# La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM

Marine Bourgeois

▶ **To cite this version:**

Marine Bourgeois. La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM. 2011. hal-01069528

**HAL Id: hal-01069528**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01069528**

Preprint submitted on 29 Sep 2014

**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.

# La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux

## Une approche ethnographique du travail des agents des HLM

Marine Bourgeois

Centre d'Etudes Européennes, Sciences Po
marine.bourgeois@sciences-po.org

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

**Résumé** :

Cet article cherche à expliciter la manière dont les organismes HLM trient et sélectionnent les candidats à l'entrée du parc locatif social. Il s'appuie sur une enquête ethnographique réalisée au sein d'une entreprise sociale pour l'habitat - et centrée sur l'observation des pratiques quotidiennes des agents de terrain. Il montre en premier lieu comment au-delà de l'arsenal juridique et règlementaire qui encadre son activité, le bailleur dispose encore de marges de manœuvre importantes dans les étapes de pré-sélection et de sélection des candidats. En effet, les flous, les ambigüités et les contradictions des normes confèrent aux agents un certain pouvoir discrétionnaire. Nous soulignons, dans une seconde partie, l'importance des processus cognitifs de qualification et de catégorisation des clients inhérents aux pratiques d'attribution. En particulier, la distinction dichotomique entre les « bons » et les « mauvais » candidats est récurrente. Ces catégories, façonnées de manière collective, peuvent déboucher sur des phénomènes d'éviction de certains groupes. Notre analyse des pratiques professionnelles entend ainsi éclairer la manière dont se construisent, à l'intérieur des organismes HLM et dans les relations entre ceux ci et leur environnement, des processus de discriminations systémiques.

Pour citer ce document :

Bourgeois, Marine (2011). « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2011-8, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

**Abstract**:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Familyname, Firstname (2011). "Title of Working Paper", *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2011-xx, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

# 1. Introduction

Cet article analyse la manière dont les bailleurs sociaux trient et sélectionnent les candidats à l'entrée du parc locatif social. En effet, la pénurie de l'offre et l'accroissement des files d'attente à l'entrée du parc social exacerbent la mise en concurrence des demandeurs et rend le moment de la sélection absolument décisif pour comprendre le peuplement des HLM. A titre d'illustration, on note qu'en 2010, 1,2 millions de ménages se trouvaient toujours en attente d'un logement social, et 3,6 millions en situation de non ou mal-logement[1] (Fondation Abbé Pierre, 2011). Dans ce contexte de forte précarisation, qui sont les ménages « prioritaires » ?

La sélection des locataires est une étape de la chaine d'autant plus importante que le logement est l'une des principales préoccupations des Français[2] et que les HLM constituent une offre de services de logement complémentaire de celle disponible sur le marché. Avec une partie de leur prix prise en charge par la Collectivité, ils sont destinés à des segments de la demande traditionnellement exclus du marché du logement (Ghekière[3]). Les HLM assument ainsi des fonctions de lutte contre l'insalubrité, de correction des effets de ségrégation et de renforcement de la cohésion sociale dans les villes. Ils ont construit leurs politiques autour de deux catégories d'action publique principales, le « droit au logement » et la « mixité sociale » (Houard, 2008).

Après un franc succès de la mixité sociale, qui faisait consensus auprès des bailleurs sociaux, des élus locaux et des gouvernements successifs[4], on assiste aujourd'hui à une redéfinition de la conception du logement social plutôt en faveur du droit au logement. L'Union Européenne[5] et le gouvernement actuel réinterrogent en effet la vocation sociale des HLM et fournissent de plus en plus le signe de vouloir infléchir

[1] Cette catégorie est définie, par la Fondation Abbé Pierre, comme « les personnes sans domicile fixe et personnel, vivant dans des conditions de logement difficiles ou en situations d'occupations très précaires » (Rapport de janvier 2011).
[2] Le logement est devenu la quatrième préoccupation des Français derrière l'emploi, le pouvoir d'achat et les retraites, selon une étude TNS Sofres pour le promoteur immobilier Nexity publiée en février 2010.
[3] Voir http://www.union-habitat.eu/?rubrique75.
[4] A l'exception de Pierre-André Périssol (1995-1997) qui s'était clairement prononcé pour une résidualisation du logement social.
[5] L'Union européenne s'est prononcée en faveur de cette logique : « Actuellement, plus de cent organismes de logement social contestent auprès de la Cour de justice de l'UE une décision de Bruxelles visant les Pays-Bas. Depuis janvier, le gouvernement néerlandais doit se résoudre à attribuer 90% de son parc de logement social aux citoyens ayant des revenus faibles ou moyens. Un changement de braquet important pour ce pays, dont la tradition historique était d'ouvrir la location bon marché à un très large public », Marie Herbet - Article publié sur EurActiv.fr le 09/09/11.

la cible traditionnelle du logement social que sont les salariés, pour la recentrer sur les « ménages vulnérables», les « mal logés » ou les « ménages prioritaires »[6].

Le droit au logement et la mixité sociale sont donc des catégories concurrentes, affirmées sans hiérarchisation dans les textes juridiques et règlementaires, et qui renvoient à des publics cibles en partie disjoints. Cette concurrence induit de fortes tensions dans la mise en œuvre de l'attribution. En effet, faut-il prioriser les individus en situation de grande précarité au risque de favoriser des regroupements de populations homogènes (les immigrés, les familles monoparentales, etc.) ? Ou faut-il privilégier l'entrée de profils diversifiés pour faire respecter le principe de mixité ?

Ce sont les acteurs locaux – services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, Action Logement, réservataires[7] – qui sont quotidiennement confrontés à ces questionnements. Comme le note Noémie Houard, ils agissent concrètement selon des principes d'occupation qui leur sont propres. Il y a donc un intérêt heuristique fort à comprendre de l'intérieur les logiques du « fonctionnement banal » de ces organismes (Sala Pala, 2005).

**Les organismes HLM**

Le mouvement HLM gère 4,1 millions de logements sociaux et logent 10 millions de personnes (environ 15% des ménages français).
Il comprend 800 organismes HLM qui emploient 76000 salariés, et dans lesquels siègent 13000 administrateurs bénévoles. Ceux-ci sont rassemblés au sein des cinq fédérations qui forment l'Union Sociale pour l'Habitat : les offices publics de l'habitat, les entreprises sociales pour l'habitat, les coopératives HLM, Procivis UES-AP, les associations régionales.
Les organismes HLM possèdent trois compétences principales : une activité locative (construction et gestion des logements), de promotion de logements destinés à l'accession pour les personnes modestes ainsi qu'une activité de prêt. Dans le cadre de ces activités, ils bénéficient de dispositions fiscales et d'aides de l'Etat.
Selon l'Insee, les logements du parc locatif social (au sens du ministère en charge du logement) sont : soit les logements appartenant à des organismes HLM, qu'ils soient ou non soumis à la législation HLM pour la fixation de leur loyer (1) ; soit les logements des autres bailleurs de logements sociaux, qui ne sont pas soumis à la loi de 1948 (sur la règlementation des loyers) (2). Au sein de la première famille, on distingue :
Les Offices Publics de l'Habitat : qui regroupent, depuis la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement, les offices publics HLM (159 OPHLM) dont l'objet principal est de construire et de gérer des logements et les offices publics d'aménagement et de construction (123 OPAC), établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic) qui peuvent aussi réaliser des opérations d'aménagement.
Les Sociétés Anonymes: Entreprises Sociales pour l'Habitat (292 ESH), sociétés anonymes coopératives d'HLM (160) et sociétés anonymes de crédit immobilier (59 SACI). De manière générale, il s'agit de SA, soumises au droit commun et dotées de règles particulières (les ESH doivent par exemple réinvestir leurs bénéfices et sont limitées dans la rémunération éventuelle de leurs actionnaires).

Source : Enquête nationale logement 2006, USH, France métropolitaine

[6] Voir les six conditions d'éligibilité au Dalo (loi du 5 mars 2007): être sans domicile ; être menacé d'expulsion sans relogement ; être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ; etc.
[7] Définition de Bruno Wertenschlag (1997) : « Il s'agit d'une convention par laquelle une personne, nommée réservant, s'oblige à conférer à une autre personne, le réservataire, le droit de proposer des candidats à l'attribution d'un logement ».

## 1.1. Perspectives de recherche

Nous cherchons à étudier la façon dont les stratégies et les comportements des agents de terrain pèsent sur la mise en œuvre de la chaîne d'attribution et sur ses résultats. Notre questionnement se situe ainsi au croisement de la street level bureaucracy, de la sociologie des organisations et de la sociologie urbaine.

Le cadre théorique de notre travail s'inscrit en premier lieu dans le sillage de la street level bureaucracy formalisée par Michael Lipsky dans *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in the Public Service* (1980). Ce courant de recherche développe l'idée que les pratiques des agents de terrain des administrations ont des effets directs sur l'existence des usagers, faisant d'eux de vrais *policy makers*. Lipsky décrit en particulier la capacité qu'ont les fonctionnaires[8] à refuser l'attribution d'une prestation, à accélérer ou, au contraire, à ralentir la durée d'une procédure. Le pouvoir discrétionnaire de ces agents – qui contribuent largement au processus décisionnel - est rendu possible par l'autonomie (relative) des acteurs au sein de l'organisation ; ils disposent de marges de liberté suffisantes pour apprécier chaque situation, au-delà de l'application stricte des règles. A la suite de cette observation, la sociologie des organisations montre que l'institution n'existe en effet qu'à travers les usages qui en sont faits – elle est autant constituée par les pratiques des agents que celles-ci ne sont générées par elle –, et elle échoue à prescrire tous les usages, aussi contraignante soit-elle (Friedberg, 1993). De là, découle l'idée que l'agent administratif ne se contente jamais d'appliquer mécaniquement les règles juridiques mais est capable de se les réapproprier pour les faire siennes. Contrairement au portrait du bureaucrate dressé par Max Weber dans *Economie et Société*[9] (1921) -neutre et impersonnel- l'agent apparait ici en mesure de « mettre à distance » voire de « défier » l'institution. Ce « point de vue » sur l'action publique a provoqué un déplacement du faisceau d'analyse en sciences sociales, de l'organisation ou de la décision au développement du programme d'action publique dans sa mise en œuvre. Les *Implementation Studies* ont par exemple décrit assez tôt les écarts entre l'idéal-type wébérien et la réalité des structures administratives: elles montrent en particulier comment le respect des règles peut conduire à l'abandon des objectifs initiaux ou encore déboucher sur des effets contraires à ceux désirés ; elles mettent aussi l'accent sur les failles et les lacunes des programmes publics (Merton, 1940 ; Blau, 1955 ; Pressman et Wildavsky, 1970). Elles s'efforcent pour cela de restituer « ce qui fait » une bureaucratie en s'appuyant sur l'étude des relations interindividuelles et des comportements. Pour Valérie Sala Pala (2010), au-delà même du corpus de règles défini par le législateur ou par l'entreprise, « les acteurs utilisent des « raccourcis cognitifs », des images, des codes institutionnalisés pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés ». Dans ses

[8] Lipsky définit les street level bureaucrats de la manière suivante : « These are the schools, police and welfare departments, lower courts, legal services offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions » (p. xi).
[9] Michel Crozier retient trois traits essentiels du modèle bureaucratique rationnel légal établi par Weber : « l'impersonnalité des règles et des procédures, le caractère d'expert et de spécialistes des fonctionnaires, l'existence d'un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle » (1963, p.218).

recherches sur le logement social, l'auteure s'intéresse spécifiquement au lien entre les pratiques professionnelles des agents et les représentations qu'elles révèlent, en insistant sur le fait que l'on ne peut comprendre les premières sans analyser les secondes.

La sociologie des relations administratives qui s'est développé à la fin des années 1980, cherche aussi à expliquer le contenu du travail des street-level bureaucrats. Elle étudie les effets des mutations néo-managériales qui ont affectées ces secteurs – en particulier la diffusion des principes et des pratiques du *New Public Management*[10] (introduction de nouveaux instruments de contrôle, d'objectifs, de normes, de standards ; développement des audits et des indicateurs de performance, etc.). La managérialisation de l'Etat est classiquement décrite comme un processus social destiné à affaiblir le pouvoir professionnel et à renforcer les contrôles sur le travail, à travers l'introduction et la promotion de logiques de rationalisation et de standardisation. La « modernisation des services publics » s'appuie également sur la valorisation de certaines idées telles que la satisfaction de l'usager (ou du client), la qualité de l'offre de service, le fonctionnement partenarial, la dimension locale des interventions, etc. Le travail de qualification juridique des situations individuelles (Choquet, Sayn, 2000) devient prépondérant, les critères de fait tendant à primer sur les critères de droit.

Ces transformations trouvent un écho particulier auprès des organismes HLM, fortement marqués par le client-centrisme[11]: « depuis les années 1970-1980, le client centrisme a pénétré les politiques nationales du logement social, notamment d'attribution, en lien avec un mouvement plus vaste de remarchandisation du logement social » note Valérie Sala Pala (2005). Nous pourrons nous demander en quoi cette nouvelle organisation bureaucratique affecte la mise en œuvre des politiques d'attribution des HLM.

Sur les politiques du logement en France, il existe de nombreux travaux qui analysent dans une perspective de sociologie des organisations, les interactions entre les différents acteurs des HLM et mettent en évidence les intérêts et les arrangements locaux qui forgent les « systèmes d'attribution » ainsi que leurs effets (Bourgeois, 1996 ; Houard, 2008). Ces chercheurs se focalisent sur les structures qui encadrent l'activité des agents, les réduisant en partie « à leurs positions professionnelles » et « montrant uniquement le poids des dispositifs» sur les comportements (Siblot, 2006). En plaçant la focale sur un organisme particulier, l'article cherche au contraire à interroger le fonctionnement concret de l'attribution d'un point de vue microsociologique, en travaillant sur l'épaisseur sociologique des individus. Cet angle théorique et méthodologique a été assez peu mobilisé sur le logement social, à l'exception de quelques travaux - ceux de Philippe Warin (1993) sur les « régulations » mises en œuvre au sein des services des bailleurs

[10] Voir Dunleavy et Hood, 1994. On pourra également se reporter au numéro de la revue *Sociologie du travail* (53, 2011, p.293–348) :« *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? ».

[11] La notion de client centrisme renvoie à la tendance actuelle qui consiste à privilégier l'usager ou le client, en cherchant avant tout à satisfaire ses attentes, à tel point que certains parlent de « la montée d'une forme de « consumérisme » des services publics » (voir le colloque « L'action publique au risque du client ? Client centrisme et citoyenneté », Sciences Po Lille, 2006).

sociaux ou de Yan Maury (2001) sur le rapport entre agents et usagers des HLM. Ces recherches ont été beaucoup plus abondantes sur les grands services publics, comme la RATP, la CNAF, l'hôpital, la Poste, ou les DDE (Warin, 1995 ; Weller, 1998 ; Jeannot, 1998 ; Dubois, 1999 ; Cartier, 2003 ; Siblot, 2006). Notre perspective se rapproche donc de ces travaux qui analysent la manière dont les agents se saisissent et rendent compte des dispositifs d'action publique.

Des travaux de sociologie urbaine s'attachent en outre à étudier les processus d'attribution des logements au prisme de leurs *outputs*, en particulier les effets de ségrégation urbaine (Préteceille, 2003), les inégalités de traitement et les discriminations[12]. Sur ce dernier point, les chercheurs[13] ont montré que l'impératif de mixité sociale, dominant chez les bailleurs sociaux, était un motif récurrent pour justifier l'usage de critères de sélection théoriquement illégaux comme l'origine ethnique des candidats. Pour mélanger dans un même lieu des populations diversifiées, les bailleurs agissent sur les modes de sélection à l'entrée en bloquant certaines candidatures sous prétexte qu'elles viennent rompre un « équilibre » (ou renforcer un « déséquilibre » existant). C'est donc l'interprétation donnée par les bailleurs sociaux du principe de mixité qui légitime en quelque sorte les pratiques discriminatoires: « Au nom d'une mixité qui est en réalité pensée comme ethnique, des pratiques discriminatoires s'organisent comme la sélection par l'origine des candidats à l'entrée au logement social » (Tissot, 2005). Dans la continuité de ces études, nous tenterons d'éclairer les modes de production des discriminations et des inégalités de traitement, en allant au-delà des discours de justification et de légitimation des acteurs, à partir de l'observation fine des pratiques des chargés de gestion locative[14].

## 1.2. Plan de l'article

L'argumentation que nous développons prend appui sur un résultat classique de la sociologie de l'Etat : les flous, les ambigüités et les contradictions des normes permettent l'expression du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain qui, par leurs pratiques et leurs routines, sont des acteurs décisifs des politiques publiques. Il s'agira de le confronter et de le vérifier à propos de l'objet « HLM ». Il servira également de base à l'hypothèse que nous formulons plus spécifiquement dans l'article: l'idée que l'attribution des logements sociaux repose sur des mécanismes extrêmement fins de filtrage et de sélection des populations qui prennent corps dans la catégorisation des candidats ; les discours dichotomiques récurrents des acteurs opposant les « bons » candidats aux « mauvais » candidats nourrissent les pratiques discriminatoires repérées dans l'accès au logement social (Kirszbaum, Simon, 2001). L'article vise à mieux comprendre la construction des frontières de ces différentes catégories.

[12] « Une discrimination est avérée lorsque des critères légitimes de déni d'accès sont contournés au profit de critères illégitimes (l'origine ethnique ou la race) ou lorsque des arbitrages en apparence neutres lèsent systématiquement des personnes de telle ou telle origine, réelle ou supposée » Rapport du Geld, 2001.
[13] Tanter et Toubon, 1999 ; Simon et Kirszbaum, 2001 ; Simon, 2003 ; Tissot, 2005 ; Sala Pala, 2005, 2006, 2010
[14] Poste occupé par les agents en charge de l'attribution des logements sociaux au sein de l'organisme HLM étudié.

Il s'articule autour de deux grands axes : d'abord, l'explicitation des différentes formes de régulation de la chaîne des attributions ; nous verrons qu'en dépit du cadre formel qui définit sa fonction, l'agent de terrain dispose d'une autonomie suffisante lui permettant de peser sur les résultats de l'action publique (2). Ensuite, nous nous intéresserons au travail concret des chargés de gestion locative (pratiques et représentations) et verrons dans quelle mesure ils participent effectivement à la production des politiques publiques (et à leurs dérives éventuelles) (3). En guise de préalable, nous présentons l'enquête et les méthodes (1).

# 2. Enquêter dans un organisme HLM[15]

## 2.1. Présentation du terrain

Nos résultats s'appuient sur une enquête de terrain réalisée entre février et avril 2011 dans trois agences territoriales d'une ESH[16]. Elles sont implantées dans (et à proximité de) l'une des principales agglomérations françaises. L'essentiel du parc est localisé dans les cinquante huit communes qui la composent. La ville-centre, que nous appellerons Grande-ville, compte près de 500 000 habitants. L'entreprise couvre au total cinq départements. Et l'on y attribue chaque année 1000 logements pour une moyenne de 5 000 demandes déposées. L'entreprise se caractérise par sa taille moyenne et sa forte dynamique de développement : fin 2010, le rythme de construction est ainsi fixé à 300 livraisons par an pour un parc qui comprend un peu plus de 10 000 logements aujourd'hui. Elle possède une organisation verticale, décentralisée et territorialisée (comme la plupart des organismes HLM privés). La direction de la clientèle implantée au siège de l'entreprise supervise l'ensemble des responsables d'agence en poste avec leurs équipes sur le terrain. Le chef d'agence est personnellement responsable de la gestion locative et des attributions ; il préside les commissions d'attribution hebdomadaires. Dans chaque agence, le patrimoine est redécoupé en secteurs géographiques plus proches des structures politico-administratives. Chacun d'eux est attribué à un binôme formé d'un chargé de gestion locative et d'un responsable de groupe immobilier.

Les trois agences étudiées (A, B et C) parmi les cinq existantes ont été choisies de sorte que nous soyons confrontées à des contextes socio-économiques différents (profils socio-économiques des populations, marchés du logement, typologie des logements, etc.) et à des équipes au fonctionnement hétérogène. La diversification des sites permet de sortir de l'approche purement monographique. Une brève présentation des trois agences étudiées permet d'en prendre la mesure.

---

[15] Cette recherche a été effectuée dans le cadre de la réalisation d'un mémoire de recherche, *« Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux » : Enquête ethnographique au sein d'un organisme HLM*, 160p, juin 2011.

[16] L'entreprise compte au total cinq agences de terrain. Une journée d'observation, ainsi que des entretiens semi-directifs, ont été réalisés au sein d'une quatrième agence, notée agence D.

| | Agence A | Agence B | Agence C |
|---|---|---|---|
| **Organisation de l'agence** | 12 employés dont 3 chargés de gestion locative. | 12 employés dont 2 chargés de gestion locative et une responsable d'antenne[17] qui effectue des permanences hors de l'agence. | 12 employés dont 3 chargés de gestion locative et une responsable d'antenne responsable du quartier de la Passerelle. |
| **Localisation de l'agence** | Dans un quartier périphérique de la ville-centre de l'agglomération principale à proximité du siège de l'entreprise. | | En plein cœur de la commune de Gerville (environ 15 000 habitants) dans un département marqué par un lourd passé industriel et aujourd'hui sinistré sur le plan économique. |
| **Périmètre couvert par l'agence** | L'agence A est présente sur vingt communes, dont la ville-centre (Grande-ville). Elle regroupe au total 79 résidences et 2196 logements. | L'agence B couvre 26 communes, soit 59 résidences et 1928 logements. | Le patrimoine est réparti sur 32 communes, dans 3 départements ; au total 102 résidences et 2684 logements, dont 1941 sur Gerville (soit 72% du patrimoine). |
| **Caractéristiques du marché du logement**[18] | Tendu (zone de défiscalisation B1 de la loi Scellier) : au 31 décembre 2010, le stock de demandes des agences A et B confondues comptait 4148 demandeurs pour 971 attributions faites au cours de l'année 2010. | | Détendu (zone B2 de la loi Scellier) : au 31 décembre 2010, le stock comptait 882 demandeurs pour 756 attributions. |
| **Présence de zone(s) urbaine(s) sensible(s) ?** | Huit résidences en ZUS caractérisées par les difficultés habituelles de ces quartiers (taux de chômage élevé, etc.). 2 ont été le lieu d'émeutes tristement célèbres, et sont aujourd'hui considérées comme des quartiers emblématiques de la Politique de la Ville. Le bailleur détient moins de deux cent logements sur les deux sites, soit beaucoup moins que les autres organismes HLM. | | Une résidence en ZUS : la Passerelle (2000 habitants environ). Elle fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine[19]. L'ESH est 'mono bailleur' sur ce grand ensemble des années 1960. |

[17] Le statut de responsable d'antenne correspond à une fonction hybride entre le chargé de gestion locative, responsable de l'attribution et du suivi administratif du locataire, et le responsable de groupe immobilier qui s'occupe de la partie technique du suivi et qui dirige les équipes de gardiens.
[18] Pour définir la notion de *marché tendu,* nous utilisons les critères de la loi Scellier (voir le Bulletin Officiel des Impôts n°24 BOI 5 B-5-11 du 22 mars 2011 (instructions du 14 mars 2011)).
[19] Le projet Anru prévoit 218 démolitions au total, des reconstructions sur site et dans le centre de Gerville.

## 2.2. Présentation des méthodes utilisées

L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une étude commandée par le directeur général d'un organisme HLM sur la question de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations dans l'attribution de ses logements. Cette « casquette » de consultante nous a permis d'accéder à un terrain « difficile » compte tenu des réticences des organismes HLM à accepter un observateur extérieur dans leurs locaux (Beaud, Weber, 1997). Sur les deux sites, la démarche d'enquête a été la même. Elle a consisté à mener des observations directes (essentiellement non participantes) au sein des trois agences décentralisées ainsi que des entretiens approfondis. Cette préférence pour les méthodes ethnographiques[20] répond à notre souci de contribuer à une analyse du pouvoir discrétionnaire des street level bureaucrats, de rendre compte finement de leurs pratiques et des représentations qui les sous tendent. Il s'agissait d'être au plus près des pratiques des agents pour être en mesure d'accéder à leurs modes de tri et de sélection (Laurens, 2008).

L'observation des pratiques s'est opérée suivant une technique de « filature ethnographique » (Don H. Zimmerman, 1982). Elle a consisté à suivre pendant plusieurs jours d'affilée chaque chargé de gestion locative dans l'ensemble de leurs activités : des rencontres destinées à régler des problèmes d'impayés, des signatures de baux, des constitutions de dossiers de demande de logement ou de mutation, des visites d'appartement, etc. Nous avons assisté à toutes les réunions internes des agences (collectives ou en face à faces), commissions et pré-commissions d'attribution. Ces rencontres ont constitué un premier axe d'observation. Le second a consisté à porter notre attention sur les pratiques des agents à proprement parler: leur façon de rechercher les candidats dans le stock des demandeurs; d'examiner le dossier; de rapporter des situations à la responsable d'agence ; etc.

Négocier sa « place » au sein des équipes n'a pas toujours été facile. Notre présence a d'abord été vécue sur le mode de « l'intrusion ». Le rythme de travail des gestionnaires, plus soutenu dans les agences A et B[21], nous a souvent donné l'impression de « ralentir » voire de « déranger » l'agent en action. Dans ces deux agences, les chargés de gestion locative étaient majoritairement « sans expérience » : cela a sans doute joué sur la façon dont notre mission a été interprétée comme une mise à l'épreuve ou un contrôle imposé par la direction. Le fait de passer du temps avec chacun d'eux et de participer à la vie quotidienne de l'agence, en déjeunant tous les midis sur place par exemple, a néanmoins permis progressivement de « nous fondre dans le décor » et de finir par être un membre à part entière de l'équipe.

Dans une seconde phase de l'enquête, nous avons réalisé vingt et un entretiens semi-directifs avec l'ensemble des agents préalablement suivis. Ils étaient articulés autour de trois thèmes principaux: le

[20] L'ethnographie peut être définie ici comme un sous-genre des méthodes qualitatives dans lequel les interviewés sont en relation les uns avec les autres (Beaud, Weber, 1997).
[21] Dans les agences A et B, ce sont 50 demandes de logement qui sont déposées quotidiennement et qui doivent être enregistrées dans la base informatique ; contre 25 dans l'agence C.

parcours personnel et professionnel de l'agent ; les pratiques quotidiennes ; le rapport aux procédures et aux règles existantes.

La confrontation de l'observation et des entretiens s'est révélée particulièrement fructueuse, car elle a mis en évidence des contradictions fortes entre les pratiques et les représentations, entre les croyances individuelles et les activités de gestionnaire menées. A l'instar de Jean-Marc Weller (1994), on note que : « Alors que le discours tenu par celui-ci témoigne d'une relative cohérence, sa pratique en situation apparaît diverse et paradoxale ».

Enfin, il nous semble important de revenir sur les possibles effets de notre présence sur les pratiques et les interactions observées (le « paradoxe de l'observateur »). D'autant que nous avions ici une double « casquette » d'étudiante et de consultante, susceptible d'influer sur les comportements. Dans son travail sur les caisses d'allocations familiales, Vincent Dubois avait remarqué « dans un cas, une hyper-correction langagière et un zèle tellement ostentatoire mis dans la « satisfaction de l'usager » qu'il en devenait suspect (…) » (p. 24). Nous avons identifié plusieurs moments de ce type, qui ont pris la forme d'une mise en scène excessive de soi et de valorisation de ses qualités professionnelles.

Ces précisions méthodologiques effectuées, nous sommes désormais en mesure de traiter du « cœur » de la recherche. Nous commencerons par étudier les différentes formes de régulation de la chaîne des attributions, ainsi que leur portée, dans l'encadrement des activités du bailleur social.

## 3. De la décision au « processus » d'attribution

Dans sa conception la plus simple, l'attribution correspond à une décision unique, clairement identifiable et localisable au sein des commissions d'attribution. Celles-ci regroupent le responsable d'agence (président de la commission), les chargés de gestion locative référents pour les dossiers traités, et éventuellement les représentants des locataires et des communes partenaires (élus ou responsables du service logement). Au sein de cette assemblée, le président fait figure de décideur, l'organisme bailleur détenant en théorie le pouvoir d'attribution face aux autres acteurs locaux. En tant que propriétaire du logement, il choisit le ménage locataire après la présentation des trois dossiers qui lui sont obligatoirement soumis (décret du 28 novembre 2007). L'illustration qui suit montre cependant que, même dans une version schématique et donc simplifiée, l'attribution ne peut être réduite à une seule décision: elle est plutôt le produit d'une chaîne d'étapes qui s'enchaînent de façon non linéaire, avec des retours, des détours et des « exclusions du jeu» possibles (ajournement ou radiation du dossier) ; « la décision prend [ainsi] la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels » (Muller et Surel, 1998).

On identifie cinq « séquences » : 1) la présélection du candidat (recherche des demandeurs dans le fichier, désignation des candidats et l'envoi des propositions de logement) ; 2) la visite du logement ; 3) la constitution du dossier (ou son renouvellement) ; 4) la sélection du candidat par la commission d'attribution ; et 5) la signature du bail.

Comment sont prises les décisions d'attribution? Quel est le pouvoir de régulation effectif des cadres législatif et règlementaire ? Quelles sont les marges de liberté des agents de terrain ?

L'hypothèse que nous privilégions est celle de l'autonomie des acteurs (autonomie de l'ESH vis-à-vis des politiques publiques et autonomie des chargés de gestion locative et de leurs responsables à l'égard du siège de l'entreprise). Pour le montrer, nous distinguons trois types de régulations : les régulations « explicites » qui correspondent aux textes législatifs et règlementaires (1) ; les contraintes environnementales et les contrôles institutionnels supposés « clôturer » l'activité (2) ; les processus locaux liés aux configurations territoriales (économiques, sociologiques et politiques) (3). Nous évaluons la portée de chacune d'elles.

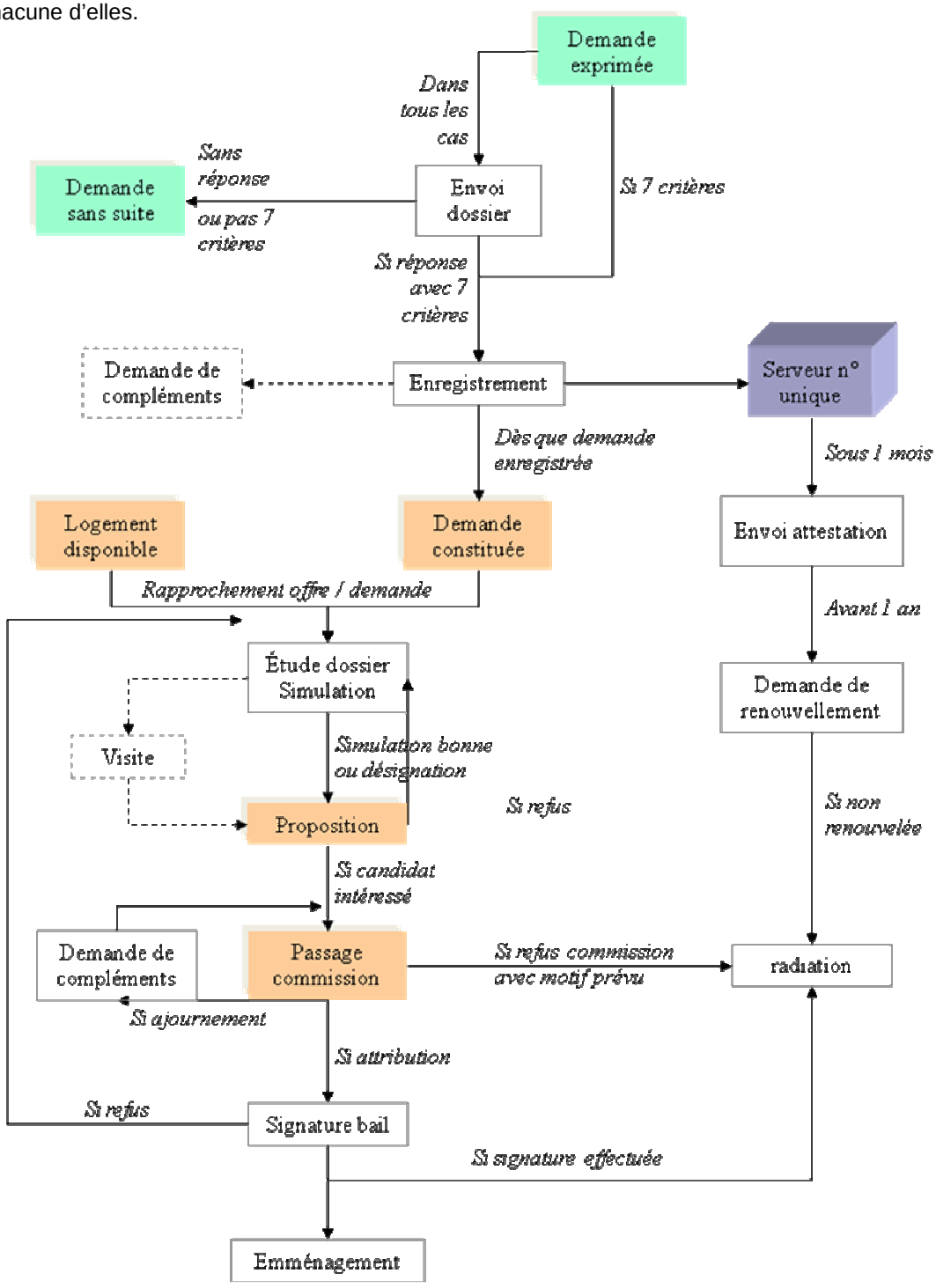

**Figure 1 – La chaîne « théorique » de l'attribution des HLM**
Source: L'organisme HLM étudié

## 3.1. Les « règles du jeu » de l'attribution (Reynaud, 1997)

### 3.1.1. Le cadre juridique et règlementaire de l'attribution

L'attribution des logements sociaux fait l'objet d'un fort encadrement juridique à deux niveaux : celui de la constitution et du traitement de la demande (la liste des pièces exigibles par l'organisme HLM est précisément définie[22]), et celui de l'admission et de la sélection des candidats. Les critères d'admission sont la détention de papiers d'identité pour les personnes étrangères et le non-dépassement des plafonds de ressources[23]. Les critères de sélection se structurent schématiquement autour des deux catégories de l'action publique, droit au logement et mixité sociale.

Les textes prévoient que le logement social soit en priorité accordé aux « ménages défavorisés » ou « mal logés ». La loi Besson du 31 mai 1990 consacre ainsi son article 1er aux « personnes qui éprouvent des difficultés particulières » pour accéder à un logement, et la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions précise que les critères de priorité bénéficient aux «personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent», et aux «personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental». Le droit de disposer d'un logement décent est même érigé au rang de principe à valeur constitutionnelle en janvier 1995. La loi instituant le Droit au logement opposable du 5 mars 2007 créé enfin une obligation de résultat à la charge de l'Etat concernant la prise en compte de ces « publics prioritaires ». La catégorie juridique est strictement redéfinie et désigne les personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, ou hébergés temporairement. A partir du 1er janvier 2012, elle sera étendue à tous les demandeurs HLM qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande après un délai anormalement long.

Le principe de mixité sociale a émergé progressivement, et parallèlement au droit au logement, comme un impératif des politiques urbaines. La loi Besson par exemple fait référence à la «nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département». Elle est complétée par la loi d'orientation pour la ville du 31 juillet 1991, qui fait de la lutte contre la ségrégation un objectif premier de l'action publique à l'échelle des agglomérations. La loi portant «pacte de relance pour la ville » de 1996 prévoit une série de cas de dérogation aux conditions de ressources ainsi qu'une

[22] D'après la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 dite loi Molle ou loi Boutin, et le décret 2010-431 du 29 avril 2010.
[23] En 2008, 70 % des ménages français pouvaient prétendre accéder au logement social. Ce critère est donc extrêmement peu contraignant.

exonération des « surloyers »[24] au sein des quartiers classés en zones urbaines sensibles, au nom de la « diversité résidentielle ». La loi de 1998 enfin fait figurer la notion de mixité sociale dans son préambule, et l'évoque au moins six fois dans son article 56 relatif aux attributions. Toutefois, elle n'est jamais clairement définie. Les populations doivent-elles être diversifiées d'un point de vue strictement « social » c'est-à-dire par les revenus ? Ou d'un point de vue plus « global » par la composition familiale, la situation professionnelle, les origines ethniques ? Le législateur ne tranche pas ces questions; il utilise des expressions volontairement floues (« diversité sociale », « respect des équilibres sociaux ») qui consacrent en creux la liberté d'interprétation des acteurs. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, le fait que la mixité sociale ne soit pas une catégorie juridique à proprement parler (mais plutôt une « catégorie de brouillage ») autorise des arrangements susceptibles d'être discriminatoires.

Au-delà de ces flous, de ces ambigüités et des effets pervers qu'ils peuvent contenir, Noémie Houard (2008) identifie des contradictions entre les deux principes. En condamnant l'interprétation « ethnique » du principe de mixité, la justice suggère une compréhension purement « sociale » de la notion. Or la baisse des plafonds de ressources pour l'accès au logement et les mesures d'incitation de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion d'août 2009 à destination de la fraction supérieure des occupants des logements sociaux à les libérer sont contradictoires avec l'idée d'une mixité par les revenus. Comment faire de la mixité sociale quand la tendance est à la « résidualisation » du modèle HLM ? Le législateur affirme en même temps la nécessité d'accueillir dans le parc social des ménages prioritaires aux ressources limitées et d'éviter de créer des concentrations de populations homogènes susceptibles de créer des « ghettos ».

Les principes juridiques sont donc loin de produire des « discontinuités tranchées et des frontières strictes » (Bourdieu, 1986). C'est au bailleur social de les démêler. A cette fin, l'entreprise produit en interne des procédures supposées réguler les activités des employés de terrain. Elles sont de nature diverse : certaines portent sur les méthodes de travail des agents (utilisation des outils informatiques, guide pour la recherche de candidat, etc.) et d'autres, plus stratégiques, contiennent les principales orientations censées combler les vides juridiques et résoudre les contradictions du législateur – *les orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'attribution des logements* déterminées par le conseil d'administration et *le règlement intérieur portant sur les commission d'attribution des logements sociaux conventionnés ou ayant bénéficié d'une aide de l'Etat.*

Le premier document conserve la dimension universaliste de la loi. Il marque le refus de la direction d'affirmer d'en haut un principe de traitement différencié des clients et reconnait plutôt l'autonomie des agences de proximité. Profitant d'une meilleure connaissance des situations et des besoins individuels,

[24] Les « surloyers » ou supplément de loyer de solidarité (SLS) est une somme qui s'ajoute au loyer des locataires des HLM et autres logements sociaux dont les ressources viennent à dépasser les plafonds autorisés pour leur attribution. Ils visent à inciter ces locataires à quitter leur logement au profit de ceux qui ont vocation à en bénéficier (les profils prioritaires).

elles ont aussi une plus grande capacité d'adaptabilité et sont donc potentiellement plus efficaces à répondre à la demande. En même temps, les marges de manœuvre induites par cette préférence pour le local sont susceptibles d'engendrer des décalages entre les objectifs de la direction et les réalités locales. Elles ouvrent également la porte aux inégalités de traitement et aux pratiques discriminatoires. Le règlement intérieur des commissions d'attribution se caractérise à l'inverse par son aspect apparemment contraignant ; il énonce sept critères prioritaires d'attribution hiérarchisés supposés réduire les possibilités de choix. Et lorsque deux candidats se trouvent dans des situations d'urgence équivalentes (hébergés ou mal logés), la procédure précise les critères « secondaires » qui doivent être mobilisés pour trancher - composition familiale (nombre d'enfants), date d'ancienneté du dépôt du dossier, etc. Les indécisions et les polémiques sont de fait assez rares ; la commission d'attribution fait moins figure d'une instance décisionnelle que d'une chambre d'enregistrement de décisions prises en amont.

Si des critères de priorité sont donc explicitement identifiés pour la commission, la pré-sélection se fait à la discrétion des chargés de gestion locative et de leurs responsables d'agence, sans indication de la direction. Elle correspond à l'extraction d'au moins trois dossiers parmi tous les demandeurs. Ce qui n'est pas une opération sans conséquences sur l'issue de l'attribution. Positionner une personne face à une autre est en effet stratégique, certains publics ayant nécessairement la priorité en commission (les hébergés, les mal logés, etc.) :

> *« C'est peut-être notre politique d'attribution qui ne va pas, dans le sens où notre politique d'attribution ; on a des critères d'attributions… mais avant, on a le champ libre ! Foncièrement, vous prenez qui vous voulez quand vous faîtes votre stock. Le règlement d'attribution, c'est au moment de la commission d'attribution. Il ne dit rien sur ce qu'il se passe avant, sur quand je prends ma souris et que je vais choisir, je choisis qui je veux ! »*
> Leila, chargée de gestion locative dans l'agence C

### 3.1.2. Les contraintes *environnementales* de l'attribution

L'inscription de l'organisme étudié dans un système local partenarial constitué d'acteurs multiples aux intérêts divers (parfois divergents) génère des engagements pour l'entreprise. C'est ce que nous appelons les contraintes *environnementales* de la décision. Avec les collectivités territoriales, la préfecture et Action Logement, le bailleur négocie, échange des ressources, partage des normes.

Les réservataires des logements (Action Logement, Etat, collectivités) disposent d'un droit de désignation (ou de proposition) sur les résidences pour lesquelles ils ont investi lors de la phase de construction de la résidence. Le préfet dispose d'un contingent de 30% de logement dont 25% destinés aux personnes mal logées ou défavorisées et 5% aux fonctionnaires. Il peut déléguer par convention ses droits de réservation au profit du maire ou avec l'accord de celui-ci, au président de l'EPCI s'il est compétent en matière d'habitat. Depuis la loi Dalo, il dispose également d'un pouvoir de désignation des ménages reconnus prioritaires à loger d'urgence par la commission de médiation. La ville dispose d'un contingent de 20 % dans la mesure où elle se porte garant des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30 % si elle a participé financièrement à la construction. Enfin, le bailleur peut faire intervenir des acteurs de la sphère sociale comme les services sociaux, les associations ou les caisses d'allocations familiales. Ils

apportent parfois une garantie au paiement du loyer sans laquelle le bailleur aurait refusé le relogement. Cela donne lieu à des contrats ou accords collectifs dans lesquels sont précisés les profils prioritaires. A l'échelle du patrimoine étudié, plus de 30% des logements font l'objet d'une telle réservation. Même lorsqu'elles ne sont pas réservataires, les communes occupent toujours un statut particulier: elles disposent d'un « droit de regard » sur les attributions des logements de leur territoire qui leur permet d'assister aux commissions d'attribution.

Qu'il s'agisse d'un droit de réservation ou d'un simple droit de regard, on constate que dans la majorité des cas, le bailleur suit le choix du partenaire. En effet, malgré l'obligation légale de présenter au moins trois dossiers en commission d'attribution, les réservataires proposent bien souvent un seul dossier de candidature, accompagné d'un courrier indiquant que : « suite aux multiples propositions effectuées sur ce logement, cette candidature est la seule que nous pouvons soumettre et ce conformément aux règles de réservation définies en accord avec nos entreprises clientes et validées par notre Conseil d'administration », ce qui ne laisse aucun choix à l'ESH.

Si l'on examine l'issue des commissions d'attribution pour chacune des catégories de dossiers présentés, il vient que dans 70% des cas, les candidats présentés par les réservataires sont acceptés contre seulement 35% lorsqu'il s'agit de candidatures directes, c'est-à-dire quand le candidat provient du fichier de demande du bailleur. La probabilité que ces candidats accèdent à un logement est finalement assez voisine de celle des dossiers Dalo, pourtant jugés extrêmement prioritaires du point de vue légal. « Il n'y a pas de motif de refus pour les réservataires» affirme même l'une des employés de l'agence B. En cela, le principe de réservation est très contraignant. Comment l'expliquer ?

La réponse est économique. Si les organismes HLM ont une vocation sociale et une mission de service public, ils sont aussi de véritables entreprises avec des logiques de performance économique, des impératifs de rigueur financière et de qualité de service. L'organisme étudié en est un bon exemple: à force de fusions et de rapprochements de capitaux, il s'est hissé parmi les groupes les plus importants[25] et connait aujourd'hui un développement patrimonial très rapide. Préserver de bonnes relations avec les partenaires locaux, et en particulier avec les collectivités territoriales, est une nécessité. Pour accroitre la vitalité de l'entreprise, elle a en effet besoin de l'appui des communes : d'une part, parce qu'elle doit conserver les apports financiers de la collectivité pour se développer ; d'autre part, parce qu'elle a besoin du droit de construire sur le territoire. Le foncier est donc le principal verrou. En échange, les villes recherchent une maitrise de leur peuplement.

*« Nous on est rien sans les collectivités. Aujourd'hui une bonne partie des financements vient des collectivités. Si vous voulez faire une opération locative sociale, il faut que la collectivité locale soit d'accord pour que vous soyez l'opérateur. Si elle dit « non je ne veux pas que ce soit X », vous ne faites pas votre opération. Vous n'avez pas votre permis. Vous n'avez pas votre terrain, vous n'avez pas votre financement, vous n'avez rien. Donc je ne dis*

[25] On est frappé par le double mouvement que connaissent actuellement les ESH : une recentralisation au niveau national et un renforcement du niveau local avec la territorialisation des organismes.

*pas que toutes les collectivités sont comme ça, mais ça arrive que des collectivités utilisent ce pouvoir sur nous».*
Thomas H., Directeur général de l'entreprise étudiée

Ces arrangements entre partenaires imposent concrètement des objectifs supplémentaires aux agents, plus contraignants même que le cadre juridique: il faut respecter les choix du réservataire au moment de l'attribution, accepter un candidat désigné officieusement par une mairie ou remplir les objectifs quantitatifs des conventions. Chaque agence doit ainsi réaliser un certain nombre d'accords collectifs, de désignations uniques[26] et de surréservations[27].

Le choix du « lecteur où [l'entreprise] a des engagements » n'est en outre pas anodin, chaque partenaire ne désignant pas les mêmes « profils » de candidats. Les locataires désignés par les collecteurs du 1% sont par définition des salariés d'entreprise ; les accords collectifs et les candidats de la préfecture sont des publics plus « fragiles » (profils prioritaires, sortants de CHRS, etc.).

*« Les réservataires ont chacun leur priorité. Très clairement, les collecteurs du 1% c'est parce que derrière il y a une entreprise qui représente un gros enjeu financier pour eux. Ils veulent voir passer ce candidat et pas un autre pour pouvoir justifier à l'entreprise leur bon travail, etc. Au niveau des mairies, cela peut être soit le candidat le plus pénible qui vient toute la journée à la mairie pour voir le maire, ça peut être une famille en grosse difficulté qui peut être suivie par des assistantes sociales de la commune, donc ils souhaitent le mettre en priorité. L'interco a ses propres priorités : leurs propres agents, les candidats du renouvellement urbain. Ils ont tous des critères propres à chacun »*
Alexandra B., Directrice de la clientèle

Le choix de la « filière d'attribution » est donc stratégique. Il prend en compte les caractéristiques réelles ou supposées de la résidence (est-ce qu'elle vit bien ? Est-ce que les locataires paient bien leurs loyers ?) Et de façon plus pragmatique, l'état d'avancement de l'agence dans chacun des objectifs fixés par la direction : par exemple, si les chargés de gestion locative ont passé peu de désignation unique, le responsable d'agence leur demandera d'y recourir de façon systématique, dès que l'occasion se présente.

L'impératif économique se traduit également par des objectifs de performance : le bailleur social doit récupérer ses loyers sans retards, diminuer la vacance et éviter les troubles de voisinage qui risquent de peser sur la relocation de ses logements. « Zéro vacant, zéro impayé, zéro troubles de voisinage » sont les trois piliers de la gestion locative.

« Il faut être très clair. Aujourd'hui, le but est de relouer le plus vite possible pour éviter les pertes financières. Il y a des enjeux financiers aujourd'hui et les organismes sont aussi là pour ne pas avoir de pertes de loyers »
Nicolas, chargé de gestion locative au sein de l'agence A

[26] La désignation unique consiste à attribuer le logement « pour un tour » à un candidat désigné par le collecteur 1%. Chaque DU rapporte à l'entreprise une certaine somme d'argent.
[27] La surréservation est un accord de réservation de certains logements avec la préfecture.

Pour les atteindre, les chargés de gestion locative disposent de moyens de gestion (tableaux de suivis, etc.) ; et les responsables d'agence, d'instruments de contrôle et de surveillance (focalisation sur les coûts, mise en concurrence des agents, prime au mérite, etc.). Chaque semaine, des « points vacants » et des « points impayés» sont organisés pour suivre l'avancée des dossiers et soumettre des directives nouvelles (relancer un réservataire sur un logement avant qu'il ne soit considéré comme vacant, proposer une désignation unique au collecteur du 1%, etc.). Une fois par mois, le responsable préside une réunion avec l'ensemble des chargés de gestion locative et des responsables de groupe immobilier : c'est un moment où ils font le bilan des indicateurs et comparent les performances de chacun.

Face aux flous des règlements et des procédures, seuls les résultats de l'action comptent. Le street level bureaucrat dispose ainsi de marges de manœuvre évidentes qui l'obligent à définir *in situ* un certain nombre de règles. C'est ce que nous appelons, dans la suite de l'article, les « régulations locales ».

**Fragment d'observation**

*Le fragment ci-dessous est un extrait d'observation d'une rencontre entre l'employée d'une Entreprise Sociale pour l'Habitat (ESH) et un demandeur HLM, quelques jours avant le passage en commission d'attribution[1]. Il suggère la manière dont s'opère concrètement la sélection des candidats. Dans ce cas, l'attribution du logement n'est pas le résultat d'une action procédurale, mais correspond davantage à un choix « aléatoire »:*

« *Mercredi 16 Mars 2011*. Il est presque 10 heures lorsque Monsieur R. arrive à l'agence. Avant de le recevoir en entretien, Nora, la chargée de gestion locative, m'explique sa situation : « J'ai fait trois propositions pour un logement aux Hauts des Combes, trois propositions qui sont restées sans suite. Hier soir, la gardienne m'a appelée pour me parler de Monsieur R. qui souhaite quitter son logement actuel pour quelque chose de plus grand, parce que sa femme attend un second enfant. Je lui ai demandé de passer pour en discuter. Si ça marche, j'aimerais les passer en commission d'attribution ce vendredi ». Monsieur R. et sa fille entrent dans la pièce. Je reste au fond et prends des notes (conformément à mon statut de stagiaire...). Au cours de l'entretien, Nora appelle la gardienne de la résidence et fixe avec Monsieur R. l'horaire de la visite du logement : elle doit impérativement avoir lieu ce matin. La réponse doit être donnée immédiatement après afin que les délais de passage en commission soient respectés. Elle sort le dossier de Monsieur R., et le feuillette rapidement : « l'avis d'imposition, c'est bon ; par contre il me faut les trois derniers bulletins de salaire. Vous m'apportez tout ça d'ici demain soir si vous êtes partant pour le logement. Si ça marche, je vous passe en commission vendredi, et vous tiens au courant juste après. C'est la commission qui est souveraine, je ne peux rien vous dire de plus pour le moment». L'entretien a duré une dizaine de minutes. Madame R. rappellera quelques heures plus tard pour dire que « ça lui convient ». Le dossier de Monsieur et Madame R. sera donc présenté en commission ; en face, il n'y a que des refus. Autant dire que l'attribution du logement est jouée d'avance ».

## 3.2. Les processus locaux de l'attribution

La dimension comparative de la recherche permet d'identifier les règles pratiques définies localement par les acteurs de terrain. Nous en distinguons trois types[28] : (1) les attributions réalisées *sous contraintes,* quand le choix de l'attribution dépend d'un tiers (c'est le réservataire ou le partenaire politique qui choisit le(s) candidat(s) ; ce non-choix induit une absence de réflexion sur les finalités de l'attribution, en particulier sur la question du peuplement des résidences) ; cette situation s'observe surtout dans les zones attractives où le marché du logement est tendu. (2) Les attributions *libres* ensuite*,* lorsque seuls des critères supposés neutres et objectifs sont mobilisés (comme la commune, le type de logement souhaité du candidat, l'ancienneté de la demande, la composition familiale, les ressources du ménages) ; ils sont pensés comme des garants de la justice sociale dans le traitement des usagers. (3) Et enfin les attributions *stratégiques*.

Dans cet article, nous ne développerons que la troisième situation, qui consiste à placer le «bon» candidat» au « bon endroit » ; les agents parlent alors de « gestion fine » ou « au cas par cas ». L'objectif du bailleur d'avoir une maitrise du peuplement et de l'occupation de son parc repose sur des règles implicites, des « non-décisions » et des « normes inavouées » (Warin, 1993). Elles concernent exclusivement les résidences qui « vivent mal » ou qui sont considérées comme « fragiles » (forts taux d'impayés, troubles de voisinage, difficultés à la relocation).

Ces politiques d'attribution sont des modes de gestion territoriale du peuplement. Elles consistent en une répartition spatiale des populations à partir de leurs caractéristiques sociales[29]. Concrètement, certains groupes sont écartés du parc social, quand d'autres sont privilégiés (discriminations négative et positive). Ces règles tiennent dans des énoncés simples, dont voici quelques morceaux choisis (extraits d'une discussion avec *Isabelle, responsable de l'agence C*) :

*« Dans cette résidence, on a une concentration de personnes avec des troubles psychologiques importants. Les logements sont adaptés à ce type de public, c'est pour ça. Mais il faut désormais faire attention et arrêter de surcharger cette résidence» ;*

*« On a beaucoup de grands logements là, donc beaucoup de familles nombreuses avec de jeunes enfants, souvent d'origine étrangère. Victoire [chargée de gestion locative en charge du secteur] doit essayer de ne pas surcharger davantage la résidence en jeunes enfants. Ça veut dire que sur des T4, T5, elle peut mettre des couples avec deux enfants seulement ».*

[28] Le facteur environnemental est déterminant dans la construction de ces cas. Sur la question de la spatialisation, Pierre-Edouard Weill (2011) montre à propos des requérants Dalo, « les enjeux territoriaux du filtrage des « prioritaires ».

[29] Pierre-Edouard Weill (2011) tente d'objectiver les logiques de la répartition spatiale et sociale des bénéficiaires du Dalo, au moyen d'une analyse des correspondances multiples.

Pour justifier ces pratiques, les agents mobilisent deux registres discursifs distincts. Le premier s'appuie sur une volonté de mieux répondre aux besoins des ménages, de faire correspondre au mieux les profils socio-économiques avec les caractéristiques physiques du bien à louer. Le second renvoie à la répartition spatiale des populations selon le principe de mixité sociale. Les critères de distribution sont divers: ils peuvent relever de la composition familiale du demandeur (marié, célibataire ; famille nombreuses, famille monoparentale), de son âge, de ses origines ethniques, de sa situation professionnelle (travaille/ ne travaille pas ; ressources), etc. Ils correspondent à autant d'interprétations du principe de mixité. De façon générale, les acteurs défendent une conception *globale* dans laquelle l'ensemble de ces dimensions sont prises en compte. De cette acception découle une vision idéal-typique de « la résidence qui vit bien » ; la prédominance d'une catégorie de populations sur une autre créant un risque de « déséquilibre ». A titre d'exemple, l'immeuble habité par une majorité d'inactifs ou de chômeurs est décrit comme un lieu où tout le monde s'épie et où les troubles de voisinage sont plus fréquents. L'attribution à des ménages qui travaillent est au contraire supposée créer une nouvelle dynamique, avec l'introduction d'un profil « modèle ».

A Gerville, la mixité est plus directement définie à partir du critère des origines ethniques : faire de la mixité, c'est mettre des personnes d'origine européenne quand il y a une proportion jugée trop élevée de ménages d'origine étrangère ; c'est plus rarement attribuer à des personnes d'origine étrangère quand il y a déjà une majorité de personnes d'origine européenne. Derrière ces objectifs de peuplement, on trouve des notions de « seuils de tolérance » et de quotas. C'est par rapport à un référent implicite que se construit le contenu de la règle. Au-delà d'une certaine proportion d'immigrés, il y a l'idée que les dégradations, les heurts de cohabitation et les désordres sociaux seront plus nombreux (de Rudder, 1991). Cette croyance fait écho aux théories américaines du « point de bascule » (*tipping point*), seuil hypothétique à partir duquel la présence des minorités provoquerait également la fuite des membres du groupe majoritaire (Duncan, Duncan, 1955).

*« Nous c'est 50/50, il ne faut pas aller au-delà pour le bien être même des personnes étrangères. Nous on a eu des refus parce qu'il y avait trop de personnes étrangères. Au contraire, tout le monde peut vivre correctement si c'est tout mélangé. Mais basculé, moi je vous assure que je n'ai pas envie. C'est terrible» explique* Line, chargée de gestion locative au sein de l'agence D.

Ce qui signifie qu'au-delà du seuil de 50%, le bailleur refuse d'attribuer les logements aux candidats d'origine étrangère. Dans les immeubles où « il faut veiller à l'équilibre », la règle du un pour un s'applique : un étranger sort, un Français rentre. Les justifications de ces règles sont multiples et souvent mêlées : il s'agit autant de favoriser l'intégration des personnes étrangères que de préserver le bien-être des locataires en place (éviter les sentiments d'exclusion « des minorités », les phénomènes de regroupement dans les cages d'escalier, etc.) ; ou de conserver l'attractivité de la résidence pour faciliter la relocation des logements. De façon générale, la rhétorique du ghetto imprègne fortement les discours. Défini comme une concentration de populations homogènes (au niveau des origines ethniques spécifiquement) en un lieu, le ghetto a pour pendant négatif l'exclusion; il limite l'intégration des uns et empêche le bien-être des autres. Il participe enfin de la stigmatisation de la résidence. Pour le gestionnaire HLM, il s'agit également d'éviter les « ménages en difficulté ».

> « Moi je parle en terme de comment vit l'allée ; moi mon boulot vraiment c'est ça. La personne, qu'elle paie son loyer, qu'elle n'ait pas de troubles de voisinage, qu'elle n'ait pas de nuisances particulières, et voilà. Dans les allées qui vivent relativement bien, ce sont des allées mixtes, des allées mélangées (…) » *Leila, responsable d'antenne de la Passerelle, agence C*

Le développement des régulations locales et implicites n'est permis que par les flous des orientations, qui se révèlent parfois contradictoires, des producteurs de normes officielles. Il résulte aussi de l'autonomie laissée aux agences de proximité. Contrairement aux analyses qui montrent des décalages entre les objectifs et les applications concrètes (Pressman, Wildavsky, 1970), on observe plutôt un « déficit d'orientations » par le haut, malgré l'inflation législative qui caractérise le secteur du logement): les règles énoncent des objectifs qui ne sont pas réalisables ensembles – comme le droit au logement et la mixité sociale -, ou invitent à la réalisation d'objectifs implicites, comme la mixité ethnique dont se défendent les décideurs politiques. Face à ces incohérences, les responsables d'agence et les agents en charge de l'attribution des logements sociaux se trouvent en situation de prise de « décision » : « le personnel de « terrain » est placé dans la situation de devoir arbitrer les questions posées par les réformes sans qu'elles n'y apportent de réponses. Il s'agit de traiter « techniquement » ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de « fabriquer », mais sous forte contrainte, les politiques publiques » (Dubois, 1999).

# 4. Le travail concret des agents des HLM

La mise en évidence du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain conduit à déplacer la focale sur les pratiques quotidiennes pour voir comment ils se saisissent des dossiers de demande, les traitent et les sélectionnent. Dans la phase décisive de la pré-sélection des demandeurs, nous distinguerons deux étapes : la qualification des candidats et leur catégorisation. Il s'agira d'en étudier les logiques. Pour fixer les idées, nous précisons, dans une première partie, la position professionnelle des agents et les conditions d'exercice de leur rôle bureaucratique.

## 4.1. Un métier « flou » (Jeannot, 2005)

Situés à la base de la pyramide organisationnelle, les chargés de gestion locative sont au deuxième niveau d'une échelle qui en compte huit. Ils occupent donc un poste faiblement valorisé dont le peu de qualification exigé à l'entrée (formation, diplôme) et la très forte féminisation sont des indices[30]. Présentées seulement sur le mode du résultat, les missions de l'agent sont très faiblement normalisées. En théorie, l'agent doit proposer le logement (envoi des propositions), organiser les visites (avec la commerciale ou le

[30] Sur les huit chargés de gestion locative suivis, on compte sept femmes et un seul homme. A l'inverse, les hommes sont plus nombreux au poste de responsable de groupe immobilier, placé au-dessus dans la hiérarchie de l'entreprise.

gardien), constituer les dossiers de demande, les présenter en commission d'attribution, faire signer le bail et le règlement intérieur, et assurer leur suivi pendant tout le temps de la présence dans les lieux (régler les conflits de voisinage, intervenir en cas d'impayés de loyers). Aucun document ne précise si l'agent doit recevoir le candidat lors de la constitution du dossier, lui poser des questions spécifiques sur sa situation ; etc.

Contrairement aux situations de transmission de valeurs et de savoir-faire que l'on peut observer dans d'autres administrations[31] où se perpétue un véritable « ethos » administratif, les chargés de gestion locative connaissent un apprentissage très peu formalisé de leur rôle. La formation au poste est succincte et centrée sur la seule utilisation technique de l'outil informatique. Les documents de référence – avec le rappel des textes de loi -, et les procédures censées encadrer les pratiques leur sont également remis. Mais leur mobilisation quotidienne est quasiment inexistante. Seuls les agents les plus anciens s'y réfèrent de façon spontanée, comme une preuve de leur expérience et de leur compétence, et un signe de distinction vis-à-vis des jeunes recrues. « Les nouveaux » sont formés « sur le tas » par les plus expérimentés. Les attitudes des collègues les plus anciens sont ainsi observées puis reproduites. Il faut y voir la marque d'un certain déni de savoir-faire professionnel sur l'accueil et la prise en compte des publics, avec en creux, la reconnaissance de la nécessité de disposer de compétences polyvalentes et de capacités d'adaptation (dans la droite ligne de la doctrine du *New Public Management)*. Ponctuellement, des journées de formations sur des thèmes définis qui n'ont pas jamais été enseignés (comme les impayés ; les réponses aux appels téléphoniques ; etc.) sont organisées, mais elles sont indépendantes de l'arrivée de l'agent dans l'entreprise. Elles interviennent souvent après l'entrée en fonction, et ont donc un impact limité sur les trajectoires professionnelles.

Le flou du métier génère un flou du travail. Les méthodes observées sur le terrain sont en effet assez diverses. Si la base de travail est identique, car apprise au contact des collègues déjà en poste, elle diffère quand il s'agit de gagner en efficacité et de résister à la « pression du chiffre ». Le contexte territorial et le rythme de travail contribuent aussi à la définition des pratiques[32].

Lorsqu'il reçoit un avis de départ, le chargé de gestion locative peut être confronté à trois cas: soit le logement est réservé et il doit attendre que le réservataire lui désigne un candidat ; soit le logement n'est pas réservé (ou il a été remis à disposition par le réservataire) et l'agent décide de remplir un engagement de la société (désignation unique, accord collectif ou surréservation préfecture), ce qui nous ramène à la première situation ; soit enfin, le logement n'est pas réservé et l'agent recherche des demandeurs dans son stock. Cette situation implique un choix, et c'est à ce niveau que nous observons le plus de distorsions dans les pratiques individuelles.

---

[31] Voir les analyses d'Alexis Spire sur les services préfectoraux en charge du traitement des étrangers.

[32] Elles sont plus ou moins « bureaucratiques » selon les marges de manœuvre des agents. A Grande-ville, où les réservations du parc sont très fortes, les chargés de gestion locative ont essentiellement un rôle « d'instructeur » des dossiers ; le pouvoir discrétionnaire est plus important à Gerville.

Le critère de l'ancienneté par exemple, qui est apparu comme « allant de soi » à Grande-ville, n'est pas toujours respecté à Gerville. Paramétré dans le système informatique, il dicte l'ordre d'affichage des candidats sur l'écran d'ordinateur des chargés de gestion locative si bien que l'agent est conduit à l'appliquer sans y réfléchir. A Gerville toutefois, on suit une autre logique. Nora considère que l'ancienneté ne doit pas s'appliquer systématiquement mais au cas par cas, s'il n'y a pas de situations plus urgentes que la plus ancienne des demandes. Une personne sans logement qui fait une demande le 15 du mois peut ainsi être logée le 31 dans un logement dont les caractéristiques correspondraient aussi à des demandeurs qui ont fait un dépôt de dossier plusieurs mois voire années auparavant. Elle privilégie un traitement « à la carte » des demandes, au détriment de la « file d'attente ». Elle invoque un souci d'adaptabilité aux situations particulières, et se défend implicitement d'un principe d'équité.

C'est justement parce qu'ils sont suffisamment autonomes que les agents peuvent ainsi développer *in situ* leurs propres pratiques.

## 4.2. Le travail de qualification du client

S'il n'existe pas de méthodes clairement institutionnalisées pour attribuer un logement social, les agents se livrent habituellement à un double travail: le premier consiste à qualifier le dossier du demandeur (proche d'une activité de magistrature sociale (Astier, 2000)); le second à catégoriser le client en vue d'une sélection future pour une attribution. Les deux pratiques sont effectuées de manière quasi-simultanée, mais seront distinguées dans l'article dans un souci de clarté d'exposition.

Qualifier le candidat consiste à préciser le cas, afin de mobiliser la règle qui s'applique à lui ; il s'agit de déterminer les traits qui permettent de le « ranger » dans une catégorie.

Depuis la mise en place du formulaire unique de demande de logement social[33], le 1er octobre 2010, et la réduction du nombre de pièces obligatoires, cette étape est devenue résolument nécessaire pour les bailleurs. Car dans un souci de plus grande égalité des chances, ils ne sont plus autorisés qu'à demander quatre pièces justificatives: une photocopie de la carte nationale d'identité ou d'un titre de séjour si le candidat est étranger, une photocopie du livret de famille, les deux derniers avis d'imposition sur le revenu (ou de la non-imposition), le dernier décompte des prestations familiales versées par la caisse d'allocation familiale. Ils peuvent éventuellement solliciter le candidat pour des pièces attestant d'une expulsion, d'un arrêté de péril ou d'un arrêté d'insalubrité, d'un jugement de divorce, etc. Mais celui-ci n'est pas tenu de leur fournir. Ainsi, les chargés de gestion locative disent ne travailler que sur du « déclaratif », c'est-à-dire sur ce qu'accepte de lui dire le demandeur, en plus des informations contenues dans les papiers administratifs obligatoires. Ils n'ont aucune preuve de ce qui leur est confié. De leur point de vue, le

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

« déclaratif » est une source d'incertitude, et même de risque. Le risque peut être financier (impayés de loyer, dégradations du patrimoine), politique (conflit avec un élu) et sociologique (trouble de voisinage). Toutes leurs pratiques visent donc à le réduire au maximum. Comme le soulignent les travaux de psychologie sociale, « la catégorisation est une façon de faire face au manque d'informations » (Yzerbyt, Schadron, 1996) ; elle permet « de donner du sens à l'environnement et de le rendre plus prévisible » (Sala Pala, 2010).

Dans cette perspective, qualifier le candidat a essentiellement pour objectif de repérer les « individus à risques ». Pour l'agent chargé de la sélection et du suivi des locataires, il s'agit de se prémunir contre les difficultés de gestion à venir. Contrairement à d'autres organismes HLM qui morcellent les missions, l'ESH étudiée privilégie la prise en charge globale du client :

> *« On va de l'attribution, du demandeur jusqu'au départ du locataire, donc on suit leur vie et on suit leurs problèmes. Les gens nous parlent aussi bien de leurs difficultés familiales, financières, sociales, de santé, ça passe dans tous les domaines. L'attribution ce n'est qu'une partie de notre travail »* explique Josiane, chargée de gestion locative au sein de l'agence D.

e qui a pour effet de « responsabiliser » l'employé : le candidat sélectionné est potentiellement le même qui posera des problèmes d'impayés ou de mauvais comportements par la suite.

Aux trois piliers de la gestion locative « zéro impayé, zéro vacant, zéro trouble de voisinage » correspond une grille de lecture des dossiers centrée sur les ressources et le comportement. Ce sont les aspects sur lesquels l'accent est mis en commission d'attribution et qui vont être creusés par l'agent. En effet, le chargé de gestion locative regarde en priorité si le demandeur a les ressources suffisantes pour habiter le logement : il analyse le reste à vivre et le taux d'effort[34]. Le dossier est alors jugé « solide » ou « fragile ». Il est aussi confronté aux caractéristiques de peuplement de la résidence :

> *« Cette résidence est peut-être un peu fragile, ce n'est pas la peine de lui mettre encore un poids ».*
> Eve, chargée de gestion locative de l'agence B, rapportant des propos qu'elle a déjà entendus en commission.

Pour obtenir les informations qui l'intéresse sur le candidat (dettes, expulsions, troubles de voisinage, et peines d'emprisonnement), le chargé de gestion locative doit poser les « bonnes » questions et avoir « l'œil » pour détecter les informations « implicites ». Une réponse sans preuve est insuffisante ; chaque information doit être étayée par un document administratif. L'agent a recours à deux « méthodes

[34] Définitions et méthodes de calcul du taux d'effort et du reste à vivre :

$$\text{Taux d'Effort} = \frac{\text{Loyers + Charges - Aides}}{\text{Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement}}$$

Reste à vivre = Revenus mensuels nets de toutes les personnes occupant le logement – quittance résiduelle.

d'enquête » : l'appel téléphonique et la rencontre physique (rendez vous ou visite du logement). Les rendez-vous en agence ne sont pas systématiques. Mais lorsqu'ils ont lieu, ils permettent de vérifier le dossier de demande pour le passage en commission d'attribution et de le compléter si besoin. Au fil des questions, le chargé de gestion locative recueille des éléments biographiques et des indices lui permettant de reconstituer les trajectoires individuelles: comment arrive t-on dans un centre d'hébergement ? Pourquoi a-t-on contracté une dette aussi importante ? Qui a la charge des enfants ? Etc. Cette proximité de fait influe sur le processus de construction sociale de la figure du client. Dans certains cas, elle génère des doutes, le sentiment que « ça ne va pas aller, qu'il y a un truc qui cloche » ; ou au contraire, des « coups de cœur ».

A partir des rendez-vous, des entretiens et des visites, le chargé de gestion locative donne de l'épaisseur au dossier de demande qui devient plus qu'une identité de papier. L'enquête amorce ainsi une mise en récit à la base du processus de catégorisation du client.

### 4.3. Le travail de catégorisation du client

Les discours collectifs tenus sur les clients induisent une segmentation des publics qui, de façon schématique, donne à voir une différenciation entre les « bons » et les « mauvais » candidats. L'objet de cette partie est de faire apparaître les critères de référence utilisés pour « juger » les ménages en situation de demande.

Valérie Sala Pala (2005) note que ce qui distingue un « bon » candidat d'un « mauvais » candidat réside dans sa qualité de bon payeur[35], sa capacité à habiter le logement et à s'intégrer dans son environnement ; autrement à s'inscrire dans une certaine norme – norme familiale (couple marié avec un nombre moyen d'enfants), professionnelle (emploi, revenus réguliers), et dans la manière d'habiter. Le « bon » candidat est celui qui se comporte en « bon père de famille» et en « bon payeur discret »[36]; le « mauvais » candidat est au contraire l'individu « déviant » qui s'écarte des standards (Becker, 1963). Nous retrouvons ainsi une dichotomie entre « eux » et « nous » dans le discours des agents (Hoggart, 1970). Ce discours permet de mettre à distance des populations (pourtant proches socialement[37]) qu'ils jugent « inadaptées » ou « à risque ». La mise en récit des trajectoires est indissociable des représentations et des normes partagées collectivement. Pour y accéder, nous nous appuyons sur les entretiens réalisés.

[35] En effet, la ressource d'exploitation des organismes HLM est composée à 98% des loyers encaissés, et les subventions qu'ils touchent ne concernent que l'investissement. C'est dans ce contexte qu'ils font la chasse aux « mauvais payeurs ».
[36] On fait ici le même constat que Pascale Dietrich-Ragon (2009, p.11) à propos du relogement des familles devant faire face au saturnisme : « Les familles les plus « adaptées » socialement sont celles qui sont jugées les plus légitimes à recevoir des droits ».
[37] Les chargés de gestion locative sont peu ou pas diplômés ; résidents de longue date dans l'agglomération ; etc.

#### 4.3.1. L'attention portée à l'honnêteté et à la bonne volonté du candidat

Les chargés de gestion locative sont particulièrement sensibles aux démonstrations d'honnêteté et de sincérité des demandeurs. « Etre honnête » suscite de la compassion chez l'employé. Le fait de délivrer de façon spontanée des informations a priori gênantes – un surendettement, une peine d'emprisonnement – est perçu comme un gage de motivation et est valorisé par l'agent.

Line nous raconte ainsi comment la candidature de Monsieur H. a été retenue en dépit de son profil difficile et de son passé de détenu ; elle éprouve aujourd'hui une certaine fierté dans le fait de lui « avoir donné sa chance » :

> *« Pour donner un exemple, j'ai quand même logé il y a quelque temps Monsieur H. qui est parti parce qu'il a construit. Il est turc et il sortait de prison. On l'a logé. Mais il a été honnête, il m'a dit pourquoi il avait été en prison. Il a eu un F3, puis un F4 parce qu'il s'était marié, on n'a jamais eu un seul souci. Et maintenant, il construit sa maison. C'est vrai que nous on joue aussi sur l'honnêteté des gens, on aime bien que les gens soient honnêtes avec nous, et ce n'est pas parce qu'ils nous disent qu'ils sont en surendettement qu'ils ont fait ci ou ça qu'on ne les logera pas […] Le Monsieur qui sortait de prison et qui aujourd'hui construit, on se dit que c'est quand même grâce à nous, on lui a donné sa chance.»* Line, chargée de gestion locative au sein de l'agence D.

Un « bon » candidat doit également montrer à l'agent qu'il fait manifestement des efforts pour « s'en sortir » et qu'il n'est pas un « assisté ». Ce qui est vrai pour l'emploi ou l'obtention de prestations sociales[38] l'est aussi pour l'attribution d'un logement HLM. Le candidat a l'obligation de « se raconter pour justifier sa position de solliciteur » (Fassin, 2000). « C'est ainsi qu'est réactivée, dans la sollicitude sélective des agents, l'opposition classique entre « bons » et « mauvais pauvres », écrit Vincent Dubois à propos des guichetiers de la CAF. Comme preuves de l'effort du candidat, les agents vont retenir la rapidité avec laquelle il répond à la proposition de logement et ramène les documents administratifs nécessaires à l'instruction du dossier. Pour Flora, un « bon » candidat est d'abord une personne « motivée », qui remplit bien son dossier Cerfa et s'informe des démarches à suivre. Prendre soin de ses papiers est aussi une marque d'autonomie et de sérieux, trait de caractère des « bons payeurs » ; en effet, « les gens « carrés » font passer leurs loyers avant tout ». Le fait de relancer les employés peut également être valorisé par le gestionnaire.

#### 4.3.2. L'attention portée au comportement du candidat

La conduite est un indice de la bonne volonté sociale du candidat. Le bailleur y voit un signe de l'adéquation, ou au contraire de l'inadéquation future, du demandeur au logement. Plusieurs détails servent

[38] Concernant la délivrance du RMI, Robert Castel (1996, p.473) décrit une situation assez proche : « Le demandeur n'a rien à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de « construire un projet », de définir un « contrat d'insertion ». Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit ».

d'indicateurs: la politesse, la propreté ou la tenue des enfants (responsabilité parentale). Les chargés de gestion locative se montrent très attentifs dans leur présélection à la composition familiale, au nombre d'enfants, à leur sexe et à leur âge. Par exemple, les femmes seules avec adolescents (réputés turbulents) font figure de populations à grands risques.

Dans les immeubles où il y a déjà eu des difficultés, le gestionnaire évite de remettre le même profil de ménage jugé « perturbateur » afin de ne pas reconduire les problèmes ou d'« alourdir » la résidence. Tout se passe comme si le bailleur social appuyait ses attributions sur une règle du précédent.

Ces discours sur le client sont le vecteur d'amalgames, de raccourcis et de simplifications ; de stéréotypes construits au cours des interactions avec les clients et renforcés par l'habitude et les routines. Ils fonctionnent comme des généralisations de cas particuliers rencontrés sur le terrain. On y voit se dégager des profils de candidats « à risque » comme les familles nombreuses et monoparentales supposées mettre davantage le « bazar » dans les parties communes que les autres candidats ; les familles étiquetées comme « fauteuses de troubles » de père en fils[39] ; les « cas sociaux », les « familles Groseille » ou les « malades psys ». A l'inverse, les personnes âgées seraient des locataires calmes, faciles « à gérer » ; les salariés, des ménages solides sur le plan financier.

Parmi ces raccourcis, les stéréotypes ethniques occupent une place saillante. Les immigrés regroupent en effet plusieurs des traits caractéristiques des mauvais candidats : ils sont désignés comme inadaptés, fauteurs de troubles, cumulant les difficultés sociales et économiques. Selon Valérie Sala Pala, ces jugements reposent sur un double processus d'essentialisation de la différence – « ils occupent leur logement comme au bled » - et d'évaluation négative de cette différence – « ils vont pourrir le logement ». Ce glissement de la question des origines ethniques à celle de « l'inadaptation culturelle » à occuper le logement est assez présent (l'extrait d'entretien cité en exergue en donne une illustration). Des connivences importantes existent entre la catégorie des immigrés[40] qui « vivent comme au bled » (regroupements dans les parties communes, tapis sur les balcons, paraboles aux fenêtres, etc.) et celle des « fauteurs de troubles » qui dégradent le patrimoine. Les modes de vie des personnes d'origine européenne constitue au contraire une sorte de modèle implicite pour le bailleur.

> *« Si on a des asiatiques, on sait par exemple qu'ils vont avoir beaucoup recours à de la cuisine grasse, ça ne sent pas forcément bon… Les gens qui sont d'origine maghrébine, ils lavent à grande eau… Les noirs ont tendance à parler très fort, à vivre les fenêtres ouvertes… »* Léa, responsable HLM au sein de l'agence B

[39] A Gerville, il existe une « liste noire » des familles à ne pas loger. Le fait de porter un patronyme ou d'être originaire du village de MZK en Tunisie peut avoir pour conséquence d'être écarté des candidats potentiels : « Honnêtement pour les personnes de MZK non. Pas d'égalité de traitement pour eux. Ils sont vraiment mal vus. On en mettra mais difficilement. On y regardera à deux fois » explique Nora, chargée de gestion locative de l'agence C.

[40] Au sens de la figure sociale de l'immigré, qui inclut toutes les personnes d'origine étrangère, y compris celles qui sont de nationalité française. Les acteurs HLM parlent de « personnes d'origine étrangère » ou « d'immigrés » ; par opposition aux « personnes d'origine européenne » ou aux « français pure souche ».

Comment ces représentations se traduisent elles dans les pratiques d'attribution ? L'articulation des deux n'est a priori pas évidente car elle suppose de montrer l'existence d'une intentionnalité – d'une volonté d'écarter certain groupe jugé trop « risqué »[41]. Or les discriminations peuvent être des résultats non prévus et non désirés par les acteurs. Les intentions peuvent aussi être cachées. Toutefois, on remarquera que ces critères et catégories sont à la base de la hiérarchisation des demandeurs. Valérie Sala Pala va dans le même sens : selon elle, « les raccourcis mentaux sont construits dans la pratique et pour la pratique ; ce sont eux qui informent les traitements des dossiers. Il y a donc articulation entre les discriminations, la ségrégation et ces processus cognitifs » (2010).

On développe l'exemple du quartier de la Passerelle. Unique Zone Urbaine Sensible du patrimoine de Gerville, il fait actuellement l'objet d'un imposant projet de rénovation urbaine. Comme le montre les deux tableaux suivants, il se caractérise par une forte concentration de personnes de nationalités et d'origines étrangères (surtout maghrébine).

**Tableau 1 : Nationalités des signataires de baux**

| Regroupements de nationalité | % | Nombre |
|---|---|---|
| Autres | 0% | 1 |
| Autres Afrique | 0% | 2 |
| Autres Europe | 1% | 5 |
| Europe du Sud | 6% | 43 |
| Français | 51% | 360 |
| Maghreb | 35% | 246 |
| Non renseigné | 3% | 24 |
| Turquie | 3% | 21 |
| Total général | 100% | 702 |

*Autres Afrique = Afrique hors Maghreb*

*Autres Europe = Europe hors Europe du Sud (Espagne, Portugal, Italie) : notamment Europe de l'Est.*

*Autres = notamment Asie.*

Source :
Ce tableau résulte d'une exploitation du fichier d'occupation 2010 fournie par le bailleur social. Il renseigne les nationalités des signataires de baux sur le quartier de la Passerelle à Gerville. On note ainsi que près de la moitié des locataires ne sont pas de nationalité française (49%), avec parmi eux une forte représentation des personnes de nationalité maghrébine (algérienne, tunisienne, marocaine).

[41] Philippe Bataille(1997) souligne également que c'est à partir d'un raisonnement fondé sur la gestion des risques que sont pratiquées des discriminations ethniques au sein de l'entreprise.

**Tableau 2 : Origines ethniques des signataires de baux**

| Origines ethniques | % | Nombre |
|---|---|---|
| Afrique hors Maghreb | 0% | 1 |
| Arabe | 33% | 118 |
| Europe | 64% | 232 |
| Turquie | 3% | 9 |
| Total général | 100% | 360 |

Méthode : construction du « fichier ethnique »
Ce deuxième tableau est issu du « fichier ethnique » que nous avons construit à partir du fichier d'occupation 2010 du bailleur social. Il a été élaboré en fonction des origines « réelles ou supposées » des locataires et des candidats, dans les agences A et C (soit au total plus de 4000 noms de demandeurs recodés). Ce travail a été réalisé au cas par cas, à partir de nos intuitions personnelles et des catégories indigènes. Il n'a qu'une valeur indicative sur le peuplement du parc.

La structure de l'offre, marquée par l'empilement, dans certaines allées, de grands logements (T4, T5, T6) induit des concentrations de grands ménages. Or statistiquement, on montre un lien de corrélation positif entre les « immigrés » et les familles nombreuses.

Ces effets de concentration renforcent l'image de « ghetto » du quartier et pénalisent la relocation des appartements. Les attributions effectuées sur le quartier sont orientées pour limiter l'accès des immigrés aux logements du quartier. Isabelle, la responsable d'agence, dit être prête à assumer la vacance pour ne pas louer à des personnes d'origine étrangère et mener à bien sa « politique de rééquilibrage » ; elle refuse de faire du « remplissage » et de laisser son patrimoine « basculer ». Dans cette perspective, l'agent en charge de l'attribution sur le quartier fait reposer sa recherche de candidat sur l'examen des patronymes. Il dispose à cette fin d'un document présentant l'ensemble des familles par allée, par étage et par logement. Cet outil de gestion lui permet d'avoir une vision globale et immédiate de son patrimoine. A partir de cet « état des lieux » de l'immeuble – si l'allée est effectivement jugée « non mixte » - (c'est-à-dire s'il y a « plus de 50% de noms d'origine étrangère »), la responsable d'antenne ira chercher dans son stock de demandeurs uniquement des candidatures avec des noms d'origine européenne.

Chacune des catégories renvoie à la lecture particulière que fait le gestionnaire HLM de la réalité sociale ; elle fonde des pratiques dont on a vu qu'elles pouvaient être discriminatoires. Du côté des « bons » candidats : les personnes âgées, les salariés, et plus généralement, les personnes d'origine

européenne supposées plus « adaptées » à vivre dans le logement. Du côté des « mauvais » candidats : les étudiants, les chômeurs, les ménages endettés, les personnes d'origine étrangère qui sont de possibles sources de dégradations et de troubles pour la résidence. Non sans un certain paradoxe, on notera que les « mauvais » candidats du point de vue de l'ESH correspondent à ceux considérés comme « prioritaires » du point de vue du législateur. Cette répartition s'effectue, selon nous, suivant deux axes principaux: l'évaluation des ressources du candidat et sa capacité à payer son loyer ; l'anticipation du comportement futur du candidat[42].

Dans cette typologie, on peut opérer une distinction entre les catégories formelles ou administratives (actifs, chômeurs, bénéficiaires des prestations sociales, personnes âgées, étudiants, etc.) et les catégories informelles de gestion (personnes d'origine étrangère, personne d'origine européenne). Si les catégories informelles fondent toutes des règles implicites (créés pour la gestion, par la gestion), les catégories formelles peuvent aussi donner lieu à des consignes locales dont les effets sont discriminants pour le groupe concerné (par exemple, les étudiants, les personnes âgées, les chômeurs, etc.). Elles peuvent dont se recouper.

Comme ces catégories ne se situent pas toutes au même « niveau » de définition – certaines en englobent d'autres (une famille d'origine étrangère peut en effet être également une famille monoparentale) – nous avons choisi d'élaborer une représentation spatiale pour que toutes puissent être mentionnées. Il est certain que ce schéma n'a pas de valeur scientifique, mais il présente l'intérêt de donner une vision synoptique des mécanismes cognitifs qui se jouent dans l'attribution des HLM. La polarisation du schéma témoigne qu'il s'agit d'une représentation extrêmement simplifiée de la réalité sociale ; elle est aussi le reflet des discours dichotomiques recueillis auprès des agents.

[42] La référence au comportement sera ici prise dans une acception large afin de tenir compte des dimensions environnementales (telle que la bonne ou mauvaise intégration des ménages, la question de l'image, etc.).

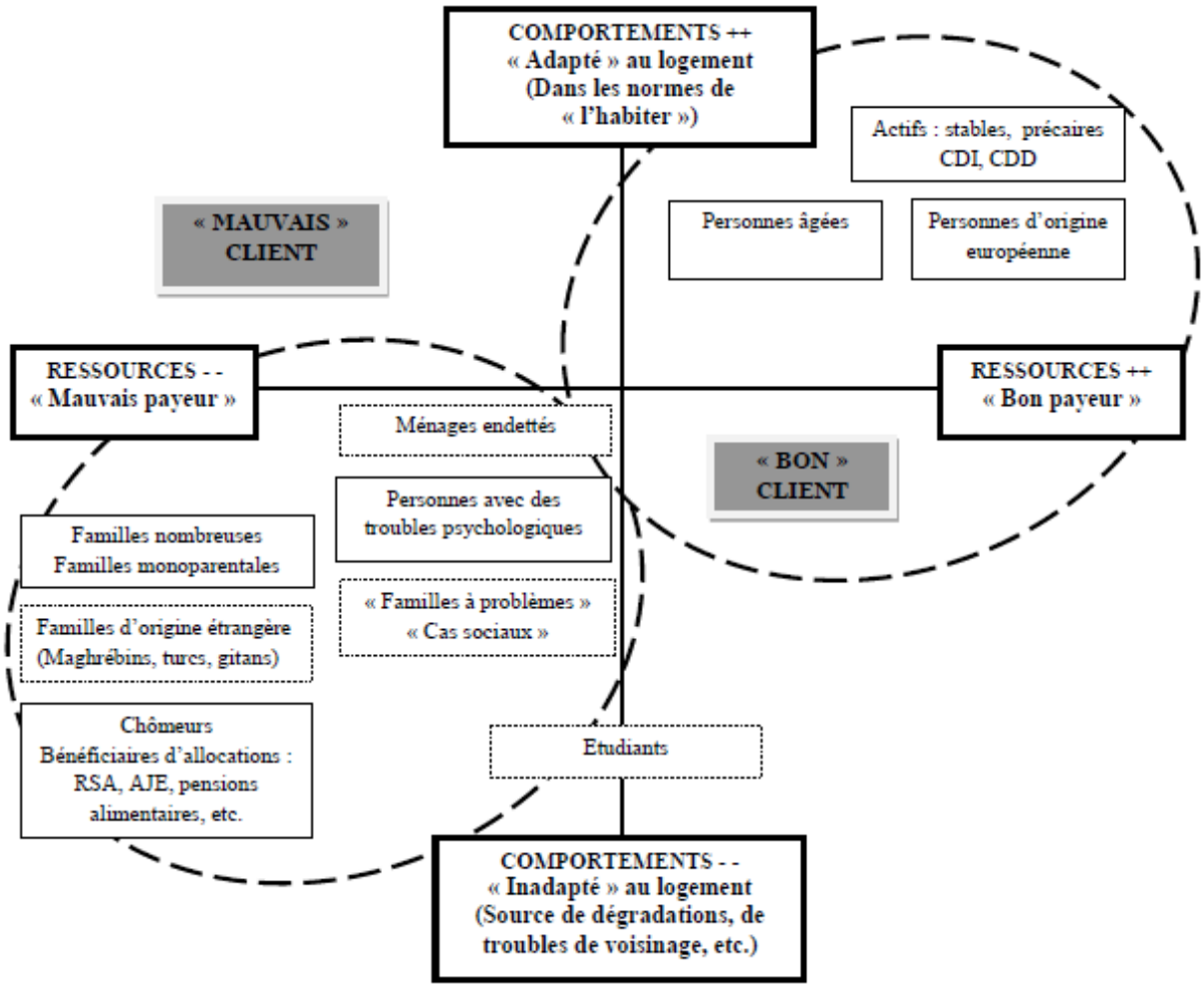


**Figure 2 – La catégorisation des demandeurs de logements par les agents en charge de l'attribution**

## 5. Conclusion

Décortiquer l'organisation d'un bailleur HLM et démonter les processus d'attribution des logements sociaux permettent d'exposer la chaîne concrète et observée des attributions de logements sociaux (figure3).

Par rapport au « schéma théorique », trois cas de figure sont distingués: (1) quand le logement est réservé et que le candidat est désigné par un tiers ; (2) quand le logement réservé mais remis à disposition du bailleur par le réservataire; (3) quand le logement n'est pas réservé. Chacune de ces configurations induit un mode de gestion particulier de la demande ; elles-mêmes sont liées à un contexte territorial singulier.

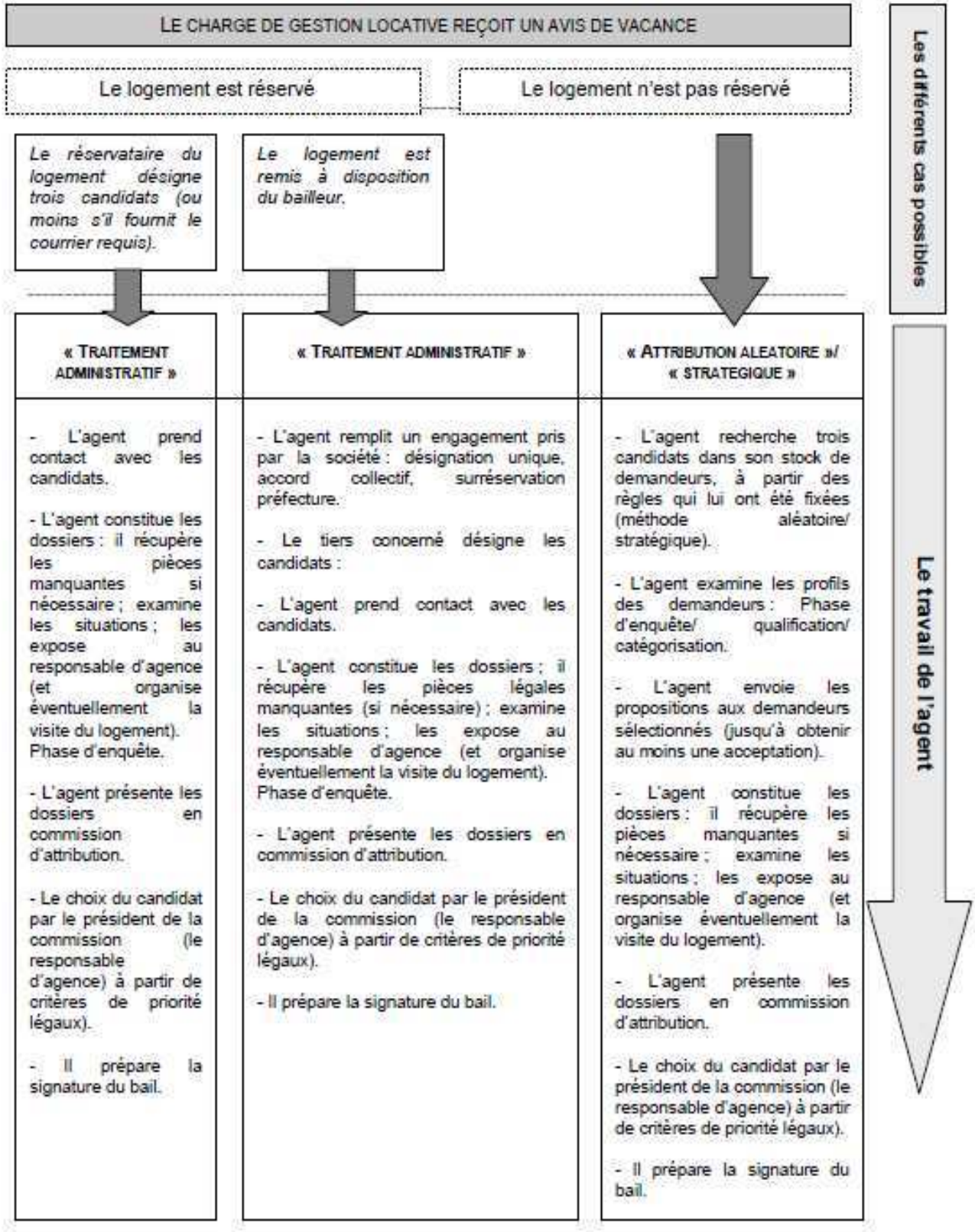


**Figure 3 – La chaîne « observée » de l'attribution des logements sociaux**

Partant des flous, des ambigüités et même des contradictions des deux principes juridiques encadrant l'attribution des HLM (mixité sociale et droit au logement), nous avons montré que le bailleur était relativement autonome dans la conduite de son activité. Et c'est au niveau du travail quotidien des employés que l'on a finalement le mieux identifié les logiques de l'action publique.

Correspondant à la mise en relation d'une offre et d'une demande, l'attribution des HLM s'effectue à partir d'une double réflexion sur les caractéristiques individuelles des demandeurs et sur les spécificités des résidences. Notre travail montre que si la sélection des candidats est une mission faiblement codifiée qui fait intervenir des individus avec leurs dispositions personnelles (socialisations, trajectoires sociales, préjugés et stéréotypes), elle est aussi largement déterminée par le facteur institutionnel. On le voit très bien dans la définition de la frontière entre le « bon » et le « mauvais » candidat. En effet, la catégorisation d'un ménage en « mauvais candidat »[43] repose largement sur des considérations de gestion. Du mot d'ordre gestionnaire « zéro impayé, zéro vacant, zéro trouble de voisinage » découlent des discours de classification des publics des HLM[44]: les étudiants réputés bruyants, les familles nombreuses ou monoparentales jugées « fauteuses de troubles », les chômeurs ou les immigrés « inadaptés culturellement » sont du côté des mauvais candidats ; les personnes âgées et les salariés font au contraire figure de bons candidats. Les premiers représentent aux yeux du bailleur un plus grand risque que les seconds, que ce soit sur le plan économique, politique ou sociologique. On peut penser sans trop de difficultés que la première catégorie aura moins de chance que la seconde de se voir attribuer un logement[45]. Construites à partir de cas individuels généralisés en fonction d'hypothèses probabilistes, ces catégories peuvent aussi se combiner entre-elles. En particulier, les personnes d'origine étrangère ont davantage de chance de regrouper plusieurs traits des « mauvais » candidats : par exemple, on montre une surreprésentation des ménages d'origine étrangère parmi les familles nombreuses. Ce qui peut justifier la saillance des frontières ethniques dans l'attribution des HLM.

Valérie Sala Pala mobilise le concept de « racisme institutionnel »[46] pour rendre compte à la fois de cette saillance et de la contribution des institutions à la reproduction des inégalités ethniques. Or comme les inégalités de traitement observées ne semblent pas conduites sur la seule base de l'ethnicité – entrent en

[43] Selon certains chargés de gestion locative : « du fait de leurs caractéristiques sociales, ces ménages risquent de déséquilibrer la résidence en modifiant son peuplement. Parce qu'il faut préserver la mixité sociale, on évite de leur attribuer un logement ».

[44] Ce résultat issu de l'observation sera confronté ultérieurement à une analyse quantitative des fichiers de demande et d'attribution récupérés auprès du bailleur étudié ; on tâchera de mesurer le poids de ces « représentations » sur l'issue des processus d'attribution.

[45] Ce qui reste à vérifier. Pour ce faire, un traitement statistique des données de l'organisme HLM pourra être utile.

[46] Le texte fondateur du concept est le livre de Stokely CARMICHAEL et Charles V. HAMILTON, des militants du Black Power, *Black power : the politics of liberation in America,* New York, 1967. Ils distinguent le racisme manifeste (*overt*) et le racisme caché (*covert*). Valérie Sala Pala donne une définition plus restrictive du concept : Dans un article de 2010, elle en discute la portée et le redéfinit de façon plus restrictive : « on doit alors mobiliser le concept de racisme institutionnel pour désigner (et seulement pour désigner) les représentations répondant à ces deux caractéristiques (essentialisation de la différence et évaluation négative) *et* caractérisées par un certain degré d'institutionnalisation » (2010, p.22).

considération d'autres indicateurs comme les caractéristiques économiques et sociales des ménages - la référence au racisme ne nous parait pas satisfaisante. Tant que la supériorité de la variable ethnique sur la variable de pauvreté (familles monoparentales, familles nombreuses, bas revenus) dans l'explication de l'issue de l'attribution n'aura pas été statistiquement démontrée, il parait difficile de conserver ce terme ; on lui préfèrera celui de discriminations systémiques, plus neutre.

Enfin, la préférence du bailleur pour les ménages salariés d'origine européenne ne peut être comprise qu'à partir de la prise en compte des caractéristiques propres de l'entreprise et de son environnement (l'intégration dans un système partenarial). On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que les préoccupations électorales des offices publiques et leur moindre soumission aux contraintes de performance économique débouchent sur une catégorisation différente des publics des HLM (dans un cadre juridique pourtant identique).

## BIBLIOGRAPHIE

Astier, Isabelle. 2000. « Les magistratures sociales *». Droit et société*, n°45, p.233-242.

Bataille, Philippe. 1997. *Le racisme au travail.* Paris, La Découverte.

Beaud, Stéphane. Weber, Florence. 1997. *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris : La Découverte, « Guides Repères ».

Becker, Howard S. 1963. *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

Bonnet, François. 2006. *La production de l'ordre organisé : contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, Thèse de Doctorat, sous la direction de De Leonardis Ota et Le Galès Patrick.

Borraz, Olivier. Guiraudon, Virginie (dir.). 2010. *Politiques publiques 2, Changer la société.* Paris : Presses de Sciences Po.

Bourdieu, Pierre. 1990. « Droit et passé droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-82.

Bourdieu, Pierre. 1986. « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64.

Bourgeois, Catherine. 1996. *L'attribution des logements sociaux: politiques publiques et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan.

Boussaguet, Laurie. Jacquot Sophie. Ravinet, Pauline (dir.). 2006. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2ème édition corrigée.

Chamboredon, Jean-Claude. Lemaire, Madeleine. 1970. « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement *». Revue Française de sociologie*, 21, p.3-33.

Choquet L.-H., Sayn I. 2000. « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille ». *Droit et société*, n° 44-45.

Dietrich-Ragon, Pascale. 2009. « Le paradoxe du plomb. Tensions autour du saturnisme *». Sociétés contemporaine*s, n°75, p.131-153.

Driant, Jean-Claude. 2009. *Les politiques du logement en France.* Paris, La Documentation Française.

Dubois, Vincent. 1999. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica.

Duncan, O. D. Duncan, B. 1957. *The Negro population of Chicago: a Study of Residential Succession*. Chicago, University of Chicago Press.

Epstein, Renaud. Kirszbaum, Thomas. 2003. *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines*. La Documentation Française.

Favre, Pierre. 2009. « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? ». *Revue Française de Science Politique*, vol.59: n°6.

Fassin, Didier. 2000. « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 55e année, N. 5, pp. 955-981.

Friedberg, Erhardt. 1993. *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée.* Editions du seuil.

Houard, Noémie. 2008. *Logement social, droit au logement, et mixité*, Thèse de doctorat IEP de Paris.

Houard, Noémie. 2011. « Droit au logement versus mixité ? *» Urbanisme,* 57, n°380.

Jeannot, Gilles. 2005. *Les métiers flous. Travail et action publique,* Octarès Editions, Toulouse.

Kirszbaum, Thomas. 2008. *Mixité sociale dans l'habitat : revue de littérature dans une perspective comparative,* Paris, HALDE, Etudes et recherches, La Documentation française.

Kirszbaum, Thomas. 2009. « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat. Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux Etats-Unis et en France », *Raisons politiques,* n°35, p. 49-66.

Kirszbaum, Thomas. « Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique » dans Houard, Noémie (dir.). 2011. *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses états.*

Lascoumes, Pierre. Le Bourhis, Jean-Pierre. 1996. « Des « passes droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio juridique de l'action publique », *Droit et société*, n° 32, p. 51-73.

Lascoumes, Pierre. Le Galès, Patrick. 2009. *Sociologie de l'action publique,* Armand colin.

Laurens, Sylvain. 2008/3. « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir, Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles ». *Genèses.* N°72, p. 26-41.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* New York, Russel Sage Foundation.

Muller, Pierre. Surel, Yves. 1998. *L'analyse des politiques publiques,* Paris, Montchrestien.

Pressman, Jeffrey L. Wildavsky, Aaron. 1984. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's Amazing that Federal Programs work at all. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope.*

Préteceille, Edmond. 2003. "Is Social Housing contributing to an increase of segregation? Recent trends in the Paris metropolis". Cahier N°3 du pôle Villes, Sciences Po.

Préteceille, Edmond. 2006/2. *La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité*. Sociétés contemporaines, no 62, p. 69-93.

Reynaud, Jean-Daniel. 1997. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.* Paris, Armand Colin.

Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence,* Paris, Seuil.

Rudder (de), Véronique, « Seuil de tolérance et cohabitation pluriethnique ». Taguieff, Pierre-André (dir.). 1991. *Face au racisme*, La Découverte, Paris, p. 154-166.

Sala Pala, Valérie. 2005. « Le racisme institutionnel dans le logement social ». *Sciences de la société*, n°65.

Sala Pala, Valérie. 2006. « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne »*. Politiques et management public*, Vol. 24.

Sala Pala, Valérie, 2010. « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? ». *Regards sociologiques.* n°39.

Siblot, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidiens. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

Simon, Patrick, *Le logement social en France et la gestion des « populations à risque », Hommes et migrations,* 1246, novembre-décembre 2003, p. 76-91.

Simon, Patrick. Kirszbaum, Thomas, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social,* Notes du GELD, n°3, 2001.

Spire, Alexis. 2005. « *L'application du droit des étrangers en préfecture ». Politix*, Volume 24, n°69/2004, p.11-37.

Spire, Alexis. 2007. « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique »*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, numéro 169, p.4-21.

Tanter, Annick. Toubon, Jean-Claude. 1999. « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'Ethnicisation des opérations de réhabilitation *». Sociétés contemporaines*, 33-34, 1999, p. 59-86.

Tissot, Sylvie. 2005/4. « Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM *». Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, p. 54-69.

Warin, Philippe. 1993. « Les relations de service comme régulations ». *Revue française de sociologie*, p.69-95.

Warin, Philippe (dir.). 1997. *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris.

Weber, Max. 1995. *Economie et société,* Paris, Pocket.

Weill, Pierre-Edouard. 2011. *Répartition spatiale et appropriation de l'offre des bénéficiaires du Dalo,* Communication pour le colloque « Le peuplement, catégorie de l'action publique ? », CERAPS/ TRIANGLE.

Weller, Jean-Marc. 1998. « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) ». *Sociologie du travail*.

Weller, Jean-Marc. 1999. *L'État au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

Weller, Jean-Marc. 2004. « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations ». Dreyfus, F., Eymeri, J-M. (dir.), *L'administration en action.* Paris, Economica.

Wertenschlag, Bruno. 1997. *La location HLM,* Paris, Dalloz.

Yzerbyt, V., Schadron, G. 1996. *Connaître et juger autrui : une introduction à la cognition sociale.*