quartiers qu'ils ne souhaitaient pas et n'ont pas demandé, mais dans lesquels des logements correspondant à leur besoin en typologie et à leurs ressources sont disponibles.

Les demandeurs doivent également connaître les spécificités communales en matière de processus de positionnement, notamment la présence ou non d'un CLH-CSI, la délimitation du parc de logements sociaux qui relèvent de la compétence de cette instance, la politique d'attribution de la commune... Et ce afin de pouvoir appréhender les étapes et modalités de traitement de leur demande. Acteurs rationnels, ils doivent également disposer d'un « projet logement » défini et bien formulé, qui permettra au professionnel de rapprocher la demande de manière pertinente avec les informations limitées dont il disposera sur le logement. L'ensemble de ces « devoirs » permettraient au demandeur de se saisir de l'outil « demande de logement social » de manière optimale. Mais on ne peut attendre du demandeur qu'il les remplisse dans les conditions actuelles de disponibilité et de visibilité des informations concernées. D'autant que le Cerfa, est suffisamment complet pour exprimer le contenu objectif de la demande, mais pas assez malléable pour se faire vecteur d'une argumentation, visant à faire comprendre le « projet d'habitat », c'est-à-dire les critères du logement que le demandeur est susceptible d'accepter. Pourtant il y a un enjeu important pour le demandeur de valorisation des points « forts » de sa demande⁹⁵, qui constituent les critères de priorisation sur le logement.

D'ailleurs la conception du Cerfa limite cette capacité d'argumentation, pour différentes raisons dont les règlementations de la CNIL ne sont pas des moindres. Et c'est un support déclaratif laissant une marge aux bailleurs sociaux pour réclamer des pièces justificatives qui ne sont pas

⁹³ Observatoire de l'Hébergement et du Logement, *Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Enquête auprès des demandeurs et des acteurs de l'Habitat*, territoire de Grenoble Alpes Métropole

⁹⁴ Entretien avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

⁹⁵ Handicap, inadaptation du logement actuel, en situation d'hébergement, ...

nécessairement à l'avantage du demandeur. Il s'agit alors pour ce dernier de fournir les bons justificatifs pour appuyer sa demande, ce qui peut être vécu comme intrusif et excessivement administratif par le demandeur. Au vu du Cerfa, on peut se demander en quoi le support de demande est adapté au bien à vocation sociale qu'il doit permettre de distribuer. Y. FIJALKOW⁹⁶ souligne que les choix des ménages en matière de localisation, leurs pratiques quotidiennes du logement expriment que la stratégie résidentielle, pour autant qu'elle existe, engage la place et le rôle du citoyen dans l'espace physique et dans l'espace social. Les ménages auraient une conscience claire de leurs positions et s'autoriseraient rarement à se loger trop au-dessus de leurs conditions et de leurs moyens. Mais leurs représentations du logement social et leurs lacunes de connaissance du parc social peuvent entraîner des demandes jugées « irréalistes » par les professionnels interrogés. Pourtant il n'y a aucun moyen pour le demandeur d'anticiper à travers le Cerfa la pertinence de ses critères, et le demandeur ne peut argumenter pour soutenir le choix de ces critères pour sa demande.

Le domicile est la norme sociale symbolique du droit de cité, et la stabilité résidentielle est synonyme d'inscription dans une collectivité et donc d'assurance du respect de droits et de devoirs mutuels. C'est donc aussi le symptôme d'une sujétion aux règles collectives, au rôle attendu par l'entourage, et d'obéissance à des règlements d'habitation qui « *abondent d'injonctions ordonnant à l'habitant de se « conduire en bon père de famille » et d'« occuper bourgeoisement les lieux »* »⁹⁶. Le demandeur de logement social est un citoyen qui cherche par sa demande à accéder au domicile et disposer du statut social qui y est lié. Mais accéder à un logement social implique de se plier à des règles d'autant plus contraignantes que le logement auquel on aspire est un bien public, distribué qui plus est dans une optique de prestation sociale, donc à des attentes particulièrement contraignantes de la société vis-à-vis du comportement du demandeur.

Les déterminants de l'accès au principe même d'une demande de logement social sont nombreux, et mettent au demandeur un enjeu disproportionné sur la seule et unique phase où il dispose d'une prise en amont de l'attribution. Il doit dans le même temps s'approprier le système d'attribution, avec des ressources limitées pour le faire, et s'y intégrer. Le formulaire Cerfa qu'il dépose à ce moment-là sera peut-être l'unique lien avec les institutions dont il disposera en amont de la proposition.

b) Le demandeur face à la CAL, l'attribution administrative non-maîtrisée

Elire domicile est l'idéal-type du projet résidentiel, supposant d'habiter un lieu choisi de manière continue et d'en faire le centre de son activité. Pourtant le processus de sélection du logement après le dépôt de la demande ne dépend pas du demandeur, mais uniquement de l'offre disponible et de l'adéquation entre cette offre, la demande et la situation, notamment financière, du demandeur. Le temps de ce processus dépend donc du volume d'offre de logement social sur le territoire et de la taille de l'unité urbaine, donc du volume de demandeurs potentiels.

⁹⁶ FYJALKOW Y, *Sociologie du logement*

Simon et Kirszbaum⁹⁷ montrent d'ailleurs que la durée d'accès à un logement social est proportionnelle à la taille de la ville, tandis qu'elle est inversement proportionnelle à la densité de logements sociaux. Nos observations précédentes montrent que cela dépend également des caractéristiques de l'offre remise à disposition, de la filière de réservation choisie par le demandeur (communale, Action Logement, DALO, ...), ainsi que du ou des professionnels de la demande que le demandeur a sollicité, ou qui pourront se saisir de sa situation grâce à Etoil. Nous avons également pu observer que cela dépend de la capacité du demandeur à formuler sa demande : « *Si ta demande est mal ciblée les propositions seront toujours mal ciblées pour toi.* »⁹⁸. La temporalité de ce processus dépendra aussi de la capacité du demandeur à sécuriser sa demande, par exemple par l'obtention d'une caution auprès du FSL. Cette garantie de solvabilisation financière de la demande est un facteur rassurant pour le bailleur. C'est aussi un atout pour le demandeur dans la prise en compte de sa demande puisqu'elle est connue par une institution différente de celle qui a enregistré sa demande, mais aussi parce que l'attribution d'un logement peut être conditionnée à l'octroi d'une telle aide.

Une enquête réalisée pour l'ONPES en 2011, estimait que la situation professionnelle ou familiale d'un tiers des ménages évolue entre le dépôt de son dossier et la proposition de logement.⁹⁹ Comme la situation du demandeur, le contenu de sa demande est susceptible d'évoluer, il paraît logique d'affirmer que la pertinence de l'attribution est inversement proportionnelle au temps d'attente du demandeur lorsqu'aucun contact n'est noué dans l'intervalle par les parties prenantes du système administré d'attribution. Le renouvellement annuel de la demande ne sera pas nécessairement vécu comme une actualisation de la réflexion sur les critères et attentes, et peut être effectué de manière identique à la demande précédente. Néanmoins, si les délais de traitement de la demande sont jugés anormalement longs par le demandeur, il a la possibilité de saisir une commission de médiation, la CCAPEX¹⁰⁰. Celle-ci va alors juger du caractère prioritaire de la demande, en fonction notamment d'un délai d'attente maximum fixé par le préfet selon la taille du logement demandé et la tension du marché du logement sur chaque territoire du département. La CCAPEX envoie ensuite une liste de ménages à reloger au préfet chargé de désigner un bailleur pour faire à chacun des propositions de logement.

L'attente du demandeur peut être rompue ou rythmée par des interventions, qui dépendent entièrement des pratiques des professionnels qui traitent sa demande. Ainsi un demandeur peut être averti de son positionnement sur un logement, parce qu'il aura sollicité régulièrement ou opportunément un réservataire, ou parce qu'un professionnel l'aura contacté afin d'actualiser sa demande et de demander des justificatifs. L'avertissement simple du positionnement suscite chez le demandeur l'espoir d'une éventuelle attribution, pourtant conditionnée à la validation de la CAL et à son rang dans la priorisation sur le logement. Et la connaissance incomplète de la proposition de

⁹⁷ 2001, cités par BONAL L. *et al.*, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social »

⁹⁸ Entretien avec la chargée de clientèle de l'organisme HLM A, en date du 24 février 2015.

⁹⁹ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., « Efficacité et équité du logement social français, une comparaison avec le modèle allemand »

¹⁰⁰ En vertu de la loi n°98-657, du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

logement qui lui sera faite apportée par la notification de passage en CAL peut aggraver l'irréalité naturelle des attentes du demandeur. La visite du logement est également une ponctuation de la vie de la demande qui peut être vécue comme un espoir, mais qui permet au demandeur d'interagir avec le positionnement pour lequel sa demande a été retenue. Action Logement et l'organisme HLM B, pratiquent systématiquement cette visite avant passage en CAL. Selon les représentations des bailleurs, un refus suite à cette visite peut être ou non considéré comme un refus d'attribution : pour certains « *même en amont de la CAL, [...] la visite représente une proposition.* »¹⁰¹, pour d'autres « *les gens qui visitent ne sont pas encore passés en CAL, ils ont le droit de dire non* »¹⁰². Les entretiens montrent d'ailleurs que la représentation de l'importance de la visite en amont de la CAL dans le système d'attribution varie y compris au sein d'un même organisme HLM.

Le demandeur peut avoir, selon les pratiques des professionnels qui vont traiter sa demande, l'opportunité de participer à une forme de sélection de l'offre. Mais « l'activation » de cette participation reste à l'initiative des professionnels, donc dans une temporalité indéfinie pour le demandeur. Cette position d'exclusion de l'initiative, conjuguée à une absence totale de visibilité sur le moment où le rapprochement entre une offre et sa demande sera opéré, est encore précarisée par une vision en décalé du demandeur sur le processus d'attribution. Ce décalage est organisationnel, le demandeur ne participe physiquement à aucune des phases de traitement de sa demande, et temporel puisqu'il n'a souvent d'informations qu'*a posteriori*, encourageant son refus « *[les demandeurs] ne sont pas au courant donc forcément refusent* »¹⁰³. Pourtant alors que l'OSL et S. GAUME, pointent que les professionnels ont tendance à expliquer le refus par cette temporalité, suscitant chez les demandeurs une « peur du saut dans le vide », cette explication ne revient que dans 13% de nos entretiens.

Pour le demandeur, la mise à disposition d'une offre qui correspond à sa demande déclenche le processus d'attribution. Entre-temps, d'autres personnes de son entourage peuvent avoir reçu des propositions car une offre en adéquation avec leur demande s'est présentée, et « *les demandeurs peuvent être très frustrés de voir que certains auront accès à ce que eux n'ont pas* »¹⁰⁴. A l'échelle macro-économique le temps d'attente d'une proposition est proportionnel au caractère restrictif des critères de la demande et inversement proportionnel à la rareté du bien adéquat et au taux de rotation sur ce bien. Par conséquent, l'imprévisibilité de l'attribution pour le demandeur est maximale, et peut paraître injuste, car il est possible qu'il n'ait pas connaissance du caractère restrictif des critères de sa demande. C'est ce que les professionnels interrogés qualifient de demande « *irréaliste* ». A l'échelle micro-économique, la remise à disposition de l'offre est dépendante des coûts de mobilité relativement élevés pour le ménage qui l'occupe. Ces coûts, selon une étude de 2010¹⁰⁵, s'expriment autant en termes financiers qu'en termes de disposition du ménage à se projeter dans un nouveau logement et d'opportunités de logement dont le rapport qualité-prix convienne davantage au ménage.

¹⁰¹ Entretien avec un responsable de territoire de l'organisme HLM B, en date du 8 avril 2015

¹⁰² Entretien avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

¹⁰³ Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

¹⁰⁴ Entretien avec le professionnel communal 2, en date du 19 mai 2015

¹⁰⁵ BONNET, GOBILLON et LAFERRERE, 2010, cités par BONNAL L. *et al.*, *op. cit.*, p. 4

C'est pourquoi, d'après une autre étude¹⁰⁶, les ménages occupant de grands logements sociaux ont tendance à ne pas déménager, même si les enfants n'occupent plus le logement. Les difficultés de mobilité dans le parc social sont un frein à la remise à disposition des logements, et donc à la satisfaction de la demande active. Or en Isère les demandes de mutation concernent 48% des demandes¹⁰⁷, ce qui implique que la moitié de la demande satisfaite libèrerait en théorie autant de logements dans le parc social. C'est une des raisons pour laquelle la gestion des demandes de mutations est l'un des objectifs prioritaires des bailleurs sociaux sur le territoire.

La phase du « processus » d'attribution comprise entre le dépôt de la demande et la proposition d'un logement correspond donc à une temporalité plus ou moins longue d'incertitude pour le demandeur de logement social. Cette incertitude ne peut que contribuer à la redéfinition des besoins et du projet du demandeur. Elle pousse également les demandeurs à chercher un logement ailleurs, dans le parc privé ou le parc social, car il y a « *beaucoup d'offre, beaucoup de bailleurs sociaux, beaucoup de construction* »¹⁰⁸. C'est, avec le recours au DALO, le seul biais pour accélérer le processus d'attribution du logement, bien que certains choisissent aussi de se montrer insistants par des contacts répétés avec les professionnels, comme l'indiquent les professionnels communaux.

L'enjeu de laisser-aller, de confiance du demandeur dans le système d'attribution est donc, du fait de ces caractéristiques du système, particulièrement important. Le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B souligne d'ailleurs « *l'offre arrive dans ce contexte où l'institution est délégitimée donc le locataire a plutôt le choix de dire non que de dire oui.* ». Cette confiance n'est pas évidente au vu de la complexité du système et des représentations partagées concernant le logement social. En Isère le demandeur remet son besoin entre les mains d'un réservataire, sans disposer de connaissance suffisante du système ni de la médiation d'un tiers permettant d'établir la confiance, mis à part éventuellement l'accompagnement d'un travailleur social. Et la plupart des demandeurs ne disposent pas d'une marge de manœuvre suffisante pour recourir à une autre voie d'accès au logement, que ce soit en termes de ressources financières pour recourir au parc privé ou bien de ressources cognitives pour s'inscrire dans une autre filière d'accès au logement social en faisant « *jouer la concurrence* ». Et si le parc privé dit « social de fait » est accessible financièrement pour des demandeurs précaires, il s'agit souvent d'un parc dégradé offrant une qualité de service social autour du logement inexistante en comparaison de ce que peuvent offrir les bailleurs sociaux institutionnels.

Le logement social est une prestation d'un bien rare couplé à un service social unique, et pas seulement d'un bien « logement ». Les demandeurs sont dépendants du système, et accéder à un tel service sans sortir du système a des coûts bien plus élevés que ne peuvent se permettre la majorité d'entre eux, quand on sait que 70% des demandeurs sur le territoire de la Métropole grenobloise ont des ressources inférieures au plafond des logements très sociaux PLA-I. Le logement social est presque un monopole de niche, en cas de service insatisfaisant les demandeurs ne peuvent se retirer

¹⁰⁶ JACQUOT, 2006, cité par BONNAL L. *et al.*, *op. cit.*, p. 4

¹⁰⁷ Entretien avec le directeur du service Gestion Locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

¹⁰⁸ Entretien avec la chargée de clientèle de l'organisme HLM A, en date du 24 février 2015

du jeu aisément. La période d'incertitude est donc une contrainte incontournable, dont les effets ne peuvent être que l'éviction stratégique de ceux qui en ont les moyens ou l'opportunité, mais pour la majeure partie des demandeurs, la seule issue possible reste la proposition.

La proposition représente la phase du système où la sollicitation du demandeur pour interagir avec le système est systématique. Le bailleur social le contacte pour lui indiquer qu'un logement social lui a été attribué et lui donner des informations générales sur le logement, voire l'invite à le visiter si cela n'a pas encore été proposé. C'est ici qu'intervient le choix du demandeur, d'acceptation ou de refus du logement, sans qu'il sache nécessairement quelles seront les conséquences d'un refus. Il ne s'agit pas de faire un choix qualitatif entre plusieurs logements, mais d'indiquer au bailleur que l'on souhaite bénéficier du logement attribué ou bien que l'on fait le choix de s'en passer et de demeurer demandeur. Le refus intervient, en pratique, à ce stade là pour la plupart des organismes HLM de l'Isère « *Eux ont beaucoup de refus après CAL, [...] je leur dis c'est normal parce que vous mettez des candidats en CAL sans qu'ils aient donné leur avis sur le logement* »¹⁰⁹.

Pour ce professionnel la massivité des refus serait liée aux modalités de l'attribution, donc aux pratiques des réservataires et des bailleurs sociaux, bien qu'il reconnaisse des refus nombreux après la visite que son organisme HLM organise en amont de la CAL. Mais la représentation du phénomène en tant que masse est plutôt imparfaite, et repose davantage sur un constat tel que « *Quand je fais une proposition aujourd'hui ce n'est pas pareil qu'hier où j'avais une proposition = une entrée dans le logement* »¹¹⁰. D'ailleurs il indique également qu' « *on était dans une surpuissance du LS, on disait tenez un logement voilà la clef, maintenant ils ne veulent pas de la clef. On est plus dans une demande où l'offre prime, là c'est la demande. Le demandeur a le pouvoir.* ».

c) *Le demandeur face à la proposition, prendre connaissance et réagir*

Afin de pouvoir prendre une distance critique avec ces propos, il nous faut envisager ce que représente la proposition pour le demandeur. En premier lieu elle représente la projection sur le bien de consommation de long terme qu'est le logement « *beaucoup plus qu'au moment du premier contact [...], certaines choses les interpellent, sur l'état du logement, ils se demandent quels travaux sont et peuvent être fait, se projettent.* »¹¹¹. C'est ce qui est déterminant dans la phase de proposition d'après les professionnels interrogés : « *Permettre aux gens de se projeter, c'est ce qu'ils veulent quand ils cherchent un appartement en disant concrètement : quand est-ce que je rentre ?* »¹¹². Et cela rejoint ce que l'on peut anticiper des représentations des demandeurs à la lecture d'Y. FYJALKOW¹¹³ : cette projection dans le logement est importante pour les ménages pour deux raisons. Tout d'abord en France, depuis les années 1970, le taux de déménagement dans le parc social est plus faible que

¹⁰⁹ Entretien avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

¹¹⁰ Entretien avec la directrice d'agence de l'organisme HLM B, en date du 31 mars 2015

¹¹¹ Entretien avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

¹¹² Entretien avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

¹¹³ FYJALKOW Y., *op. cit.*

dans le parc privé. Alors qu'auparavant le parc social n'était qu'une étape provisoire dans la trajectoire résidentielle des ménages, qui étaient, au contraire, beaucoup plus mobiles que les usagers du parc locatif privé. Tandis qu'aujourd'hui, il leur faut réfléchir à leur inscription dans ce support d'habitation pour un temps à durée indéterminée et à temporalité plutôt longue. Le choix du demandeur ne peut plus être dévalorisé sous prétexte d'un caractère transitoire accordé à la solution de logement.

Ensuite, Y. FYJALKOW montre que les espaces urbains d'une majorité du parc social, en périphérie parfois peu accessible du bassin de vie ou dans un isolement géographique entretenu par le réseau de transports urbain, sont perçus par certains comme un enfermement. Et ce sentiment d'enfermement serait renforcé par un sentiment de stigmatisation lié à la fois à la localisation du logement et à l'état dégradé de l'habitat¹¹⁴. Pour Y. FYJALKOW, cet impact sur la projection du demandeur dans le logement qui lui est proposé est « *plus ou moins marqué selon les possibilités de changer de logement et de quartier.* ». La faible potentialité de ce changement implique que « *les parcours résidentiels très limités donnent l'impression d'être condamné à habiter éternellement le même lieu.* ». Alors quand le recours au logement social est conséquent d'une prescription au ménage, ou un choix par défaut, ces représentations du logement proposé renforcent l'option du refus pour le ménage.

Par conséquent la proposition représente l'opportunité d'un choix sous contrainte, ainsi qu'une décision sur laquelle le demandeur n'a pas de prise. Et le choix du refus lui-même est une incertitude « *Des fois les gens me demandent si ils sont radiés si ils refusent* »¹¹⁵. Pourtant, interrogés sur les conséquences du refus pour le demandeur, les 15 professionnels indiquent qu'il « *n'y a pas de refus rédhibitoire* »¹¹⁶, ou encore « *la personne vit sa vie, elle n'est pas locataire chez nous* »¹¹⁷. En somme « *ce qui est acquis c'est qu'il n'y a pas de pénalisation du refus du demandeur* »¹¹⁸. Mais, le reste de leur discours montre que le refus peut avoir deux conséquences pour la demande.

Le refus peut constituer un critère de différenciation « *sur le classement par rapport à une autre personne qui n'a pas eu de refus.* »¹¹⁹. Ou entraîner une exclusion temporaire du système d'attribution « *on ne va pas forcément leur proposer un logement tout de suite dans les 6 mois qui suivent.* »¹¹⁶. Cette « exclusion » reste toutefois relative dans un système où la demande est partagée et où tout professionnel ayant accès à la demande peut s'en saisir pour opérer un rapprochement offre-demande, bien qu'empiriquement, le traitement de la demande dépende fortement du professionnel qui l'a enregistrée. La prise en compte du refus fait néanmoins l'objet d'un débat, entre systématisme de la pénalisation et tolérance en tant qu'expression du libre-arbitre du demandeur. Cette dernière représentation peut-être portée par une métaphore telle que celle-ci, recueillie lors de l'enquête auprès du directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B : « *Un marchand de pantalon, vous rentrez dans son magasin, vous essayez un pantalon. Il essaye de vous en vendre*

¹¹⁴ D'après une étude de BEAUD et PIALOUX, 1999, cités par FYJALKOW Y., *op. cit.*

¹¹⁵ Entretien avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

¹¹⁶ Entretien avec la chargée de clientèle 2 de l'organisme HLM B, en date du 15 avril 2015

¹¹⁷ Entretien avec un responsable de territoire de l'organisme HLM B, en date du 8 avril 2015

¹¹⁸ Entretien avec une directrice d'agence de l'organisme HLM B en date du 31 mars 2015

¹¹⁹ Entretien avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

un, qui ne vous va pas pour x raison. Si le lendemain vous revenez, est-ce que le vendeur refuse de vous vendre le pantalon? Il faut que le logement soit loué. ». Le choix lié à la proposition est donc véritablement relatif, entre subir un logement jugé inadapté à son projet d'habitat par le ménage, ou prendre le risque d'être pénalisé au sein du système.

Du point de vue d'un professionnel il s'agit d'un choix simple que l'on peut analyser avec le prisme du « pari de Pascal » : si le refus n'est pas pénalisant, refuser ou accepter la proposition est un choix neutre pour le demandeur. En revanche si le refus est pénalisant, refuser est un choix qui mettra le demandeur en difficulté, tandis qu'accepter reste neutre. Dans les deux cas l'acceptation du logement est neutre. Mais de l'autre côté, pour un demandeur, le choix d'accepter n'est pas neutre, et l'analyse de la prise de décision relèvera davantage de la théorie des jeux : si le demandeur a confiance dans les institutions du logement social, il acceptera la proposition et constatera de lui-même l'adéquation du logement avec son projet d'habitat, au risque d'être pénalisé par son acceptation. Si le demandeur n'a pas confiance en ses partenaires, il ne courra pas ce risque et refusera la proposition au risque, anticipé cette fois, d'éprouver davantage de difficultés à accéder à un logement.

Prenons l'exemple des demandeurs de la métropole grenobloise : 48% d'entre eux sont locataires du parc social, ils éprouvent donc potentiellement déjà des difficultés à en sortir. Il est établi que le parc social a « *perdu sa fonction de passage vers d'autres formes de logement (parc privé ou accession à la propriété)* » et que « *l'enjeu de la mobilité pour les ménages à bas revenus se situe désormais à l'intérieur du parc HLM, par voie de mutation.* »¹²⁰. L'acceptation du logement est également conditionnée à l'évaluation de la « *qualité sociale* »¹²⁰ du logement, que nous avons défini comme le « logement en actes », soit le logement comme support d'habitat. On trouve des traces de cette recherche de la qualité sociale du logement quand les professionnels mentionnent « *des personnes âgées qui avaient une certaine taille de logement* » pour lesquelles « *un T2 nous semblait adapté mais eux sont en demande de pouvoir accueillir leur famille.* »¹²¹ ou bien : « *quelque part une recherche du bien-être qui se fait maintenant et pas forcément avant.* »¹²². Le demandeur prend en considération l'environnement : immeuble, rue, quartier, ... comme prolongements de ses interactions avec son logement. Car « *s'approprier un espace, c'est établir une relation entre cet espace et soi par l'intermédiaire d'un ensemble de pratiques* »¹²³. Dans l'examen par le demandeur de l'acceptation de la demande, un environnement dégradé ou stigmatisé socialement sera vécu comme un cadre de vie potentiellement pénalisant par le demandeur, dépréciant l'option d'acceptation du logement.

La localisation, en dehors des considérations sur l'environnement du logement, constitue également un facteur d'acceptabilité pour le demandeur. La desserte par les réseaux de transports en commun ou la proximité avec les lieux d'emploi, de scolarisation ou de sociabilité du demandeur sont particulièrement importants pour ce dernier. Ce sont d'ailleurs des facteurs relativement bien intégrés

¹²⁰ BENGUIGUI F. (dir), BALLAIN R., GREMION C., JOBERT B., *La politique du logement à l'épreuve de la précarité*

¹²¹ Entretien réalisé avec une directrice d'agence de l'organisme HLM B en date du 31 mars 2015

¹²² Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

¹²³ SEGAUD M., *Anthropologie de l'espace. Habiter, Fonder, Distribuer, Transformer*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 70, cité par S. GAUME, *op. cit.* p. 71

par les professionnels. Un responsable de l'organisme HLM B prend un exemple de ce type de considération, à partir d'un « *groupe tout neuf tout beau sauf qu'il est en banlieue de La Mure, déjà secteur montagnard, avec peu de transports en commun [...] et en plus énormément de logements très sociaux sur ce groupe, donc de familles déjà en situation difficile qu'on isolait.* ». Ce qui pour lui posait des questions dès l'attribution : « *L'isolement, sans travail et dans une situation déjà difficile... Des fois c'est cornélien...* ». D'autant que la localisation peut impacter les coûts de transport, aggravant les probabilités de précarité énergétique des ménages. On relève donc deux influences sur l'acceptation : l'influence objective des contraintes et ressources matérielles qui délimitent le champ des possibles du demandeur, et l'influence subjective des « *mécanismes sociaux qui ont façonné des attentes, des jugements, des attitudes et des habitudes, et donc le champ du « souhaitable* ». »¹²⁴

En tant qu'expression de la marge de liberté des demandeurs dans le système, le choix est plutôt restreint, ne serait-ce que par son rapport inversement proportionnel à la richesse du demandeur, à ses contraintes sociales et pratiques, sans parler de ses besoins en termes d'habitat. Le choix d'accepter ou de refuser la proposition de logement social est par trop inscrit dans l'individualité du demandeur à l'instant T de la proposition. Ce qui entrave la constitution d'une représentation partagée du refus d'attribution en tant que phénomène de masse. D'où également les difficultés des professionnels à constituer un modèle socio-économique du phénomène. Ils sont contraints de qualifier et traiter le phénomène « *dans la dentelle* » et/ou via des indicateurs quantitatifs corrélés au refus mais qui n'en dépendent pas entièrement, comme la hausse de la vacance frictionnelle, donc peu fiables.

Le refus résulte d'un arbitrage résidentiel à partir des informations imparfaites dont le ménage dispose, de ses ressources matérielles et immatérielles et de ses critères. Cet arbitrage pourrait s'intégrer à une « *stratégie résidentielle* ». L'idée de demandeur rationnel portée par la notion de « *stratégie* » et les déterminants de l'acceptabilité de la demande que nous venons d'examiner semble inconciliables, mais certaines études empiriques montrent l'existence ponctuelle de ces stratégies. Ainsi F. NAVEZ-BOUCHANINE¹²⁵ expose le cas d'habitants de bidonvilles marocains, dont les ressources auraient pu leur permettre d'accéder à une location hors du bidonville, qui ont préféré ne pas avoir la charge d'un loyer régulier, et acquérir en restant dans leur logement la possibilité de négocier un droit au relogement. Cependant cette enquête porte sur un contexte précis d'opérations urbaines massives, et la « *stratégie résidentielle* » des habitants relève d'une action collective politique. M. BOTTAI et N. SALVATI¹²⁶ expliquent d'ailleurs que de nombreux choix étudiés comme comportements individuels sont en fait des choix collectifs, minimisant la notion de stratégie. La proposition de logement s'adresse à l'ensemble du ménage, dont les interactions internes influent sur le choix.

Les difficultés pour obtenir un logement ou en changer, l'opacité et la non-maîtrise des processus, la réduction de leurs choix et de leur autonomie, la faible qualité sociale de l'offre accessible sont pour les personnes emblématiques de leur pauvreté.¹²⁷ Le choix est pour le demandeur une

¹²⁴ AUTHIER J-Y. (dir.), BONVALET C. (dir.), LEVY J-P. (dir.), GRAFMEYER Y., BOTTAI M., SALVATI N., *op. cit.*

¹²⁵ 1998, cité par AUTHIER J-Y. (dir.), BONVALET C. (dir.), LEVY J-P. (dir.), *et alii, op. cit.*

¹²⁶ M. BOTTAI, N. SALVATI, Enracinement, migrations, choix résidentiels en Italie, p. 97 à 120, *op. cit.*

¹²⁷ MARPSAT M., « Le logement, une dimension de la pauvreté en conditions de vie », p. 73

anticipation de comment il vivra dans le logement, une concrétisation de sa demande, une comparaison avec ce qu'il se représente de ses ressources et avec les critères de son projet d'habitat, ainsi qu'un dialogue avec les autres membres du ménage. Or l'absence d'entretien avec les professionnels au moment de la proposition ne permet pas d'échange d'arguments, ni de légitimer le refus ou convaincre le ménage. Les délais avant la proposition, eux, empêchent les demandeurs de se projeter, tandis qu'à réception ils n'ont que deux jours pour reconsidérer leur projet de vie.

Les professionnels du système d'attribution se représentent la liberté d'un individu face au choix, mais les déterminants de ce choix dépassent l'individu. La loi du 6 juillet 1989 affirme la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation, grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Mais cela reste un vœu pieu en ce qui concerne l'attribution d'un logement social du point de vue du citoyen-demandeur, dont la liberté est limitée aux phases amont et aval du processus d'attribution.

L'analyse du refus d'attribution par le demandeur était jusqu'alors détachée de son inscription dans un système. Pourtant nous venons d'identifier une multiplicité des déterminants du phénomène de refus générés par le système. Nous avons démontré que le refus n'est pas un choix, mais un semblant d'arbitrage. Les entretiens avec les professionnels montrent une conscience forte de la particularité de chaque refus, qui entrave leur représentation du phénomène en tant que globalité. Mais tous ne souhaitent pas comprendre le refus en tant qu'expression d'une individualité « *Les motifs bidons ça y va et ça ne m'intéresse pas* ». D'ailleurs seuls les SLB, au contact avec la demande et donc en interaction avec le refus, expriment le souhait de mieux le comprendre. D'autre part, les déterminants du refus montrent que les analyses centrées sur les motifs de refus ne font que remuer un discours détaché de son contexte.

C. LEVY-VROELANT et D. VANONI¹²⁸ ont construit un processus linéaire de l'attribution d'un logement social, schématisé en trois phases. D'abord l'émergence et la qualification de la demande, puis la constitution de l'offre et sa mise en rapport avec ses destinataires potentiels. Et enfin le positionnement d'un demandeur, son passage en CAL et la proposition. Or cette vision élude le rôle, la place et l'impact du demandeur dans le processus de l'attribution. C'est probablement la raison pour laquelle la question du refus pose particulièrement question : on ne peut analyser une conséquence sans connaître son contexte. D'autant que le refus est, dans les représentations des professionnels, un acte rationnel, admis du moment qu'il leur reste compréhensible, bien que l'augmentation des refus malgré la pénurie de l'offre soit paradoxale pour les professionnels¹²⁹ : le refus compréhensible représente un input constructif dans un système, qui permet aux parties prenantes de réagir et s'adapter pour y répondre. Mais incompréhensible c'est un input qui remet en question le système entier.

¹²⁸ *Op. cit.* p. 97

¹²⁹ Constat du cahier 1 du bilan à mi-parcours du PLH 2010-2015 de Grenoble Alpes Métropole p. 9

1.4) La qualification du refus, enjeu de construction d'un objet de connaissance

« *While economics is about how people make choice, sociology is about how they don't have any choice to make.* »¹³⁰. Comme l'énonce cette citation, la science économique traite de la manière dont les personnes font des choix tandis que la sociologie décrit comment ils n'ont aucun choix à faire. Ajoutons l'histoire pour donner un sens à une succession de choix qualifiée de parcours et les sciences de gestion pour comprendre les conséquences du choix, et nous avons fait le tour des domaines de connaissance utilisables par les professionnels pour transformer le phénomène de refus en objet de connaissance théorique. Car il est indispensable pour les parties prenantes du système d'attribution de caractériser l'input « refus ». Cela permet de dépasser l'individualité empirique de la connaissance du refus, c'est-à-dire la connaissance qu'a un professionnel du phénomène et de l'individualité des déterminants du refus forgée à partir de son vécu. Transformer le refus en phénomène de masse permet de construire une représentation partagée, un référentiel de représentations, qui pourra servir à la construction de réponses de masse au phénomène, soit un référentiel d'action.

En 2011 en Isère, le refus du demandeur renvoyait bailleurs sociaux et communes à leur incompréhension du motif et de son sens pour leur travail. Ainsi, le refus signifiait dans les représentations collectives un échec de leur travail de rapprochement offre-demande. Un chargé de clientèle pouvait dire « *un réel demandeur fait plusieurs choix de commune* »¹³¹. Cette incompréhension aboutissait à la représentation d'une exigence croissante des demandeurs. Cette qualification simpliste du refus concerne en 2015 40% des entretiens, mais les professionnels communaux parlent davantage de « *demande trop ciblée* », et parmi les professionnels bailleurs cette explication concerne uniquement les SLB. Elle peut même être nuancée « *je ne dis pas que parce que c'est du logement social que les gens doivent vivre dans une ruine.* »¹³². Néanmoins cela ne signifie pas que les refus sont mieux compris, simplement la posture adoptée n'est plus celle du professionnel remis en cause dans sa pratique mais bien celle de la recherche d'une compréhension de la situation par la qualification du refus. Alors qu'en 2011 le souci de la qualification du refus était si peu présent que les chargés de clientèles avouaient noter relativement systématiquement « localisation » comme motif de refus sous Etoile en cas de non-réponse.

Nous allons à présent nous focaliser sur ce phénomène de refus, pour comprendre comment les institutions du logement social l'ont transformé en objet de connaissance. Nous pourrions pour ce faire examiner les outils dont ils disposent et identifier ce que cette connaissance implique à la fois dans les relations entre les institutions, leurs représentations partagées et leurs pratiques, mais aussi dans le rapport du professionnel au demandeur. Cette construction de la connaissance est particulièrement importante puisqu'elle construit un sens collectif, quand la « *vacance du sens* » permet aux acteurs de « *continuer à garder la maîtrise de cette qualification qui va déterminer leur*

¹³⁰ Citation attribuée à B. RUSSEL par P. BOURDIEU in *Les structures sociales de l'économie*

¹³¹ Entretien cité par S. GAUME, *op. cit.* p. 76

¹³² Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

intervention »¹³³. En effet les acteurs ont tous vis-à-vis du système une position à défendre qui prend son sens et sa signification à partir des « référentiels d'action ». Mais dans le cas du refus, les acteurs semblent souhaiter trouver une définition partagée, afin de construire une réponse commune. C'est pourquoi il nous importe de déterminer si les institutions du logement social ont établi, depuis quatre ans, un référentiel commun de quantification et de qualification du refus, qui serait le préalable de l'établissement du référentiel d'action partagé. Lequel est nécessaire pour répondre au refus.

a) *Les indicateurs choisis, un biais économique*

En 2010 une étude portant sur quatre bailleurs sociaux¹³⁴ montre qu'en moyenne un ménage refuse 1.3 fois, tandis que la moitié des propositions de logement n'ont été refusés qu'une seule fois. Selon les auteurs, les propositions de logement refusées sont dans la majorité des cas en adéquation avec les demandes formulées par les ménages. Dans 84% des cas le loyer du logement proposé est inférieur au montant maximum pouvant être assumé par le ménage, dans 72% des cas la taille du logement proposé est identique à celle souhaitée. Malgré cela, seulement un tiers des demandeurs estiment que la proposition était adaptée à leurs attentes. Ce résumé comporte les deux volets essentiels de la transformation du refus en objet de connaissance : la quantification du phénomène global et la quantification des motivations du refus permettant de définir des axes de réponse.

Le nombre moyen de propositions par logement avant attribution, appelé taux de concrétisation, et sa conséquence visible qu'est le nombre de passages du logement en CAL avant attribution sont peu cités comme indicateurs, respectivement par 33% et 13% des entretiens. Pourtant il s'agit de l'indicateur le plus précis et le plus objectif de quantification du refus à l'échelle d'un logement. Il est possible que ce soit justement en raison de la précision et de la spécificité de cet indicateur qu'il est relativement méconnu. D'ailleurs ce critère est mentionné par les deux professionnels qui, parmi les SLB, semblent avoir développé une réflexion particulièrement poussée sur leur travail, leurs outils et le refus. Les autres mentions sont le fait de professionnels hiérarchiquement haut placé que leurs fonctions amènent à avoir une approche plus théorique et globale et en même temps ciblée du phénomène de refus. Il est également utilisé par la CSI¹³⁵

L'indicateur vacance possède certaines caractéristiques partagées dans les représentations avec le taux de concrétisation. Il permet également de mesurer la massivité du refus, mais à l'échelle du parc du bailleur. Il est cité comme indicateur dans 40% des entretiens, par la même typologie de professionnels. La vacance est cependant présente dans l'ensemble des entretiens, même si elle n'est pas nécessairement mentionnée comme indicateur du phénomène de refus. Car même si « *des vacants depuis plus d'un an, ce n'est pas que l'on n'a pas essayé de les commercialiser, c'est que*

¹³³ M. DARAN, E. MAUREL, in BALLAIN R. (dir.), BENGUIGUI F. (dir.), AUBREE L., DARAN M., MAUREL E., SCHLERET Y., *Loger les personnes défavorisées, une politique publique sous le regard des chercheurs*, p. 135

¹³⁴ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*

¹³⁵ Selon le bilan 2012-2014 de la CSI, 14/596 logements ont été vus deux fois en CSI suite au refus des demandeurs, p.22

l'on a des refus »¹³⁶, la vacance ne découle pas uniquement du refus des demandeurs. Les professionnels en ont conscience et expliquent le lien avec des problématiques de territoire ponctuelles, « on ne peut pas demander zéro vacant sur un secteur de montagne comme Chamrousse, c'est du travail saisonnier donc on sait que tout l'été il est probable qu'on ait de la vacance par contre dès que la neige commencera à tomber y aura des demandes de logement et zéro vacants. »¹³⁷ ou plus durables, notamment l'absence ou le départ d'une activité économique, qui génère une vacance structurelle massive imputable à l'absence de demande. Cependant il faut noter que la corrélation du refus d'attribution à la vacance des logements a contribué à déclencher la réflexion et l'évolution sur la question du refus. Et les représentations du refus des bailleurs sont encore fortement liées à l'idée économique et à la vacance, « Y a une réflexion sur cet indicateur, mais le directeur quand il regarde combien ça lui coûte c'est des considérations financières. »¹³⁸.

Au niveau des SLB, on retrouve des indicateurs micro-sociologiques du refus, avec 53% de mentions d'une notification directe du refus, ou de l'absence de réponse à une proposition de logement, et 60% de mentions du partage de l'information sur le refus via Etoil. La CSI estime, à partir de ces notifications, que « 36% des ménages qui ont eu une proposition de logement suite à une priorisation en CSI l'ont refusée » et que « cela est proche du taux de refus constaté par les bailleurs sociaux »¹³⁹ Car bien que bailleurs et communes subissent le refus du demandeur, seuls les bailleurs ont un retour direct et peuvent prendre en compte la non-réponse. L'indicateur « notification du refus » ou « non-réponse » dépend donc du partage de cette information par le bailleur.

On a donc trois échelles de la quantification du refus par les indicateurs : au niveau du logement, au niveau du parc et au niveau du demandeur, avec une répartition relativement claire des indicateurs utilisés selon le rapport du professionnel à la demande. Le traitement de la demande entraîne l'utilisation d'indicateurs centrés sur la demande, tandis que le traitement de la demande à l'échelle de la stratégie de gestion donne lieu à l'utilisation d'indicateurs macro-socio-économiques et plus ciblés. On peut également distinguer la spécificité des communes sur la question, qui ne bénéficient pas de vue sur la vacance, et sont victimes d'une asymétrie du niveau d'informations.

Quant au seul indicateur objectif pour quantifier les motivations du refus à disposition des professionnels, c'est l'enquête qualitative de terrain, évoquée par 27% des professionnels. Les résultats restent cependant variables, d'une étude à l'autre. Ainsi dans le Gard, l'ADIL¹⁴⁰ avance que 40% des refus seraient liés à la localisation, notamment en ZUS, du logement, et que les refus pour caractéristiques du logement représenteraient 34% du total. 22% des motifs de refus seraient inqualifiables car ils concernent des refus par non réponse, bien que l'ADIL les explique par une « *mobilité accrue chez les ménages les plus précaires qui augmente le risque de perte de contact* ».

¹³⁶ Entretien réalisé avec la CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015

¹³⁷ Entretien réalisé avec la chargée de clientèle de l'organisme HLM A, en date du 24 février 2015

¹³⁸ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

¹³⁹ Bilan 2012-2014 de la Commission Sociale Intercommunale de Grenoble Alpes Métropole, p. 22

¹⁴⁰ Cf. diagramme de répartition des motifs de refus en Annexe 2, Agence Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL) du Gard, « De la demande au refus, les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux »

Enfin 4% seraient liés à l'idéalisation du logement par le demandeur. L'étude de l'OHL en 2010, sur 1 150 refus en Isère étudiés à partir d'Etoil, dénombre également 23% de désistements ou propositions classées sans suites, mais inverse le rapport de forces entre refus liés au logement, 39% selon elle, et refus liés à la localisation, à hauteur de 32%, tandis que 2% ne sont pas motivés et 2% regroupent des motifs divers. Malgré l'assise scientifique de ces études, et les larges panels sur lesquels elles s'appuient, l'agrégation des motivations des refus présente l'image des refus à un instant T dans un contexte territorial. Et le taux important de non-réponse nuance la hiérarchisation des motifs. Une autre méthode d'identification des motivations peut être celle de la responsable des attributions de l'organisme HLM A qui collecte les « pompons », soit les motifs les plus usités ou les plus extravagants, pour pouvoir donner une vision simplifiée du refus dans son organisation. Cette méthode subjective a des limites évidentes de représentativité dont cette responsable avertit clairement, mais présente l'avantage certain d'être aisément mobilisable et compréhensible.

L'étude de l'ADIL semble conditionnée à un postulat fort d'inélasticité de l'offre prédominant sur la demande, et utilise un champ lexical subjectif de l'obligation et de la soumission pour décrire la réaction des institutions face aux demandes des ménages. Elle qualifie également le demandeur de « client » ou « candidat » sans reconnaître la légitimité de leur refus, alors que la dimension du choix est précisément ce qui distingue le « demandeur » du « client » ou « candidat ». Quant à l'étude de l'OHL, elle dégage l'enjeu important du logement social pour les ménages, exprimé par le phénomène de refus « *Ils savent en effet qu'une fois la proposition de logement acceptée, ils risquent de demeurer dans ce logement et bien souvent, la présence d'enfants renforce le niveau d'exigence des demandeurs* »¹⁴¹. Et énumère les pistes de réponse envisagées à l'époque : stratégies de peuplement des quartiers, réhabilitation du patrimoine, entretien des groupes de logement, et effort vers une information des demandeurs. La diversité de ces angles d'approche témoigne de l'immaturité du référentiel de représentations sur chacun de ces territoires à l'époque de réalisation de l'étude.

Enfin, ces éléments peuvent être complétés par un aperçu de la légitimité du refus établie en contentieux¹⁴². La jurisprudence consacre l'illégitimité du refus motivé par le souhait de demeurer dans son environnement actuel pour conserver son réseau social et familial, tandis que le tribunal administratif de Montpellier¹⁴³ légitime le refus justifié par un éloignement du lieu de scolarité des enfants risquant de perturber leurs études. Enfin, un refus lié à l'emploi du demandeur ou de son conjoint est justifié si « *l'emploi invoqué présente un caractère habituel ou régulier et si le déménagement serait susceptible de nuire à l'activité professionnelle du requérant* »¹⁴².

On peut conclure que des indicateurs objectifs, ciblés, mis à jour et accessibles à tous sont irréalistes, et que leur obtention est complexifiée par le refus massif par non-réponse. De plus la quantification du refus dépend presque entièrement des bailleurs sociaux, de leur faculté à collecter cette information et à la mutualiser, entre eux et avec les réservataires. Cela entraîne une asymétrie

¹⁴¹ Observatoire de l'Hébergement et du Logement, *op. cit.*, pp 8-9

¹⁴² ADIL du Gard, « De la demande au refus, les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », p. 14

¹⁴³ TA de Montpellier, 5/5/2010, n°101712

d'information cruciale dans la relation partenariale des bailleurs sociaux avec les communes. Les bailleurs peuvent même jouer de l'ampleur du phénomène pour influencer sur les actions de leurs partenaires¹⁴⁴. La quantification du refus peut-être utilisée pour influencer sur le rapport partenarial dans le sens de l'institution qui aura été capable de produire de l'information sur le phénomène, bénéficiant de la marge de liberté liée à la vacance de sens. Tandis que les indicateurs de quantification des motifs de refus montrent que les refus ne sont ni le fait d'un petit nombre de ménages qui refuseraient systématiquement toutes les offres, ni la simple conséquence de l'existence de logements dont personne ne veut. Ce serait davantage une conjugaison de ces explications avec ce qu'impliquent l'acceptation et le refus d'une proposition pour chaque demandeur de logement social en Isère.

b) Comprendre et catégoriser le refus, la lacune des outils sociologiques pour un traitement objectif

L'élaboration d'un objet de connaissance partagée est fondée sur une caractérisation du phénomène. Selon J-Y. AUTHIER¹⁴⁵, on dispose de deux postulats sociologiques concernant les choix qui pourraient conduire au refus du demandeur. Tout d'abord, sauf exception, un individu ne se limite pas à une seule caractéristique du logement pour arrêter son choix : il tend plutôt à mettre en balance plusieurs critères. Parmi ces critères ressortent la taille du logement, la typologie, sa localisation, dont l'inadéquation avec la proposition ressortent par le motif de refus. La sociologie postule également que les modalités de sélection, comparaison, hiérarchisation et combinaison de ces critères varient selon l'individu, sont socialement différenciés et ne peuvent être connus que par l'observation. Ce postulat corrobore le fait que l'interprétation du refus ne peut être déduite que dans un contexte particulier prenant en compte l'individualité de l'ensemble des membres du ménage demandeur.

L'individualité du choix d'acceptation ou de refus de la proposition est liée au fait que « *le logement n'est pas un bien ordinaire : il est l'objet d'attentes très personnelles, et parfois aussi d'inquiétudes, de la part de tout demandeur.* » et ce « *quelles que soient les réalités de l'offre en logement social* »¹⁴⁶. Cela responsabilise les demandeurs dans le refus en soulignant la vacuité d'une réponse par un travail sur l'offre. L'axe stratégique pertinent semble alors être le demandeur. Mais cela confronte les professionnels au problème soulevé précédemment : l'individualité du phénomène des refus entrave la construction d'une réaction systématique et commune sans avoir construit un référentiel partagé de représentations des refus, donnant lieu à un référentiel d'action. C'est ce travail de construction d'un imaginaire collectif à partir des représentations de chacun que l'on voit s'esquisser à travers l'étude de l'OHL dès 2010. Si elle est peu citée par les professionnels interrogés, la directrice d'agence de l'organisme HLM B explique qu'elle « *a permis de dédramatiser pour les professionnels*

¹⁴⁴ Intervention auprès d'une communauté de communes relatée par un responsable de l'organisme HLM « B »

¹⁴⁵ AUTHIER J-Y. (dir.), BONVALET C. (dir.), LEVY J-P. (dir.), CORNUEL D., GRAFMEYER Y., BOTTAI M., SALVATI N., *op. cit.*, p.40

¹⁴⁶ Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. *L'An II du DALO : priorité à la bataille de l'offre. Mobiliser les logements existants. Planifier des objectifs territorialisés de production.* 3^e rapport annuel, octobre 2009, cité par ADIL du Gard, *op. cit.*

le fait que les logements restent vacants alors qu'on parlait tellement de la pression de la demande. [...] Ca a aussi permis de rebondir en se disant "comment s'y prendre autrement?" ».

D'ailleurs on peut voir que certaines explications du refus mises en valeur par l'étude ont été réappropriées par les professionnels. Par exemple la temporalité courte de la prise de décision de l'acceptation ou du refus, par rapport à la temporalité indéterminée et souvent indéfinie de l'attente de la proposition. En 2015 les professionnels parlent, eux, d'une temporalité de maturation de la demande dans les mentalités des demandeurs, de projet logement suffisamment abouti ou assumé pour aboutir à l'acceptation de la proposition. Avec en contrepoint des demandes « trop », ciblées ou généralistes, ambitieuses ou irréalistes, qui elles aboutiraient à des refus. On constate donc que l'outil de connaissance du phénomène sur le territoire apporté par l'étude de l'OHL n'a pas été adopté tel quel, mais a accompagné et a fourni un cadre à l'évolution de l'appréhension du refus par les professionnels. Et surtout l'étude a fait admettre le phénomène de refus aux professionnels, qui n'est plus dans leurs représentations une remise en cause de leur pratique. Elle leur a permis de se représenter le refus comme relevant d'une inadéquation du système d'attribution avec les nouvelles représentations et pratiques de la demande de logement sociale portées par les demandeurs eux-mêmes.

Les entretiens menés avec les professionnels en 2015 nous permettent, en parallèle des dimensions de l'imaginaire appliquées à la ville par C. TIANO dans sa thèse en 2007¹⁴⁷, d'identifier une dimension idéologique de la représentation du refus. En effet, dans les représentations, le refus est lié à l'état du système logement social, est une critique de ce système. Ce qui revient à extrapoler une volonté collective à partir d'un agrégat de décisions individuelles, afin de pouvoir donner un sens à la massivité de l'input dans le système. Ce processus relève d'une idéologisation du phénomène de refus par 80% des entretiens, qui font une critique du système du logement social en lien avec la question du refus. Cette statistique doit être relativisée car le thème de l'entretien était le phénomène de refus dans le système d'attribution, il paraît donc logique que des critiques émises aient le refus comme support. Mais ces mentions sont spécifiquement orientées sur le système d'attribution, et symptomatiques d'une remise en cause idéologique du système pour lutter contre le refus.

En second lieu, on relève une dimension sémantique du refus, qui correspond à un champ lexical spécifique utilisé par les professionnels pour désigner ou qualifier le refus. Ce champ sémantique comprend le mot « choix » notamment, l'une des occurrences les plus fréquentes dans les entretiens réalisés. Il se réfère au champ lexical du commerce, de l'entreprise, avec des buts et des objectifs. La compilation des mots les plus récurrents de chaque entretien, placée en annexe 4, est particulièrement révélatrice de cette représentation du refus. Et cette dimension sémantique explicite la subjectivité de l'appréhension du refus par les professionnels, animée par une forme de réciprocité ou de catharsis : le professionnel se projette, en tant qu'acteur rationnel maîtrisant le système, sur ce refus et le demandeur.

¹⁴⁷ TIANO C., *Les fauteurs d'imaginaire. Construction d'un imaginaire et jeu d'acteurs dans les opérations de requalification urbaine Eurallie, Euroméditerranée et Neptune*

Les représentations sont issues d'une compilation subjective d'expériences vécues directement ou indirectement, prolongée par une réflexion individuelle et partagée des professionnels. C'est donc une interprétation du refus selon le rapport entre professionnel et demandeur, selon les débats au sujet de sa demande, la motivation du refus au sein du reste du discours du demandeur, etc. Elle donne lieu à un jugement en légitimation, caractérisé par un seuil hétérogène de tolérance au refus. Ce jugement semble reposer sur la projection du professionnel sur le demandeur et sa représentation du logement social « *on sait que c'est difficile* »¹⁴⁸, « *des refus de familles en grande difficulté qui ont refusé des logements dans des immeubles où vivaient des salariés de [notre organisme HLM], ces derniers ne comprennent pas le refus car eux y habitent. Ils savent donc que c'est bien, d'où un refus jugé incompréhensible.* »¹⁴⁹

Les deux variables de l'appréhension du refus que l'on peut identifier chez les professionnels qui impactent sur la représentation de chaque refus individuel, reposent sur ce jugement en légitimation et sur la disponibilité d'une offre similaire :

Tableau 1 Traitement différencié de la demande

	Légitimité du motif de refus	Illégitimité du motif de refus
Disponibilité d'une offre correspondant mieux à la demande	Proposition immédiate (réorientation commerciale, vision du prospect)	Proposition relative (le refus pondérera la priorité face à d'autres demandes)
Indisponibilité d'une offre correspondant mieux à la demande	Liste d'attente (de demandeurs pour lesquels le professionnel travaille à une proposition)	Pénalisation de la demande (exclusion temporaire de la filière du système d'attribution)

L'impératif gestionnaire pondère donc la prise en compte du refus, « *le but c'est qu'ils louent* »¹⁵⁰. Mais surtout, les professionnels bailleurs renvoient quasi-systématiquement la prise en compte du refus aux réservataires « *nous on gère une pile de logements, pas de demandeurs* ». Donc les professionnels bailleurs interagissent avec le refus, mais le comprennent comme un phénomène qui touche le réservataire. Et c'est cette dynamique qui sous-tend la stratégie commerciale : en reportant cette responsabilité sur les réservataires, les bailleurs sociaux s'inscrivent dans une logique de gestionnaires de logement quand les réservataires sont associés au traitement de la demande. C'est cette même logique de subsidiarité que l'on retrouve dans le discours des professionnels communaux, qui rejettent la responsabilité de la qualité de l'offre sur les bailleurs. Cette subsidiarité dans les représentations est pourtant moins évidente dans la répartition des compétences au sein du système global du logement social. Pour mémoire, l'enregistrement de la demande revient légalement aux bailleurs sociaux, tandis que le contingent de réservation est fondé sur une participation des titulaires à la construction du groupe de logements, lesquels peuvent également agir sur l'environnement des logements sociaux, par le développement de services, de réseaux de transport etc...

¹⁴⁸ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

¹⁴⁹ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

¹⁵⁰ Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

Et comme ce sont les bailleurs sociaux qui détiennent l'information systématique du refus, les professionnels communaux ne peuvent être tenus pour seuls responsables du traitement du refus. C'est pourquoi 67% des entretiens font mention de l'importance de la trace partagée du refus, alors qu'en 2011¹⁵¹ les bailleurs faisaient part du poids de la saisine du refus, bien que d'ores et déjà les chargées de commercialisation s'étaient emparées de l'outil que représente la traçabilité du refus. Le progrès dans la qualification du refus et le partage de cette information par les bailleurs, initialement venu des chargées de commercialisation, est aujourd'hui indispensable dans les représentations. Mais les professionnels communaux, en contact de proximité avec le demandeur, sont en position de recueillir un discours différent du demandeur sur le refus, notamment de demandeurs qui soutiennent avoir notifié et motivé un refus que le bailleur affirme avoir été fait par non-réponse¹⁵². Ils ont donc un regard complémentaire sur la qualification du refus, qui constitue un atout dans leur traitement de la demande. On peut supposer que pour des raisons stratégiques, ou grâce à des liens de proximité, les communes recueillent une information plus fidèle sur le refus, bien que moins systématique.

En l'absence d'outil permettant de comprendre et catégoriser le refus dans sa globalité, le traitement individualisé des refus, dans une approche compréhensive mais par conséquent subjective, demeure la pratique majoritaire sur le territoire. En l'absence de règles collectives, un cadre d'interprétation partagé semble tout de même avoir commencé à émerger, favorisant une prise en compte moins affective du refus par les professionnels dans leurs pratiques, et une tolérance accrue au refus des demandeurs. Ils semblent avoir appris à travailler avec le refus, et construit des catégories de refusants de plus en plus similaires. La maturation du référentiel de représentations reste cependant à examiner pour déterminer son potentiel en termes de référentiel d'action.

c) Les institutions du logement social face au refus, confluences et divergences dans les pratiques

En 1995, M. DARAN et E. MAUREL¹⁵³ notaient que la difficulté à désigner collectivement les populations-cibles du logement social aboutissait à un « *traitement fragmenté de la demande* ». Elles en concluaient que ce traitement fragmenté permettait que « *les priorités de chaque acteur tiennent alors lieu de principe d'intervention* ». Nous venons de voir que si un référentiel partagé de définition et de catégorisation des refusants sur le territoire commence à émerger, il n'est cependant pas abouti. Il s'agit de voir à présent si les priorités de chaque acteur tiennent lieu de principe d'intervention, ou si l'on peut déceler des similarités dans les pratiques. Ce qui nous permettra d'évaluer la maturation du référentiel d'action sur le territoire. C'était d'ailleurs la démarche de S. GAUME¹⁵⁴ en 2010. Une partie de son travail consistait à montrer les divergences dans le traitement de la demande entre

¹⁵¹ S. GAUME, *op.cit.*

¹⁵² Entretien réalisé avec une chargée d'attribution communale

¹⁵³ BALLAIN R. (dir.), BENGUIGUI F. (dir.), AUBREE L., DARAN M., MAUREL E., SCHLERET Y., *Loger les personnes défavorisées, une politique publique sous le regard des chercheurs*, p. 133

¹⁵⁴ *Op. cit.* p.40

communes et bailleurs sociaux dès la gestion de l'attribution. Elle s'appuie sur l'exemple des pratiques concernant « l'urgence » de la situation d'un demandeur. Ainsi pour les communes, l'urgence est davantage évaluée en termes de situation sociale, à l'aune des éléments qualitatifs dont elles disposent. Tandis que les intérêts financiers et gestionnaires du bailleur justifient de l'urgence d'une situation, par exemple sur une mutation en prévention d'un risque d'impayés. Cette démonstration nous permet d'identifier une différence à l'époque entre les parties prenantes du système d'attribution dans leurs représentations du contenu de la demande et des réponses à chaque situation. Et le reste de son mémoire tend à montrer que les collectivités territoriales, mues selon elle par des intérêts sociaux, ne vont pas nourrir les mêmes représentations du refus que les bailleurs, mus par des intérêts gestionnaires et financiers. Certains résultats, comme ceux du travail de BONAL L.¹⁵⁵, abondent d'ailleurs dans le sens d'une aversion des bailleurs sociaux pour le risque, statistiquement démontrée à partir des chiffres de l'enquête Logement 2006 de l'INSEE, appuyant l'idée de leur intérêt gestionnaire.

Cette analyse par les intérêts de chacun est pertinente, notamment parce que nous sommes en présence d'un système. La répartition des rôles et des fonctions dans la gestion du logement social implique qu'un flux est systématiquement réciproque, entraînant une contrepartie de la part de l'organisme partenaire. Par exemple, imaginons qu'une commune, pour répondre à ses intérêts liés à la proximité avec les demandeurs, pratique le « positionnement pour le positionnement ». C'est-à-dire des positionnements de demandeurs sur un logement qui ne correspondent pas à une corrélation entre offre et demande, et sont potentiellement davantage source de refus. En agissant ainsi elle entretient artificiellement la vacance du logement concerné pour le bailleur, et touche donc à ses intérêts gestionnaires et financiers. Celui-ci sera donc confronté à plusieurs options : faire pression, ou ne pas remettre le logement à disposition du réservataire par exemple. Touchant donc à son tour les intérêts de gestion de la demande et de l'urgence sociale de la commune. Les relations systémiques entre les parties prenantes, simplifiées ici à l'extrême en envisageant un système fermé, soulignent les stratégies de gestion du logement social développées par chaque organisme en fonction de ses intérêts. Mais ces relations systémiques peuvent également être un facteur de convergence, puisque la théorie des jeux montre que des choix adverses nuisent aux gains des deux parties, tandis que des relations fondées sur des choix convergents permettent à chacun de tirer un profit optimal.

Les logiques d'intérêt qui vont influencer sur les pratiques des professionnels sont déterminantes, mais pas systématiques. On peut attendre d'un réservataire que, dans le cadre du respect de la loi, de l'application des politiques nationales et d'injonctions politiques locales, il poursuive des stratégies qui ne sont pas uniformes. La préfecture doit gérer l'urgence de la demande en théorie, mais on a vu qu'en Isère la gestion de l'urgence était fortement impactée par les intercommunalités via les CLH et CSI. Les communes doivent loger leurs administrés et éviter de concentrer la précarité sociale sur certains quartiers, et ce sans pratiquer de « préférence communale », strictement interdite. Quant aux collecteurs d'Action Logement, ils privilégient les salariés des entreprises dont la contribution est importante, et ont tendance à privilégier des demandeurs dont ils pensent qu'ils s'approprient bien le

¹⁵⁵ *Op. cit.*, p. 7

logement et paieront régulièrement le loyer. Gérant une demande *a priori* plus exigeante, ils ont tendance à conventionner des logements dans des secteurs attractifs. Enfin, les organismes HLM, responsables d'une mission sociale et liés aux politiques locales, ont des logiques qui peuvent être très proches des objectifs d'une collectivité territoriale associée à leur gestion, notamment les OPH communaux. Mais les bailleurs sociaux qui ont fait l'objet de notre enquête ont une échelle départementale, avec une logique par conséquent moins électorale. Souvent les ESH sont jugés plus gestionnaires, laissant les offices publics gérer l'urgence, mais les pratiques de l'ESH interrogé ne semblent pas en relever, du moins sur la question des refus. On peut y voir une convergence territoriale, mais C. BOURGEOIS l'explique également par le fait que « *aucun organisme ne présente un mode de fonctionnement monolithique parfaitement cohérent au modèle* ».

Une logique territoriale peut présider à la convergence des pratiques, liée à une coordination des acteurs, *leitmotiv* du schéma organisationnel partenarial isérois, ou à la prédominance d'un acteur du territoire. L'observation participante à Grenoble Alpes Métropole m'ayant donné accès à un certain nombre de réunions des partenaires du logement social, il semble que les bailleurs sociaux soient prédominants sur le territoire, grâce notamment à leur structuration en association. Si Absise ne rend pas leurs logiques communes, elle leur donne une longueur d'avance sur leurs partenaires, notamment communaux, puisqu'Absise peut influencer sur les décisions du territoire en dévoilant opportunément une position commune de l'ensemble des bailleurs sociaux. Ce fut notamment le cas en ce qui concerne les décisions prises sur l'avenir d'Etoil au cours de la période concernée. On peut supposer que cette domination des logiques des bailleurs sociaux implique une homogénéisation des pratiques sur le territoire dans le sens de leurs axes stratégiques, notamment l'adoption par les professionnels communaux des critères des logiques des bailleurs dans leurs pratiques de traitement du refus¹⁵⁶. D'ailleurs C. BOURGEOIS souligne la nécessité pour les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales d'agir de concert si elles souhaitent encadrer les pratiques des bailleurs. Or cette concertation n'est clairement pas établie en Isère à l'heure actuelle, bien que les EPCI du territoire, représentant déjà l'ensemble de leurs communes membres, puissent s'orienter dans cette direction.

D'ailleurs ils prennent une place croissante dans le système d'attribution, animant CLH et CSI en Isère, qui représentent un vecteur parallèle d'uniformisation des pratiques. Ainsi Grenoble Alpes Métropole anime pour ses membres un club des utilisateurs d'Etoil, qui leur permet d'harmoniser leurs pratiques d'enregistrement de la demande, ainsi que de notification du refus. Les EPCI sont détachés des enjeux politiques communaux, indépendants des logiques gestionnaires et patrimoniales des bailleurs et collecteurs 1%, sensibles aux politiques urbaines et à l'équilibre sociologique des quartiers, et ont d'autant plus de poids qu'ils sont souvent délégataires des aides à la pierre. Ce qui explique leur rôle dans la convergence des pratiques sur le refus, dont la croissance sera prochainement exponentielle. Ils sont d'ailleurs associés aux groupes de travail des bailleurs sociaux tel que le groupe de travail sur la Lutte Contre les Discriminations, qui traite entre autres du sujet du refus.

¹⁵⁶ On pourra se référer au schéma en Annexe 5, établi par C. BOURGEOIS des espaces de négociation territoriaux pour comprendre les interactions entre les intérêts des différentes parties prenantes du logement social.

Les entretiens réalisés permettent d'identifier des intérêts gestionnaires des bailleurs sur les thématiques de la vacance, du délai de traitement des dossiers, du temps d'instruction, et des impayés. Les collectivités ont, elles, des intérêts de proximité, de gestion de l'urgence sociale et des délais d'attribution. Enfin, l'enquête nous permet de déceler des intérêts convergents sur la vie des quartiers, l'attribution pertinente des logements (pour les bailleurs parce que les logements ont un coût, pour les collectivités parce qu'elles ont des demandeurs), mais aussi le respect de la loi en matière d'attributions. Ils montrent également certaines convergences dans le traitement de la demande qui influent sur la construction des représentations collectives du refus. Ainsi les SLB vont avoir tendance à représenter leur rôle dans l'attribution comme plus proches du phénomène de refus, puisqu'ils sont en contact et en proximité avec la demande, dont ils connaissent l'ensemble des caractéristiques et qu'ils peuvent tisser des liens émotionnels en rapport avec cette demande. Ils sont davantage critiques sur la massivité du refus puisque ce phénomène impacte leur travail comme mentionné par 87% des entretiens. Ainsi parfois les professionnels n'ont « *pas l'impression de travailler à bon escient avec des personnes qui refusent pour un oui ou pour un non* »¹⁵⁷. Certaines pratiques de gestion de cette charge de travail supplémentaire semblent également communes à l'ensemble des partenaires du territoire. Par exemple la spécialisation des professionnels. Les profils de travailleurs sociaux des professionnels communaux leur confèrent une relative polyvalence sur les différents aspects du traitement de la demande mais une spécialité selon les publics. Les bailleurs sociaux ont des chargées de clientèle, qui traitent le flux de l'attribution des chargées/assistantes de commercialisation qui gèrent le stock de logements vacants, et des CESF en soutien sur des attributions pour lesquelles une vigilance sociale est nécessaire.

Mais des divergences sont toujours observables, notamment entre bailleurs sociaux. Un des organismes HLM a identifié la réactivité de l'attribution comme outil de lutte contre le refus et contre la vacance. Il pratique donc une CAL hebdomadaire, tandis que l'autre bailleur social subit les délais imposés par le travail des réservataires de rapprochement offre-demande. Ou encore le premier anticipe les refus en proposant systématiquement le logement à la visite en amont de la CAL. Et ce pour éviter d'engorger l'outil d'attribution que représente la CAL, et donc la surcharge de travail lié à l'examen des dossiers de demande de logement social en amont par les professionnels et lors de la CAL par les administrateurs, alors que potentiellement le demandeur peut refuser la proposition attribuée.

d) Les représentations du refus pour le demandeur, limites de la projection empathique

Ce sont bien les représentations qui fondent le traitement différencié de la demande en fonction du refus, et non des règles formelles, comme le constate également l'OHL¹⁵⁸. Avec l'accent social des attributions, les demandeurs sont perçus par les professionnels comme étant dans une situation-

¹⁵⁷ Entretien réalisé avec la chargée de clientèle 1 de l'organisme HLM B, en date du 15 avril 2015

¹⁵⁸ Observatoire de l'Hébergement et du Logement, *op. cit.*

limite de précarité : 60% des professionnels interrogés pour l'enquête mettent en perspective l'urgence de la situation mise en avant par le demandeur avec le refus d'une proposition par ce demandeur. Cela interroge directement les représentations des politiques sociales, notamment le rôle de l'intervention publique entre protection, compassion et normalisation, dont l'indéfinition en matière de refus vient de l'historique du logement social lui-même. Cela interroger également le but associé à une prestation de logement, entre vecteur d'intégration et lieu de relégation¹⁵⁹.

Le refus du demandeur peut être considéré par les professionnels comme un « *arbitrage résidentiel du ménage demandeur* »¹⁶⁰. Dans cette optique, la réactivité et l'incapacité du système d'attribution à proposer une localisation et un logement correspondant réellement aux aspirations et aux modes de vie des ménages, ne le mettent pas en mesure de respecter les choix et préférences des demandeurs. C'est une interprétation qui se fonde sur une représentation du ménage demandeur similaire à l'agent économique rationnel. Le demandeur serait capable d'anticiper l'évolution de sa situation personnelle, démographique, économique, etc... Il disposerait également des ressources sociales et cognitives suffisantes pour diversifier les démarches en recourant au parc privé, et multiplier les démarches auprès de l'ensemble des parties prenantes du système d'attribution du logement social. Et enfin ce ménage se projetant dans une stratégie de mobilité résidentielle, il accepterait d'attendre la satisfaction de son besoin dans des conditions de logement contraignantes. La plupart de ces énoncés sont totalement déconnectés de la réalité du logement social que nous avons décrite.

Une autre représentation assez répandue parmi les professionnels est celle d'une stratégie de mise en concurrence par le demandeur de l'offre de logements étendue au parc privé. On trouve d'ailleurs dans les discours des professionnels des propos tels que : il « *cherchait en parallèle à côté* »¹⁶¹, « *entretiens [il] a eu une proposition qui [lui] convient mieux* »¹⁶², il « *a bénéficié des opportunités* »¹⁶¹. Cela montre que des professionnels envisagent le refus comme un « véritable » choix du demandeur. Le refus est également expliqué par la prise de conscience occasionnée chez le demandeur par la proposition de logement des « réalités » qui accompagnent tout changement de demeure. Il s'agirait alors de la « *capacité des uns et des autres à s'insérer dans une nouvelle aire de vie, qui n'est pas forcément prise en compte [lors de l'attribution]. Certains ont des difficultés à se déplacer, même mentalement, [...] l'inconnu fait peur.* »¹⁶³. Cette représentation rejoint l'idée exprimée plus haut et commune parmi les professionnels, de la nécessité d'une maturation de la demande dans les représentations du ménage demandeur. Elle est couplée avec l'idée d'une demande irréaliste, trop ciblée ou trop généraliste. La proposition ferait apparaître pour le demandeur d'éventuelles conséquences négatives non-anticipées du changement, financières (caution, travaux, loyer), psy-

¹⁵⁹ MARPSAT M., *op. cit.* p. 74

¹⁶⁰ LEVY-VROELANT C., VANONI D., *op. cit.* p. 100

¹⁶¹ Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

¹⁶² Entretien avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

¹⁶³ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

chologique (incertitudes du changement), sociales (nouveau quartier/voisinage). C'est la représentation d'un refus lié à la mise en perspective du projet résidentiel par rapport à une proposition de logement.

Enfin, les professionnels envisagent le refus pour inadéquation avec les contraintes de la vie quotidienne. Ce qui regroupe l'éloignement de sites porteurs d'emploi, de l'école, des services, des transports en commun ou de tout autre endroit où le ménage a l'habitude de se rendre régulièrement. Ce refus est particulièrement l'objet de la subjectivité du professionnel dans son jugement en légitimation, car les motifs avancés peuvent, selon le contexte et l'individualité du refus, être perçus comme des refus dits « de confort ». D'après l'ADIL¹⁶⁴, « *Ce type de refus est amplifié dans le cadre des dispositifs prioritaires où les demandeurs n'ont pas souvent le choix du quartier pour la localisation du logement qui leur sera attribué* » d'autant que « *les ménages qui ont recours à ces dispositifs sont les plus précaires, ils disposent rarement d'un véhicule personnel leur permettant de se déplacer, la proximité avec un lieu de desserte en transport en commun leur est donc indispensable* ». Cependant d'autres demandeurs ne relèvent pas de ces filières, mais peuvent également être concernés par ce refus, en raison notamment de la précarité énergétique liée aux transports, qui rend nécessaire une proximité géographique avec les « lieux du quotidien ». L'ensemble de ces représentations guident le jugement en légitimation du refus, qui sera la clef d'évaluation des mesures que le professionnel adoptera ou non dans le traitement de la demande. Proposons ici une typologie des figures, qui guident l'interaction du professionnel avec le demandeur :

Type	Situation	Légitimité	Conséquences
La victime	Demandeur confronté à une proposition inadéquate au vu de sa situation	Légitime	Proposition à venir sitôt qu'une offre sera disponible
Le « bon père de famille »	Demandeur dont le ressenti de l'adéquation de la proposition (avec son budget, sécurité pour son ménage, éloignement à son lieu de travail) est différent de celui du professionnel	Légitime, « <i>C'est tout à son honneur il connaissait son budget</i> » ¹⁶⁵	Positionnement sur une offre ultérieure
Le multirécidiviste	Demandeur ayant refusé plusieurs propositions de logement	Légitime si les propositions étaient inadéquates (rare). Illégitime sinon	Demande minorisée dans la priorisation face à une autre demande
La « non - réponse »	Demandeur n'ayant pas notifié son refus. Stratégie pour ne pas être pénalisé	Illégitime par défaut : refus inqualifiable, irrespect	Demande minorisée dans la priorisation face à une autre demande
La demande immature	Demandeur dont le motif de refus est jugé incompatible avec le choix d'un logement (irréaliste, trop ciblé, trop généraliste)	Illégitime	Exclusion temporaire de la filière d'attribution et/ou demande minorisée dans la priorisation. Travail de requalification de la demande

¹⁶⁴ ADIL du Gard, *op. cit.*, p. 13

¹⁶⁵ Entretien réalisé avec une CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015

Le demandeur en difficulté	Demandeur en difficulté sociale ou financière dans son logement, généralement soutient urgence de sa demande mais refuse une proposition	Illégitime	Exclusion temporaire de la filière d'attribution et demande minorisée dans la priorisation. Travail de re-qualification de la demande
L'exigeant	Demandeur dont le motif n'est pas jugé conforme à la situation évaluée par le professionnel, refus de confort	Illégitime	Exclusion temporaire de la filière d'attribution

Dans tous les cas, le demandeur reste demandeur dans le stock et le logement reste à attribuer dans l'immédiat, c'est donc bien le logement qui constitue le flux de l'attribution. En outre, les critères de légitimité montrent une attente de la part des professionnels d'un demandeur qui n'est finalement pas tant rationnel mais effectue un choix sur des critères similaires aux leurs, intégrant la notion de cadre contraint du logement. Certaines caractéristiques de cette typologie alertent sur la valeur accordée à ce comportement, qui se rapproche de celle accordée à un comportement déviant. Notamment les critères utilisés pour caractériser le refus : la récidive est une caractéristique composant un acte déviant, or la récurrence du refus est l'un des critères les plus cités d'illégitimité du refus. Ce qui nous amène à examiner le refus d'après la définition de la déviance énoncée par H. S. BECKER¹⁶⁶ : « *Les normes sociales définissent des situations et les modes de comportement appropriés à celles-ci : certaines actions sont prescrites [...] d'autres sont interdites. Quand un individu est supposé avoir transgressé une norme en vigueur, il peut se faire qu'il soit perçu comme un type particulier d'individu, auquel on ne peut faire confiance pour vivre selon les normes sur lesquelles s'accorde le groupe. Cet individu est considéré comme étranger au groupe* ». Les conséquences, pour le demandeur dont le refus est considéré comme illégitime, sont claires : il est considéré comme « *un type particulier d'individu auquel on ne peut faire confiance pour vivre selon les normes* », et la notion même d'illégitimité, associée au refus est synonyme de déviance à la norme sociale.

Le refus du demandeur est donc un acte déviant dans les représentations des professionnels, la déviance n'étant « *pas une propriété inhérente à certains actes ou certaines personnes mais une catégorie construite au cours des activités d'un ensemble complexe d'agents* » dans un rapport à la norme¹⁶⁷. E. HUGUES¹⁶⁸ observe également que le statut principal du déviant finit par être supplanté par le statut de déviant, que utilisé pour qualifier l'individu, le juger et interagir avec lui. Or lorsqu'ils évoquent le refus, les professionnels ne parlent plus de « demandeur », « prospect » ou de « client », mais utilisent une locution indiquant que c'est une personne ayant refusé. Ils jugent également la réaction de la personne face à la proposition à l'aune de ce refus, et basent leur interaction avec lui sur ce fondement : « *Quand le déviant se fait prendre, il est traité selon le diagnostic porté par le sens commun sur les raisons de sa conduite* »¹⁶⁹.

¹⁶⁶ BECKER H S, *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, p. 25

¹⁶⁷ CHAPOULIE J-M., préface à BECKER H S, *op. cit.* p. 16

¹⁶⁸ Cité par BECKER H S, *op. cit.*, p. 56

¹⁶⁹ BECKER H S, *op. cit.* p. 53

Le décret cité en accroche de ce mémoire implique la publicisation des conséquences de la transgression, ce qui correspond aux pratiques de sanction de la déviance, afin que nul ne puisse plus prétendre l'ignorer. L'application d'une norme implique qu'un entrepreneur de morale trouve un avantage à faire publiciser les conséquences de la transgression, ce qui correspond à la situation des bailleurs et réservataires. D'abord pour ne pas être eux-mêmes taxés de déviance pour sanction du refus, puisque rien au préalable ne présuppose cette sanction. Ensuite pour éviter une surcharge évidente de travail et l'accroissement de la vacance frictionnelle des logements, liés au refus. Tant que le refus n'est pas considéré publiquement comme déviance intentionnelle, il peut être considéré comme acte de déviance non-intentionnelle par ignorance de l'existence de la norme. D'où l'intérêt pour les institutions du logement social d'agir par la loi, que « *nul n'est censé ignorer* ». On voit d'ailleurs que le refus « explicitement intentionnel », tel que la récidive ou le refus « exigeant » est davantage sanctionné car il présuppose une motivation, différence entre déviants et non-déviants.

La sociologie établit que la déviance découle de tensions socialement structurées, car ceux qui occupent des positions sociales soumises à des exigences contradictoires sont tentés de résoudre leurs problèmes par des moyens que d'autres pourront juger illégitimes. Or les demandeurs sont confrontés aux exigences contradictoires du système d'attribution, qui voudrait qu'ils acceptent automatiquement la proposition jugée adaptée à leur situation, tandis que parfois la stratégie pour résoudre leurs difficultés impliquerait plutôt d'éviter cette proposition, pour des raisons liées à une stigmatisation du lieu d'habitat qui les exposera davantage à la précarité sociale, à l'éloignement de réseaux de transports, d'une activité économique, ...

Grâce à cette approche de l'interaction des professionnels avec le refus individuel dans leurs représentations par la déviance, on observe une variation du traitement du refus selon la catégorie du demandeur. Ainsi un demandeur relevant de la filière de l'urgence ou portant l'urgence de sa situation sera systématiquement sanctionné, tandis que l'appréciation sera plus variable pour ceux dont la situation n'est pas valorisée pour son urgence, impliquant que les professionnels leur associent davantage la notion de choix. Ce qui peut nous amener à en déduire qu'en réalité ce sont les conséquences du refus pour le demandeur qui sont l'objet de la sanction de leur déviance : un demandeur pour lequel le professionnel anticipe que son refus le mettra en difficulté sociale ou financière fait l'objet d'une sanction. Par conséquent le caractère déviant du refus n'est pas inhérent au comportement mais plutôt aux représentations des professionnels sur les conséquences du refus pour la situation du demandeur. La démarche compréhensive au cas par cas du refus, indispensable pour le comprendre, est dans le même temps le support de sa sanction comme comportement déviant.

Conclusion intermédiaire

A l'issue de cet état des lieux analytique des pratiques et représentations des différentes parties prenantes du système d'attribution du logement social, nous pouvons conclure que nous ne sommes pas face à une gestion de la pénurie. Sinon les acteurs mettraient en œuvre un rationnement du service ou une distribution différentielle des ressources. Nous sommes davantage face à un cas de gestion de la norme dans un système où la massivité du phénomène de déviance remet en cause les pratiques et les représentations, voire la notion de norme au sein du système. Donc lorsqu'ils mobilisent un paradoxe stéréotypé de contraste entre la pénurie de logements et les refus des demandeurs, les professionnels dénoncent davantage la déviance perçue du refus que la pénurie. La normalité n'est pas liée à la gestion de la pénurie car il n'y a pas de stratégie de restriction du service. Nous pourrions même voir que la stratégie principale invoquée pour lutter contre le refus a un effet important d'élargissement du service. Et la définition du refus comme comportement déviant n'aboutit pas à un écart de la distribution, sinon temporaire, ou à une moins bonne qualité de service. Pourtant la pénurie quantitative et la disparité qualitative des ressources à disposition des professionnels du logement social pour satisfaire la demande sont des données objectives que l'on ne peut nier, au vu de la masse de demandeurs toujours en attente.

On a également pu observer une forte prégnance du refus par non-réponse, vécu comme un irrespect ou une stratégie pour éviter la sanction, qui peut être le symptôme de la non-acceptation par le demandeur de la norme par laquelle il sera jugé sur son refus. Ou comme moyen de dénier à ceux qui le jugent la compétence ou la légitimité pour ce faire, de réagir face à l'évaluation de ce que devrait être son bien-être par les institutions : « *Le logement est redevenu un indicateur majeur de la pauvreté en conditions de vie.* »¹⁷⁰. Les caractéristiques du logement proposé renvoient le demandeur à sa situation de précarité telle que perçue par les professionnels, et peut lui sembler injuste, contribuant à motiver un refus même si sa situation actuelle de logement n'est pas nécessairement meilleure.

Nous avons également pu prendre la mesure de l'hétérogénéité des refus, et constater la subjectivité du jugement en légitimation des refus, impliquant que des individus peuvent être pointés du doigt par des professionnels jugeant qu'ils ont opposé un refus déviant, alors qu'ils n'ont transgressé en réalité aucune norme partagée. L'unique point commun des refusants, comme des dévians, « *est de partager cette qualification et l'expérience d'avoir été étiqueté comme étranger au groupe* »¹⁷¹. Le système d'attribution constituant un corps, on peut lui appliquer la définition du refus comme déviance médicale : le refus est un symptôme d'une maladie touchant le système, et plus précisément ses pratiques et ses représentations. C'est un désordre fonctionnel, qui vient remettre en cause l'efficacité du système. Sociologiquement, le refus est aussi un défaut d'obéissance aux normes passées du groupe, qui voulaient qu'un logement social soit unanimement accepté. Mais « *une personne peut transgresser les normes d'un groupe par une action qui est conforme à celles*

¹⁷⁰ MARPSAT M., *op. cit.* p. 80

¹⁷¹ BECKER H S, *op. cit.*

d'un autre groupe »¹⁷². Or statistiquement, si la déviance est une caractéristique qui s'éloigne trop de la moyenne, la massivité du refus tend à rapprocher la moyenne des comportements de ce qui est vu comme la déviance. Le refus est donc quasiment une norme d'un point de vue statistique.

Nous avons aussi identifié trois parties prenantes du système d'attribution qui contribuent, à des niveaux différents d'intervention, à la répartition des logements sociaux. L'attribution d'un logement social résulte d'un système d'acteurs dans lequel les pouvoirs publics, nationaux et locaux, jouent un rôle central, en relation avec les organismes HLM et les demandeurs eux-mêmes. Ce système se caractérise autant par son hétéronomie que par l'interdépendance des acteurs. Dans les représentations qui président au système, le professionnel a tendance à considérer le demandeur comme objet de son activité, mais on observe que depuis 2011 cet objet a évolué vers un statut proche du sujet, puisque dès lors que le demandeur devient « une personne qui a refusé », le professionnel conçoit la nécessité de l'associer à son activité en tant que sujet. On peut donc considérer que cette évolution représente l'expression d'une quête du dialogue autour de l'attribution d'un logement, par les professionnels autant par les demandeurs, afin de dépasser le cadre d'interaction limité qu'est le Cerfa de demande de logement social.

Le refus semble être le support d'une évolution des politiques publiques du logement social, qui découle du partage des intérêts et représentations par les parties prenantes, lequel permet une mise à l'agenda politique du problème et la mise en œuvre de réponses. Et cette dernière a dépassé le cadre du traitement des refus pour toucher l'ensemble du système d'attribution, remettant en partie en cause le sens et le référentiel du logement social établi depuis la fin du XXe siècle. Le refus est donc une réalité objective dont la quantification et l'interprétation sont l'enjeu des négociations partenariales de la gestion du système du logement social en Isère. Sa quantification et sa définition sont ainsi l'enjeu des jeux d'acteurs territoriaux.

Au-delà de sa réalité objective, le refus est sans contestation un objet d'imaginaire, de représentations. Nous pouvons le montrer ici à partir d'une définition de l'imaginaire portée par la sociologie de l'urbanisme¹⁷³. Le refus d'attribution par le demandeur fait l'objet sur le territoire isérois d'un corpus de représentations et de symboles, qui a permis à chacun des quinze professionnels interrogés d'avoir une idée préconçue, une opinion du sujet qui leur a permis d'articuler leur propos. Cette représentation de chacun sur le refus s'appuyait sur des récits, notamment de situations de refus, vécues directement ou indirectement. Et c'est cette impression laissée par le refus qui mobilise des valeurs et des normes sur ce qui est socialement accepté et acceptable dans la mentalité de ce professionnel. Enfin, on a pu voir à travers les similitudes, voire les locutions extrêmement proches de certains entretiens, malgré des différences de métier, de position hiérarchique ou d'appartenance institutionnelle, que ces représentations sont partagées dans leur globalité. On ne peut que supposer qu'elles sont propres au

¹⁷² *Id.* p.32

¹⁷³ Et utilisée par TIANO C. pour sa thèse, *op. cit.*

territoire de l'Isère, mais ce qui est certain c'est qu'elles sont caractéristiques d'un instant T, comme nous permet de le constater l'état des lieux mené par S. GAUME dans son mémoire.

C'est donc en tant qu'objet de représentations partagées, d'imaginaire territorial, mais surtout de politique publique que nous allons à présent nous emparer du phénomène de refus d'attribution d'un logement social par le demandeur. Cette approche nous permettra d'observer l'appréhension du phénomène par les professionnels, de développer son analyse en termes de référentiel d'action, et donc d'analyser la mise en place d'outils et de dispositifs en réponse au phénomène de refus.

II Evolutions des référentiels, entre amendement et renversement du système administré

A partir de cet état des lieux, nous allons étudier comment, et dans quelle mesure, le référentiel de représentations des professionnels du système d'attribution en Isère aboutit à un référentiel d'action. « *Etudier [une] action collective c'est étudier la démarche des acteurs sociaux qui l'accomplissent, en y incluant l'univers des significations auxquelles ils se réfèrent* »¹⁷⁴. Nous disposons pour ce faire des conclusions de l'étude de 2010 de l'OHL, qui s'est intéressé à la réaction des professionnels au refus en réalisant une enquête auprès des communes et bailleurs sociaux, en parallèle du traitement des données statistiques d'Etoil sur les motifs de refus. Mais si son investigation est un outil de connaissance du refus pour les communes et les bailleurs sociaux, elle ne porte que sur la compréhension du refus. Et les réactions des professionnels communaux et bailleurs, qui vivent le refus comme composante massive de leur quotidien et interagissent avec les demandeurs concernés, restent à la marge de l'analyse.

En 2011, dans son analyse S. GAUME¹⁷⁵ centre son attention sur l'appréhension et la réaction des institutions du logement social au refus. Cette attention analytique conjointe aux représentations et aux pratiques en fait le seul matériau de qualité pour notre mémoire. Sa conclusion est que « *[Les bailleurs sociaux] sont conscients de la complexité de la procédure [d'attribution du logement social] mais ils ne considèrent pas qu'elle soit en lien avec l'augmentation ressentie du nombre de refus* ». Ils n'envisagent donc pas de mettre en place des évolutions dans leurs pratiques. Alors qu'en 2015 le système administré d'attribution de la demande de logement social fait l'objet de critiques quasi-systématiques, signalant un bouleversement dans le référentiel de représentations qui induit une conséquence sur le référentiel d'action, en lien avec l'émergence d'outils et dispositifs de traitement de l'attribution. Bien intégrée en Isère, cette évolution des pratiques est proposée sous forme d'expérimentations par l'article 97 de la loi Alur. C'est pourquoi il s'agit ici d'établir un lien entre les représentations, les pratiques d'attribution face au refus et l'émergence de nouveaux outils et *modus operandi* de traitement de la demande. Nous tenterons ainsi d'examiner en quoi ces évolutions, tant dans les représentations que dans les orientations stratégiques d'action des parties prenantes du système concourent à une modification du référentiel d'action du système d'attribution.

Par conséquent nous nous pencherons dans un premier temps sur la critique du système administré en lien avec la question du refus, pour évaluer sa potentialité d'amendement dans le cadre du référentiel d'action en vigueur. Nous caractériserons ensuite l'évolution du référentiel d'action du logement social, en identifiant ce qui permet cette évolution. A partir de là nous pourrions examiner plus avant les outils mobilisés, et leurs capacités à s'inscrire dans les représentations. Ce qui nous amènera enfin à envisager un point de vue plus théorique sur cette théorie du référentiel à partir de l'étude de cas que représente ce mémoire.

¹⁷⁴ J-M CHAPOULIE, préface à BECKER H S, *op. cit.* p. 16

¹⁷⁵ *Op. cit.* p. 84

2.1) *La critique du système administré, continuité et amendements*

L'impression générale des professionnels est que « *Le système de la demande qui fait le bonheur des gens à leur place est à bout de souffle. Cela correspondait peut être à un besoin en 1950 mais ce n'est plus d'actualité.* »¹⁷⁶. Or ils sont particulièrement sensibles à l'aspect social de leur mission d'attribution de logements, bien qu'ils puissent affirmer « *on n'est pas service de tutelle non plus* »¹⁷⁷. L'une des composantes de cette mission sociale est l'adaptation de leur prestation aux besoins de la société. Cette préoccupation transparaît dans le discours des professionnels par leurs exemples d'adaptation des règles d'attribution, mais aussi lorsqu'ils évoquent l'inadéquation croissante des caractéristiques du patrimoine dont ils disposent avec les besoins des ménages. Cette conscience d'un besoin d'adaptation à la société les amène à porter des critiques par rapport au système d'attribution dont ils font partie, en lien ou non avec le constat de l'augmentation de la récurrence du phénomène de refus. Seuls deux professionnels se déclarent satisfaits du système, mais l'analyse des composantes de leur discours qui ne portent pas spécifiquement sur le système d'attribution montre qu'ils sont porteurs d'une critique du système administré, qu'ils n'ont pas mis en lien dans leurs représentations avec ledit système.

Il s'agit donc ici d'établir en premier lieu en quoi les professionnels ont amené lors de l'enquête des représentations critiques à l'égard du système administré d'attribution de la demande de logement social. Nous essaierons alors de cibler leurs arguments et d'identifier les réalités de ces critiques. Ensuite nous examinerons les évolutions récentes de ce système administré à partir de ses composantes, c'est-à-dire ses réactions ou outputs au phénomène massif de refus, afin d'identifier comment une part de la réponse au refus s'est intégrée au référentiel du système administré.

a) Arguments systémiques et champs du système pointés du doigt

Certains entretiens expriment le souhait, aussitôt renié, d'une évolution radicale d'une ou plusieurs composante(s) du système administré. Par exemple « *Enlever les réservataires* » ou « *Raser le parc et le reconstruire* ». Dans l'ordre des mentions par les entretiens, l'enquête¹⁷⁸ nous indique tout d'abord que les professionnels estiment à 60% que dans l'idéal le patrimoine doit connaître une remise à niveau et une adaptation aux besoins des ménages, pour lutter contre le refus. Cette vision de l'attribution ne remet pas en cause le système administré mais montre l'importance de l'adéquation qualitative de l'offre avec la demande dans le refus aux yeux des professionnels et servira de support à une critique du système administré. Tout comme la deuxième priorité d'intervention, ciblée sur l'environnement du logement par 53% des entretiens. Enfin, 47% des entretiens souhaitent tout simplement une nouvelle répartition des compétences entre les parties prenantes du logement social.

¹⁷⁶ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

¹⁷⁷ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

¹⁷⁸ Cf. Annexe 1, question 20

La disparité des angles d'approche de ces appréciations démontre l'absence de vision sur ce que devrait être à l'avenir le logement social, qui ne soit pas une représentation parcellaire. Car les SLB se représentent un système d'attribution intégrant une certaine continuité du référentiel en vigueur. Tandis que les professionnels que nous appellerons « responsables hiérarchiques »¹⁷⁹ et ceux que nous dénommerons « supérieurs hiérarchiques »¹⁸⁰ marquent plus de recul par rapport au système administré du fait de leur position hiérarchique ou de la pratique d'activités déjà divergentes au sein du système, telle que la commercialisation des logements vacants. Et dans le même temps les supérieurs hiérarchiques nourrissent une vision du logement social où la place des réservataires a été modifiée, or ce sont eux qui sont en capacité d'élaborer un nouveau référentiel d'action, quand les SLB sont au plus près des référentiels de représentation. On est donc face à une représentation parcellaire de ce que devrait être le système administré différenciée selon l'éloignement à la demande.

En revanche les critiques du système administré sont davantage transversales. En effet elles sont plus nombreuses mais plus partagées, dans le sens où l'on ne retrouve pas de distinction forte entre les différents métiers ou les différents niveaux hiérarchiques sur les critiques portées. Ces critiques ne sont pas transitives dans le sens où la mention par deux professionnels d'une même critique n'entraîne pas nécessairement le partage des mêmes critiques liées. Par conséquent les liens entre les professionnels établis par des critiques similaires sont nombreux sans porter exactement sur les mêmes critiques. Mais ces différentes critiques visent deux aspects précis du système : les relations entre les parties prenantes et les conditions de l'attribution, la diversité des appréciations portées est donc encadrée restreinte dans le cadre de ces axes.

Prenons tout d'abord le jugement porté sur les relations entre les parties prenantes du logement social, et sa première composante : les relations entre communes et bailleurs sociaux. Les professionnels communaux dénoncent à demi-mot leur dépendance à l'information détenue par les bailleurs sur le refus. Et de leur côté les professionnels bailleurs expriment pour un quart d'entre eux leur souhait de se détacher de leur dépendance des communes pour le positionnement « *on est encore dans une logique de trop respecter, [...] pas par méfiance ou respect mais par habitude d'attendre que le réservataire propose. On n'est peut-être pas assez agressifs, offensifs vis à vis d'eux.* »¹⁸¹. Ces contestations de leurs places réciproques dans le système impliquent le souhait de 40% des professionnels d'une nouvelle répartition des compétences entre les parties prenantes.

Quant aux relations entre professionnels et demandeurs dans le système d'attribution, notamment le souhait d'une plus grande place du demandeur, elles donnent lieu à des critiques de 60% des professionnels. Ainsi certains estiment qu'il est dommageable que le système administré ne permette au demandeur qu'un choix binaire d'acceptation ou de refus de la proposition de logement : « *Les gens sont passifs parce qu'ils déposent leur demande de logement et ils attendent l'attribution, entre les deux ils n'ont aucun droit de regard* »¹⁸². D'autres soutiennent que le demandeur n'est pas assez

¹⁷⁹ En position de gestion d'une équipe au contact avec la demande et d'un rapport de seconde main au terrain

¹⁸⁰ En position de gestion d'une équipe de responsables hiérarchiques, avec un rapport de troisième main au terrain

¹⁸¹ Entretien réalisé avec un responsable de territoire de l'organisme HLM B, en date du 8 avril 2015

¹⁸² Entretien réalisé avec la chargée de clientèle 1 de l'organisme HLM B, en date du 15 avril 2015

informé au sujet d'un système dont il faudrait clarifier les règles et qualifier les ressources « *Afficher des chiffres c'est très bien, mais les personnes qui demandent certains secteurs où il y a peu de rotations [...] ça demande un accompagnement plus poussé que de leur dire regardez le taux de rotation. Ils vont dire "ah ouais ça veut quand même dire qu'il y en a un qui se libère!!".* »¹⁸³.

En ce qui concerne le second axe de critique du système administré, portant sur les conditions de l'attribution, on y trouve la critique la plus mentionnée de manière similaire par les professionnels : qui trouvent à 40% que « *les [demandeurs] attendent longtemps* »¹⁸⁴. Par conséquent ils dénoncent le manque de réactivité du système, dans l'idée que « *Plus vite on attribue, plus vite les personnes sont au courant, moins elles sont en difficulté* »¹⁸³. La temporalité de l'attribution dont nous soulignons le caractère indéfini pour le demandeur, censé accepter la proposition dans un délai rapide contraint par la date de disponibilité du logement alors qu'il a lui-même un préavis à déposer, est donc également pointée du doigt par les professionnels qui estiment qu'elle le met en difficulté. Dans leurs représentations elle est également une entrave à la compétitivité du bailleur social sur le marché du logement par rapport à une recherche parallèle du demandeur.

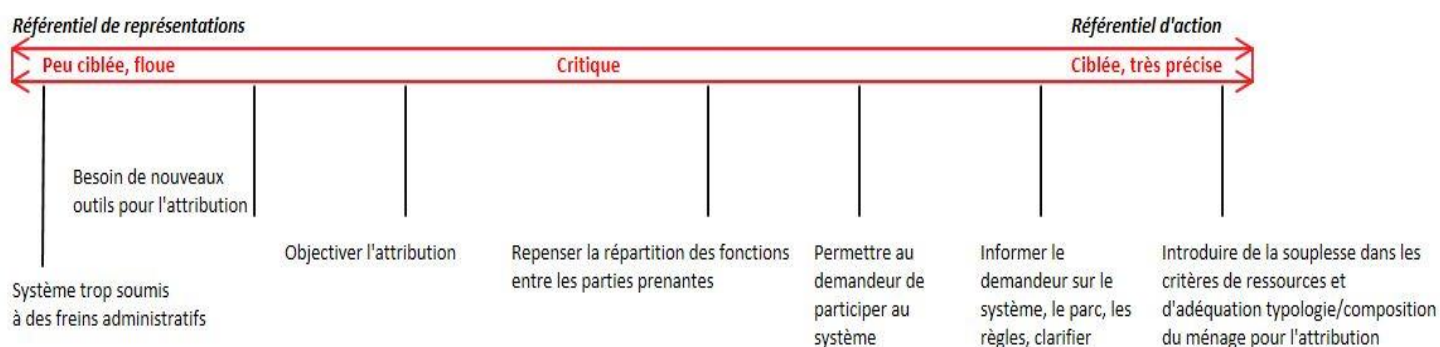
Ce sont ensuite les outils d'évaluation des critères d'attribution qui sont remis en question par les professionnels. Seuls deux professionnels, soit 13% des entretiens, citent explicitement une rigidité des règles d'attribution, pointant respectivement les plafonds de ressources et l'adéquation entre typologie du logement et composition du ménage. En revanche 27% des professionnels estiment de manière plus large, mais également plus floue, que le système administré n'est pas assez objectif car l'évaluation des critères d'attribution doit non-seulement être retirée à la subjectivité des parties prenantes, mais aussi faire l'objet de règles explicites, pour placer l'attribution au-dessus de tout soupçon d'iniquité. Comme plusieurs discours de professionnels associent étroitement la subjectivité de l'attribution aux élus qui prennent part au système, allant jusqu'à parler de « *tentatives de forcing d'élus* », on peut supposer que cette critique de l'objectivité du système ne vise pas leur propre pratique. Enfin adviennent les critiques les moins ciblées, soulevant une nécessité d'amélioration globale du système par la mise en place de nouveaux outils, présente dans 27% des entretiens. Tandis que 27% reprochent au système ses freins structurels qui entraveraient le processus d'attribution, ciblant notamment des freins administratifs à leur sens impliquent une « *lourdeur de gestion* ».

Différents niveaux d'aboutissement de la formulation des critiques nous ont paru identifiables. Nous pouvons donc postuler ici que les niveaux d'aboutissement de la formulation correspondent à des stades de maturation de chaque critique, qui permettrait d'évaluer la potentialité de leur transformation en référentiel d'action. Les critiques les plus vagues correspondraient à un stade relativement proche du référentiel de représentation, qui n'a pas pu encore s'exprimer en termes de projection sur un outil ou une pratique nouvelle, c'est-à-dire un référentiel d'action. Et les critiques les plus ciblées et précises correspondraient à un outil déjà en place ou presque sur le territoire, signifiant que le

¹⁸³ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

¹⁸⁴ Entretien réalisé avec la CESF de l'organisme HLM A, en date du 3 mars 2015

référentiel de représentations partagées a déjà donné lieu à des actions. C'est pourquoi nous dressons ici ce schéma permettant de visualiser le niveau de précision de la critique.



être le logement social, ils sont capables de formuler des critiques qui relèvent davantage d'un référentiel partagé. Et l'aboutissement de la formulation de ces critiques pourrait être un indicateur des modifications à l'œuvre à l'intérieur du référentiel d'action, qu'il s'agit pour nous de confronter avec les évolutions que nous pourrions constater sur le terrain. Au vu du schéma ci-dessus, on s'attend à ce que les points les plus aboutis du référentiel d'action concernent les critères d'attribution, ainsi que l'information et l'accompagnement des demandeurs. On attendra ensuite des évolutions dans le sens de davantage de participation des demandeurs dans le système d'attribution, et il s'agira d'évaluer si des efforts d'objectivation de l'attribution, de mise en place de nouveaux outils et d'allègement des freins administratifs du système d'attribution ont été consentis.

Ces critiques du système d'attribution étaient quasiment inexistantes dans les entretiens de S. GAUME en 2011. Mais l'étude menée par l'ADIL du Gard par des entretiens auprès des professionnels du système d'attribution sur son territoire en 2013 relevait elle aussi les difficultés générées par la complexité du système d'attribution, nécessitant un effort de clarification, ainsi que des difficultés de communication entre les différentes parties prenantes, soulignant la nécessité d'une réflexion sur leur partage des compétences. Nous pouvons en déduire que les référentiels de représentations et d'action sont circonscrits à un territoire, dont l'échelle semble être départementale. Mais ils restent partagés dans leur globalité par l'ensemble des systèmes départementaux, vraisemblablement en raison des règles édictées au niveau national, qui impactent donc l'ensemble de ces systèmes.

b) Réalités des critiques systémiques soulevées par le refus

« L'habitat, le chez-soi, est doté de caractéristiques symboliques et identitaires : il affirme une position sociale, un rôle à tenir, un statut »¹⁸⁵, donc les caractéristiques du logement, son environnement ou sa localisation sont autant de critères que les ménages sont soucieux de préserver pour des motifs de qualité de vie, de proximité avec leurs proches ou bien encore de stigmatisation. Or l'examen du Cerfa de demande de logement social nous montre que ces considérations ne peuvent être prises en compte par le système. Par conséquent lorsque les professionnels soulignent

¹⁸⁵ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*

la nécessité de tisser une autre relation avec le demandeur et de lui permettre de prendre place dans le système administré, ils touchent du doigt une incapacité objective du système. Cette incapacité légitime pour partie le blâme du manque d'accompagnement du demandeur et de son cantonnement dans une position passive par le système, et on ne peut que reconnaître leur réalité dans le système d'attribution tel qu'il est conçu aujourd'hui.

On peut identifier d'autres réalités des critiques du système administré dans la classification par la littérature consacrée¹⁸⁶ des refus d'attribution en quatre catégories : parallélisme des démarches, inadéquation de la proposition, attentisme stratégique et reformulation du projet. La première correspond aux demandeurs qui ont multiplié les démarches et ont finalement trouvé un logement avant la proposition, et pourrait justifier expliquer la critique du manque de réactivité du système. Cependant cette explication du refus concerne la partie du public du logement social non-dépendante de l'attribution, donc du système, grâce à ses ressources. Les professionnels peuvent donc déplorer leur refus, qui représente la perte d'un public au profil moins social, et par conséquent souhaiter qu'il y ait moins de freins au système. Néanmoins le grief est biaisé, puisque ces refus concernent des personnes qui, quelle que soit la temporalité de l'attribution, l'aurait mise en comparaison avec les offres de logement extérieures. Cette critique du système correspond donc à deux réalités : le besoin des professionnels d'attirer des publics au profil moins social dans le parc de logements sociaux et une évolution des représentations de ces professionnels vers une qualité de service public, cantonnée pour l'instant au discours des supérieurs hiérarchiques. La réalité systémique de cette critique est donc valable si l'on considère que le logement social est une prestation d'assurance sociale qui doit être accessible au plus grand nombre, mais pas si l'on se le représente comme une prestation d'assistance sociale dédiée à des publics en difficulté.

Les refus expliqués par l'inadéquation de la proposition correspondent au différentiel entre d'un côté ce que le demandeur pensait avoir transmis par le Cerfa comme informations sur sa demande, d'un autre côté ce que le professionnel en a compris et enfin du logement dont le professionnel a pu disposer pour satisfaire la demande. Cette explication du refus donne corps à deux critiques du système, parmi les moins précises, qui ciblent une lacune d'outils et l'objectivité de l'attribution. Pour lutter contre cette forme de refus, les professionnels estiment qu'ils manquent d'outils permettant de simplifier l'attribution, mais aussi de minoriser la part de leur jugement dans le rapprochement offre-demande. Bien que la part du refus correspondante soit importante selon les études de l'ADIL et de l'OHL, elle ne soutient pas pour autant des critiques précises du système qui seraient susceptibles d'aboutir prochainement à un référentiel d'action. On peut en déduire qu'une réalité massive de l'input n'aboutit pas nécessairement à la constitution d'un référentiel d'action.

Les refus par attentisme stratégique pour leur part désignent surtout des ménages qui ne sont pas en situation d'urgence sociale ou financière. Sur un marché détendu, ces ménages se positionnent au cas où une opportunité se présenterait. Sur un marché tendu, ils anticipent les délais

¹⁸⁶ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*

d'attente pour pouvoir accéder à un type de bien spécifique. Dans l'intervalle, ils se montrent particulièrement enclins à refuser les propositions qui peuvent leur être faites. Leur capacité à refuser admise dans les représentations souligne en contrepoint l'incompréhension des professionnels face au refus d'un demandeur en situation d'urgence. Et cette explication entretient la critique de la passivité systémique des demandeurs, car un ménage attentiste est porteur d'une stratégie de choix résidentiel, et par conséquent dans les représentations des professionnels il doit être associé au choix de son logement. En revanche il est possible que cette explication soit surévaluée par l'étude, et ne soit en réalité qu'une catégorie marginale du refus, du moins pour le territoire de l'Isère.

Enfin les refus par « reformulation du projet », consistent en une modification du contenu de leur demande par les ménages après avoir pris conscience des possibilités qui leur sont offertes. Cette dernière catégorie de refus établie par la littérature consacrée vient encore une fois en renfort de la critique du manque d'information et d'accompagnement des demandeurs dans le système d'attribution. En effet modifier le système dans ce sens permettrait d'éviter ce que les professionnels ont désigné comme l'immaturation d'une demande, car informer et accompagner le demandeur permettrait de lui donner des outils de maturation de son projet.

Si l'on part des critiques elles-mêmes pour déterminer leur réalité, un certain nombre d'entre elles, comme la critique des freins administratifs, de la répartition des compétences entre réservataires et bailleurs ou encore de la rigidité des critères d'attribution, se comprennent dans une logique d'amélioration des conditions et de la qualité de travail de ces mêmes professionnels. Et ce dans l'optique que les externalités positives de la réduction des freins administratifs ou de la rigidité des critères d'attribution sur le système permettraient une amélioration de la prise en compte au cas par cas des attributions, donc un traitement préventif du refus par une autonomie du professionnel dans l'utilisation de la prestation « logement social ». Ce qui impliquerait une amélioration de leurs conditions de traitement quotidien du refus. La critique portant sur la répartition des compétences est néanmoins particulière, elle relève des spécificités du fonctionnement partenarial du système d'attribution en Isère. Elle est extrêmement corrélée au phénomène de refus puisque c'est la massivité de l'input « refus » dans le système qui amène les parties prenantes à remettre en cause leurs pratiques mutuelles. Mais faire évoluer la répartition des compétences entre les parties prenantes n'influerait en rien sur le phénomène de refus à court ou moyen terme, sans intégrer la troisième partie prenante du système d'attribution qu'est le demandeur. Agir dans ce sens sur le système revient à faire évoluer le rapport de forces au sein du référentiel, tout en restant inscrit dans le référentiel d'action du système d'attribution en vigueur. C'est-à-dire que la place et le sens donnés aux actions seraient différents, mais les outils et pratiques mobilisés ne pourraient que rester les mêmes.

Cette critique se réfère d'ailleurs à une réalité du refus qui échappe au champ des motifs et explications du refus pour toucher le domaine des intérêts respectifs de chaque partie prenante. A commencer par le fait que le refus entraîne une vacance frictionnelle accrue des logements. Dans les discours des professionnels, à la question des conséquences du refus sur le demandeur et sur le logement, on observe que la responsabilité du refus sera davantage portée sur la qualité du logement

ou du travail de positionnement quand « *on arrive à 30 propositions* ». On a donc une distinction entre un refus « isolé » du logement, dont la responsabilité est attribuée au ménage demandeur et donc doit être géré par l'institution responsable de la demande, et un refus « multiplié » du logement qui peut être lié à une mauvaise gestion du patrimoine, imputable au bailleur, ou à une mauvaise gestion des positionnements, imputable aux réservataires. Or un refus « multiplié » du logement est synonyme de vacance frictionnelle prolongée. Modifier l'articulation des compétences est vu comme une amélioration dans la lutte contre les refus car les professionnels communaux, acteurs de la demande, ont moins d'intérêt que les professionnels bailleurs, acteurs de l'offre, à limiter le prolongement de cette vacance frictionnelle. D'autant que le refus implique la réintroduction du logement dans le circuit d'attribution, or le système de positionnement et d'attribution est composé en Isère d'instances collégiales, dont les délais de traitement des dossiers s'additionnent. Ce qui occasionne un temps supplémentaire entre les différentes propositions, aggravant par conséquent le temps de vacance frictionnelle. Et ce phénomène systémique peut se révéler problématique en cas de refus réitéré du logement. Agir sur la répartition des compétences dans le système est donc un moyen pour les professionnels d'alléger le mécanisme d'attribution en cas de refus, pour que les conséquences de ce dernier ne soient pas trop lourdes sur les plans organisationnel et financier.

Ainsi la réalité du phénomène de refus correspond dans une plus ou moins grande mesure aux critiques portées au système d'attribution. Et les évolutions constatées dans les représentations des professionnels sur le refus du demandeur ont accompagné une intégration de ce phénomène dans la construction des pistes d'évolution du système d'attribution. Mais lutter contre le refus des propositions d'attribution par les demandeurs n'est pas une fin en soi du système d'attribution, y compris dans les représentations des professionnels, davantage tournés vers la lutte contre la vacance ou la résorption de la surcharge de travail occasionnée par le refus. Cette absence de politisation du refus explique que nous n'ayons pu déceler de représentation véritablement partagée de ce que devrait être le système d'attribution d'un logement social.

En revanche les critiques des professionnels en matière d'adéquation du système avec phénomène massif de refus, impactant fortement les pratiques, sont particulièrement instructives. Ne serait-ce que parce que ces critiques indiquent que le phénomène de refus d'attribution n'est plus vu comme un input déstabilisateur dans le système, alors qu'en 2011 il remettait les professionnels profondément en question. Il est dorénavant vu comme un input perturbateur dans le système, auquel les parties prenantes vont pouvoir tenter d'adapter ledit système. Prises une par une, les critiques montrent ensuite que les professionnels souhaiteraient pouvoir adapter le système dans le sens d'un travail sur le demandeur pour prévenir le refus. En effet ils estiment agir sous la contrainte d'une pénurie de ressources, aspirent à une adaptation de leurs conditions de travail impactées par un refus massif afin qu'il les pénalise moins dans leur pratique et n'entraîne pas une réaction en chaîne nuisible à la qualité globale des attributions. L'évolution vers un nouveau référentiel d'action doit permettre cette double évolution du système pour les professionnels.

Notons qu'un point majeur est laissé de côté dans les critiques portées au système : les conséquences du refus pour le demandeur. Il semble que les professionnels souhaitent contracter une assurance contre le refus, sans se préoccuper de leur manière de traiter le refus. Les axes d'évolution qu'ils souhaitent dans le référentiel d'action et que nous venons d'identifier concernent pour le premier la prévention du refus et pour le second une protection contre les conséquences du refus. Cette logique assurantielle ne cherche pas nécessairement à interagir avec le refus, car ce dernier ne peut être compris qu'individuellement et aucun message ne lui a été attribué en tant que phénomène de masse. On peut donc supposer que le référentiel d'action en émergence qui découle de ce référentiel de représentations comprendra des inputs correctifs du système mais pas de modification structurelle visant à traiter individuellement les refus apportés par les demandeurs.

c) Les outputs correctifs, première adaptation du système administré

Le système d'attribution d'un logement social est un système ouvert, dans le sens où il est en relation permanente avec son environnement. En effet il est destiné en théorie à traiter la confluence de deux flux, celui des logements remis à disposition et celui des demandeurs de logement social. En pratique, selon que l'on se trouve en présence d'un marché du logement tendu ou détendu, l'un des flux est prédominant sur l'autre dans les représentations. En Isère le véritable flux est ainsi celui de l'offre, duquel on rapproche des demandes constituées en stock. En tant que système ouvert, les interactions avec l'environnement sont constituées par les apports en matière « logement » ou « demandeur » et par des réactions des parties prenantes influencées par des facteurs extérieurs, par exemple une période électorale peut influencer le comportement des collectivités dans le système. Et le refus d'attribution par le demandeur, dans la perspective systémique iséroise, représente la transformation du stock de demandes en partie prenante du système. En passant par son refus d'objet à sujet, le demandeur bouleverse le jeu d'acteurs du système d'attribution, qui n'intégrait pas cette interaction dans l'attribution. Son refus est donc un input perturbateur du système.

Ce qui signifie qu'il apporte une modification non-désirée au système, qui doit par conséquent s'adapter. Cette adaptation peut prendre la forme d'outputs, c'est-à-dire de réactions du système lui-même à la perturbation, ou d'inputs correctifs, c'est-à-dire de modifications du système que des parties prenantes vont tenter d'implanter de l'extérieur¹⁸⁷ pour répondre à l'input perturbateur. Afin d'identifier en quoi le référentiel de représentations a permis d'adapter le référentiel d'action en vigueur dans le système d'attribution, il s'agit pour nous ici d'examiner les outputs correctifs apportés pour répondre au phénomène de refus. C'est-à-dire de recenser les outils et pratiques développés en interne au système pour répondre au refus sans en changer les règles. Examiner ces outils et pratiques par rapport à leur relation avec les référentiels nous permettra par la suite d'examiner le rapport des outils et pratiques en cours de préparation avec ces mêmes référentiels.

¹⁸⁷ L'extérieur désigne ici des représentations ou pratiques jusqu'alors étrangères au système et que les règles du système ne lui permettent pas de développer de lui-même

Dans les entretiens avec les professionnels, on identifie quatre axes de réponse mis en œuvre au sein du système administré. Sans surprise, l'interaction avec la demande et l'évolution des pratiques de rapprochement offre-demande, plus aisés à mettre en œuvre pour les SLB, sont les plus cités, respectivement par 73% et 47% des entretiens, et les plus opérationnels. Une modification apportée à l'offre est citée par seulement 20% des entretiens mais représente une potentialité réelle de réaction du système. Et enfin une réaction radicale fait l'objet de mentions par 33% des entretiens mais n'est pas envisagée comme réponse généralisée du système administré aux critiques.

Agir sur la demande est la réaction que les professionnels intégrés dans le système administré d'attribution peuvent le plus facilement adopter. En 2011 en Isère l'étude de S. GAUME montrait par exemple que la favorisation des mutations est un axe stratégique adopté par les bailleurs pour pallier la faible mobilité des ménages logés en « *quartiers tranquille* »¹⁸⁸. Et ce dans l'idée que « *nous devons faire comprendre aux gens, c'est que ce n'est pas parce qu'ils vont dans ce quartier qu'ils vont y rester toute leur vie, et on diminuera les refus* »¹⁸⁹. En 2015 cet output est toujours inscrit dans les axes stratégiques des bailleurs sociaux, mais ne semble pas apporter d'amélioration sensible au phénomène de refus, d'autant que le nombre de demandes de mutations plafonne, à 47% des demandes de logement social sur le territoire de la Métropole par exemple. Et pour faire évoluer la représentation de la mobilité des ménages dans le logement social il faudra de longues années durant lesquelles les demandes de mutations seront peu nombreuses. D'ailleurs cette stratégie n'est pas mentionnée dans nos entretiens en 2015. En 2015 les professionnels citent davantage une action sur la demande qu'ils pratiquent par une interaction directe avec le demandeur. Ainsi 47% d'entre eux pratiquent un tri de la demande pour prévenir le refus. Par la visite du logement en amont de l'attribution, ou par des entretiens téléphoniques visant à vérifier que le demandeur est bien conscient des caractéristiques de la proposition : « *la personne avait pas vraiment compris, avec l'expérience je filtre beaucoup au début.* »¹⁹⁰. Et 27% utilisent un rendez-vous personnalisé avec le demandeur pour l'accompagner dans son choix face à la proposition, afin de prévenir le refus. Avec cependant une limite « *si on force pour inverser la décision, quelques jours après l'attribution on a une dédite, la personne râle, elle trouve autre chose.* »¹⁹¹. La littérature consacrée explique ainsi cet output : « *En impliquant [...] les ménages en amont [...], le bailleur limite les risques liés aux refus et fluidifie la mise en relation de l'offre et de la demande.* »¹⁹²

Dans les représentations, interagir avec la demande améliore la transparence du système et la qualification de la demande. C'est un axe d'évolution qui ne bouleverse pas le système d'attribution en soi, tout en permettant de dépasser certaines de ses limites inhérentes telles que les lacunes du Cerfa. Mais ces pratiques sont imparfaites car elles sous-entendent un investissement dans la proximité et le cas par cas qui est chronophage, subjectif et peu automatisé donc faillible. Cependant

¹⁸⁸ Phénomène également identifié par l'étude de l'ADIL du Gard en 2013, *op. cit.*, p. 13

¹⁸⁹ S. GAUME, *op. cit.*, p. 78

¹⁹⁰ Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

¹⁹¹ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

¹⁹² GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*, p. 131 et 136

cette réaction stratégique au refus est confortée par l'article 97 de la loi Alur visant à informer les demandeurs afin qu'ils puissent être acteurs de leur accès au logement. Il s'agit « *d'aider le ménage à avoir une vue objectivée du parc de logement adapté à ses besoins et de son accessibilité* »¹⁹³.

Le deuxième axe de réactions systémique le plus mentionné et pratiqué joue sur le rapprochement offre-demande. Les parties prenantes envisageaient en 2011 d'utiliser Etoil pour « *pouvoir faire des requêtes sur les refus* »¹⁹⁴ afin de construire leur réponse. Mais l'intérêt des institutions est davantage de faire connaître le parc social, et de le déstigmatiser, car cela donne aux demandeurs la possibilité d'anticiper le type d'offre qui pourra leur être proposé. C'est ce que réalise la ville de Cardiff, sous la forme d'un tableau, indiquant pour chaque quartier le nombre de logements et les délais d'attente estimés¹⁹³. Et c'est ce que l'article 97 de la loi Alur a également mis en place avec les Plans Partenariaux de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs (PPGDID) qui doivent être établis par les intercommunalités. Cette action en particulier est un input puisque prévue par la loi, mais s'intègre tellement au référentiel de représentations que nous pouvons le considérer comme un output du système à l'échelon national. Il s'apparente d'ailleurs à une stratégie de lutte contre le refus, relevée par l'ADIL du Gard¹⁹⁵ chez des bailleurs sociaux dont la majeure partie du parc est située en ZUS. Ces derniers, pour anticiper le refus lié à un choix de localisation du demandeur, ont supprimé dans le courrier de proposition toute référence aux caractéristiques du logement, notamment sur sa localisation. Un numéro de téléphone permet de contacter la personne chargée de la visite, lors de laquelle seront communiquées les informations sur le logement.

D'autres outputs systémiques en la matière sont plus empiriques, notamment le sur-positionnement sur un logement pour anticiper leurs refus. La loi prévoit déjà trois demandeurs en CAL pour limiter les tentations de clientélisme, mais les professionnels ont constaté que cela permet d'avoir plusieurs « essais » de propositions avant d'être contraints à recourir à la remise en jeu chronophage du logement. Aussi sur des logements susceptibles d'être refusés, sont positionnés plus que trois demandeurs « *jusqu'à 5 dossiers présentés en CAL pour Echirolles* »¹⁹⁶. Ils limitent ainsi la friction résiduelle entre offre et demande qui génère la vacance frictionnelle. Néanmoins cette pratique n'est pas seulement une réaction au refus « *quand ils mettent 14 candidats alors qu'ils savent pertinemment que le premier va prendre c'est pour dire "nous commune, on vous a positionné, voilà vous êtes en liste d'attente, vous êtes numéro 17 c'est dommage"* ». »¹⁹⁶. Et outre la surcharge de travail d'instruction que pourrait occasionner cet outil, il ne traite pas les causes du refus, et représente un palliatif transitoire. Trois professionnels ont en outre fait mention de pratiques ou d'outils dispersés pour agir sur le rapprochement offre-demande. Deux font état de l'utilisation d'une marge de manœuvre temporaire sur le montant du loyer pour faciliter l'acceptation du logement par le demandeur. Ce qui se rapproche d'un autre outil, qui n'a pas été mentionné par les professionnels dans le cadre de la lutte contre le refus mais peut s'apparenter à une facilitation de l'acceptation, à

¹⁹³ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*, p. 131 et 136

¹⁹⁴ Directeur d'agence d'un OPH, cité par S. GAUME, *op. cit.* p.55

¹⁹⁵ ADIL du Gard, *op. cit.*, p.12

¹⁹⁶ Entretien réalisé avec la responsable des attributions de l'organisme HLM A, en date du 30 mars 2015

savoir le crédit accordé au locataire entrant pour effectuer des menus travaux d'entretien ou d'embellissement du logement. Quant au troisième professionnel, il a mentionné son attente d'un outil de gestion du rapprochement offre-demande sans passage par une cotation.

Si une réaction du système au refus stratégiquement orienté sur une modification de l'offre est peu mentionnée, elle l'est cependant par trois supérieurs hiérarchiques. Ils se font l'écho d'une réaction mise en place au sein de l'organisme HLM B, qui s'appuie sur le cœur de métier des professionnels bailleurs, la gestion du logement, pour réagir au refus en s'efforçant de concrétiser un « *standard à la relocation* »¹⁹⁷, lequel désigne un effort de réhabilitation des logements et d'uniformisation à la hausse de l'état des logements mis en location, afin de montrer au demandeur lors de la proposition « *l'investissement de l'organisme* » dans la qualité de la prestation. Cette pratique vise à prévenir le refus en proposant des biens de qualité mais aussi en établissant un lien de confiance et de respect mutuel entre bailleur et demandeur au moment de la proposition. Enfin, la dernière réaction systémique au phénomène de refus est prospective, bien qu'elle soit citée à des titres divers par 33% des professionnels, qui ont exposé des réflexions sur des réponses radicales. Deux d'entre eux mentionnent, au cas par cas, l'option de la démolition du groupe de logement « *ça peut être ça: y a de la demande mais on ne loue pas donc le problème est lié à l'offre.* »¹⁹⁸. Cette option serait destinée à des logements qui structurellement génèrent du refus, dont « *par eux-mêmes on sait qu'ils ne sont pas louables* » comme « *un rez-de-chaussée au milieu d'un quartier chaud où [...] le seul moyen d'empêcher les gens d'entrer chez vous c'est les barreaux, [...] de vivre dans une prison.* » ou encore « *un appartement en rez-de-chaussée dans une petite ruelle, on voit le soleil 1/2h par jour en été et pas en hiver, [...] une cave.* »¹⁹⁷. D'autres réfléchissent à des solutions telles que la vente de ces logements ou l'élargissement de leurs usages potentiels, même si une modification de destination d'un logement social est complexe. Et un dernier professionnel estime que la réponse au refus se joue aussi dans la projection à 50 ans sur les besoins des ménages dans le logement aujourd'hui en construction, bien qu'ils soient particulièrement imprévisibles.

On peut expliquer l'opérationnalité relative de ces réactions du système par deux facteurs. Tout d'abord certaines modalités de réponse au phénomène de refus font l'objet d'un consensus, voire d'un soutien normatif national, et donc ont bénéficié d'un contexte favorable à leur émergence. D'autres ne dépendent des pratiques que d'une seule partie prenante du système, et donc ne sont pas dépendantes d'un réel consensus pour être mises en œuvre, comme la visite systématique avant CAL par le bailleur gestionnaire du logement. Donc des amendements du système administré ont pu être mis en place car les représentations liées et les outils utilisés s'intégraient dans le référentiel de représentations. Ils s'appuient par ailleurs sur des métiers et pratiques déjà intégrés, en modifiant leur destination ou leur importance dans le système pour améliorer leur potentialité de lutte contre le refus.

¹⁹⁷ Entretien réalisé avec une directrice d'agence de l'organisme HLM B en date du 31 mars 2015

¹⁹⁸ Entretien réalisé avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

2.2) Les inputs en réaction au refus : bouleverser ou renverser le système administré

Les outputs qui viennent d'être présentés constituent des réponses d'ores et déjà mises en œuvre ou en cours de mise en place par les parties prenantes institutionnelles du système d'attribution grâce leur adéquation avec les référentiels de représentations et d'action des professionnels en vigueur. Nous avons décrit au cours de la première partie ce que nous considérons comme le référentiel de représentations en vigueur, en nous appuyant sur les entretiens réalisés au cours de notre enquête. Ce référentiel mêle les représentations présentes et futures du système d'attribution, qui sont les deux temps de fonctionnement des mentalités. Mais le référentiel d'action du système administré a été décrit en parallèle par les pratiques d'attribution, telles qu'elles étaient par le passé et sont dans le présent, sans être en capacité de nous projeter sur ce qu'elles pourraient être dans le futur, car les pratiques sont caractérisées par leur état fini.

Cependant l'article 97 de la loi Alur nous ouvre la possibilité de nous projeter sur ce que pourrait être le référentiel d'action à venir. En effet il ouvre des perspectives sur des pratiques futures, explicitement corrélées par les professionnels interrogés à la lutte contre le refus d'attribution par les demandeurs. Ces pratiques, déjà réfléchies voire expérimentées sur le territoire de l'Isère, pourraient vraisemblablement faire partie d'un référentiel d'action généralisé dans le futur. C'est donc une opportunité pour nous d'identifier dans quelle mesure l'évolution du référentiel de représentations en Isère a conduit à introduire ces composantes d'un nouveau référentiel d'action, dont la loi nous permet d'envisager l'inscription dans le référentiel national d'attribution du logement social.

La nouveauté que ces pratiques introduisent, ou mettent en lumière, dans le référentiel de représentations, leur rupture notable avec le référentiel d'action en vigueur, tout autant que leur inscription dans la loi, nous amènent à considérer ces évolutions comme des inputs dans le système. D'autant que nous pourrions voir que les intérêts de chaque partie prenante du système à porter tel ou tel outil sont relativement dissemblables voire adverses, et ces divergences ont des effets sur leur mise en œuvre. Ce dernier point démontre que ces évolutions sont apportées par les parties prenantes dans le système, et ne sont pas des réactions générées par ce dernier.

C'est pourquoi nous allons tout d'abord nous pencher sur les composantes du référentiel de représentations qui portent ces évolutions, en soulignant leur caractère novateur. Nous pourrions alors caractériser davantage ce qu'impliquent ces nouvelles représentations pour le système lui-même. Ce qui nous amènera à envisager les deux axes d'évolution du référentiel d'action qui en découlent.

a) Le demandeur au cœur du système, rupture historique du logement social

Le réel paradoxe du refus d'attribution par les demandeurs observé au cours de l'enquête n'est pas une antinomie avec une pénurie de l'offre, mais une tolérance fortement affichée au phénomène de refus dans les discours des professionnels, en inadéquation avec la sanction portée aux

refus illégitimes. Les professionnels parlent de « candidat », de « client », de « prospect », mettent en œuvre des stratégies de réponse professionnalistes, mais ne reconnaissent pas aux demandeurs l'entière légitimité du choix étymologiquement associé aux termes utilisés pour les qualifier. Car la logique sémantique voudrait qu'on les appelle attributaires ou bénéficiaires, si on ne leur reconnaît pas cette marge de manœuvre.

Dans l'histoire du logement social, la figure de l'attributaire caractérisait l'instrumentalisation du logement social dans les relations dominants-dominés. Au XIXe siècle le logement social d'initiative patronale visait à obtenir à la fois la stabilisation de la main d'œuvre par l'accès au logement et le contrôle de la fidélité de l'employé attributaire, qui en devenait redevable à son employeur. Après la Seconde Guerre Mondiale il faut « *loger les personnels des entreprises face au manque manifeste de logement encore plus criant qu'aujourd'hui* »¹⁹⁹, et dans un contexte de pénurie grave d'où découle des formes structurelles et durables de mal-logement telles que les bidonvilles. L'attributaire reste redevable d'être logé, mais aussi d'une relative qualité du logement qui lui est accordé. Enfin, à partir des années 1970 on observe un rattrapage « *par l'objet social fondateur de leur mission de bailleur social. Loger les plus démunis et pas seulement les salariés, d'autant que les plus aisés des salariés ne rentrent plus dans les plafonds de ressource pour être logés.* »¹⁹⁹. Une fois encore l'attributaire est bénéficiaire, cette fois d'une politique publique orchestrée par « *des gens qui veulent faire son bien* » selon l'expression consacrée par les professionnels interrogés, et son choix ne semble pas être une donnée susceptible d'être prise en compte. Historiquement donc, le demandeur est bénéficiaire d'un bien qui ne lui est pas dû, et que lui-même doit à l'institution qui lui accorde un accès à ce bien, qu'elle soit une émanation du patronat ou de la collectivité.

Mais nos entretiens mettent en évidence que cette position d'attributaire a été sujette à un glissement. Ce constat est partagé par la littérature consacrée, qui relève que « *Les organismes HLM se représentent et se comportent de plus en plus comme des entreprises sociales fondées sur une double référence sociale et entrepreneuriale.* »²⁰⁰. La représentation du demandeur tend vers la figure du « client », liée à un modèle concurrentiel de marché, adapté à la gestion de la pénurie vécue par les professionnels. Elle contribue à minoriser la figure de l'attributaire, l'ayant-droit du système administré bureaucratique. Dans le système isérois les professionnels communaux ont tendance à partager cette représentation avec les professionnels bailleurs, bien qu'ils voient cette évolution davantage comme une amélioration de la participation citoyenne au système « *ils ne peuvent pas dire qu'ils ont été positionnés sur un logement qui ne les intéresse pas.* »²⁰¹. Surtout les professionnels communaux perçoivent davantage les limites sociales de cette figure du client en matière de logement « *y a tout un pan des demandeurs qui peut nous échapper: il faut savoir lire, écrire, gérer cette complexité, déjà t'as pas d'info, internet, téléphone, ...* »²⁰¹, quand les bailleurs perçoivent davantage les limites concurrentielles : « *Attention, sur le flux il ne faut pas que ce soit la prime au premier arrivé.* »¹⁹⁷.

¹⁹⁹ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

²⁰⁰ SALA PALA V. *op. cit.*, p.79

²⁰¹ Entretien réalisé avec la professionnelle communale 1, en date du 19 mai 2015

Coexistent donc dans les représentations d'un même professionnel la figure de l'attributaire et la figure du client ou consommateur, tous deux intéressés par un bien, le logement, et par la prestation sociale liée à ce bien. La différence entre les deux est la « *prise en compte de la demande, du choix.* »²⁰². Le refus d'un attributaire n'est pas envisageable dans les représentations des professionnels. On le voit dans l'illégitimité du refus des demandeurs en situation d'urgence : ces derniers sont davantage perçus comme attributaires car contraints par leurs ressources de recourir au logement social, leur refus n'est par conséquent pas compréhensible par les professionnels. De l'autre côté le refus du client est le fondement étymologique de sa position par rapport à l'organisation, c'est pourquoi les professionnels comprennent davantage les personnes dont le refus laisse entrevoir une stratégie de choix, ou de ceux qu'ils sont allés « prospecter » et attirer sur une proposition de logement social. La coexistence des figures entraîne ainsi un traitement différencié entre les refus eux-mêmes, en fonction du jugement en légitimation. Le décalage paradoxal entre les discours de tolérance au refus et les pratiques de sanction est donc généré par la tendance à s'orienter vers une figure du client, qui s'exprime d'abord dans ces discours, tandis que les pratiques restent empreintes de réflexes organisationnels liés à la figure de l'attributaire.

La figure du demandeur est triple. Constituant et déposant un dossier de demande de logement social il devient candidat à l'attribution, ce qui signifie qu'il fait part de son besoin d'un logement et de la prestation sociale liée, pas qu'il signe un « bail en blanc ». Recevant une réponse à son besoin par la proposition d'un logement, le demandeur devient attributaire d'un bien social, et en même temps client potentiel de l'organisme HLM gestionnaire de ce bien et chargé de la prestation sociale qui l'accompagne. Et ces trois figures, candidat, attributaire et clients génèrent l'incompréhension dans les représentations des parties prenantes sur ce qu'est réellement le candidat à partir de la proposition. Le refus ou l'acceptation de la proposition par le demandeur importe peu à ce moment-là, par rapport à ce que les professionnels destinataires de ce choix se représentent de sa position par rapport à eux, de client ou d'attributaire, qui peut être liée à leur vision du logement social.

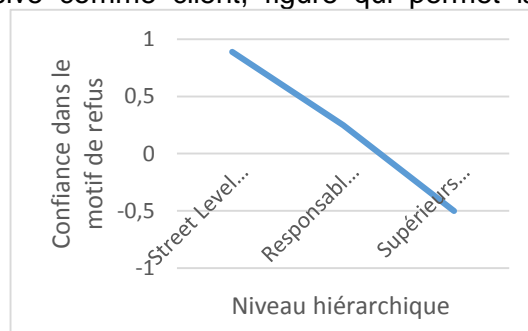
S'ils estiment que le logement social a vocation à loger les personnes en difficulté, notre enquête montre qu'ils se représentent le demandeur comme un bénéficiaire, l'attributaire d'un droit d'usage sur un bien social. Et là son refus ne pourra être légitime, en tant que bénéficiaire de la bienveillance publique altruiste qui lui permet d'accéder à un logement. Cette vision rejoint celle de l'assistance sociale, et pose la même question de la tolérance sociale au refus des actions « caritatives » publiques. En revanche si les professionnels pensent que le logement social est une offre avantageuse offerte aux méritants dans un contexte de marché concurrentiel du logement, liée à l'acceptation d'une subordination au travail, alors le demandeur est véritablement un client du logement social. Le refus d'un tel avantage en nature peut paraître naturel au professionnel.

Sauf que depuis le XIXe siècle ces deux visions coexistent dans le système d'attribution lui-même. Le logement social d'initiative patronale est parallèle à l'émergence du catholicisme social et

²⁰² COCHOY F., « Figures du client, leçons du marché », p.3

d'actions caritatives de masse. Tandis que le débat autour de l'appropriation du logement social par la puissance publique est contemporain de l'émergence de la politique d'action sociale étatique. C'est pourquoi en 2015, dans les représentations des professionnels interrogés, leur pratique ne s'inscrit pas dans la vision manichéenne du logement social que nous venons de dépeindre, mais davantage dans une représentation binaire combinant les deux visions du logement social. Ce qui contribue également à cette double figure du demandeur, entre attributaire et client.

S. GAUME²⁰³ montre qu'en 2011 les bailleurs sociaux ne prenaient en compte le refus qu'en tant qu'apport de critères négatifs venant compléter la demande formulée positivement via le Cerfa. Le refus n'était alors pas vu comme une interaction avec le demandeur, notamment parce que les professionnels avaient tendance à avoir peu confiance dans les motifs de refus exprimés par les demandeurs. Ils cherchaient des « *motifs implicites* » au refus, et aboutissaient régulièrement à la conclusion qu'en réalité c'était le quartier qui était refusé. Cette représentation contenait le demandeur dans sa position d'objet du système d'attribution, son refus n'étant qu'un dysfonctionnement du système. En 2015 13% seulement des professionnels n'ont pas confiance dans le motif de refus, et donc se privent de la possibilité d'interagir avec le demandeur par ce biais, tandis que 20% accordent peu de crédibilité à la démarche du demandeur. Mais cela signifie que 67% des professionnels ont confiance dans le motif de refus apporté par le demandeur, dans la limite d'un motif communément admissible, et donc acceptent sur le principe d'interagir avec le demandeur sur cette base. On pourrait supposer que cela est lié à sa caractérisation progressive comme client, figure qui permet la conceptualisation d'un argumentaire visant à convaincre le demandeur, c'est-à-dire influencer sur son choix. Et cela semble effectivement le cas en ce qui concerne les SLB et leurs responsables hiérarchiques. Néanmoins la confiance dans le refus est inversement proportionnelle à la position hiérarchique, comme le montre le graphique ci-dessus réalisé à partir des entretiens.



Le refus d'attribution, malgré son hétérogénéité, a abouti à mettre le demandeur au centre des représentations professionnelles. La critique de la passivité du demandeur entretenue par le système montre que les professionnels des institutions du logement social attribuent une nouvelle place au demandeur. Mais plusieurs facteurs empêchent l'intégration du demandeur comme partie prenante à part entière de l'attribution. A commencer par les représentations résiduelles du référentiel « administré » d'attribution, qui tendent toujours à porter la figure de l'attributaire. D'autre part, nous avons également soulevé que l'hétérogénéité même du refus empêchait un dialogue institutionnalisé avec les demandeurs de logement social. Les associations de locataires elles-mêmes ne réussissant pas à trouver comment les représenter, comme l'ont fait remarquer le président et la directrice d'une des fédérations iséroises lors d'un échange au cours de l'enquête. Entre les lourdeurs et lacunes de la participation citoyenne et la représentativité gestionnaire d'instances administratives, les institutions

²⁰³ Op. cit. p. 52-53

du logement social tendent vers une troisième logique, celle du rapport commercial à un demandeur-client. Cette stratégie présentant pour les professionnels les avantages combinés de ne pas alourdir et complexifier un système d'attribution jugé déjà par trop obscur, et se présenter sous-forme d'une dynamique proactive séduisante dans l'optique de gestion d'une offre.

D'autant que cela représente une dynamique vers une qualité de services différentielle et concurrentielle pour les organismes HLM et vers une qualité de service public dans les représentations des professionnels communaux. Mais elle implique de définitivement passer de l'idée de bénéfice d'un logement social à celle d'un choix d'habitat. Et pour cela, les représentations des professionnels ont dû accepter la logique de choix, rationnel ou non, du demandeur. Donc de comprendre que le refus, expression d'un libre arbitre, d'une contestation du système, ou même rejet pur et simple de la solution de logement proposé, est un choix qui par conséquent ne cherche pas à les déstabiliser. C'est cette évolution dans les mentalités qu'il nous revient d'examiner à présent.

b) Vers une compréhension du choix dans le refus, base commune de l'évolution du référentiel d'action

Nous avons explicité les contraintes qui pèsent sur ce que l'on appelle le choix résidentiel, mais les représentations des professionnels montrent qu'ils ont intégré cette notion de choix dans leur compréhension du refus. Ce qui permet à certains d'attendre du demandeur qu'il soit en capacité « *d'aménager [ses] priorités, d'adapter les mécanismes décisionnels, d'ajuster les aspirations initiales « idéales » à l'univers des possibles* »²⁰⁴. Tandis que d'autres utilisent cette notion de choix pour écarter toute interaction avec le demandeur autour du refus afin de réfléchir à des modifications du système d'attribution qui préviendraient et encadreraient le phénomène massif de refus.

La notion de choix, grâce au refus, redonne de la valeur à l'acceptation du logement, qui n'est plus vue comme découlant automatiquement de l'attribution. Les professionnels vont donc construire de nouveaux schémas relationnels avec le demandeur qui prennent en compte cette possibilité de choix. Ainsi, si l'on reprend l'idée de F. COCHOY, dans le nouveau référentiel de représentations le demandeur est détenteur d'une demande précise à un professionnel gestionnaire de l'offre, dans un système qui doit lui donner les moyens de porter sa demande et d'avoir un regard sur la manière dont sa demande est satisfaite²⁰⁵. Seulement, le système administré d'attribution et les caractéristiques du logement social ne lui donnent pas ces moyens. Et en premier lieu nous ne disposons pas d'outil pour comprendre les facteurs qui guident le choix du demandeur. Car des analyses qui tentent de comprendre le choix d'un logement par un individu existent, en particulier dans le domaine de l'économie. Mais l'importance des valeurs symboliques et affectives du bien « logement » entrave l'application de ces analyses, notamment dans le marché fermé du logement social.

²⁰⁴ Comme l'indiquent également J-Y AUTHIER (dir.), C. BONVALET (dir.), J-P. LEVY (dir.), CORNUEL D., GRAFMEYER Y., M. BOTTAI, N. SALVATI, *op. cit.*, p.8

²⁰⁵ COCHOY F. *op. cit.* p.6

Ainsi l'économie urbaine, telle que théorisée par W. ALONSO ou R. MUTH²⁰⁶, part du présupposé qu'un individu choisit la localisation de son lieu d'habitat en fonction de l'arbitrage entre consommation de surface habitable, consommation d'accessibilité²⁰⁷, et consommation de biens publics, c'est-à-dire d'externalités sociales et d'aménités du cadre de vie. Ils construisent ainsi un modèle qui s'inscrit dans un contexte de marché ouvert. Et leur modèle sous-évalue la dimension de lieu de vie pour le ménage, en prenant en compte une variable d'accessibilité centrée sur la distance au centre. Or le centre ne correspond pas forcément aux lieux du quotidien du ménage, à savoir leur(s) lieu d'emploi, l'école des enfants, la distance aux proches. On comprend donc que ce modèle économique de compréhension du choix des demandeurs ne correspond pas au logement social, qui est un marché fermé, ni aux caractéristiques du choix des ménages que nous avons pu observer.

Un autre modèle, celui de J. CAVAILHES²⁰⁶, utilise la méthode des prix hédonistes pour calculer les « *élasticités prix et revenus respectives de la demande des ménages en surface habitable, en accessibilité et en aménités péri-urbaines* ». Ce modèle présente l'avantage d'intégrer la notion de contrainte du choix par le biais de l'élasticité des ressources. Il fonctionne par le calcul des prix implicites des différents attributs des logements du parc locatif. Il démontre grâce à cela que la distance au centre de l'aire urbaine est significative pour le choix tandis que les aménités du cadre de vie comme la criminalité ou la pollution ont peu d'impact. Il relève cependant l'exception de la « *qualité sociale du voisinage* », c'est-à-dire habiter au même endroit que des personnes financièrement aisées, comme variable significative du prix des loyers. A partir de ces constats J. CAVAILHES identifie une tendance sensiblement supérieure de la variable « *surface* » à influencer sur la demande. Il en conclut donc que les ménages aisés, ceux qui ont le moins de contraintes de ressources, toutes choses égales par ailleurs, tendent à se localiser en périphérie plutôt qu'au centre des métropoles, sauf en ce qui concerne Paris ou quelques grandes agglomérations en France. Ce modèle nous permettrait de conclure que les ménages demandeurs de logement social vont également tendre vers les zones périphériques où ils pourraient disposer de davantage d'espace. Sauf que selon nos observations depuis près de 20 ans les ménages demandent majoritairement des logements sociaux en centre-ville, notamment en raison de la réhabilitation des logements concernés. En revanche cette analyse économique nous aide à comprendre le refus de logements neufs, observé par les professionnels, sachant que les normes de construction récentes amènent sur le marché des logements globalement moins spacieux à typologie égale que dans le parc ancien.

Et si l'on revient dans l'histoire au mécanisme de détermination du choix conçu par J. H. von THÜNEN en 1926²⁰⁸, les individus sont censés répondre à une fonction de préférence autant pour la surface que pour le centre-ville, ces deux préférences s'équilibrant en raison de leurs coûts respectifs, le premier lié à l'immobilier et le second au transport. Ce qui nous permet de mieux comprendre l'attrait des demandeurs de logement social pour le centre : dans un système où les loyers sont plafonnés,

²⁰⁶ Cités par JACQUOT A., « Comportements résidentiels et marché du logement. », p. 6 et 8

²⁰⁷ Distance entre le lieu d'habitat et le centre de l'agglomération

²⁰⁸ Cités par CORNUEL D., in « Choix résidentiel et analyse économique » p. 16 et p. 19

la variable coût de l'immobilier équilibre moins le coût de proximité. Sauf que le bailleur social, ne peut lui se permettre de construire en masse en centre-ville. Pour reprendre les mots de D. CORNUEL : « *Les deux dimensions de la localisation (espace et proximité du centre) sont en concurrence dans les choix du fait que l'espace se raréfie quand on se rapproche du centre. Le choix optimal est donc celui où la valeur de la satisfaction résultant d'un rapprochement marginal du centre est égale à la valeur de la perte de satisfaction résultant d'une réduction marginale de l'espace. Le prix et la localisation du bien sont également corrélés.* ». Encore une fois, le logement social peine à rentrer dans ce cadre d'analyse, puisque le mécanisme de marché qui orchestre la différenciation de prix selon la localisation est gommé par le plafonnement de loyer. Ce qui permet d'avoir des logements sociaux en centre-ville, bien qu'en petite quantité.

En revanche, une notion utilisable issue d'un modèle économique est celle avancée par M. STRATZHEIM et S. KING²⁰⁹, qui introduisent qu'un logement est un « ensemble » de caractéristiques, et qu'ainsi les ménages effectuent un choix sur cet ensemble et non sur des variables telles qu'« espace » ou « accessibilité » prises isolément. D'autant que les prix de chaque caractéristique d'un logement sont difficilement identifiables au sein du prix observé, le loyer, qui est le prix du bien dans son ensemble. Ce présupposé correspond d'autant mieux au logement social que le Cerfa de demande ne permet pas au demandeur de fournir une hiérarchie entre des critères tels qu'espace ou distance, et par conséquent c'est un bien total que le professionnel va être en capacité de lui proposer.

L'intégration du choix dans le rapport avec le demandeur en système administré de la demande bute donc sur ce constat, partagé par la littérature consacrée, que l'analyse économique ne peut « *pas rendre compte du tout « logement* ». »²⁰⁹. Car les variables qu'elle est en mesure de prendre en compte représentent des tendances collectives, et non des constantes dans les parcours de logement, ce qui renforce leur inadéquation avec le choix individuel des demandeurs de logement social. C'est pourquoi la prise en compte de ce choix est plus aisée par des dispositifs qui vont l'intégrer autrement, ou bien dans d'autres phases du système d'attribution que la qualification de la demande ou le rapprochement offre-demande. Ce sont pourtant ces phases là que nous avons vues impactées par la gestion du refus dans le cadre du système administré, ce qui nous amène à dire que l'intégration du choix du demandeur dans d'autres phases ou sous d'autres modalités de rapprochement offre-demande participent d'une évolution du référentiel d'action.

La demande de logement social inscrit le choix dans un marché fermé, dont les contraintes sont économiques mais aussi administratives. C'est une des raisons pour laquelle le choix du demandeur de logement social n'était jusqu'à présent pas pris en considération. Tout au plus le contenu de sa demande était-il dans les mentalités des professionnels un besoin de logement, et non un souhait d'habitat « classique ». A présent que le choix des demandeurs est davantage pris en considération, les professionnels se retrouvent devant la nécessité d'adapter le système administré d'attribution.

²⁰⁹ J-Y AUTHIER (dir.), C. BONVALET (dir.), J-P. LEVY (dir.), CORNUEL D., GRAFMEYER Y., M. BOTTAI, N. SALVATI, *op. cit.* p.34

D'autant que mobiliser la notion de choix est également le moyen de contourner certaines pratiques de traitement de la demande du système administré handicapantes dans la lutte contre la vacance liée au refus. Pour les professionnels, en dehors des conséquences psychologiques, le refus a deux conséquences matérielles majeures : il multiplie la charge de travail pour louer un logement et entraîne une vacance frictionnelle du logement, alourdie par les délais imposés par le fonctionnement du système d'attribution. Ces deux conséquences mobilisent un surcroît de ressources, pour y remédier mais aussi pour faire face à ces conséquences. L'accroissement de la charge de travail nécessite la mobilisation de davantage de professionnels pour traiter un volume égal de demandes, et de plus un demandeur qui refuse « *reste un demandeur* » car il n'a toujours pas vu sa demande satisfaite. Et le poids de la vacance frictionnelle s'exerce sur les finances des bailleurs sociaux, pour qui elle représente un manque à gagner. Ce poids à investissement égal est lourd, et il est également lourd à résorber, puisqu'il nécessite de répondre à la surcharge de travail mais aussi de mobiliser des ressources supplémentaires pour trouver preneur, investir dans la qualité du logement ou sa visibilité, voire agir au niveau d'un groupe entier... Il s'agit donc pour les professionnels d'introduire des outils ou dispositifs capables de fonctionner dans un système marqué par le phénomène de refus, voire de prévenir son aspect massif.

c) Les inputs stratégiques et le référentiel, transparence et automatisation ou approche commerciale ?

Nous venons de souligner à nouveau l'initiative des parties prenantes du système d'attribution dans l'introduction de nouveaux outils. Initiative particulière en Isère puisque ces inputs ont été envisagés et réfléchis avant leur proposition par les normes nationales. Ces outils sont tous deux inspirés de modèles exogènes sur lesquels nous serons amenés à revenir, mais semblent s'inscrire dans les représentations des professionnels interrogés pour notre enquête. C'est pourquoi nous allons nous appuyer à la fois sur les besoins d'adaptation du système que nous venons d'identifier et sur le référentiel de représentations des professionnels en Isère, que nous avons établi tout au long de ce travail pour identifier la matrice des inputs sur le territoire. Nous examinerons en premier lieu le besoin des professionnels lié à l'accroissement de la masse de travail consécutive du phénomène massif de refus, avant de nous pencher sur leur besoin lié à l'accumulation de la vacance frictionnelle.

L'accroissement de la masse de travail liée au refus se fait à volume de demandeurs constant. Il ne s'agit pas de traiter une demande plus forte mais de traiter davantage la même demande. Accroître les ressources matérielles ou humaines dédiées au traitement de la demande n'est donc logique ni pour les communes ni pour les organismes HLM, puisque la pression sociale sur le parc reste la même. Accroître les ressources serait un désaveu de la politique de traitement de la demande suivie jusqu'alors, et renforcerait les soupçons sur un système administré occulte et archaïque. Et pour traiter une masse de travail supérieure à ressources constantes, il faut augmenter la productivité des professionnels. Or si on regarde les professionnels mobilisés sur les attributions, leur potentiel de productivité est déjà bien optimisé : les professionnels communaux sont spécialisés par publics

puisqu'ils gèrent une demande encore déconnectée de l'offre, et les professionnels bailleurs sont spécialisés par territoire puisqu'ils gèrent une demande déjà rapprochée d'une offre, et ils disposent du soutien spécialisés de CESF et de chargés/assistants de commercialisation.

La répartition du travail des professionnels communaux révèle la problématique chronophage qu'ils partagent avec les bailleurs. En effet ils indiquent consacrer leur temps pour moitié aux relations avec les demandeurs, et pour moitié aux attributions. Or en matière d'attribution leur fonction se « limite » au rapprochement d'une offre avec une ou plusieurs demandes, puisqu'ils indiquent ne pas avoir le temps d'instruire davantage les demandes rapprochées de l'offre. La tâche chronophage est donc la récolte des demandes qui vont se rapprocher le plus possible de l'offre et dans le même temps correspondre aux critères de priorité qu'ils sont censés appliquer dans l'attribution d'un logement social. Selon la commune la masse de demandes à distinguer peut être critique. Dans le même temps, le secret des procédures de positionnement et d'attribution est réputé favoriser l'impunité de pratiques qui peuvent être, intentionnellement ou non, discriminatoires, en ce qui concerne la nature des refus de la CAL, la réclamation de pièces de manière illégale telles que des documents relatifs à la vie professionnelle, ... Réputation facilement entretenue par le fait que ce travail n'est pas automatisé et relève encore largement du jugement des professionnels ainsi que de leur connaissance d'ensemble de la demande. Si les arguments mobilisés ici sont ceux d'une chercheuse²¹⁰, ce sont également des notions communes sur le système du logement social, dont l'inscription profonde dans les mentalités frise la théorie du complot, bien que la réalité de ces pratiques ne soit pas niée en bloc par les professionnels. Car ce que nous jugeons discriminatoire n'est que le résultat de schémas comportementaux adoptés par les professionnels afin d'être en mesure justement d'automatiser leur sélection et donc augmenter leur productivité dans le positionnement.

Or nourrir de telles représentations sur la marge de manœuvre dont disposent les professionnels ou sur le clientélisme des élus pousse les demandeurs à s'interroger sur leurs capacités à accéder au logement social, comme le montre S. GAUME, ses entretiens avec les demandeurs à l'appui. Et cette méfiance envers le système peut favoriser le refus, par comparatisme avec ce que d'autres, des voisins ou des proches, ont pu obtenir comme logement social, alors même que leur demande paraissait moins ancienne, moins urgente aux yeux du demandeur. Cette comparaison renforce la représentation d'inadéquation inévitable entre la proposition de logement et ce que le demandeur avait pu espérer dans ses projections.

C'est pour cela que les professionnels, de même que les chercheurs²¹¹, ont soutenu dès 2011 la piste d'une amélioration de la transparence et de l'objectivité du système, souhaitant à travers cet effort rétablir la confiance du demandeur dans la pertinence et l'objectivité de la proposition qui lui est faite. Et ce tout en renforçant l'automatisme de l'attribution et donc la productivité des professionnels confrontés à une surcharge de travail liée au refus. De cette double volonté issue du besoin que nous avons qualifié, est issu un input spécifique, la cotation de la demande. Issu du *scoring* néerlandais et

²¹⁰ TISSOT S. *op. cit.*, pp. 25-28

²¹¹ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*

du modèle du logement social anglais, testé dans certaines villes de France, l'outil a été envisagé en Isère par le groupe de réflexion sur la Lutte Contre les Discriminations d'Absise, et expérimenté par des professionnels communaux et bailleurs volontaires. Ce même groupe est également à l'initiative de la réflexion et de l'expérimentation, cette fois-ci sur un territoire entier, d'un autre outil, destiné lui à répondre à la vacance frictionnelle croissante consécutive de la massivité du phénomène de refus. Ce besoin est plus directement lié également à la nouvelle figure du demandeur, en tant que client à la fois objet et sujet de l'attribution, que nous avons décelé dans l'évolution du référentiel de représentation des professionnels bailleurs. C'est la raison pour laquelle cet outil s'inscrit davantage dans une logique et des pratiques commerciales, elles aussi liées à des modèles exogènes.

Par nature, le refus d'attribution d'un logement social par le demandeur constitue un manque à gagner voire une perte financière pour l'organisme HLM. Car le logement reste vacant, jusqu'à la proposition suivante pour laquelle des ressources supplémentaires sont mobilisées. Or le demandeur ne verse pas de contrepartie financière qui compenserait cette mobilisation supplémentaire de ressources. Il est donc contre-productif pour les organismes HLM et les communes de mobiliser un surcroît de ressources pour attribuer le logement. Pourtant il leur faut trouver rapidement « preneur » pour le logement, sans quoi la récurrence des refus va entraîner une vacance prolongée, voire des frais supplémentaires de commercialisation. Ces frais supplémentaires concernent par exemple la visibilité de l'offre, la qualité du logement, ou un accompagnement plus poussé des demandeurs potentiellement intéressés. Afin d'éviter cette mobilisation accrue de ressources, les professionnels réfléchissent à une nouvelle répartition des ressources du système administré dédiées à l'attribution. Le fonctionnement de la CAL de l'organisme HLM B est symptomatique de cette stratégie de mobilisation optimale, par sa division en trois séances spécialisées selon la nature du rapprochement offre-demande : les « *dossiers à valider* », les « *constructions neuves* » et les « *dossiers à approfondir* »²¹². Cela représente un effort de fluidification des attributions les plus « classiques » ou « normales », afin d'alléger les ressources humaines, temporelles et financières qui y étaient dédiées, les rendant ainsi disponibles pour traiter des attributions davantage problématiques. On peut qualifier cette organisation de transformation de la CAL en chambre d'enregistrement, cependant l'observation en CSI montre que cette organisation officialise simplement des pratiques de terrain, avec des discussions moins riches à propos d'attributions qui semblent évidentes aux professionnels qui les examinent.

Et ce alors même que nous pouvons supposer qu'en CSI les rapports entre les parties prenantes sont davantage conflictuels du fait de la concurrence entre ces parties prenantes sur le positionnement. Car en CAL la concurrence est minorisée par le nombre déjà limité de demandeurs proposés et l'appartenance de ses participants à un même organisme HLM, qu'ils soient élus administrateurs, professionnels bailleurs ou bien élus représentant les partenaires sociaux ou les locataires. En adaptant l'organisation aux pratiques, les ressources sont davantage mobilisées sur des attributions pour lesquelles un travail plus poussé représentera une valeur ajoutée qualitative. C'est dans

²¹² Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

cet esprit d'optimisation de l'affectation des ressources qu'est conçu l'outil destiné à lutter contre la vacance frictionnelle aggravée par le phénomène de refus.

Outre cette logique d'adaptation du formalisme de l'attribution aux pratiques de terrain, l'outil va également reprendre certains éléments de sens des pratiques établies du logement social, notamment chez les bailleurs sociaux, visant elles à lutter contre la vacance structurelle des logements. Ainsi, pour des logements vacants de longue durée, les bailleurs sociaux travaillent à les rendre davantage visibles en publiant des annonces sur leur site internet ou dans la presse régionale afin de trouver un locataire susceptible d'intégrer le logement²¹³. Plus spécifiquement, les bailleurs sociaux interrogés ont intégré dans leurs équipes des assistants/chargés de commercialisation, en charge de rendre visible l'offre, mais aussi de traiter toute la demande qui en découle jusqu'à attribution du logement. Ce sont ces métiers qui, en interne, ont pu soutenir la mise en place de l'outil destiné à lutter contre la vacance frictionnelle des logements liée au refus, puisqu'ils ont développé des pratiques d'attribution spécifiques en marge du système administré de la demande déjà destinées à lutter contre la vacance. Ils vont donc aboutir à la location active, appelée initialement location choisie en Isère, input promu également par l'article 97 de la loi Alur, qui vise à permettre de remobiliser le temps des professionnels du système administré d'attribution sur la gestion de la vacance frictionnelle. Et ce en fluidifiant une partie du flux d'attribution par une pratique du positionnement qui permet aux demandeurs qui sont en capacité de le faire de rapprocher leurs besoins d'une offre.

Le système d'attribution a subi une importante mutation de son sens et de son objet, susceptible d'aboutir à une altération de ses pratiques. Le système administré présentait des garanties de respect de la vocation sociale de l'attribution et de l'intérêt général. Mais l'emprise forte qu'il accordait aux professionnels et élus sur le destin des individus faisait l'objet d'un certain nombre de critiques. Il semble à présent tendre à réaffecter ses ressources dans le sens d'une prise en compte de la double vitesse qui le caractérise. Automatiser l'attribution permet de mieux gérer un flux important de demandeurs, tandis que responsabiliser les demandeurs en capacité de l'être dans leur recherche de logement permet de cibler la prestation de services sociaux qui accompagnent le logement sur ceux qui ont besoin de cet accompagnement. Réalisant du même coup une optimisation des ressources dédiées à la prévention des risques assumés par le bailleur gestionnaire. Dans le système d'attribution historique, la docilité et l'implication étaient récompensées par une amélioration du confort ou un accroissement de la taille du logement. Aujourd'hui il ne s'agit plus de fournir à chacun un logement mais de s'assurer que chacun se loge de la manière la plus utile à la société de concurrence.²¹⁴

²¹³ GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., *op. cit.*

²¹⁴ DESJARDINS X., *op. cit.*

2.3) Des outils porteurs de la divergence de référentiel

Cotation de la demande et location active découlent donc de l'évolution du référentiel de représentations, qui permet leur inscription dans le référentiel d'action du système d'attribution. Cependant en tant qu'inputs, outils implantés dans le système, et non outputs, réaction systémique, ils sont eux-mêmes porteurs de référentiels de représentations et d'action propre.

La cotation de la demande correspond à une mise en concurrence des demandeurs pour l'attribution, calculant les inégalités entre les demandeurs pour déterminer leur rapprochement avec l'offre et leur hiérarchie d'accès au logement. Le traitement de la demande par les professionnels était supposé donner à chacun les mêmes moyens d'accès au logement en considérant les besoins, grâce à une « *posture équitable* »²¹⁵. De l'autre côté l'automatisme de la cotation repose sur l'attribution d'une valeur fixe à chaque critère constitutif d'un « capital prioritaire » du demandeur, et donc joue des atouts relatifs de chacun. Et là où un professionnel peut revoir ses critères d'attribution en fonction des besoins et du logement, l'outil cotation fera systématiquement ressortir les demandes qui ont su acquérir un « capital prioritaire ». Le professionnel peut pondérer un critère, notamment l'ancienneté ou un refus antérieur, mais la cotation applique à tout le temps le même prisme. Les demandeurs seront égaux de fait devant l'attribution, puisqu'ils ne seront plus soumis à une appréciation subjective, mais auront des chances inégales d'accéder au logement. L'outil cotation de la demande est donc porteur d'un référentiel néo-libéral.

Quant à la location active, c'est un dispositif qui correspond aux représentations du libéralisme, par le primat de l'échange libre, satisfaisant ou non. Permettre au demandeur de se positionner de lui-même sur une offre signifie libérer la demande des contraintes du système administré. On retrouve jusqu'à l'idée de main invisible quand les professionnels mentionnent avec satisfaction l'on retrouve à peu près les mêmes publics, qu'ils soient positionnés par location active ou par le système administré. Et la location active permet d'écarter l'immixtion d'un régulateur, porteuse de failles du rapprochement offre-demande : « *ils ne peuvent pas dire qu'ils ont été positionnés sur un logement qui ne les intéresse pas* »²¹⁶. Ce dogme du libre flux implique un retrait des facteurs humains de l'activité, qui doit se faire de manière mécanique. Or les représentations portées par la location active, sont justement, ainsi que nous avons pu le voir, celles d'une amélioration de la fluidité du flux d'attribution, permettant de concentrer l'intervention des institutions sur les publics exclus du marché libre.

a) La cotation de la demande, rendre le demandeur acteur de l'offre

Le système de cotation est un outil de traitement d'un stock de demandeur, permettant de le transformer en flux, mis alors en relation avec le flux de l'offre. En Isère, cet outil est en cours d'expérimentation sur des contrôles *a posteriori* des positionnements effectués par l'outil par comparaison

²¹⁵ Entretien réalisé avec le professionnel communal 2, en date du 19 mai 2015

²¹⁶ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

avec les positionnements validés par la CAL. Nous nous appuyons sur les observations de la littérature consacrée et sur les modèles appliqués de cotation pour décrire l'outil, afin de construire une analyse que nous mettrons par la suite en lien avec les représentations des professionnels en Isère.

La cotation de la demande repose sur un tri d'informations réalisé à partir de critères préalablement choisis et intégré à un logiciel de traitement. Ces critères doivent être partagés par l'ensemble des parties prenantes du système, afin de correspondre à leurs intérêts. Il nécessite donc une entente entre les partenaires à la fois sur les critères pris en compte et sur la valeur qui leur sera accordée. Ce partage est un préalable majeur, qui distingue le système de cotation : « *Nous nous faisons une qualification du refus, on en tient compte quand on estime que la proposition était adaptée à demande, ou qu'on la comprend. Mais dans la cotation le refus est sanctionné systématiquement.* »²¹⁷. Lors de l'application de la cotation, en principe l'appréciation des professionnels n'intervient pas, c'est pourquoi il est important que les critères soient en accord avec leurs règles et représentations. On peut donc considérer que les critères utilisés par le système de cotation pour évaluer la demande et la valeur qui est accordée à chacun doivent retranscrire les représentations partagées des professionnels. A partir de ces critères, chacun pondérés par une valeur relative, le logiciel de traitement attribue une note à chaque demandeur, hiérarchisant les demandeurs rapprochés de la demande. La cotation de la demande est donc un système monétaire, attribuant à chaque unité traitée une valeur, qui pourra être échangée contre un logement, lequel est donc attribué quasiment « au plus offrant ».

Un tel système est déjà mis en application dans plusieurs villes en France. A Rennes, le fichier départemental partagé de la demande de logement social applique une cotation relativement simple. Ainsi la valeur d'une demande est corrélée au temps qu'elle met à être traitée, et le système applique une exclusion du demandeur en cas de refus d'un logement, exclusion de 6 mois pour un premier refus et de neuf mois pour un second. La comparaison avec la sanction du refus que nous avons observée en Isère soulève une faille du système de cotation : en Isère un professionnel n'est en mesure d'exclure le demandeur que de sa « filière » d'attribution, c'est-à-dire que seul le professionnel en question, et éventuellement son service, sont susceptibles d'appliquer cette exclusion. Un autre professionnel est donc tout à fait en capacité de se saisir de la demande pour y apporter une réponse grâce à Etoil. Tandis qu'à Rennes, l'intégration logique de la cotation au fichier partagé dans son ensemble implique qu'aucun autre professionnel ne peut s'en emparer, l'exclusion est généralisée.

A Paris la cotation est utilisée davantage pour techniciser la sélection de la demande en fonction de l'offre que pour distinguer les demandeurs entre eux. La cotation est mise en œuvre par une succession de filtres de la demande corrélés l'offre. Ainsi le premier filtre porte sur le niveau de revenu des ménages, afin de sélectionner les demandes correspondant à la catégorie du logement (PLA-I, PLUS, PLS). Les filtres suivants évaluent les caractéristiques de la demande telles que le nombre de membres du ménage, la typologie du logement demandé, et les ressources du ménage. Enfin un cinquième filtre évalue la priorisation du ménage selon les motifs de demande mobilisés sur le Cerfa,

²¹⁷ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

mais également si le demandeur fait partie d'un public spécifique. Cette cotation est plus complète et correspond davantage au modèle en réflexion en Isère. La cotation permet d'extraire 15 demandeurs du stock, parmi lesquels les professionnels sélectionneront cinq demandeurs présentés en « commission de désignation de la Ville de Paris ». La qualification des logements est donc toujours présente à ce stade de la sélection. Cependant la cotation, notamment le 5^e filtre, ne s'applique pas sur la base déclarative du Cerfa mais sur la production par le demandeur d'un certain nombre de documents attestant du caractère prioritaire de leur demande. Or les candidats les plus fragiles ne sont pas toujours en capacité de fournir ces documents, alors que d'autres moins en difficulté peuvent être en capacité de fournir un argumentaire préétabli.

L'automatisme de l'outil représente un gain de temps systématique dans l'extraction de demandes du stock important qui pèse sur le système. Mais il nécessite l'accord des partenaires à la fois sur la nature des critères évalués, la valeur qui sera attribuée à chacun et l'utilisation de la cotation. Ce qui suscite le questionnement sur le territoire isérois, comme le relate cette professionnelle communale : « *Il existe plusieurs écoles de la cotation: a posteriori pour vérifier les décisions des CAL, que ce soit de l'affichage pour que les administrateurs soient contents, ou bien pour faire le rapprochement offre-demande, comme le prévoyait la 3^e version d'Etoil. Il faut savoir qu'est-ce que l'on cote, qu'est-ce qui est suffisamment fiable, alors que la demande est déclarative...* ». Si l'on s'appuie sur les intérêts des différentes parties prenantes que nous avons identifiées, la logique communale voudrait qu'on cote simultanément offre et demande. Ce qui permettrait d'extraire de la masse un premier rapprochement offre-demande, permettant dans le même temps de limiter les erreurs humaines entraînant l'inadéquation de la proposition avec la demande, et de désresponsabiliser les professionnels de ces erreurs aux dépens de l'outil informatique. Tandis que l'appréciation qualitative du positionnement resterait possible par la deuxième sélection, que les professionnels isérois envisagent sur une base de 20 demandeurs. Car « *il ne faut pas qu'en fonction de ce que le demandeur pense à dire ou pas il y ait un impact trop important non plus sur sa cotation...* »²¹⁸.

La logique des organismes HLM pourrait se contenter d'une cotation moins lourde du demandeur, uniquement fonction des critères d'urgence, car pour eux coter la cotation est avant tout une forme de « *droit de regard* » des demandeurs pour obtenir une « *acceptation collective des règles* »²¹⁹ du système. La cotation, dans leurs représentations, répond surtout à la question de savoir « *comment on trie sans être discriminant* »²²⁰, donc à un objectif de rétablissement de la confiance du demandeur envers les institutions du logement social. Ils peuvent aller jusqu'à envisager l'outil comme instrument de simulation pour le demandeur de sa capacité à obtenir un logement social « *La cotation c'est peut être un moyen de porter à connaissance du demandeur justement le poids de sa demande par rapport aux autres, et de lui donner une lisibilité, que sa demande est bien existante.* »²²¹. Mais globalement les professionnels défendent la même philosophie de désignation, et font en sorte de

²¹⁸ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

²¹⁹ Entretien réalisé avec la chargée de clientèle 1 de l'organisme HLM B, en date du 15 avril 2015

²²⁰ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

²²¹ Entretien réalisé avec une directrice d'agence de l'organisme HLM B en date du 31 mars 2015

conserver des marges de manœuvre importantes dans la sélection. Cependant ils n'ont encore pu s'accorder en Isère sur la définition et l'utilisation de l'outil, entraînant le report de sa mise en œuvre sur le territoire.

Avec la cotation, le demandeur devient acteur de l'offre car l'outil vise une meilleure adéquation de l'offre et de la demande par une qualification plus adaptée de la demande qui pourrait aussi s'appliquer sur l'offre. Néanmoins il n'est pas acteur en tant que sujet d'une interaction directe avec le système d'attribution, mais plutôt en tant que partie prenante reconnue du rapprochement offre-demande. En effet les efforts de transparence du système et d'objectivité affichée cherchent à réduire les refus en donnant à voir au demandeur ses capacités d'accès à l'offre, et en instaurant la confiance entre lui et les institutions parties prenantes du système. La nouvelle place du demandeur comme partie prenante reste toutefois limitée à une intervention sur ses représentations du logement social et à une meilleure prise en compte du formulaire Cerfa également utilisé par le système administré. La nouvelle pratique, cet input que les parties prenantes du système d'attribution peinent à mettre en place, est donc compatible avec le référentiel d'action du système administré, mais le référentiel néolibéral que porte la cotation est peut-être davantage en décalage avec le référentiel de représentations en vigueur. Ce qui pourrait expliquer les difficultés rencontrées à sa mise en œuvre.

b) La location active, rendre le demandeur acteur de la demande

Le dispositif de location active est explicitement conçu de telle sorte que « *le demandeur soit acteur de sa demande* », comme le résumait la plupart des professionnels interrogés. Et ceci dans l'idée que la jonction entre offre et demande ne fasse plus l'objet d'une temporalité à durée indéterminée sur lequel le demandeur n'a aucune prise. Il s'agit au contraire d'encourager le demandeur à se positionner sur un logement, et donc d'obtenir un flux de demande ciblé sur un bien « logement » précis, « *laisser faire les circulations* » dans l'optique libérale classique donc.

En pratique la location active telle qu'expérimentée en Isère, sur le territoire du Pays Voironnais, prévoit qu'une portion du parc, 20% puis 25%, soit retirée des positionnements effectués par les réservataires. Ainsi 1/5 puis 1/4 des logements pour lesquels un préavis de départ est reçu par les bailleurs sociaux n'est pas remis à disposition de leurs réservataires, simplement informés. Ils font alors l'objet d'annonces sur des sites internet spécialisés dans le logement et sur le site internet de l'organisme HLM concerné, qui exposent les caractéristiques du logement dont les réservataires avaient habituellement connaissance. Un flux de demandeurs s'adresse alors au bailleur pour se positionner sur le logement. Ce flux est limité en volume, pour garder le caractère ciblé de la facilitation du traitement des demandes. Ce sont donc les X premières demandes arrivées qui seront prises en compte, avant que l'offre ne soit considérée comme susceptible d'être assouvie et donc temporairement mise en retrait, seule forme de « *contrôle des circulations* » de ce système. Les professionnels contactent à ce moment-là les « prospects », qui se sont positionnés, afin de vérifier leur intérêt pour l'offre évidemment mais aussi leur connaissance du logement social et leur éligibilité. Un tri est alors fait, parmi ceux qui maintiennent leur positionnement et ceux qui retirent leur candidature, triant de

fait « *les bonnes et les mauvaises circulations* ». Comme nous venons de le voir, la location active s'adapte parfaitement à la perspective libérale pure, rejoignant le leitmotiv de mobilité dans le parc locatif : « *il faut que ça aille perpétuellement d'un point à un autre* ». Et si la mobilité crée de la vacance conjoncturelle, elle augmente les chances de louer d'autres logements, donc « *les dangers inhérents à cette circulation en [sont] annulés* »²²².

Cette liberté appliquée partiellement au flux de demandeurs s'intègre dans une libéralisation de la demande dans le système d'attribution. On peut identifier les prémices de ce changement dès 2010 : un décret²²³ stipule alors que « *toute demande, modification de demande ou renouvellement du dossier pourront être effectués dans l'un des services d'enregistrement* ». Pour les professionnels cela signifie que le suivi permanent du demandeur effectué en théorie par le « guichet référent », seule habilité à modifier à telle ou telle demande, va disparaître. Cette logique d'activation émergente responsabilise le demandeur : en accédant à la possibilité de modifier n'importe-où son dossier le demandeur perd ce suivi théorique, qui ne représentait pas un réel accompagnement, et devient unique référent du suivi intégral de sa propre demande. En effet, sans lien de référence avec un professionnel ou une institution identifiée, le demandeur ne dispose pas de contact privilégié avec un interlocuteur en quelque sorte responsable de la qualité de cette demande dont il est gestionnaire. Le professionnel devient récipiendaire de telle ou telle information à un instant T de contact avec le demandeur. Le demandeur lui a le suivi de la demande. Et sans Etoile et son historique, le demandeur aurait été le seul à avoir la vision de l'ensemble de la vie de sa demande. La responsabilisation à l'œuvre va donc s'accroître avec la disparition d'Etoile, donc de l'historique de la demande, renforcée à présent par l'insertion d'une partie de l'offre dans une nouvelle filière d'attribution visant à rendre le demandeur « *actif* » ou encore « *maître de sa demande* ».

Suite à la qualification, voire même à l'enregistrement, de la demande par le professionnel chargé de l'offre publicisée, ce dernier réintègre l'offre et les demandes qui ont été rapprochées dans les pratiques usuelles du système administré d'attribution propre à son organisme HLM. Pour l'organisme HLM B il peut ainsi proposer la visite du logement, ou comme dans le cas de l'organisme HLM A procéder directement à une validation des demandes en CAL. S'appliquent alors les mêmes plafonds et critères d'attribution que pour tout demandeur de logement social, toute filière confondue. Et si les demandeurs sont davantage parties prenantes du système, c'est également le cas du professionnel bailleur, qui récolte la charge de la vérification de l'adéquation entre le demandeur positionné et les règles d'attribution du logement social avant le passage en CAL.

Ce système d'attribution est également issu de modèles exogènes au territoire isérois. S'il ne se trouve pas d'exemple d'expérimentations en France sur lesquelles on ait une visibilité, la location active trouve ses racines dans le *Choice Based Lettings system*, appliqué en Grande-Bretagne, dans lequel il est couplé avec un outil de cotation. Ce système repose sur l'inscription du demandeur de

²²² Citations extraites des cours au Collège de France de M. FOUCAULT en 2004, cités par DESJARDINS X., *op. cit.*

²²³ Décret n°2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement social

logement social dans un fichier partagé. A partir de cette inscription, le demandeur reçoit régulièrement une information sur les logements qui se libèrent, et il se positionne sur le logement qui l'intéresse. Avec la particularité que la plupart des logements sont en fait réservés, mais pas par une institution comme dans le système français hérité de l'initiative patronale. Les logements sont réservés selon leurs caractéristiques pour un public ciblé, avec des logements destinés aux personnes âgées, aux jeunes, aux personnes à faible revenus. Le demandeur ne peut donc pas se positionner sur n'importe quelle offre. A partir de son positionnement, une sélection est effectuée par un système de cotation, qui attribue le logement au demandeur disposant du maximum de points. Si ce demandeur refuse le logement, il est attribué à la personne récoltant le plus de points après lui sur la liste.

Le système de location active testé en Isère présente donc des différences avec son modèle, qui peuvent constituer des failles de fonctionnement. Même si ces différences permettent à l'input de s'intégrer dans le système d'attribution français, en s'appuyant sur des éléments de référentiel d'action propres à ce dernier. En effet la location active dans son fonctionnement est proche des pratiques de commercialisation déjà opérationnelles des bailleurs sociaux appliquées au stock de logements vacants de longue durée. La location active revient essentiellement à appliquer les mêmes pratiques au flux de logement, bien qu'un professionnel souligne qu'il ne faut « *pas confondre location active et location par prospection active. Cette dernière est interne et se cumule avec la location active sans l'être tout à fait. Ces deux systèmes peuvent vivre l'un sans l'autre mais ce serait intéressant qu'il y ait plus d'interaction.* »²²⁴. C'est pourquoi la location active s'intègre dans le référentiel d'action bien qu'elle bouleverse de manière évidente le référentiel de représentations de l'attribution.

Car la location active inscrit la dimension de commercialisation du logement, jusqu'alors réservée aux logements pour lesquels les professionnels estiment « *la personne à qui ce logement convient est rare.* »²²⁴, à des attributions sur le flux pour lesquelles on aurait pu aisément trouver un demandeur. Et ce sont autant de logements qui ne sont plus à disposition des professionnels, notamment des réservataires, pour assouvir les demandes urgentes. L'inadéquation avec le référentiel des professionnels communaux paraît plus évidente « *Nous on adapte notre fonctionnement à une autre vision plus simple pour nous, le réservataire c'est lui qui morfle le plus.* »²²⁵, mais le même professionnel bailleur confesse également que « *déjà sur les équipes pour ceux qui ont beaucoup d'ancienneté et d'expérience c'est du changement.* ». Mais dans le même temps, l'outil répond à la problématique de rivalité inter-bailleurs dans l'attribution. Car libérer la demande leur permet de rivaliser dans la captation de l'offre, en choisissant leurs canaux de diffusion, en mettant en valeur l'annonce dans leurs réseaux ou en adoptant toute stratégie professionnelle leur permettant de séduire le demandeur au détriment d'une offre proche et simultanée d'un autre bailleur social du territoire.

Ces différents facteurs contribuent à expliquer une mise en œuvre quasiment effective du dispositif sur le territoire, avec une multiplication des expérimentations, d'abord limitées au Pays Voironnais et élargies au territoire de la Ville de Grenoble au moment de la fin de l'enquête. Et cette mise

²²⁴ Entretien réalisé avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

²²⁵ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

en œuvre est facilitée par le fait que les réservataires ont peu de moyens de s'opposer réellement à une mise en œuvre sur leur territoire, étant donné qu'empiriquement le bailleur contrôle l'offre, bien que légalement il soit contraint de la remettre à disposition du réservataire.

c) Cotation de la demande, intérêts limités et compromission avec le référentiel en vigueur

La cotation telle que nous l'avons décrite est un input correctif destiné pour les professionnels à canaliser le phénomène de refus sans forcément y remédier. Bien qu'il dissuade certains refus par l'établissement d'une relation de confiance entre les demandeurs et le système d'attribution, grâce à un effort de transparence et d'objectivité qui leur montre que la proposition est la meilleure possible et donc est acceptable. Et qu'il permette de favoriser une forme de réalisme des demandes en fournissant au demandeur les informations nécessaires pour évaluer de lui-même l'adéquation entre sa demande et l'offre potentielle.

Cependant l'atout majeur pour les professionnels est l'impact de cet outil sur l'aspect quantitatif de la charge de travail liée à la massivité du refus. Car l'automatisme permise par l'outil de cotation leur permet de surmonter la surcharge sans mobiliser de ressources humaines supplémentaires, coûteuses. Ils peuvent également se dégager d'un certain affect lié au sentiment de sélection dans un stock massif de demandeurs, qui lorsqu'elle aboutit au refus remet en question leur choix initial. Cet affect est lié à leur « *solitude déconcertante* » face à « *l'énorme fichier des demandes* » alors que la cotation permet de les « *aider à la prise de décision en sortant 20 dossiers* »²²⁶. C'est à l'outil de dégager une sélection moins massive, qui permettra dans le même temps au professionnel de disposer d'une meilleure connaissance de l'ensemble de la demande sélectionnée, et donc de positionner et prioriser en toute connaissance de cause. Tout en subissant néanmoins le sentiment que l'outil cotation pourrait entraver l'équité de l'accès au logement social que leur travail permettait.

Et les critiques de cet input sont d'ores et déjà partagées par les professionnels, qui en règle générale sont conscients que « *la limite c'est les candidats qui auront pas accès à l'information, il y a tout un pan des demandeurs qui peut nous échapper: il faut savoir lire, écrire, gérer cette complexité, déjà t'as pas d'info, internet, téléphone, pas assez rapide...* »²²⁷. Car si la fracture numérique est le premier aspect qui vient à l'esprit quand on envisage une diffusion uniquement numérique des offres, qui permet de contrôler l'afflux de demande rattachée à cette offre, d'autres facteurs peuvent handicaper le demandeur dans son accès à l'offre. Et les professionnels communaux, gestionnaires de la demande, sont particulièrement conscients de leur rôle de médiateur en la matière entre des demandeurs souvent en précarité financière et/ou sociale, et une offre aux conditions d'accès complexes. D'autre part, les professionnels sont conscients de l'imperfection de la sélection réalisée par l'outil de cotation, même automatisée, qu'ils peuvent désigner comme un « *outil de brassage de la pile* » qui

²²⁶ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

²²⁷ Entretien réalisé avec le professionnel communal 1, en date du 19 mai 2015

« *essaye de sortir des priorités.* »²²⁸. En effet cette sélection peut être arbitraire, aléatoire en langage informatique, entre des demandes qui présenteront le même nombre de points. Si l'aléatoire est fondamentalement suprême de l'égalité, il n'en demeure pas moins que ce n'est pas nécessairement cette égalité entre les demandeurs qui est le but poursuivi par le logement social.

Ce qui explique que le consensus sur l'utilisation de cet outil ne semble pas être d'actualité. Pourtant dès 2011, l'étude de S. GAUME montrait que les représentations de la nécessité de transparence du système et de l'objectivation de l'attribution étaient identifiées comme réponses potentielles au refus. Mais la mise en application bute sur la transition entre référentiel de représentations et référentiel d'action. En effet en 2015 les entretiens montrent un désaccord entre professionnels communaux, qui souhaitent voir la cotation s'appliquer au rapprochement offre-demande et des professionnels bailleurs pour qui la cotation « *en amont au sein d'un grand fichier [...] serait une démarche administrative* »²²⁹ pour un outil « *fait pour prioriser et traiter à égalité les demandeurs.* »²²⁹.

L'intérêt des bailleurs en Isère semble alors se limiter à l'allègement du contrôle des attributions, puisque dans leurs discours l'outil amoindrirait les potentialités de remise en question de l'attribution effectuée, mais aussi restreindrait les tâches de traitement des dossiers puisqu'il aurait déjà effectué certaines vérifications telles que l'adéquation avec les plafonds de ressources. Tandis que l'intérêt des collectivités serait comme nous le soulignons de simplifier le rapprochement offre-demande en cotant les deux membres de l'équation. Et ce tout en objectivant la sélection pour le positionnement et la priorisation qui s'ensuit, désamorçant certaines critiques portées à leur fonctionnement propre. D'autant que la cotation, telle que l'applique la ville de Paris, peut être couplée avec leur connaissance des dossiers et donc leurs intérêts de gestion de l'urgence et de proximité, avec un outil de cotation qui ressortirait les 20 dossiers correspondant le plus au logement et parmi lesquels ils pourraient distinguer l'urgence, mieux que dans la masse des milliers de dossiers en Isère.

Et cette divergence dans le référentiel d'action est renforcée par le fait qu'agir dans le cadre du système administré est moins porteur politiquement. L'efficacité de l'outil et son adéquation avec le système en font un instrument de politique publique efficace, qui s'inscrit dans une relative modernité du service public. Il peut aussi être amendé dans le sens souhaité par les partenaires locaux, via une modification de l'équation de cotation, qui permet d'intégrer les priorités réactualisées du territoire. Cependant la mise en place d'un tel outil est moins visible, moins novateur parce qu'il est compromis avec le système administré, il ne renverse pas les rapports de force du système et intègre le demandeur comme partie prenante de l'offre sans lui donner une place de sujet véritable de la demande. Dans les représentations, appliquer un système de cotation revient pour les parties prenantes institutionnelles à admettre les critiques portées au système d'attribution et à faire amende honorable en introduisant les modifications réclamées. C'est un input réformiste du système. Tandis que renverser les référentiels véhicule une image, sinon révolutionnaire du moins novatrice, bien plus porteuse.

²²⁸ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

²²⁹ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

En conséquence, aucune institution n'a suffisamment d'intérêt à prendre le risque d'imposer sa dominance sur le système pour mettre en place la cotation, et donc celle-ci est dépendante des capacités des partenaires à sublimer le référentiel de représentations en référentiel d'action. Et les intérêts partagés à ce consensus étaient trop minces en Isère au moment de l'enquête. Néanmoins l'expérimentation permise par l'article 97 de la loi Alur peut être un facteur déclencheur pour aboutir à un référentiel d'action partagée, puisqu'il va amener les PPGDID à définir les conditions d'expérimentations, et donc peut-être amener le support de réflexion adéquat. Néanmoins, si Grenoble Alpes Métropole envisage de lancer une telle expérimentation dans le cadre de son PPGDID, le volontarisme politique territorial est davantage tourné vers le dispositif de location active.

d) Location active, renversement incontournable du système administré

La location active n'est ni un outil de gestion du stock, ni un input correctif. C'est un input évolutif, destiné à résorber une partie du stock de demandes en limitant la mobilisation des ressources humaines et matérielles. Dans le même temps ce dispositif agit sur l'aspect qualitatif du refus en montrant que l'on donne des moyens d'accès au logement social par un fonctionnement différencié du système administré d'attribution. Donc ce dispositif est symboliquement porteur d'un message aux demandeurs, signifiant que les mentalités des professionnelles sont prêtes à accueillir leur refus, mais qu'en contrepartie ils ne porteront plus la responsabilité systémique de ce refus. Car le demandeur aura agi hors du champ de responsabilité du professionnel, en tant qu'« acteur de sa demande ». La location active est à la fois l'intégration de la notion de choix dans l'attribution et le report de cette responsabilité du choix sur la troisième partie prenante du système. Le demandeur n'a donc en soi plus le droit de faire porter la responsabilité de son refus sur une mauvaise qualité du service.

En effet le demandeur, dans le cadre de la location active, devient dans les faits partie prenante du système d'attribution. Mais le système d'attribution demeure binaire, calibré pour fonctionner avec un titulaire de la demande et un titulaire de l'offre, censés s'accorder sur le rapprochement entre leur stock d'un côté et leur flux de l'autre. Nous n'assistons donc pas à l'émergence d'une gouvernance tripartite du système administré à travers la location active, mais à la constitution d'une filière d'attribution supplémentaire, qui vient s'adjoindre aux filières déjà existantes. On observe sur le

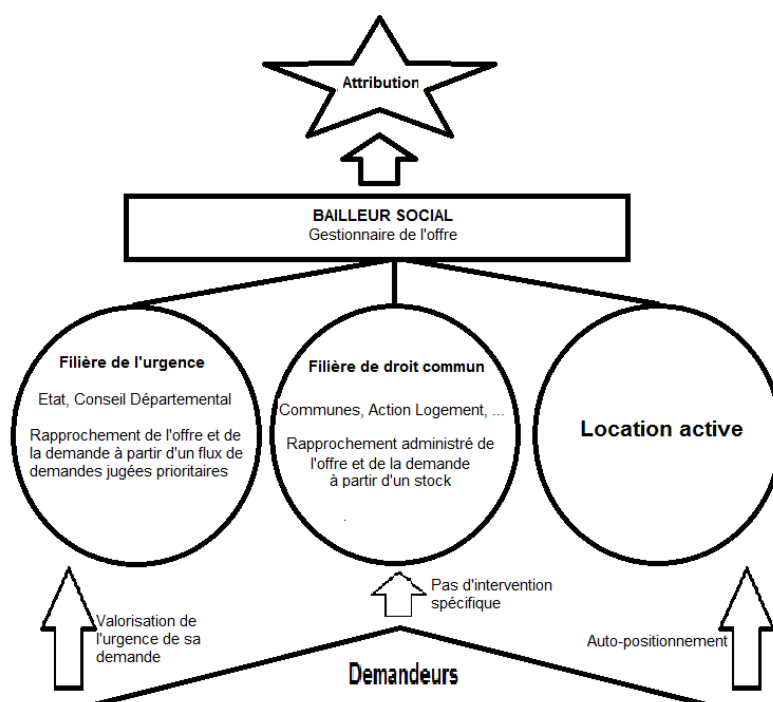


schéma que la location active représente une filière de contournement du système administré pour accéder à l'offre, ce qui permet à une partie de la demande de désencombrer d'elle-même les filières classiques d'attribution. Cependant les professionnels relèvent que cette filière supplémentaire peut amener un demandeur à être positionné sur plusieurs logements à la fois, potentiellement un par filière, car « *il va chercher à s'insérer dans la filière où il aura un logement le plus vite possible. Trop de filière complexifie aussi la chose, il faut bien expliquer.* »²³⁰.

Cet auto-positionnement du demandeur sur l'offre est tout de même salué pour l'ouverture de la demande qu'il génère, car il « *permet de toucher ces gens, qui viennent chez nous, payent des loyers modérés et ont une meilleure vie que ce qu'ils auraient eu.* »²³¹. Et cette ouverture peut être justement expliquée par le contournement permis des filières du système administré « *parce que le système du logement social est pas évident pour tout le monde, poser un dossier en mairie tout ça.* »²³¹. Mais aussi parce que « *les relations sont plus saines entre [l'organisme HLM] et le demandeur car il n'y a pas ce sentiment d'avoir été imposé sur le logement donc ça part d'une démarche un peu plus constructive, ça facilite le dialogue, les relations, ça évite des crispations qu'il peut y avoir une fois rentrés dans le logement, tout le monde est gagnant* »²³². On peut donc en conclure que la location active s'intègre particulièrement bien dans le référentiel d'action, bien que l'on relève des critiques telles que « *ça nous demande du travail alors que les logements sont pas vides, de l'argent pour publier [l'offre], de l'énergie à titre personnel.* »²³¹. D'autant que l'impact sur le refus d'attribution par les demandeurs n'est pas évident : « *les personnes qui se positionnent sur ces logements quand ils reçoivent la proposition ça ne les intéresse plus, donc on a énormément de déchets.* »²³³.

Mais l'inscription de la location active dans le référentiel de représentation des professionnels est davantage sujette à controverse : cela « *peut poser des problèmes de se dire que des gens attendent sur liste d'attente dans le système classique quand y a des logements qui leur passent sous le nez.* »²³¹. Ce qui entraîne des points de vigilance de ces professionnels concernant le référentiel d'action, ils sont conscients que « *la location active ne sera pas réponse à tout, ce n'est pas l'alpha et l'oméga.* »²³². Et ils indiquent déjà des modifications à envisager dans l'évolution du référentiel d'action, si la location active est intégrée définitivement au système d'attribution. Ces modifications portent notamment sur la répartition du parc social entre les filières permettant de conserver la double vocation du logement social « *la solution idéale serait un partage: 50% location active 50% attributions sociales* »²³⁴. Mais aussi sur l'articulation du dispositif avec les autres filières d'attribution : « *couplée à une CSI elle peut permettre à la CSI de travailler sur ceux qui n'arrivent pas à accéder à l'offre de logement. Tout le monde n'a pas besoin d'être mis dans une situation de sujétion. Pour certains il faut faire un travail social plus approfondi, c'est le sens de la CSI [...].* »²³⁵. Ce qui amène les professionnels à réinterroger leur mission en relation avec la vocation du logement social : « *On est dans deux*

²³⁰ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

²³¹ Entretien réalisé avec la chargée de commercialisation de l'organisme HLM A, en date du 6 mars 2015

²³² Entretien réalisé avec un responsable de territoire de l'organisme HLM B, en date du 8 avril 2015

²³³ Entretien réalisé avec la chargée de clientèle de l'organisme HLM A, en date du 24 février 2015

²³⁴ Entretien réalisé avec un responsable de l'organisme HLM B, en date du 16 avril 2015

²³⁵ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

visions différentes: est-ce que le logement social est un service d'assistance et de clientélisme ou est-ce qu'on doit apporter un service qui garantit un logement salubre, adapté avec beaucoup de gardes fous pour ne pas faire n'importe quoi. »²³⁶.

La location active est donc confrontée aux limites de son adéquation avec le référentiel de représentations, qui impacte dans les mentalités des professionnels ses modalités d'évolution future. Pourtant elle s'inscrit dans la continuité de l'intégration du choix du demandeur dans l'attribution, comme le montre le nom de « location choisie » retenu pour le dispositif en Isère, et s'appuie sur la perspective commerciale déjà mise en œuvre par les bailleurs sociaux. Cette nouvelle filière doit trouver sa place au sein d'un système d'attribution déjà jugé trop complexe. Quand la filière de l'urgence, renforcée par la loi portant le DALO, a su s'intégrer notamment grâce à la mobilisation d'un contingent attribué à l'Etat, la location active ne dispose pas de ce parc préexistant en Isère, notamment parce que la plupart des bailleurs sociaux disposent d'une faible part de logements en propre. Pour instaurer la nouvelle filière il faudra répartir le parc, en évitant l'écueil de la création d'un logement social à deux vitesses, et en veillant à conserver une partie suffisante du parc destinée à satisfaire les demandeurs auxquels leurs ressources matérielles et immatérielles ne permettent pas l'accès à la location active.

Par la libéralisation de la demande, le demandeur de logement social devient un citoyen comme un autre à la recherche d'un logement, en capacité d'accéder dans sa recherche au parc social institué. Néanmoins, dans les représentations des professionnels, l'une des vocations du logement social vise en particulier des publics qui ne disposent pas des ressources d'un citoyen lambda. D'où la difficulté pour eux de mettre en adéquation leurs représentations du système d'attributions avec celles liées à la location active. Cependant la « nouveauté » et la visibilité du dispositif sont un intérêt partagé des institutions pour promouvoir la location active sur leur territoire. Un professionnel en conclut que « *tout dépend de la vision du réservataire: soit il fait confiance au bailleur dans le choix d'attribution, soit la commune veut garder la main sur les propositions et les attributions. Il n'y a pas de bord politique qui détermine ça, c'est juste pour garder le pouvoir.* »²³⁶. Ce qui implique que seul le rapport de force entre les partenaires déterminera le renversement ou non du système administré.

La massivité du phénomène de refus d'attribution par les demandeurs ne pouvant être traité par les adaptations issues du système administré d'attribution, les institutions qui en sont parties prenantes ont dû introduire des évolutions exogènes. La différence d'approche entre ces inputs et leurs degrés différents d'adéquation avec les référentiels en vigueur peuvent interroger. Mais l'hétérogénéité d'une politique publique n'est pas le produit du hasard, elle s'explique par les exigences multiples et contraires auxquelles tout ordre politique doit répondre²³⁷. D'où la multiplicité des réponses mobilisées au sein du même référentiel de l'attribution d'un logement social, malgré les divergences que nous avons pu observer entre ces réponses et l'une ou l'autre partie du référentiel global.

²³⁶ Entretien réalisé avec le responsable des attributions de l'organisme HLM B, en date du 13 mai 2015

²³⁷ JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, p. 16-17

2.4) *Mise en perspective d'une politique publique territoriale*

Selon P. MULLER, un référentiel désigne la coexistence d'un imaginaire, corpus de représentations partagées, et d'un enjeu de pouvoir autour du partage de ces représentations. Chaque groupe en présence a son propre référentiel d'action, image mentale de ses intérêts tels qu'il se les représente. Un jeu d'acteur autour de l'interaction des référentiels d'action de chaque groupe crée alors un référentiel collectif, qui correspond à un corpus de représentations partagées par l'ensemble des acteurs. Ce référentiel « fait système » et permet d'identifier la domination du jeu d'acteur par l'une des parties prenantes, dont le référentiel d'action influe davantage sur le référentiel collectif. Le partage des représentations de cet acteur par les autres parties prenantes permet de faire accepter et légitimer son leadership au sein du système.

L'attribution d'un logement social est un processus encadré par la loi, contrôlé par l'Etat et pour lequel les collectivités locales en Isère se sont efforcées d'établir un rapport de force partenarial avec les bailleurs sociaux. La complexité du système d'attribution et ce rapport partenarial sont des freins à l'élaboration de réponses rapides et consensuelles au phénomène de refus d'attribution par le demandeur. D'autant que le public cible s'inscrit par nature dans une temporalité transitoire et dans un espace multiple, celui de l'ensemble des guichets enregistreurs de la demande dans le département. Cette complexité explique pour partie un paradoxe : sans construire de ligne d'action claire pour lutter contre le phénomène de refus d'attribution par le demandeur, les institutions du logement social ont construit différentes réponses co-existantes et hétérogènes. « *Le référentiel d'une politique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société* »²³⁸.

Nous avons constaté par ce mémoire l'importance de la norme de l'acceptation du logement dans le référentiel du système d'attribution, cette norme représentant un « *message qui entend orienter l'action des [professionnels] en présence à travers la modification de leurs perceptions de l'environnement* »²³⁹. Nous avons également observé son évolution en cours, dévalorisée progressivement dans les mentalités des professionnels, au profit d'une plus grande tolérance envers le refus par la montée en puissance d'une nouvelle norme, celle du choix des demandeurs. Ce qui aboutit à la coexistence entre ces normes, associées à des publics distincts dans les représentations des professionnels.

Nous avons également décrit un référentiel qui agrège des tendances majoritaires de représentations et donc est porteur de divergences sur la plupart des points examinés. Ce qui correspond également à la définition de référentiel soutenue par B. JOBERT et P. MULLER : « *le référentiel n'est jamais un consensus universel, mais il balise un champ au sein duquel s'organisent les conflits et les*

²³⁸ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.*, p. 63

²³⁹ NIZARD L., *Changement social et appareil d'Etat*, 1974, Grenoble, p.258, cité par JOBERT B., MULLER P., p.63

affrontements dans la société. »²⁴⁰. L'hétérogénéité des outputs et inputs observés, corrélés au référentiel étudié, est également expliquée par une autre affirmation de ces mêmes auteurs : « *Une politique peut être pluri-normative et contradictoire, tout en étant globalement orientée dans un sens déterminé : toutes les normes n'ont pas le même poids, ni la même position hiérarchique.* ».

Enfin, notre travail a démontré que la construction d'un nouveau référentiel de la politique d'attribution du logement social s'effectue en relation à la fois avec les représentations et avec les pratiques de terrain. Ce n'est donc pas une évolution purement politique, portée par des élus avec un projet volontariste partagé, mais une démarche inscrite dans la pratique, dont la formulation en termes idéologiques est très peu évidente, hormis des *leitmotiv* tels que « rendre le demandeur acteur de sa demande ». Des pratiques telles que la « commercialisation » des logements sociaux ont permis de construire la notion de choix dans le système d'attribution et de la diffuser, à partir d'acteurs porteurs comme les professionnels spécifiquement chargés de ces missions et les supérieurs hiérarchiques. Les opérateurs du système sont donc intimement associés à la mise en place de points précis du référentiel, tandis que leurs responsables et supérieurs hiérarchiques diffusent une vision plus globale.

Notre étude de cas sur les représentations et pratiques des professionnels du territoire de l'Isère, qui appliquent la politique d'attribution de logements sociaux, nous permet donc d'envisager ici un point de vue plus théorique sur la théorie du référentiel, en nous appuyant à la fois sur des considérations tirées de la littérature scientifique de politiques publiques et de politiques sociales et des observations tirées de ce travail de mémoire.

a) La spécificité des rapports de force du logement social en Isère

Sur le territoire national, le système d'attribution est strictement encadré, mais en raison de nombreux non-dits et des spécificités de chaque jeu d'acteur territorial, c'est un système extrêmement hétérogène, comme le montre D. VANONI²⁴¹ par son étude des pratiques dans six agglomérations en 2009. Pour lui, la tension du marché local du logement et le rattachement des problématiques locales à un traitement national ou non impactent les attributions : il souligne donc l'importance du contexte local. Il explique cette hétérogénéité par une marge de manœuvre nécessaire des acteurs locaux pour mettre en œuvre leurs politiques, qui peuvent viser aussi bien un clientélisme de masse que le logement des plus démunis, et maintenir un certain équilibre entre leurs missions et leurs intérêts respectifs.

Les instances locales du traitement de la demande ouvrent des espaces aux institutions du logement social pour qu'elles élaborent et stabilisent des consensus locaux relatifs aux politiques publiques mises en œuvre sur le territoire. En Isère, ces instances ont une forte composante, ou du

²⁴⁰ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.*

²⁴¹ VANONI D. (dir.), FOULTIER C., REMY J., *op. cit.*

moins un fort affichage partenarial, que ce soit les CSI ou CLH des intercommunalités ouvertes aux bailleurs, les commissions communales qui sollicitent également les bailleurs, les groupes de travail partenarial animés par Absise ou les comités de pilotage des différents dispositifs tels que la PAHLDI ou Etoil. Or « *Les politiques publiques [...] conduisent à produire du sens et des valeurs qui doivent se définir dans les nouveaux espaces ouverts, par le droit procédural, à la délibération collective* »²⁴². Ce qui signifie que ce sont ces instances et dispositifs qui permettent aux acteurs de partager leurs représentations et leurs pratiques, mais aussi d'aboutir à la mise en place des inputs que nous avons observés.

En Isère, le grand nombre d'espace de partage, que l'on peut éventuellement corréler avec le volontarisme politique local en matière de logement social, favorise donc le partage mais conditionne également les avancées à l'établissement préalable d'un consensus, au moins relatif. On retrouve par ailleurs dans les discours des professionnels interrogés l'idée que l'innovation est un propre du territoire de l'Isère, qui le met en capacité d'influer la loi, grâce à des consultations par le niveau national. Un exemple de ce rapport du territoire à l'innovation en matière d'attribution du logement social, établi grâce à l'observation participante de l'enquête mais confirmé par le discours d'un professionnel interrogé, est typiquement le cas d'Etoil.

Cet outil a été développé à l'initiative des parties prenantes iséroises du système d'attribution, soutenus par une dynamique conjointe avec le département du Rhône. Les bailleurs sociaux appuyés sur Absise et le Conseil Départemental, soutenu par la suite par les grandes intercommunalités du territoire, ont été ainsi précurseurs de l'appui du système d'attribution sur un fichier départemental partagé de la demande. Le SNE, au profit duquel Etoil va être abandonné, est son aboutissement au niveau national. Et les raisons de l'abandon de leur outil partagé, malgré des développements récents en vue d'une observation de la demande grâce à ce fichier, sont eux-mêmes justifiées par les coûts de l'innovation. Car régulièrement le fichier départemental a été l'objet d'innovations, par la suite rattrapées par des avancées nationales qui nécessitaient une remise en adéquation de l'outil par rapport à certains détails divergents du système national, ou des frais de mise en relation de l'outil avec l'outil national mis en place. Ce rapport territorial à l'innovation est même mentionné par un professionnel pour justifier de la prudence relative des parties prenantes iséroises du système dans la mise en œuvre des inputs de lutte contre le refus, dont les modalités n'étaient jusqu'à la loi Alur pas prévues par la loi. Il s'agissait pour lui de ne « *pas faire ETOIL bis en étant trop précurseurs car l'instabilité réglementaire peut nuire.* »²⁴³. Nous sommes donc face à une boucle de partage des représentations entre le niveau national et le niveau local qui favorise une diffusion des valeurs admises et partagées par les partenaires sociaux de l'Isère hors de leur territoire.

Cela s'explique également par un rapport partenarial spécifique en Isère dans le sens où les communes sont particulièrement volontaristes sur la question du logement social. C'est pour cela que

²⁴² Yvon SCHLERET, in BALLAIN R. (dir.), BENGUIGUI F. (dir.), AUBREE L., DARAN M., MAUREL E., SCHLERET Y., *Loger les personnes défavorisées, une politique publique sous le regard des chercheurs*

²⁴³ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM A, en date du 18 février 2015

sur la plupart du territoire ce sont elles qui accueillent les demandeurs et enregistrent la demande, et c'est également pour cela qu'elles ont pu davantage garder la main sur leurs réservations au cours des dernières décennies à l'inverse de ce qui a pu se produire sur d'autres territoires. Cependant si elles ont réussi à s'imposer comme titulaires de la gestion d'une grande partie de la demande, leur partenariat avec les bailleurs sociaux est marqué par un rapport de force avantageux au profit de ces derniers, comme nous avons pu le souligner.

En 2012, une étude de l'Observatoire Social de Lyon (OSL)²⁴⁴ montrait les différentes représentations et traitement du refus sur certains territoires de l'agglomération. Ainsi sur la commune de Poisat le refus était surtout interprété comme résultant d'un changement brutal de la situation familiale, et en cas de motif non-valide le ménage perdait des points dans l'évaluation communale du positionnement en pré-CAL. Les professionnels des communes de Pont de Claix et Sassenage eux appréciaient, parmi les critères usuels, le nombre de refus du ménage pondéré par les motifs de refus : « *si des ménages ont fait des refus considérés comme mal motivés, ils peuvent passer de la première à la deuxième position* »²⁴⁵. Le service de Saint-Martin-d'Hères faisait quant à lui surtout remonter le problème posé par l'augmentation du nombre de refus sur la pertinence des attributions, tandis que celui de Saint-Martin le Vinoux proposait pour y remédier d'indiquer dans la demande les quartiers non-souhaités, ainsi qu'un sur-positionnement allant entre 5 et 10 dossiers sur les immeubles touchés par des refus d'attribution massifs, également pratiqué par Meylan, Gières et Claix. Cette dernière pratiquait par ailleurs presque systématiquement un entretien avant la CAL avec le demandeur pour éviter les refus. La ville de Saint-Egrève proposait elle une explication du refus par des demandes extrêmement ciblées qui rejoint l'explication des professionnels de Grenoble par l'exigence des demandeurs, et affirmait ne pas pénaliser le demandeur mais l'exclure des filières prioritaires de l'urgence. Enfin la commune de La Tronche ne re-positionnait pas de demandeur sur un quartier refusé auparavant.

On peut supposer que les représentations de ces professionnels sur la sanction à apporter à la déviance liée au refus n'a pas fait l'objet d'une évolution radicale, néanmoins 2012 est également l'année de mise en place de la CSI sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole auquel appartiennent ces communes. Et l'observation participante réalisée justement en CSI montre qu'une harmonisation s'est effectuée sur la représentation du refus, dans le sens d'une pénalisation nécessaire du demandeur. La démarche collective de désignation *via* des instances partenariales, sur des critères négociés entre partenaires, permet de croiser les appréciations subjectives des partenaires. Ce qui peut aboutir à une diffusion de représentations normatives y compris contraire à d'autres normes en vigueur dans le même système, telles que le respect du choix du demandeur.

En Isère, ce sont les communes qui semblent davantage porter la norme d'acceptation du logement « *dont la transgression constitue la déviance* »²⁴⁶. Tandis que les bailleurs sociaux semblent

²⁴⁴ Observatoire Social de Lyon, *Assistance à Grenoble Alpes Métropole pour réaliser un état des lieux des attributions des logements locatifs sociaux dans l'agglomération grenobloise*

²⁴⁵ Professionnel de la commune de Sassenage, cite par l'étude de l'OSL, *op. cit.*

²⁴⁶ BECKER H S, *op. cit.*, p. 32

davantage intégrer la notion de choix du demandeur. S'ériger en entrepreneurs de morale n'est pas une position confortable dans un contexte où le référentiel débat sur cette déviance, ce qui pourrait expliquer le refus des communes de s'exprimer lors de l'enquête. Car la déviance est le « *résultat du processus d'interaction entre des individus ou des groupes : les uns, en poursuivant la satisfaction de leurs propres intérêts, élaborent et font appliquer les normes sous le coup desquelles tombent les autres qui, en poursuivant la satisfaction de leurs propres intérêts, ont commis des actes que l'on qualifie de déviants* »²⁴⁷. Il s'agit donc ici de se pencher sur les intérêts des collectivités et des bailleurs à s'accorder dans un référentiel commun associant le refus du demandeur à une déviance. Pour cela nous pouvons envisager de décrire la politique de réponse au refus dans l'attribution comme une politique de mœurs, afin de déterminer ces intérêts, qui constitueront vraisemblablement l'articulation entre les référentiels de représentations ainsi que d'action et le référentiel global.

b) Le refus d'attribution, un cas de politiques de mœurs inclus dans les politiques sociales

Nous devons donc revenir sur la figure de l'entrepreneur de morale, pour nous les professionnels communaux, qui veillent à ce qu'une norme spécifique, l'acceptation du logement, soit déduite d'une valeur, la vocation sociale de l'attribution d'un logement. Celui-ci s'assure le concours d'autres organisations intéressées, en l'occurrence l'autre partie prenante du système d'attribution que représente le bailleur social, et s'adresse à une autorité législative pour édicter une norme spécifique qui aille dans le sens de ses intérêts, ce qui implique qu'ici les collectivités sont à la fois juges et parties.

H. S. BECKER identifie deux types d'entrepreneurs de morale, mais il semble que dans notre cas il s'agisse vraisemblablement d'une figure hybride. Pour cet auteur le premier type d'entrepreneur de morale est le créateur de norme. Or l'émergence d'une massivité des refus implique que l'existence des normes antérieures, tolérantes à l'égard d'un refus marginal, n'est plus en adéquation avec les besoins des professionnels, nécessitant la création de nouvelles normes. D'autant qu'à l'instar du créateur de normes décrit par H. S. BECKER, ils « *sont dans le jugement, veulent faire le bonheur des gens et ne comprennent pas pourquoi il y a du refus.* »²⁴⁸. Alors que dans le même temps ils mobilisent un discours et des représentations extrêmement empreints du respect du choix du demandeur. Et le second type d'entrepreneur de morale est l'appliqueur de normes, ceux qui doivent légitimer l'application de la règle, ce qui correspond également à la position des professionnels du système d'attribution. Cette légitimation passe d'une part par la démonstration que le problème ne cesse pas d'exister, la norme a donc de l'importance puisque des infractions lui sont encore commises. L'élaboration de la politique de mœurs est donc contrastée, avec des professionnels de l'attribution mis en situation d'être à la fois juges et parties et des objectifs idéologiques d'établissement du référentiel pour le moins flou.

²⁴⁷ BECKER H S, *op. cit.*, p. 187

²⁴⁸ Entretien réalisé avec le directeur du service Gestion locative de l'organisme HLM B, en date du 4 février 2015

En effet, un discours sur le refus d'attribution par les demandeurs ne pourrait pas ressembler aujourd'hui à cela : « *Tout bénéfique que puisse être, en théorie, le projet de donner une éducation aux travailleurs des classes pauvres, il serait préjudiciable pour leur moral et leur bonheur. Il leur apprendrait à mépriser leur tâche dans la société, au lieu de faire d'eux de bons serviteurs [...]. Il les rendrait rebelles et réfractaires, au lieu de leur enseigner la subordination [...]. Et, en peu d'années, le législateur serait contraint de lever sur eux le bras fort du pouvoir* »²⁴⁹. Pourtant ce discours est clairement celui d'un entrepreneur de morale, et vise à donner un sens à l'orientation que cette personne souhaite donner à une politique publique. Et tout comme l'éducation, concernée par ce discours, le logement social est une prestation à valeur sociale non-interchangeable car le bénéficiaire en est usufruitier et non détenteur. Un tel discours est cependant inenvisageable concernant le refus, ne serait-ce que par l'inégalité fondamentale qu'une telle politisation de la pénalisation du refus représenterait. Car si les professionnels sont acteurs du système concerné, les demandeurs, soumis eux au choix de la déviance ou du respect de l'ordre établi, n'ont pas de représentation susceptible de faire évoluer les pratiques qui suscitent leur refus, ni de moyen de faire émerger une solution. C'est là que l'on peut apercevoir les conséquences d'un input tel que la location active: rendant le demandeur acteur de sa demande, et donc rééquilibrant le rapport de force entre lui et le bailleur dans les représentations, le dispositif permet la sanction du refus. Quant à savoir si ces conséquences de l'input font partie du sens de son intégration dans le système, on peut accorder le bénéfice du doute aux institutions, en abondant dans le sens d'H. S. BECKER « *Incertains sur les lieux d'émergence des conflits, les gouvernements le sont aussi quant aux effets des politiques qu'ils pratiquent* »²⁵⁰

L'interprétation du problème détermine ainsi largement le système d'acteurs qui sera mobilisé dans la lutte politique. La prise de décision qui s'ensuit est complexe parce qu'elle doit opérer un choix entre des données hétérogènes, qui relèvent de logiques fondamentalement différentes. Le choix se fait selon une représentation politique qui hiérarchise les contraintes. Ce qui explique qu'en raison de l'introduction récente de la notion de respect du choix du demandeur dans le référentiel, aucun choix partagé ou définitif n'a été pris par les institutions du logement social sur le caractère déviant du refus d'attribution par le demandeur de logement social. Mis à part que les outils proposés par l'Etat pour répondre au refus s'inscrivent dans le référentiel dominé par la notion de choix du demandeur, en particulier la location active pour laquelle les professionnels du logement social semblent avoir trouvé des biais d'intégration plus aisés. Ce qui signifierait que le référentiel est dominé, à l'image du rapport de force sur le territoire, par les représentations du refus alimentées davantage par les professionnels bailleurs. Mais la question du traitement du refus reste par ailleurs en suspens, puisque l'on a pu envisager que la location active priorise la notion de choix du demandeur mais ses conséquences en termes de référentiel de représentations pourraient permettre de réintégrer la sanction de la déviance « refus ».

²⁴⁹ W. GIDDY, représentant à la Chambre des Communes britannique de 1806 à 1832, discours prononcé le 13 juin 1807 à propos des *Parochial School Bills*

²⁵⁰ BECKER H S, *op. cit.*, p. 36

Comme la mise en œuvre d'une politique publique repose sur la mobilisation d'une organisation et donc de ses ressources spécifiques en termes de relations de pouvoir avec son environnement, l'application de la règle comporte en soi une incertitude liée aux différentes interprétations qui en sont possibles. Et cette incertitude peut devenir source de pouvoir pour ceux qui sont censés l'appliquer. La réintégration de la norme d'acceptation du logement dans un système potentiellement dominé par la pratique de la location active dépendra donc des professionnels qui interviendront dans le système. Il est alors important pour la recherche de clarifier le sens que l'on peut donner au refus, les réponses que l'on peut y apporter mais surtout les conséquences de telles ou telles pratiques ou représentations, notamment l'intégration du refus dans une représentation de déviance. Car les comportements seront infléchis par les règlements régissant les outils et dispositifs qui seront mis en place au sein du système administré d'attribution, mais aussi par les impacts de ces pratiques sur les représentations à plus long terme.

Une perspective instrumentaliste indiquerait que le professionnel n'est qu'acteur administratif, et que la politique d'attribution se joue au niveau des élus. Néanmoins en matière de refus, il nous faut rejoindre la vision de B. JOBERT et P. MULLER²⁵¹ pour signifier que les acteurs administratifs en matière de refus d'attribution semblent être à la fois juges et parties, et que l'observation sur le territoire grenoblois montre que les élus puisent en la matière leurs représentations dans le discours des professionnels du système, quand ils ne sont pas eux-mêmes à la fois professionnel et élu, manipulant la demande faute de ressources suffisantes pour déléguer cette tâche à un professionnel. La politique d'attribution telle qu'elle se construit en Isère est détachée d'une politique nationale dont elle reprend pourtant les propositions, qu'elle a par ailleurs contribué à faire émerger. C'est la conséquence du caractère innovant des dynamiques touchant le logement social sur ce territoire, qui donne un pouvoir important aux opérateurs de terrain, les professionnels dont nous avons étudié les représentations et pratiques. Ce qui contribue à faire d'eux en la matière non « *de simples exécutants mais bien des acteurs de plein exercice de l'action étatique.* »²⁵². D'autant que l'absence relative de politisation de la réponse apportée au traitement du refus correspond à ce que B. JOBERT analyse comme « *une interprétation individuelle des problèmes* », laissant une marge de liberté à chaque professionnel pour traiter le refus en son âme et conscience. Ce qui explique ainsi l'orientation « moraliste » donnée à ce traitement du refus comparativement à des outils davantage techniques et politiques proposés au niveau national et donc nécessairement issus d'une démarche politique du législateur.

On en vient donc à déplorer l'absence persistante de l'Etat dans le processus d'interprétation sociale du phénomène massif de refus, qui aurait politisé le problème et éventuellement empêché son traitement par le biais de pratiques moralistes peu adéquates dans une politique publique qui ne relève pas des missions de police. Or l'Etat ne propose d'outils que techniques en vue de traiter la massivité du phénomène de refus, par canalisation ou dérivation, mais non d'outils idéologiques per-

²⁵¹ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.* p.44

²⁵² JOBERT B., « L'État en action. L'apport des politiques publiques », p. 677

mettant de fixer une interprétation au refus lui-même, et donc de calibrer les réactions des professionnels à partir de cette norme. Ce flou, caractéristique des politiques de logement, qui ne définissent pas non plus la notion de décence du logement par exemple, est à relier avec l'histoire du logement social en France, montrant les difficultés de l'Etat à s'emparer de ce domaine comme objet de politique publique. Pourtant, l'incapacité démontrée ici d'explication scientifique, donc automatiquement objective, du refus, si elle n'est pas palliée par une explication idéologique pouvant s'y substituer en tant que cadre de référentiel, suscite une « vacance du sens ». C'est cette vacance du sens, davantage que le refus lui-même encadré par la norme de choix du demandeur, qui est sanctionné par un traitement différencié de la norme. Les demandeurs subissent donc l'incapacité ou l'absence de volonté de l'Etat à donner un sens à leur comportement.

Cette vacance du sens est essentiellement imputable à cette absence de politisation du refus par l'Etat, car nous avons pu relever l'existence d'un référentiel partagé de traitement du refus individuel par les professionnels du système d'attribution sur le territoire. D'autant que l'imposition de la norme d'acceptation du logement à certains demandeurs relève du fait que seuls les professionnels sont intéressés à l'élaboration et la mise en application de cette norme, donc conçoivent la transgression du refus et se souviennent du refus. Le traitement différencié du refus est l'objet d'une politique de mœurs micro-systémique, puisqu'elle concerne des professionnels très peu nombreux et des demandeurs proportionnellement très minoritaires par rapport à la population générale, même si ils tendent à devenir majoritaires au sein de la population des demandeurs de logements sociaux. De plus l'application de cette politique ne génère pas d'effet visible dans la société, et ne concerne le demandeur qu'au cas par cas, selon sa situation.

Les politiques sociales sont déjà hors des compétences « régaliennes ». Elles relèvent d'une certaine perspective morale des devoirs d'assistance mutuelle d'une société, qui explique que certaines composantes d'une politique sociale puisse être soumises à une dynamique moraliste, bien qu'en dehors des politiques de police, traditionnellement associées à la sanction de la déviance. « *Plus un Etat entend reconnaître l'autonomie des organisations sociales, plus nécessaire apparaît l'action sur les représentations qui guident leurs actions* »²⁵³ cette affirmation est particulièrement vérifiée dans le cadre de la politique de traitement du refus d'attribution, pour laquelle l'Etat donne toute latitude aux institutions du système d'attribution, n'imposant pour le moment que des obligations d'information du demandeur sur ces politiques de traitement dont l'Etat reconnaît ainsi implicitement l'existence.

c) *Le traitement du refus d'attribution, une politique sectorielle en définition*

« *Une société verra son identité menacé quand ses problèmes ne peuvent être résolus conformément à son principe d'organisation* »²⁵⁴. Ce postulat peut être appliqué au système d'attribution

²⁵³ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.* p. 46

²⁵⁴ JOBERT B. *op.cit.* p. 660

du logement social en Isère. En effet ce dernier est remis en cause par le refus d'attribution d'un logement social par le demandeur, qui bouleverse sa norme établie d'acceptation du logement proposé et impacte la représentation bipolaire du système combinant prescription et assurance sociale.

Le contexte national porte le concept de « mixité sociale » comme principe d'attribution, auquel le refus des demandeurs impose un obstacle qui ne peut être anticipé. Pourtant ce concept, selon V. SALA PALA²⁵⁵ est légitimé par le souci de prendre en compte les aspirations et modes de vie des clients, leurs préférences en termes de cohabitation. D'où l'émergence des difficultés de gestion liées au « problème des attributions », lui-même corrélé à l'attractivité du patrimoine et aux impératifs financiers. V. SALA PALA attribue ce phénomène à la nécessité pour les organismes HLM de réduire le taux de vacance dans leur parc et d'assurer la paix sociale dans les quartiers, tandis que pour les élus et services communaux il s'agirait de limiter la visibilité de populations « difficiles » sur le territoire. Le refus d'attribution par les demandeurs, corrélé pour un tiers de sa masse à l'environnement du logement proposé, entrave pourtant les capacités des institutions à une politique de mixité sociale, les obligeant à développer des outils intégrant le choix du demandeur. Car le refus d'attribution entraîne l'exercice d'un choix du demandeur sur son futur lieu d'habitation, qui réduit la marge de manœuvre des parties prenantes institutionnelles du système d'attribution leur étant nécessaire pour planifier une répartition des populations dans le parc de logement social. Le refus est donc une contrainte interne au système pesant sur la politique de mixité sociale.

Tandis que dans le même temps la sanction des refus de la part de demandeurs considérés comme population nécessitant une sujétion par le système amène les professionnels à contraindre ces ménages à accepter des logements ou quartiers stigmatisés ou dévalorisés, sujets à une plus forte vacance. Ce qui va également à l'encontre de la politique de mixité sociale qui prône à l'inverse la non-concentration des populations en difficulté sociale ou financière. La limitation de la sujétion des demandeurs aux populations les plus précaires conjuguée aux contraintes gestionnaires de la vacance des logements implique que le traitement actuel du refus favorise la ségrégation sociale dans un système qui s'était posé comme principe organisationnel de réaliser une mixité sociale.

En termes de processus d'élaboration et de mise en place de la réponse au phénomène de refus dans ce contexte de remise en cause organisationnelle, on devrait pouvoir identifier trois indicateurs d'évolution : la mise en récit du phénomène et de sa réponse, l'articulation des temporalités de l'action et le choix d'axes stratégiques et innovants. En Isère il semble que ce processus n'ait pas été tout à fait respecté. En effet la mise en récit de l'opération semblait déjà être en cours en 2010 : des pans entiers de discours sur le phénomène avaient été construits. Ainsi les bailleurs s'accordaient sur la dénégation de l'importance de la qualification du refus et accentuaient leur discours sur la transparence nécessaire du système, par exemple. Cependant communes et bailleurs, d'après les conclusions de S. GAUME, ne partageaient pas la même vision en raison de leurs intérêts divergents. Et la mise en récit du phénomène de refus semble avoir intégré en 2015

²⁵⁵ SALA PALA V., *op. cit.*, p. 89

cette binarité d'un traitement du refus à l'échelle de l'individu porté par une notion de déviance d'un côté et un traitement porté par la valorisation de la notion de choix du demandeur dans l'attribution.

Au cours de mon stage de sept mois à Grenoble Alpes Métropole, j'ai pu participer à une réunion du groupe de réflexion sur la Lutte Contre les Discriminations. Ce groupe rassemble l'ensemble des initiatives expérimentales susceptibles d'avoir un effet sur le refus d'attribution par les demandeurs : gestion harmonisée de l'accueil du demandeur, information uniforme du demandeur sur le logement social, cotation de la demande et location active. L'importance conférée initialement à ce groupe de travail laisse supposer qu'il était l'organe chargé d'articuler les temporalités du projet de réponse au refus des demandeurs en imposant un agenda commun des expérimentations, au nom du sens commun qui leur était attribué : la lutte contre les discriminations. Le choix de ce sens commun, malgré le peu d'adéquation avec certaines expérimentations comme la location active, explique peut-être que faute de sens partagé de ses actions ce groupe n'ait pu jouer son rôle de coordination. Mais le manque d'articulation des temporalités semble plutôt résider dans l'échec de ce groupe à maîtriser les différents projets. Certains outils ont été mis en place dans les temps impartis initialement, notamment un manuel d'accueil du demandeur à destination des travailleurs sociaux, d'autres ont été happés par le volontarisme de leurs porteurs comme la location active, tandis que la cotation butait et prenait du retard sur la mise en place d'un référentiel d'action.

Le choix d'axes stratégiques de réponse au refus s'est donc opéré de manière désordonné, liée aux difficultés d'articulation entre bailleurs sociaux et communes. Ce qui semble signifier l'échec de la constitution d'une politique harmonisée de gestion du refus des demandeurs dans le secteur de l'attribution d'un logement social en pleine mutation. Par secteur nous entendons « *assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle.* »²⁵⁶. Cependant le secteur de l'attribution d'un logement social a subi une remodification des frontières par l'intégration relative d'une nouvelle partie prenante du système d'attribution, le demandeur. Par la pression exercée par la massivité des refus, même sans organisme les représentant, les demandeurs ont contribué à définir une évolution de leur place dans le système d'attribution. Et ce à partir de la notion de choix, qui attribue à chaque demandeur une expertise sur sa situation et ses besoins. Cette évolution suscite des tensions avec des professionnels, notamment les réservataires, qui revendiquaient dans le système antérieur une expertise similaire sur la situation des demandeurs et leurs besoins, en raison de leur lien avec le demandeur, combiné à une connaissance du logement social et du système d'attribution, ainsi qu'à des compétences en matière de travail social.

C'est donc *in fine* une logique de rivalité d'expertise du demandeur ou du professionnel sur sa situation et ses besoins en termes d'attribution que l'on peut déduire de l'introduction des normes rivales d'acceptation du logement et de choix du demandeur. Les outils et dispositifs intégrés par le référentiel montrent explicitement une dominance de l'expertise du demandeur sur la masse, contraignant les professionnels communaux à rabattre leurs prétentions d'expertise sur les demandes

²⁵⁶ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.*

portées par des ménages en difficulté, sous prétexte d'un besoin de sujétion de leur part pour résorber leurs difficultés. Les résultats de cette concurrence impliquent donc la binarité de la nature du référentiel d'attribution, entre sanction de la déviance et choix du demandeur.

Pour influencer positivement sur la constitution d'une mise en place d'une politique sectorielle, B. JOBERT et P. MULLER²⁵⁷ posent trois conditions. Dans le cadre du système d'attribution, il faudrait qu'un leadership professionnel avéré du secteur émerge. Ce leadership opèrerait une modélisation du secteur à l'image de ses intérêts, nuancé par des compromis avec les autres parties prenantes. *A priori* les bailleurs sociaux exercent ce leadership, entraînant leurs partenaires volontaires dans des expérimentations visant à concrétiser leur vision du traitement du refus comme traitement d'un phénomène de masse. Mais le volontarisme des communes en matière de logement social en Isère brouille ce leadership et alimente de manière indirecte la rivalité d'expertises que nous venons de décrire. Car nous ne pouvons pas identifier le volontarisme des communes en matière de logement social à une volonté d'associer le refus du demandeur à une déviance. En revanche ce volontarisme contribue à conférer une place importante aux professionnels communaux dans la co-gestion du système d'attribution, qui leur permet de porter cette rivalité d'expertise.

La deuxième condition est évidemment celle d'un leadership de l'expertise dans chaque domaine du système. C'est là que le cas isérois montre que la rivalité entre les expertises des professionnels et des demandeurs concernant le positionnement sur un logement répondant aux besoins de ses derniers entrave la constitution d'une politique d'attribution homogène. Et bouleverse l'ordre établi des expertises, antérieurement réparties entre une expertise de l'offre des professionnels bailleurs et une expertise de la demande des professionnels communaux. La rivalité des expertises professionnels-demandeurs entraîne alors une réorientation partielle des professionnels communaux sur une expertise du rapprochement-offre demande, ce qu'ils revendiquent à travers leur capacité à maintenir une équité d'accès au logement social. Cependant cette position d'expertise mixte entre demande et offre reste à inventer, et ne correspond à rien d'existant. Les professionnels communaux doivent donc partager l'expertise de l'offre sans être entièrement titulaires d'un nouveau domaine d'expertise au sein du système, qu'il leur faut intégralement définir. Circonstance supplémentaire pouvant contribuer à expliquer leur refus de participer à l'enquête.

Enfin, les deux leaderships doivent être en mesure de se superposer pour que s'enclenchent des « *processus d'interférence positive entre l'administration et le milieu* »²⁵⁷. Et la divergence au niveau de la dominance de l'expertise empêche cette superposition, le leadership professionnel des bailleurs sociaux, assis sur leur expertise et leur maîtrise de l'offre, ne pouvant mettre en œuvre sa complémentarité avec un leadership d'expertise de la demande, qui de toute façon ne peut se constituer en leadership professionnel du fait de l'impossibilité de maîtriser la demande dans sa globalité.

²⁵⁷ JOBERT B., MULLER P., *op. cit.*

Conclusion

« *La liberté est une conquête, pas une donation* »²⁵⁸ : en prenant le droit de refuser la proposition de logement qui leur était faite, les demandeurs bousculent un système bi-séculaire d'initiative patronale renforcé par un demi-siècle d'action sociale étatique. A l'origine le logement social récompensait la docilité au travail, impliquant une relation interpersonnelle de dépendance. Le développement au sein de l'Etat-Providence n'a que convertit « *l'autorité en règle impersonnelle et les structures mêmes de l'organisation semblent agencées de telle sorte qu'une distance suffisante puisse s'établir entre les gens qui ont à prendre des décisions et ceux qui sont affectés par ces décisions* »²⁵⁹.

Pourtant « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » de même que « *tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »²⁶⁰. Mais le Conseil constitutionnel a reconnu « *qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »²⁶¹ sans aller jusqu'à considérer la qualité du logement offert. Ce qui inclut dans les normes nationales le besoin d'un logement mais en exclut la notion de choix. C'est pourquoi il revient aux demandeurs de s'emparer de ce droit, jusque dans les représentations.

Nous avons pu relever, tout au long de ce travail, différents éléments qui montrent une évolution dans les représentations du refus nourries par les professionnels du logement social sur le territoire. La base de cette évolution est sémiologique : de nouveaux éléments dans les discours ont amené l'ensemble des professionnels à utiliser les notions d'habitat, de choix et de candidat/client en lieu et place de ce qui devait être « logement », « attribution » et « usager ». Cette évolution a été favorisée par la diffusion de supports, tels que le rapport de l'OHL de 2010, mais aussi par la présence sur le territoire de nombreux organes de gouvernance partenariale du logement social qui permettent une confrontation des discours qui ouvre sur un partage. C'est pourquoi les références aux positions des autres professionnels, tant bailleurs que collectivités, sur le sujet n'étaient pas rare lors des entretiens. Cette évolution est également présente dans le référentiel d'action. Alors qu'en 2010 les orientations visaient la qualification de la demande via Etoil, en 2015 les outils ont évolué et les représentations du refus et des stratégies à mener pour y répondre se sont autant adaptés à la modification des outils qu'elles ne l'ont influée. Et cette modification du référentiel global porte l'amendement du système administré de la demande comme préalable indispensable pour répondre au refus des demandeurs, alors même que cette évolution paraissait inconcevable ou marginale en 2010.

²⁵⁸ FREIRE P., *in Pédagogie des opprimés* FM petite collection Maspero p.26

²⁵⁹ CROZIER, 1971, cité par DESJARDINS X., « Le logement social au temps du néolibéralisme » p. 270

²⁶⁰ Constitution de la Ve République française, Préambule, 10^e et 11^e alinéa.

²⁶¹ Conseil constitutionnel, décision N° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cité par RONGE J-L., *op.cit.* pp. 20-26

C'est donc un véritable référentiel territorial du refus qui s'est établi en Isère sur cette période de 5 années, comprenant à la fois sa base sémantique et ses corollaires opérationnelles. En 2010 ce référentiel était véritablement en discussion, et les bailleurs s'opposaient aux communes sur ses termes et les modalités de réponse. Aujourd'hui le rapport de force en Isère, favorable aux bailleurs sociaux, qui présentent le relatif avantage de se concerter grâce à Absise et donc de prendre des initiatives d'importances d'une voix unique, comme celle de l'abandon d'Etoil, a permis de construire un référentiel essentiellement basé sur leurs représentations du choix du demandeur, qu'ils ont amené les communes à partager. C'est dans ce rapport de force que quantification et qualification du phénomène de refus ont permis aux bailleurs d'imposer aux communes leur point de vue. Mais les communes ont également pu, soutenues en cela par les mesures promues par la loi Alur, influencer sur le référentiel en y insérant la notion d'effort de qualification de la demande et d'information du demandeur et en maintenant à la marge leurs pratiques de pénalisation du refus.

L'analyse par les représentations balise très clairement le point de vigilance majeur qui peut ressortir de l'examen de la problématique choisie pour ce mémoire. Le refus du demandeur est l'un des points de crispation actuel du logement social, au cœur sans être véritablement l'élément déclencheur, d'une évolution du référentiel d'action publique. Or c'est la cohabitation de deux normes, le choix et la déviance, dans le système d'attribution qui va accélérer l'évolution dans les années à venir, sous peine de créer un logement social à deux vitesses. Le référentiel d'action qui préside au système administré d'attribution du logement social et permet dans les pratiques la sanction du refus comme comportement déviant reste pour le moment dominant, et ne paraît fortement remis en question que sur certains territoires « pilotes » comme l'Isère. Il repose sur des valeurs et principes qui correspondent au fonctionnement d'un bien public à vocation sociale. Tandis que le référentiel orienté par l'acceptation du « choix » des demandeurs, amplifié par la location active par exemple, prend de l'ampleur en s'appuyant sur des démarches, métiers et outils déjà présents notamment au sein des organismes HLM. Il porte lui la vision « républicaine » du logement social, dans le sens où tous doivent pouvoir y avoir accès, et pas seulement les populations en difficulté.

Le problème est économique : le logement est un bien de consommation dans le sens où son usage est exclusif, il ne peut être loué par deux ménages en même temps. Le parc de logements doit donc être divisé entre les logements qui seront attribués selon les modalités du système administré, et ceux qui seront remis à disposition dans le cadre de la location active. Et le risque à long terme est de voir certains logements, que nous souhaiterions ne pas être les plus dégradés et les moins bien situés, être définitivement attribués aux ménages les plus en difficulté. Tandis que d'autres, qui dans l'idéal ne seraient pas les plus attractifs et avantageux, revenir définitivement aux ménages qui peuvent avoir accès à la location active grâce à leurs ressources cognitives et relationnelles, ainsi que leurs compétences informatiques. En l'état des modalités d'attribution, ce fonctionnement à double vitesse n'est pas possible. Le modèle de logement social anglo-saxon dont est inspiré un dispositif tel que la location active a des atouts, y compris en termes d'accessibilité du logement social pour les ménages les plus en difficulté. Mais c'est un tout, que l'on ne peut pas prendre pièce par pièce, et

transposer ses mécanismes de manière indépendante dans le système français ne pourra pas permettre une amélioration de la situation. Tout au plus les pouvoirs publics seront en mesure de trancher entre deux maux au plus fort de la crise du logement social qui se déclencherà.

D'ailleurs le culte du choix qu'il sous-tend ne prend pas en compte que l'utilisateur d'un service public ne peut être un client « comme les autres », autrement dit un client d'une entreprise classique. En particulier s'il est captif, comme c'est le cas pour les usagers du logement social puisqu'il est vraisemblable qu'ils y postulent pour cause d'éviction du parc privé par le prix et/ou des discriminations socio-économico-ethniques.²⁶² Et la place du dialogue interpersonnel entre demandeurs et professionnels est une orientation d'avenir dans un système où ce dialogue n'avait jusqu'alors pas sa place. Car le refus d'attribution de logement social par les demandeurs est une recherche d'un vecteur de dialogue entre l'institution gestionnaire et le citoyen, tout autant qu'il est un indicateur de gestion permettant de faire évoluer les pratiques, ou l'expression du libre arbitre du demandeur lancé à la figure de ceux qui prétendent régir son choix d'habitat. Il a velléité à permettre de dépasser les murs du système d'attribution que sont la gestion de l'attribution par échelons interposés (demandeur-guichet d'accueil/enregistrement et réservataire-bailleur) mais aussi par le support impersonnel du Cerfa pour exprimer l'intimité du choix d'habitat. Tandis que de leur côté les professionnels sont confrontés à ce dossier impersonnel dont ils ne peuvent saisir toutes les subtilités, et avec lequel ils ne peuvent pas interagir. Le phénomène de refus vient de ce double mur entre le demandeur et les institutions : les demandeurs cherchent à provoquer le dialogue en refusant et les institutions cherchent à associer demandeur à leur pratique. Et des dérives comme l'association du refus du demandeur à un comportement déviant sont symptomatiques de l'apprentissage de l'inconnu, la réaction logique de professionnels qui se voient imposer un traitement de situations particulières dont ils étaient jusqu'alors protégés par le Cerfa et les règles impersonnelles du système d'attribution.

Au vu des constats de ce mémoire, les expérimentations isolées les unes des autres qui peuvent être lancées grâce à la loi Alur sont vouées en l'état à complexifier davantage le système. Et quitte à reconnaître la pertinence du système d'outre-manche, autant aller jusqu'au bout de la démarche, et agir de manière articulée sur le territoire. Tout l'intérêt d'un outil tel que le PPGDID est de permettre une telle planification, mais il ne doit pas être détaché du PLH. Pour lutter efficacement contre le refus massif et individuel des demandeurs, il faut remettre à plat le système entier du logement social. A commencer par une re-répartition des réservations selon le principe de subsidiarité : au Conseil Départemental des grands logements au dernier étage pour le logement des jeunes et les colocations, aux communes les rez-de-chaussée pour les personnes dépendantes ou âgées, à Action Logement les logements intermédiaires pour les salariés, etc... Tout en respectant évidemment les parts originelles de réservation. A partir de là, la mixité sociale et générationnelle pourront être pensées à l'échelle d'une montée autant que d'un territoire. A partir de là, la location active pourra être mise en œuvre couplée à une cotation, sans craindre l'éviction des ménages les plus « dépendants »

²⁶² SALA PALA V., *op. cit.*, p.91-92

des professionnels. A partir de là, enfin, le refus ne pourra plus être traité comme l'expression d'une déviance de l'individu.

Bibliographie

Ouvrages et études :

ADIL du Gard, « De la demande au refus, les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », janvier 2013, 56 pages, URL : <http://fr.calameo.com/read/00333439442798795ca0f?authid=dnU8Q9vVllmG> [consulté le 05/01/2015]

AUTHIER J-Y. (dir.), BONVALET C. (dir.), LEVY J-P. (dir.), CORNUEL D., GRAFMEYER Y., BOTTAI M., SALVATI N., *Elire domicile, la construction sociale des choix résidentiels*, Presses Universitaires de Lyon, 2010, 429p.

BALLAIN R. (dir.), BENGUIGUI F. (dir.), AUBREE L., DARAN M., MAUREL E., SCHLERET Y., *Loger les personnes défavorisées, une politique publique sous le regard des chercheurs*, La documentation Française, Plan Construction et Architecture, 1995, 438 p. (pp. 129 à 133)

BECKER H S, *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, Métailié, 1985, 248p.

BENGUIGUI F. (dir), BALLAIN R., GREMION C., JOBERT B., *La politique du logement à l'épreuve de la précarité*, Regards croisés chercheurs-acteurs, Plan Construction et architecture, 1997

CARRERA A., GILLES L., GRIS C., LAUTIE S., LEPLAIDEUR J., VANONI D., *Etude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social, rapport final*, Union Sociale pour l'Habitat, Fors Recherche Sociale – Credoc, novembre 2012, 76 pages

FIJALKOW Y., *Sociologie du logement*, La découverte « Repères », 2011, p. 3-6. URL : www.cairn.info/sociologie-du-logement--9782707165855-page-3.htm. [consulté le 31/12/2014]

FOULTIER C., REMY J., sous la direction de VANONI D., *Les attributions de logements sociaux: l'efficacité d'un système en question*, Recherche sociale, n°189, janvier-mars (hiver) 2009, 88pages.

GAUME S. *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*, IEP de Grenoble, mémoire de M2, 2011, 119 pages

GILLES L (dir.), ALDEGHI I., GUISSÉ N., LAUTIE S., MULLER L., MULLER J., DESSEIGNE L., « Efficacité et équité du logement social français, une comparaison avec le modèle allemand », in Cahier de recherche CREDOC, décembre 2013, n°308, URL <http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C308.pdf> [consulté le 30/12/2014]

JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, recherches politiques, 1987, 236p.

MADORÉ F. *Ségrégation sociale et habitat*. Nouvelle édition [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2004 (consulté le 22 novembre 2014). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pur/2181>>. ISBN : 9782753526747.

Observatoire de l'Hébergement et du Logement, *Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose... Enquête auprès des demandeurs et des acteurs de l'Habitat*, Mai 2010, 90p.

Observatoire Social de Lyon, *Assistance à Grenoble Alpes Métropole pour réaliser un état des lieux des attributions des logements locatifs sociaux dans l'agglomération grenobloise*, juillet 2012, 67 pages\$

TIANO C., *Les fauteurs d'imaginaire. Construction d'un imaginaire et jeu d'acteurs dans les opérations de requalification urbaine Euralille, Euroméditerranée et Neptune*, thèse, Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2007

Articles :

BONNAL L. *et al.*, « Les déterminants de la durée d'accès à un logement social », *Revue économique* 4/ 2012 (Vol. 63), p. 721-741 URL : www.cairn.info/revue-economique-2012-4-page-721.htm [consulté le 05/01/2015]

COCHOY F., « Figures du client, leçons du marché ». *Sciences de la Société*, Presses universitaires du Mirail, 2002, pp.3-23, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00186428/document> [consulté le 26 février 2015]

DESJARDINS X., « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, consulté le 04 novembre 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/3022>

JACQUOT A., « Comportements résidentiels et marché du logement. », In: *Economie et statistique*, N°381-382, 2005. Logement : aspects économiques et sociaux. pp. 3-15. URL : [/web/revues/home/prescript/article/estat_0336-1454_2005_num_381_1_7206](http://web.revues/home/prescript/article/estat_0336-1454_2005_num_381_1_7206) [consulté le 05/01/2015]

JOBERT B., « L'État en action. L'apport des politiques publiques ». In: *Revue française de science politique*, 35e année, n°4, 1985. pp. 654-682. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1985_num_35_4_394207 [consulté le 14/01/2015]

LEVY-VROELANT C., VANONI D., « Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? », *Informations sociales* 4/ 2014 (n° 184), p. 92-102 (consulté le 23/11/2014) URL : www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-4-page-92.htm

MARPSAT M., « Le logement, une dimension de la pauvreté en conditions de vie », *Regards croisés sur l'économie* 2/ 2008 (n° 4), p. 70-82. [Consulté le 29/12/2014] URL : www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2008-2-page-70.htm.

RONGE J-L., « Le logement social : privilège légal des défavorisés ? », *Journal du droit des jeunes* 8/ 2004 (N° 238), p. 20-26 URL : www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2004-8-page-20.htm. [consulté le 30/12/2014]

SALA PALA V., « Le racisme institutionnel dans la politique du logement social », in *Sciences de la Société*, Presses universitaires du Mirail, 2005, pp. 87-102, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00476244> [consulté le 25/11/2014]

SALA PALA V. « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne. » in *Politiques et Management public*, Institut de management public, 2006, 24 (3), pp.77-92 [<halshs-00476640>](http://halshs-00476640) [consulté le 08/12/2014]

TISSOT S., « Logement social : une discrimination en douceur », *Plein droit* 1/ 2006 (n° 68), p. 25-28 URL : www.cairn.info/revue-plein-droit-2006-1-page-25.htm. Consulté le 13/11/14