

III

Attribuer les droits

BOURGEOIS Marine, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales » in Baudot Pierre-Yves et Revillard Anne (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, mai 2015.

Catégorisations et discriminations au guichet du logement social

Une comparaison de deux configurations territoriales

Marine Bourgeois

Prenant appui sur une enquête ethnographique comparative, ce chapitre propose une analyse localisée de la production des droits pour éclairer la manière dont se construisent les discriminations dans l'accès au logement social. L'étude des marges de manœuvre des différents acteurs permet d'identifier, à un premier niveau, les situations qui font émerger des règles du jeu contraires au droit. Les typifications collectives et les routines bureaucratiques assurent, à un second niveau, la production des discriminations. L'analyse des pratiques professionnelles, replacées dans leur contexte, révèle ainsi des modes de régulation qui contribuent à fragiliser la concrétisation du droit au logement. En reconnaissant aux acteurs locaux le pouvoir de sélectionner les usagers, l'État autorise l'émergence de critères informels, parfois illégaux.

Mots-clés : action publique - production des droits – attribution des logements sociaux - discrimination – catégorisation – ethnographie – comparaison

En février 2009, l'office public HLM de Saint-Étienne¹ est reconnu coupable d'avoir établi une grille de peuplement de ses immeubles sur la base de l'origine ethnique² des demandeurs. Cette grille contenait des préconisations de peuplement visant à limiter l'accès de familles étrangères à certains immeubles du parc social. Ces méthodes, révélées en 2005 dans un rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social³, ont conduit à la première condamnation, en France, d'un organisme HLM pour « fichage ethnique et discrimination⁴ ». Depuis, d'autres bailleurs ont été mis à l'index pour des faits similaires⁵. Ces exemples illustrent la manière dont le droit peut être contourné, voire transgressé, par les acteurs en charge de sa mise en

¹ Les organismes d'habitations à loyer sont principalement de deux types : public (offices publics de l'habitat) ou privé (entreprises sociales pour l'habitat).

² Par convention, l'ethnicité désigne « l'origine » perçue d'un individu ou d'un groupe d'individus ; la « race » renvoie à la perception de différences phénotypiques (couleur de peau, etc.). Néanmoins, dans la réalité sociale, ces différentes catégories sont difficilement dissociables (Sala Pala, 2013, p. 46). C'est pourquoi nous utiliserons indifféremment les adjectifs « ethnique » et « ethno-racial » dans ce chapitre, en gardant à l'esprit que les identités ethniques et raciales sont avant tout des constructions sociales et subjectives.

³ La mission interministérielle d'inspection du logement social est l'instance de contrôle et d'évaluation des activités des organismes HLM (publics et privés). Elle a été remplacée le 1^{er} janvier 2015 par un nouvel établissement public administratif dénommé « Agence nationale de contrôle du logement social » (ANCOLS).

⁴ La discrimination renvoie au traitement différentiel d'individus ou de groupes d'individus sur la base de critères illégaux. Elle peut être directe ou indirecte quand elle résulte de décisions qui ne cherchent pas explicitement à défavoriser un groupe par rapport à un autre. La liste des dix-neuf critères prohibés par le code pénal est la suivante : l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, à une nation, à une race, à une religion déterminée.

⁵ Le procès de la société Logirep s'est ouvert au tribunal correctionnel de Nanterre le 7 mars 2014 pour « fichage ethnique et discrimination ». Il a donné lieu à une condamnation de l'organisme pour « fichage ethnique ».

œuvre. Au-delà de l'étonnement qu'elles suscitent, ces « affaires » de discrimination font apparaître un paradoxe : comment des individus ou des organisations, dont la mission est de garantir l'effectivité du droit au logement, construisent-ils et mobilisent-ils des critères contraires au droit ?

Une abondante littérature en sociologie urbaine analyse les politiques du logement social du point de vue de leurs effets, en termes de discrimination et de ségrégation. Ces travaux montrent comment le recours au principe de mixité sociale sert localement la construction de normes implicites d'écrémage conduisant à écarter certaines populations du parc HLM ou à les concentrer dans les segments les moins attractifs (Tanter et Toubon, 1999 ; Geld, 2001 ; Tissot, 2005 ; Kirszbaum, 2009, 2013). Si ces recherches établissent une relation claire entre mixité et discrimination, elles ne permettent pas de comprendre les mécanismes et les comportements qui les produisent. Les recherches de Valérie Sala Pala éclairent plus précisément cette question. Partant d'une enquête par entretiens menée au début des années 2000 à Marseille et à Birmingham, elles montrent comment l'action publique contribue à la construction de frontières ethniques. Afin de placer le « bon candidat » au « bon endroit », les acteurs institutionnels se livrent à un travail d'évaluation des situations consistant à formuler, à partir d'« indices perceptifs » (patronyme, couleur de peau, tenue vestimentaire, comportement), des raccourcis cognitifs et des stéréotypes destinés à qualifier et à catégoriser les dossiers pour distinguer ceux qui sont « dignes » d'être logés de ceux qui ne le sont pas. Selon cette auteure, « à rebours du mythe républicain de l'indifférenciation ethnique, le critère de "l'origine" est saillant dans les représentations qui orientent les perceptions et les pratiques des acteurs » (2013, p. 139). La croyance en une « inadaptation culturelle » des personnes d'origine étrangère donne lieu à des simplifications et à des routines qui associent appartenance ethnico-raciale, modes de vie et façons d'habiter. Pour le gestionnaire, les minorités constituent des « catégories à risque » dont il convient de limiter la présence dans certains immeubles⁶ (Simon, 2003). Valérie Sala Pala pose plus largement la question des responsabilités institutionnelles dans la production de ces discriminations. À partir d'une discussion autour du concept anglo-saxon de « racisme institutionnel » (Sala Pala, 2010), elle construit un cadre d'analyse distinguant les processus de racialisation, de stéréotypification, de catégorisation et de schématisation, non réductibles au racisme et au racisme institutionnel, définis de manière restrictive comme « des représentations sociales qui essentialisent des traits (biologiques ou culturels) et qui évaluent négativement des caractéristiques de ce groupe » (Sala Pala, 2013, p. 76). Si des marques de racialisation et de racisme sont identifiées dans les discours des agents HLM, elles ne sont pas généralisées ; elles « circulent » moins que les stéréotypes ethniques⁷. Pour V. Sala Pala, il y a une déconnexion entre le racisme et la discrimination : « les acteurs sociaux n'ont pas besoin d'être racistes pour discriminer » (p. 180).

Si ces travaux éclairent les processus de catégorisation au guichet et leur contribution à la production d'un ordre social ethnicisé, ils interrogent peu l'imbrication des modes de classification et de hiérarchisation des individus. L'entrée par les discriminations ethniques évacue largement la dimension socio-économique de l'attribution

⁶ Ce processus correspond à des formes de discrimination statistique, qui doivent être distinguées de la discrimination pure (Bonnet, 2013). Associée à un « gout » irrationnel pour la discrimination, cette-dernière consisterait, par exemple, à refuser un candidat d'origine étrangère par hostilité envers la minorité, quelles que soient ses caractéristiques par ailleurs. La discrimination statistique s'appuie au contraire sur un raisonnement probabiliste : dans ce cas, les agents discriminent en utilisant l'appartenance au groupe comme un proxy de comportements perçus négativement.

⁷ Contrairement à la racialisation et au racisme, le stéréotype ethnique ne repose pas sur une essentialisation des traits culturels et biologiques. Il s'agit de « structures cognitives ordinaires contenant des connaissances, croyances, attentes relatives à un groupe social » (p. 76).

quand les recherches sur l'accès au logement des personnes défavorisées laissent dans l'ombre la question minoritaire (Ballain et Benguigui, 1995). Dans leurs travaux sur le marché du travail américain, Joleen Kirschenman et Kathryn Neckerman ont pourtant pointé des interactions fortes entre les critères de race, de classe et de résidence. L'ambition de cette contribution est de saisir les critères de sélection dans leur « parcours institutionnel », de la construction aux usages, afin d'appréhender l'ensemble des mécanismes expliquant les discriminations. Il s'agit de considérer des configurations d'acteurs élargies, intégrant tant les salariés du logement social que les réseaux d'acteurs locaux (élus et bailleurs sociaux). Sur le plan méthodologique, les recherches existantes s'appuient essentiellement sur des enquêtes par entretiens, pourtant moins efficaces que l'observation pour saisir les pratiques professionnelles (risques de non-dits, de dissimulation, difficultés à verbaliser les pratiques), et plus délicates pour recueillir la parole des enquêtés sur des sujets sensibles comme l'ethnicité, la discrimination ou le racisme (Bongrand et Laborier, 2005). Sans remettre en cause la pertinence de l'entretien semi-directif pour l'analyse des politiques publiques (Pinson et Sala Pala, 2007), le choix a été fait, ici, d'étudier les processus d'attribution de logements sociaux à partir d'une enquête de terrain approfondie, combinant entretiens et observations directes.

Il s'agit donc de réinvestir la question des catégorisations et des discriminations dans une perspective théorique et méthodologique renouvelée, insistant sur la construction des règles et les pratiques concrètes des acteurs. Situé au croisement de la sociologie de l'action publique et de la *street-level bureaucracy* (ou *street-level organization*⁸), ce chapitre part de l'idée que « la réalité sociale d'une action publique se situe pour l'essentiel dans sa mise en œuvre (et les conséquences de celle-ci), [...] en-deçà on ne saisit au mieux que des annonces politiques plus ou moins volontaristes dont les effets peuvent n'être que symboliques » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p. 26). La littérature nous convainc que les agents de base disposent toujours de marges de manœuvre dans la fabrique de l'action publique. Plus ou moins importante selon les activités, l'autonomie des *street-level bureaucrats* varie selon plusieurs facteurs (Rice, 2013, p. 1039) : le fonctionnement organisationnel d'une part – les procédures, les règles, les budgets et les conditions de travail (Lipsky, 2010) ; les jugements des agents sur les clients⁹ d'autre part, qui dépendent eux-mêmes des dispositions sociales des individus, des trajectoires professionnelles (Spire, 2007, 2005 ; Siblot, 2006), des positions institutionnelles (François, 2014) ou de l'appartenance générationnelle (Cartier, 2003). La combinaison de ces éléments éclaire la définition des comportements des agents. S'y cantonner fait cependant courir le risque d'une analyse statique qui s'épuise dans la description du quotidien et des routines bureaucratiques en les autonomisant des rapports sociaux dans lesquels ils s'inscrivent. Pour éviter ce biais, nous appréhendons le concept de discrétionnarité de façon dynamique, comme un enjeu qui cristallise les conflits et sur lequel portent les réformes. Les évolutions de l'action publique contemporaine, dans son organisation (décentralisation, territorialisation et redistribution des compétences) comme dans ses contenus (multiplication des textes juridiques et réglementaires, opacité des orientations officielles), complexifient le paysage administratif et transforment en profondeur les rapports de pouvoir entre les acteurs, décideurs et exécutants. Notant un net renforcement du pouvoir discrétionnaire des agents dans la conduite des politiques publiques, Vincent Dubois propose, par exemple, une hypothèse de « ruse

⁸ Certains auteurs préfèrent la notion de *street-level organization* à celle de *street-level bureaucracy* pour rendre compte des transformations des politiques publiques : « Aujourd'hui, la mise en œuvre des politiques s'effectue à travers une variété de formes d'organisation, non seulement des administrations publiques, mais aussi les ONG, les associations, les entreprises à but lucratif et des arrangements mixtes public-privé. En outre, la gestion et la gouvernance de la mise en œuvre des politiques publiques ont changé » (Brodtkin, 2012, p. 12).

⁹ Le terme « client » est utilisé par l'ensemble des acteurs HLM rencontrés.

de la mise en œuvre » : le fait de ne pas trancher politiquement une question, de laisser des « passes » au droit¹⁰, d'émettre des objectifs impossibles à atteindre ou contradictoires entre eux permet de reporter la responsabilité d'un programme public sur des techniciens ou d'empêcher son application concrète (2010b, p. 277). Afin de saisir les contours de la discrétion et ses effets en termes d'action publique, l'analyse de la production des droits au guichet devra donc être replacée dans son contexte organisationnel et territorial.

Depuis le début des années 1990, cette perspective s'est fortement développée en sociologie et en science politique pour rendre compte des transformations des services publics et de l'État social¹¹. Néanmoins, les études sur le logement social restent ancrées dans une sociologie des organisations qui étudie des configurations d'acteurs sans descendre au niveau du guichet (Houard, 2009 ; Bourgeois, 1996). Quelques travaux font exception. Un rapport de François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, publié pour le Centre d'étude de l'emploi en 1993, analyse par exemple les effets de l'introduction de mesures de « modernisation » empruntées au secteur privé dans des offices publics HLM. Un article de Philippe Warin, paru la même année, étudie la façon dont les relations de service participent à la régulation des politiques publiques. Partageant des approches microsociologiques d'inspiration interactionniste et ethno-méthodologique, ces trois auteurs négligent toutefois les dimensions institutionnelle et politique de l'attribution. De façon un peu différente, la recherche doctorale de Pierre-Édouard Weill sur la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) montre que « l'application du DALO tend à exclure les plus éloignés des institutions et les moins conformes aux attentes des acteurs du logement » (2013, p. 281). Il interroge ainsi la capacité des demandeurs à « faire valoir leur droit au quotidien¹² ». En analysant le DALO, P.-E. Weill se focalise sur une filière très spécifique de l'accès au logement, prenant la forme d'un recours juridique. Il étudie par conséquent des acteurs relativement inédits de la chaîne du logement (comme les tribunaux administratifs) et aborde peu le travail de sélection des candidats en amont et en aval des commissions de médiation.

En décalant le regard habituellement porté sur les politiques du logement social, l'articulation entre les règles du jeu nationales et locales, les stratégies des organisations, les pratiques professionnelles et les représentations des agents dans la construction et la mobilisation des critères d'attribution apparaîtra plus clairement. Prenant appui sur une enquête menée dans deux entreprises sociales pour l'habitat, nous analyserons en particulier l'influence des configurations locales sur la définition des règles d'encadrement et des pratiques. La première partie de cette étude restitue les rapports de pouvoir qui se nouent autour des attributions de logement, à un niveau mésociologique. Attentive aux contextes sociaux et urbains ainsi qu'au tracé des capacités d'action des acteurs, elle identifie les situations qui font émerger des règles contraires au droit. Partant d'observations microsociologiques, la seconde partie questionne les liens entre ces consignes et les pratiques de sélection des acteurs institutionnels.

¹⁰ Les « passes du droit » sont des « règles qui organisent la mise à l'écart d'autres règles » en utilisant « pleinement les ressources offertes par le droit [...] La règle n'est pas ici contournée, elle est écartée par le déplacement vers un autre ensemble de règles » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p. 65).

¹¹ Comme le souligne Alexis Spire (2012, p. 169), ces travaux ont toutefois pris des directions théoriques assez différentes : la première, d'inspiration critique, se focalise sur les classifications des publics et la production des inégalités dans l'accès aux dispositifs de politiques publiques (Dubois, 2010 ; Spire, 2007, 2005 ; Siblot, 2006) ; la seconde, d'inspiration interactionniste et ethno-méthodologique, rend compte du travail bureaucratique et de ses régulations à partir des éléments constitutifs de la relation de service – les dossiers, la « paperasse », l'informatique, la disposition des lieux (Weller, 1999 ; Jeannot et Joseph, 1995) ou l'éthique pragmatique du professionnel (Warin, 2002).

¹² Référence au titre de l'ouvrage de Yasmine Siblot (2006).

Encadré 1. L'enquête de terrain.

L'enquête de terrain s'est appuyée sur des méthodes ethnographiques combinant observations directes et entretiens semi-directifs (n=25). L'observation des pratiques professionnelles a porté sur l'ensemble des activités des agents HLM (dont les commissions et précommissions d'attribution, les rendez-vous de constitution des dossiers de demande et les réunions d'agence). Les entretiens semi-directifs se sont articulés autour de trois thématiques : le parcours professionnel de l'agent, le récit des pratiques et le rapport aux procédures. Le dispositif a été appliqué dans deux entreprises sociales pour l'habitat. La première partie de l'enquête a été réalisée entre février et avril 2011 dans trois agences territoriales d'un organisme HLM, situé dans l'une des plus importantes agglomérations françaises rebaptisée Grandeville¹³. Ces trois agences ont été choisies de manière à obtenir des contextes socio-économiques contrastés et des équipes au fonctionnement hétérogène : les agences A1 et A2 sont localisées dans un secteur où le marché du logement est extrêmement tendu, tandis que l'agence A3 est implantée à l'extérieur de l'agglomération, dans un territoire rural (Petiteville). La seconde partie de l'enquête a été réalisée entre novembre 2012 et janvier 2013. Elle a consisté en un stage d'observation dans une agence territoriale de l'agglomération de Miville. Deux attachés commerciaux, chargés de la gestion de plus de 1 000 logements chacun, ont été suivis pendant deux semaines ; des entretiens ont été effectués en complément avec le personnel des trois agences (B1, B2 et B3). Les tensions sur le marché de l'habitat y sont moins fortes qu'à Grandeville, mais sans commune mesure avec la situation observée à Petiteville. Au niveau sociodémographique, la différence la plus importante entre Grandeville et Miville concerne le pourcentage de populations immigrées : il s'élève à 16 % dans le premier cas contre 6 % dans le second. Notons qu'au sein du premier organisme, le territoire couvert par l'agence A3 présente un taux de chômage (17 %) et un pourcentage d'immigrés (17 %) particulièrement élevés.

Tableau 1. Présentation synthétique des cas étudiés

	Organisme A L'entreprise gère près de 11 000 logements, implantés dans cinq départements.		Organisme B L'entreprise gère 12 000 logements, dont 8000 implantés dans l'agglomération de Miville.
Agglomération étudiée	Grandeville	Petiteville	Miville
Démographie/ indicateurs de pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> – Environ 1 300 000 habitants. – Taux de chômage des 15-64 ans : 12 %. – Part des familles monoparentales : 16 %. 	<ul style="list-style-type: none"> – Environ 15 000 habitants. – Taux de chômage des 15-64 ans : 18 %. – Part des familles monoparentales : 15 % 	<ul style="list-style-type: none"> – Environ 400 000 habitants. – Taux de chômage des 15-64 ans : 10 %. – Part des familles monoparentales : 13 %. – Part de la population

¹³ Tous les noms de lieux et de personnes ont été changés afin de garantir l'anonymat des enquêtés.

	– Part de la population immigrée : 16 %.	– Part de la population immigrée : 17,1 %.	immigrée : 6 %.
Situation en matière de logement	– Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 23%. – Fourchette des prix du marché immobilier locatif (neuf et ancien) dans le département : 2770€/m ² - 3620€/m ² .	– Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 28%. – Fourchette des prix du marché immobilier locatif (neuf et ancien) dans le département : 1140 €/m ² - 2560 €/m ² .	– Le pourcentage de logements sociaux s'élève à 23%. – Fourchette des prix du marché immobilier locatif (neuf et ancien) dans le département : 2290€/m ² - 3140€/m ² .
Agence territoriale étudiée	A1 et A2	A3	B1, B2 et B3
Patrimoine géré	A1 : 2196 logements. A2 : 1928 logements.	A3 : 2684 logements.	B1 : 2583 logements. B2 : environ 3600 logements. B3 : environ 2500 logements.
Caractéristiques des attributions	Au 31 décembre 2010, le stock de demandes des agences de Grandeville s'élevait à 4 148 demandeurs pour 971 attributions faites au cours de l'année 2010 (soit un taux moyen de satisfaction de 23 %).	Au 31 décembre 2010, le stock de demandes de Petiteville est de 882 demandeurs pour 756 attributions faites au cours de l'année 2010 (soit un taux de satisfaction de 86 %).	En 2011, la commission d'attribution a examiné 3 412 dossiers. À la fin de cette année, le rapport entre le nombre de demandes satisfaites en cours d'année et le nombre de demandes en instance en fin d'année est de 35 %.

Source : Insee 2010

Les règles du jeu locales

Prenant acte de la dimension locale des politiques du logement, le législateur confie aux organismes HLM et aux membres des commissions d'attribution le pouvoir de sélectionner leurs futurs locataires (article L. 441 du code de la construction et de l'habitation). Au-delà du respect réglementaire des critères d'éligibilité du logement social (détenion de papiers d'identité et non-dépassement des plafonds de ressources), ceux-ci doivent garantir la mise en œuvre du droit au logement et veiller à la mixité sociale des quartiers. Flous, ces objectifs se révèlent également contradictoires (Houard, 2009) : ils laissent d'importantes marges d'interprétation aux acteurs locaux dans la production des règles du jeu (Bourgeois, 2013a, 2013b). Construites en interaction avec les clients, ces

normes secondaires d'application¹⁴ sont étroitement liées aux capacités d'action des acteurs et aux rapports de pouvoir qui les lient. Analyser les configurations locales doit donc permettre de tracer les contours des espaces d'autonomie et d'identifier les logiques qui sous-tendent l'émergence de critères illégaux.

La production institutionnelle de la discrétion

L'analyse localisée met en évidence deux mécanismes centraux dans la production de la discrétion : l'absence d'engagements économiques du bailleur d'une part, et le faible pilotage politique des questions d'habitat d'autre part. Les cas étudiés donnent à voir trois situations distinctes, synthétisées dans le tableau ci-après.

Tableau 2. Des variations dans les marges de manœuvre des bailleurs sociaux

		Marge de manœuvre	Type de contrainte
Organisme A	Grandeville (Agences A1 et A2)	Très peu de marge de manœuvre.	Économique : le patrimoine de Grandeville est attractif. Pour cela, il fait l'objet de nombreuses réservations de logements, qui réduit d'autant le pouvoir de sélection du bailleur.
	Petiteville (Agence A3)	Très grande marge de manœuvre.	Plutôt politique : le patrimoine de Petiteville est faiblement attractif et fait l'objet de peu de réservation de logements. En revanche, les collectivités locales qui disposent d'un droit de regard sur les attributions réalisées dans leur commune peuvent, dans certains cas, « imposer » un candidat. Cette pratique reste marginale.
Organisme B	Miville (Agences B1, B2 et B3)	Très peu de marge de manœuvre.	Politique : le patrimoine de l'organisme fait l'objet de peu de réservation. En revanche, un système de tri et de sélection des demandes, orchestré par le service habitat social de la ville, limite fortement les marges de manœuvre du bailleur.

Le premier type de contrainte est d'ordre économique. Il renvoie au principe de réservation, caractéristique du fonctionnement du logement social en France. La réservation permet aux acteurs qui investissent dans la construction de nouveaux programmes de désigner des candidats parmi les groupes pour lesquels ils ont financièrement contribué. Les collecteurs d'Action logement¹⁵, les représentants de l'État local¹⁶ et de la commune¹⁷ sont concernés. Les réservataires désignent un ou plusieurs candidats, dont les dossiers sont ensuite

¹⁴ Les normes secondaires d'application sont des « principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer » (Lascoumes, 1990, p. 62). Elles visent à interpréter le cadre institutionnel, à l'adapter aux contextes locaux et à régler des conflits.

¹⁵ Action Logement correspond à la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole. À l'origine, celles-ci devaient consacrer 1% de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45%.

¹⁶ La préfecture dispose d'un contingent de 30% du parc social, dont 25% pour les personnes mal logées ou défavorisées et 5% pour les fonctionnaires.

¹⁷ La ville possède un contingent de 20% des logements dans la mesure où elle s'est portée garante des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30% si elle a participé à la construction.

constitués et instruits par des agents HLM. Compte tenu des enjeux économiques inhérents à la réservation, les candidatures empruntant cette voie d'accès au parc social sont rarement refusées¹⁸. Dans ce cas, la commission d'attribution se voit réduite à une simple chambre d'enregistrement de décisions prises en amont (Geld, 2001 ; Bourgeois, 2013a, 2013b ; Sala Pala, 2013). À Grandeville, le taux de réservation du parc s'élève à près de 80 % des logements, contre seulement 20 % à Petiteville. Ces écarts s'expliquent par des différences d'attractivité du patrimoine. Grandeville présente d'importantes dynamiques de développement, qui augmentent à chaque livraison le nombre de logements réservés. Le bailleur mène par ailleurs, sur ce territoire, une politique de « maximisation » des engagements consistant à proposer le plus fréquemment possible les logements qui se libèrent à un collecteur d'Action logement pour une attribution « pour un tour ». Au contraire, Petiteville est un territoire détendu, caractérisé par un parc social peu attractif. Les agents peinent à y trouver de nouveaux locataires ; les collecteurs d'Action logement remettent souvent à disposition leurs logements et renouvellent rarement les anciennes conventions de réservation. Dans cette perspective, l'agence A3 dispose – à l'inverse des deux premières – d'un important pouvoir discrétionnaire dans l'attribution de ses logements. Celui-ci reste néanmoins limité par un second type de contrainte lié aux usages politiques du logement social.

Les collectivités locales délivrent les permis de construire et participent au financement du logement social ; elles constituent de ce point de vue un acteur pivot de la chaîne du logement avec lequel il faut composer. L'intervention des élus varie d'un territoire à l'autre, dans sa fréquence comme dans ses formes. À Grandeville et Petiteville, les collectivités jouent un rôle marginal dans les politiques de l'habitat. Elles interviennent ponctuellement en faisant valoir des passe-droits ou en émettant des veto à l'encontre de certains dossiers. À Miville, les services municipaux occupent au contraire une position centrale dans l'architecture du système d'attributions. Segmenté en deux étapes bien distinctes – le traitement des demandes et l'envoi des propositions d'une part, l'instruction et la sélection des dossiers d'autre part –, le processus d'attribution est confié aux communes dans sa première partie. Les fonctionnaires municipaux transmettent au bailleur le dossier d'un candidat pour un logement vacant. Leur tri repose sur un système de classement de la demande, défini par les acteurs locaux et formalisé dans une grille de cotation (voir document 1). Les agents HLM n'interviennent que dans un second temps, lors de la prise en charge de l'accueil des candidats désignés, de l'organisation des visites de logement et de l'instruction des dossiers. Selon les informations recueillies, le président de la commission décide alors de l'attribution du logement, du report ou de l'ajournement du dossier. Cette configuration allège considérablement le travail des organismes et réduit d'autant leurs marges de manœuvre.

Les deux entreprises sociales pour l'habitat sont donc soumises aux mêmes contraintes, économiques et politiques, mais de façon différenciée selon les contextes dans lesquels elles s'inscrivent : si le pouvoir discrétionnaire des agents HLM est important à Petiteville, il est beaucoup plus faible à Grandeville et à Miville, diminué respectivement par les engagements financiers et l'implication de la collectivité locale.

Des règles informelles de gestion des publics

Comment ces différentes configurations se traduisent-elles dans la production des règles locales ? Il faut, ici, distinguer la situation dans laquelle le bailleur social dispose d'importantes marges de manœuvre (Petiteville) et celle où le pouvoir d'attribution revient à des partenaires institutionnels (Grandeville et Miville).

¹⁸ Sur l'ensemble des dossiers présentés en 2010 dans les agences A1, A2 et A3 de l'organisme A, les candidats proposés par les réservataires sont acceptés dans 70% des cas contre seulement 35% pour les candidatures directes issues du fichier du bailleur.

Valérie Sala Pala montre que les règles forgées par les organismes HLM visent à placer le « bon » candidat au « bon » endroit. Ces stratégies de peuplement¹⁹ supposent une connaissance fine du patrimoine, de l'occupation et des dossiers. Ces conditions sont plus souvent réunies dans les petites communes, où les proximités avec les demandeurs sont fortes et les interconnaissances nombreuses. Petiteville constitue de ce point de vue un bon terrain d'observation. Dans ce cas, les règles de peuplement portent sur un faible nombre de résidences – celles qui « vivent mal », qui sont « fragiles » ou « dégradées », qui ont « basculé » et qu'il faut « rééquilibrer »²⁰ – et ciblent des catégories de populations spécifiques – des personnes souffrant de troubles psychiques, des familles nombreuses, des familles monoparentales, des chômeurs, des bénéficiaires de minima sociaux, des personnes d'origine étrangère, des anciens « fauteurs de troubles » ou des « familles connues ». Ces groupes sont perçus négativement par le bailleur, qui cherche à en limiter la concentration spatiale. Certains de leurs traits sont particulièrement stigmatisants : ne pas travailler, être une femme seule avec des enfants ou être membre d'une minorité.

À Petiteville, la mobilisation du critère ethnique est très répandue. Ainsi, lorsque la responsable d'agence indique qu'il faut « faire de la mixité », toutes les chargées de clientèle²¹ entendent qu'il faut loger des personnes d'origine européenne car le pourcentage de ménages d'origine non européenne est trop élevé. Deux registres principaux sont mobilisés pour justifier ces consignes. Le premier renvoie à l'argument commercial : un taux trop élevé de ménages d'origine étrangère pénaliserait la commercialisation des logements. Le second relève plus directement de considérations gestionnaires : ces groupes sociaux auraient des modes de vie inadaptés à la vie en collectivité, leur attribuer un logement représenterait de ce point de vue un risque.

À Grandeville, l'évocation du critère ethnique surprend, voire choque, la majorité des agents. Trois hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce décalage. La première renvoie aux capacités d'action du bailleur : quand les attributions sont « subies », le peuplement n'est pas une « variable » sur laquelle agir. La deuxième hypothèse porte sur les conditions de travail des salariés : du fait des importantes dynamiques de développement, les rythmes de travail y sont plus soutenus qu'à Petiteville. Ils ne permettent pas la gestion au cas par cas que supposent la construction et l'application des règles de peuplement. Enfin, troisième hypothèse, le responsable d'agence se positionne clairement à rebours de sa collègue et privilégie une interprétation classiste de la mixité. D'origine maghrébine et ayant grandi dans un quartier emblématique de la politique de la ville, il refuse explicitement la prise en compte du critère ethnique dans les attributions : « Moi, je ne sais pas ce que c'est une famille issue de l'immigration et je ne sais pas la comparer à une autre famille issue de l'immigration. Pourquoi ? Parce que moi, j'ai plus envie de raisonner en termes de classes sociales aujourd'hui, parce que je trouve que ma petite analyse c'est aussi ce qui conditionne... Un rapport au travail, un rapport au logement, à tout, à la politesse, aux institutions, tout ce qu'on veut... Et je pense que c'est plus dans ces termes-là que moi j'aurais envie de mixer mes résidences » (Sami, responsable de l'agence A1, 11 février 2011).

L'étude du fonctionnement des attributions à Grandeville et à Petiteville permet de dégager un premier enseignement sur la fabrique des critères d'attribution : des marges de manœuvre importantes, appuyées par une connaissance précise de l'occupation sociale, favorisent la construction de règles de peuplement informelles ciblant des groupes spécifiques présumés « à risque ». Parmi eux, les minorités occupent une place saillante.

¹⁹ La notion de peuplement est entendue comme « une action, plus ou moins délibérée et formalisée » sur la répartition spatiale des populations (Morel Journel et Sala Pala, 2011).

²⁰ Les guillemets sont utilisés pour signifier qu'il s'agit d'expressions indigènes.

²¹ Nous utilisons ici le féminin grammatical car l'équipe de Petiteville est composée uniquement de femmes.

À Miville, le service habitat social traite l'ensemble des demandes de logement ciblant le territoire communal. Contrairement au bailleur, dont le but est d'anticiper les risques liés aux impayés de loyer et aux troubles de voisinage, les fonctionnaires municipaux ont d'abord pour objectif la maximisation du nombre de propositions et le respect des priorités de la grille de cotation.

Document 1. Grille de cotation de la demande (Miville)

Absence de logement ou besoin urgent de logement	9 points
Charge résiduelle	
Charges comprises entre 30 et 35 %	4 points
Charges supérieures ou égales à 35 %	6 points
Précarité	
CDD, stage Intérim	4 points
Chômeurs ou RSA	8 points
Conditions de ressources	
Ressources inférieures ou égales à 40 %	6 points
Ressources comprises entre 40 et 60 %	0 point
Ancienneté	
De 1 à 12 mois	1 point par mois
De 13 à 24 mois	1 point par mois
Au 25 ^e mois	30 points
Délai dépassé	25 points
<i>Au-delà du délai dépassé = point de la demande au délai dépassé + 1 point par mois d'ancienneté acquise.</i>	
Quotient familial	6 points
Si quotient familial < au quotient familial de référence	

Note : La grille de cotation favorise l'accès au parc social des personnes sans logement et en situation de grande précarité. Notons que les personnes en CDI à temps partiel ne bénéficient d'aucun point de priorité au titre de la précarité.

L'observation conjointe des activités des agents du service habitat social de Miville et de l'organisme HLM révèle toutefois une gestion du peuplement à différentes étapes de la chaîne. En amont de la commission d'attribution, les bailleurs font remonter des « préconisations de peuplement » aux agents municipaux, transmises verbalement, au téléphone ou lors de leurs rencontres régulières. Ces informations sont répertoriées dans un tableau Excel, consulté par les agents avant toute proposition de logement. Le document fait ressortir des « profils à risque » : inactifs, bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), familles monoparentales, sortants de prison, sortants de structures (centres d'hébergement d'urgence, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales), sans-abris et personnes souffrant de troubles psychiques (sous tutelle ou sous curatelle). Ces dossiers font d'emblée l'objet d'une vigilance particulière. De manière générale, les trajectoires résidentielles

perçues comme « chaotiques » alertent sur les « façons d'habiter ». Ce document ne fait pas référence à l'ethnicité. Les cages d'escalier étiquetées « sensibles » (mentionnées en rouge dans le document) sont celles où le gestionnaire estime que l'« on ne peut plus se permettre d'ajouter des personnes vulnérables : Si tu en as déjà deux ou trois dans un petit collectif, tu ne vas pas dire je vais en rajouter un quatrième. Il faut être aussi cohérent » (Régine, attachée commerciale, agence B2, 14 janvier 2013).

Jugé inefficace, ce tableau est toutefois supprimé en janvier 2013. Pour la responsable du service habitat social, la mention « cage sensible » était trop floue et générait des interprétations et des pratiques diverses : « Les collègues ne savaient pas trop quoi faire, alors c'était un peu au feeling. On ne met pas qui ? Les gens qui sortent d'une sous-location avec accompagnement social, ils ne sont pas forcément tous avec des troubles sociaux, enfin bon... Donc chacun faisait un peu comme il pensait, on en discutait entre nous, on n'était pas d'accord » (Colette, responsable du service habitat social de Miville, 2 novembre 2012).

La commission d'attribution peut en outre décider d'ajourner un dossier si elle le juge inadapté au regard du peuplement de l'immeuble. Elle a la possibilité de le repositionner sur un autre logement ou de décider d'une nouvelle orientation, en mettant en lien le demandeur avec des travailleurs sociaux et des acteurs associatifs. Dans ce cas, les questions de peuplement ne sont plus traitées en amont des commissions pour diminuer les risques, mais en aval pour « sécuriser » l'entrée dans les lieux. « On ne leur remet pas la maîtrise du peuplement, ça c'est bien nous qui la gardons. Et ça c'est à travers la CAL [commission d'attribution de logement]. La CAL, ce n'est vraiment pas une chambre d'enregistrement. Si on n'est pas d'accord sur un profil, on le refuse. "Logement inadapté" pour le candidat, son mode de vie n'est pas en adéquation avec la cage d'escalier... [...] Le peuplement, on continue toujours de le maîtriser, tout le temps. On préconise soit un accompagnement social, soit un logement adapté » (Rozenn, responsable des attachés commerciaux, 15 janvier 2013).

L'analyse des discours et des pratiques révèle une lecture « sociale » du principe de mixité. Les « profils » sont brassés en fonction des situations professionnelles, des ressources, de l'âge ou de la composition familiale. Derrière ces pratiques, il y a l'idée que le « bien vivre ensemble » ne peut être atteint que dans des quartiers mixtes socialement : « L'idéal, c'est quand il y a tout un tas de profils, quand les profils les plus difficiles se fondent dans la masse » (Julie, attachée commerciale, agence B1, 11 janvier 2013). Cette conception de la mixité a évolué dans le temps. Une politique de non-concentration des Turcs a ainsi été appliquée, pendant plusieurs années, dans le quartier sud de Miville. Elle consistait à bloquer les demandes de ces ménages vers le quartier de l'Orme, afin de contrecarrer une tendance au « repli sur soi » et au « communautarisme » : « On a une communauté, une seule, qui est sur cette logique-là, et on fait tout pour contrecarrer, et je le dis quand je suis face au Fasild, quand je suis face à la Halde. Oui, on prend notre responsabilité politique, on est pour la mixité et on n'est pas pour le communautarisme, et donc on évite de faciliter le regroupement ethnique. Puisqu'en l'occurrence il s'agit de ça. Tous les quartiers ou toutes les communes sont prêtes à accueillir toutes les populations et elles trouvent partout des réponses sociales et des réponses associatives, et quand on est quelque part à Miville on n'est jamais loin de l'autre bout de la ville. Et donc pour la solidarité, il n'y a pas besoin que les gens cohabitent dans le même immeuble » (Christian, élu au logement de Miville, 28 février 2012).

Décidée par les élus, l'action était auparavant mise en œuvre par les fonctionnaires du service habitat social de Miville pour les premières demandes et par les agents HLM pour les demandes de mutation. Ces règles

expliquées aux représentants du Fasild²², de la Halde²³ et à nous-même demeuraient toutefois cachées aux demandeurs. Plus ou moins assumées par les acteurs du logement, elles ont été supprimées lors de l'instauration du formulaire unique de la demande de logement²⁴ et de la simplification des catégories informant des nationalités. L'absence d'outils permettant de saisir l'origine ethnique a accéléré l'abandon de cette politique (voir documents 2 et 3).

Document 2 : Extrait d'un formulaire de demande de logement déposé en 2010 auprès de l'organisme B

Document 3 : Extrait d'un document « Cerfa » utilisé par les candidats depuis 2011

Note : La comparaison de ces deux dossiers révèle la transformation des catégories administratives utilisées pour renseigner la nationalité. La précision et l'ambiguïté du « lieu de naissance » s'oppose au flou de la « nationalité : française, Union européenne, hors Union européenne »

²² Le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations est un établissement public qui finance des opérations en faveur de l'intégration des immigrés.

²³ La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité a été créée par la loi du 30 décembre 2004 et dissoute en 2011. Elle était compétente pour se saisir « de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie ». Lors de sa dissolution, ses missions ont été transférées au Défenseur des droits (qui s'est également vu transférer les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité).

²⁴ Le formulaire unique de demande de logement est instauré par la loi Molle du 25 mars 2009 et entre en application à partir du 1^{er} octobre 2010.

Dans les deux agglomérations, des normes informelles émergent localement. Parmi elles, des stratégies de peuplement illégales fragilisent l'accès au droit des individus. Ces règles ciblent des territoires peu attractifs et des groupes stigmatisés. Elles s'appuient sur des registres de justification différents selon le type d'acteurs qui les élabore.

Tableau 3. La justification des politiques de peuplement : registre de l'intégration et registre gestionnaire

Registres de justification	Extraits d'entretien
<p>L'argument de l'intégration (collectivité locale)</p> <p>« Mixer » pour ne pas contribuer au communautarisme et exclure les groupes « majoritaires » (éviter la formation de « ghettos »).</p>	<p>« Oui, on prend notre responsabilité politique, on est pour la mixité et on n'est pas pour le communautarisme, et donc on évite de faciliter le regroupement ethnique » (<i>Élu au logement de Miville, organisme B</i>).</p>
<p>L'argument commercial (bailleur social)</p> <p>« Mixer » pour « préserver l'image » de la résidence et limiter les refus de proposition (éviter les refus « boîte aux lettres » qui ralentissent le processus de commercialisation des logements et accroît les risques de vacance).</p>	<p>« Nous, c'est 50/50, il ne faut pas aller au-delà pour le bien-être même des personnes étrangères. Nous, on a eu des refus parce qu'il y avait trop de personnes étrangères. Au contraire, tout le monde peut vivre correctement si c'est tout mélangé. Mais basculer, moi je vous assure que je n'ai pas envie. C'est terrible » (<i>Chargée de gestion locative, organisme A</i>).</p>
<p>L'argument gestionnaire (bailleur social)</p> <p>« Mixer » pour limiter les troubles de voisinage et les impayés de loyers. Dans cet argumentaire, un lien plus ou moins explicite est établi entre l'appartenance à une minorité ethno-raciale et des modes de vie inadaptés à l'habitat en collectif.</p>	<p>« S'ils sont en vase clos, ils ne pourront pas s'intégrer. Les comportements ne sont pas les mêmes. C'est du vase clos. Les tapis, je les mets sur les fenêtres ; les chaussures devant la porte ; les sacs poubelle, je les laisse devant l'entrée [...]. Moi je parle en 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. Les allées qui vivent relativement bien, ce sont des allées mixtes, des allées mélangées » (<i>Chargée de gestion locative, organisme A</i>).</p>

Définitions et usages des catégories au guichet

Comment ces règles de peuplement sont-elles appliquées sur le terrain ? Cette question invite à interroger la manière dont les agents qualifient les dossiers, catégorisent les publics et activent des classements « eux »/ « nous » au guichet. Elle conduit également à analyser les logiques d'appropriation, d'intériorisation, de contournement, voire de résistance des salariés aux règles de peuplement, afin d'identifier leur contribution à la reproduction des pratiques discriminatoires.

Des représentations aux pratiques d'attribution

Les chargés de gestion locative et les attachés commerciaux se livrent à un même travail de qualification et de catégorisation des demandes obéissant à des critères de tri et de sélection forgés dans la pratique. La qualification est une étape cruciale dans la production du jugement, qui consiste à préciser le dossier de demande pour mobiliser la règle qui s'applique. Elle se fonde sur les informations contenues dans le formulaire, ainsi que sur tous les indices qui peuvent être recueillis lors des rendez-vous avec le client. Dans les deux agglomérations, la frontière entre les « bons » et les « mauvais » candidats est tracée suivant les mêmes appréciations, centrées sur les ressources et les comportements. Les « enquêtes » menées sur les demandeurs nourrissent des discours et des représentations qui catégorisent et classent les publics (Eymard-Duvernay et Marchal, 1997). La psychologie sociale et l'économie des conventions montrent que de telles opérations ont pour fonction de prédire les comportements. Le « bon » candidat se distingue ainsi par sa qualité de bon payeur, sa capacité à habiter le logement et à s'intégrer dans son environnement. Il s'inscrit dans une norme à la fois familiale (couple marié avec un nombre moyen d'enfants), professionnelle (emploi, revenus réguliers) et dans sa manière d'habiter (Sala Pala, 2006, p. 88). Les acteurs institutionnels se font ainsi « juges de normalité » (Foucault, 1975, p. 311-312). « C'est vrai que je vais moins creuser quand je sens qu'il va moins y avoir de problèmes, qu'on est dans... Je ne vais pas dire une normalité, je vais dire un stéréotype, voilà, de familles classiques et de parcours professionnels classiques, ben on n'a pas besoin... Il n'y a pas d'autres questions à poser » (Xavier, attaché commercial, agence B1, 9 janvier 2013).

Les jugements formulés sur les candidats découlent de « faisceaux d'indices » : la ponctualité au rendez-vous, la présentation de soi lors de l'entretien, l'attitude des enfants, la gestion des documents administratifs. L'honnêteté, la sincérité et la bonne volonté des demandeurs sont également valorisées par les agents (Bourgeois, 2013b, p. 71). Comme preuves, les agents retiennent la rapidité avec laquelle le client répond à la proposition de logement ou rapporte ses papiers. Relancer le gestionnaire est également bien vu : « ça veut dire que la personne est vraiment demandeuse » (Régine, attachée commerciale, agence B2, 14 janvier 2013). Ces discours contiennent des raccourcis et des stéréotypes construits dans les interactions avec les clients. Ils sont le fruit d'expériences de terrain, généralisées et renforcées par l'habitude. Il s'en dégage des catégories officieuses : d'un côté les « profils à risque » – familles nombreuses et/ou monoparentales soupçonnées de mettre le « bazar » dans les parties communes ; familles « fauteuses de troubles » (identifiées par leurs noms) ; sans-abris, alcooliques, sortants de prison ; « cas sociaux », « malades psys » –, de l'autre les « bons » candidats – personnes âgées et salariés. Parmi ces raccourcis, les stéréotypes ethniques occupent une place singulière. Les immigrés rassembleraient en effet plusieurs traits caractéristiques des « mauvais » candidats : « inadaptés », « fauteurs de troubles », cumulant les difficultés sociales et économiques. 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 » –, avec un glissement de la question des origines à celle de l'« inadaptation culturelle » à occuper le logement (Sala Pala, 2010, p. 22). L'extrait de conversation ci-dessous rend bien compte de ces raisonnements :

« Quand c'est un Turc, on sait que c'est un Turc, quand c'est un Mahorais, on sait que c'est un Mahorais, quand c'est un Asiatique, on sait que c'est un Asiatique, bon voilà. On sait que les Asiatiques y a pas de soucis. On sait que les Turcs, il y a beaucoup, beaucoup de soucis, parce que d'abord ils ne veulent pas de cuisine ouverte, ça on sait qu'ils vont refuser déjà, par leur culture tu vois, on sait qu'il faut en mettre deux maxi dans un programme

neuf. Parce que le problème, c'est que quand on met deux familles turques dans un programme, on sait qu'après on attire, parce que comme ils ont assez tendance à vivre en communauté, faut pas non plus qu'il y en ait trop, ça fait un peu des ghettos après, ce sont des gens qui ont tendance à se regrouper. Voilà. Si on met deux familles africaines, c'est beaucoup parce qu'après elles font du bruit, ça on le sait. Hein la musique, ça on le sait. C'est les cultures, ce n'est pas un reproche ! C'est une constatation que si dans un programme neuf, on ne joue pas sur la mixité, on risque d'avoir des difficultés ou du bruit ou de la sur-occupation, en fonction des nationalités » (Angèle, agent du service habitat social de Miville, 11 décembre 2012).

Ces discours débouchent-ils sur des pratiques discriminatoires ? L'articulation entre les catégories mobilisées et les pratiques concrètes de sélection des candidats se donne difficilement à voir. À Miville, la décision d'ajourner ou de refuser un dossier doit être justifiée devant les élus et les partenaires institutionnels ; elle ne peut donc s'appuyer sur le seul « ressenti » de l'agent. Elle doit être étayée par des éléments factuels : une dette de loyer sans plan d'apurement²⁵, des troubles de voisinage avérés, etc. Il existe donc des écarts entre ce qui est perçu en entretien par l'agent, ce qui est dit par les membres de la commission d'attribution et ce qui est décidé à l'issue de celle-ci. La présence prolongée sur le terrain permet néanmoins d'identifier des situations dans lesquelles les catégorisations ethno-raciales donnent lieu à des pratiques discriminatoires. Deux études de cas appuient la démonstration.

Tableau 4. Caractéristiques sociodémographiques des quartiers de la Passerelle (Petiteville) et de l'Orme (Miville)

	La Passerelle	L'Orme
Population	Environ 2 200 habitants	Environ 8 600 habitants
Taux d'emploi des 15-64 ans	46,1 %	62,5 %
Nombre de logements	Environ 800 logements	Environ 3 770 logements
Locatifs HLM (fin 2009)	61,1 %	71,8 %
Part des familles monoparentales	16 %	15,4 %
Part de la population de nationalité étrangère	20,2 %	14,2 %
Immigrés	24 %	16,5 %

Source : Insee 2010

Unique zone urbaine sensible de la ville, la Passerelle compte 450 logements gérés par l'organisme B. Elle se caractérise par une forte présence immigrée et étrangère. Sur certaines allées, « on a huit personnes sur dix d'origine étrangère », explique Leila²⁶, responsable de l'antenne de quartier. « Il y a une cinquantaine d'allées ; il doit y avoir la moitié qui est relativement équilibrée et une autre moitié qui est déséquilibrée », poursuit-elle. Pour Leila, cette occupation renforce l'image de « ghetto » associée au quartier et pénalise la commercialisation. Les dernières attributions ont donc visé à limiter l'accès aux minorités (en particulier maghrébines et africaines) : « Si l'allée est équilibrée et que c'est une personne d'origine étrangère qui s'en va, on propose sans prêter

²⁵ Le plan d'apurement est un accord passé entre le locataire en impayé et le propriétaire-bailleur afin d'échelonner le remboursement de la dette.

²⁶ Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence A3, 23 mars 2011.

attention à l'origine, sur d'autres critères. Si c'est un ménage d'origine européenne qui s'en va, on essaie de remettre quelqu'un d'origine européenne pour maintenir l'équilibre » (Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence A3, 23 mars 2011).

La recherche des candidats s'appuie sur l'origine patronymique des demandeurs. Un « organigramme »²⁷ détaille par allée, par étage et par logement quels sont les locataires en place. Cet outil offre une vision globale et immédiate du peuplement. À 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), le travail de présélection cible les ménages portants des noms d'origine européenne. En dépit de l'interdiction légale d'effectuer des statistiques ethniques, cet exemple montre comment les *street-level bureaucrats* bricolent des instruments pour mener localement des politiques de peuplement qui répondent aux règles informelles élaborées par la responsable d'agence.

À Miville, le quartier de l'Orme a été la cible d'une politique de non-concentration des ménages turcs. Si elle a officiellement été abandonnée, l'attachée commerciale en charge du secteur continue de l'appliquer lorsqu'elle en a le pouvoir. Moins formalisée qu'à la Passerelle, cette politique s'appuie néanmoins sur les mêmes ressorts et les mêmes techniques : « Comme on dit : un qui part peut être remplacé, mais un qui ne part pas ne peut pas être rajouté. Je ne sais pas si tu vois ce que je veux dire. Si c'est un Français qui part, je ne remets pas de Turcs » (Julie, attachée commerciale, agence B2, 11 janvier 2013).

Pour Julie, il s'agit d'une politique interne conduite au nom de la mixité sociale et destinée à éviter la formation de « ghettos ». Elle reprend, en ce sens, l'argumentaire développé par l'élu au logement, auquel elle ajoute deux arguments plus personnels. Le premier est gestionnaire et révèle une essentialisation négative des coutumes et des modes de vie des populations musulmanes : « Enfin tous ceux qui ont la religion musulmane, je dirai de manière générale, tu as le sacrifice du mouton, tu as le Ramadan où là tu manges le soir donc la nuit... Voilà, après je ne les stigmatise pas et chacun a sa propre culture. Mais on s'aperçoit qu'il y a certaines cultures qui génèrent quand même vachement de nuisances » (Julie, attachée commerciale, agence B2, 11 janvier 2013).

Le second porte sur la vie des résidences et les relations de pouvoir qui s'y nouent. Selon Julie, la position majoritaire de groupes minoritaires se traduit inévitablement par l'exclusion des autres : « Je me mets à la place des personnes de nationalité française, comme de nationalité africaine, ils ne se sentent pas bien dans l'immeuble ! C'est un sentiment pour elles, elles ne se sentent pas bien dans l'immeuble ! » (Julie, attachée commerciale, agence B2, 11 janvier 2013).

Ces exemples interrogent la responsabilité des salariés du logement social dans la production des discriminations : quelles attitudes adoptent-ils face aux stratégies de peuplement qui leur sont communiquées ?

Des variations individuelles dans l'exercice du métier

Les *street-level bureaucrats* adoptent des attitudes variées face aux règles qui leur sont présentées. Dans un précédent travail, nous avons identifié trois « types » d'agents : les agents « loyaux » qui adhèrent pleinement au discours de justification (mixité, intégration) sous couvert duquel sont conduites les discriminations ; les agents « réfractaires » qui critiquent les règles institutionnelles et développent des stratégies de contournement et de négociation autour d'elles ; et les « pragmatiques » qui appliquent strictement et avec détachement les consignes qui leur sont soumises (Bourgeois, 2013b, p. 73). De façon plus dynamique, ces comportements contribuent à la

²⁷ Terme utilisé par les agents pour désigner le document.

production et à la reproduction des discriminations. Nous nous appuyerons pour le démontrer sur l'analyse des discours tenus par les agents en charge des quartiers ciblés par des stratégies de peuplement.

Leila est la responsable d'antenne de la Passerelle. Elle adhère au discours sur la mixité sociale, et en fait un moyen de lutte contre l'entre-soi des populations et la ghettoïsation des quartiers. Pour elle, la concentration spatiale des populations limite leur intégration : « Il ne faut pas se voiler la face. Après c'est mon idée à moi, peut-être qu'elle est bonne, peut-être qu'elle n'est pas bonne... À partir du moment où l'on parque les gens, où on les met tous, des gens de la même origine dans un immeuble, ce n'est pas la solution. Le but, c'est que les gens s'intègrent et puissent s'ouvrir aux autres. [...] J'ai des doutes, dans le sens où ça limite les chances de certains. Si tu veux la probabilité d'avoir une attribution, elle sera plus courte sur certaine catégorie de personnes que d'autres. Ce n'est pas juste, je le sais. [...] Bien sûr on se dit "ben-moi si je faisais ma demande de logement, peut-être que l'on ne me prendrait pas". Ben oui. Brahimi ! Leila en plus ! » (Leila, responsable de l'antenne de la Passerelle, agence A3, 23 mars 2011).

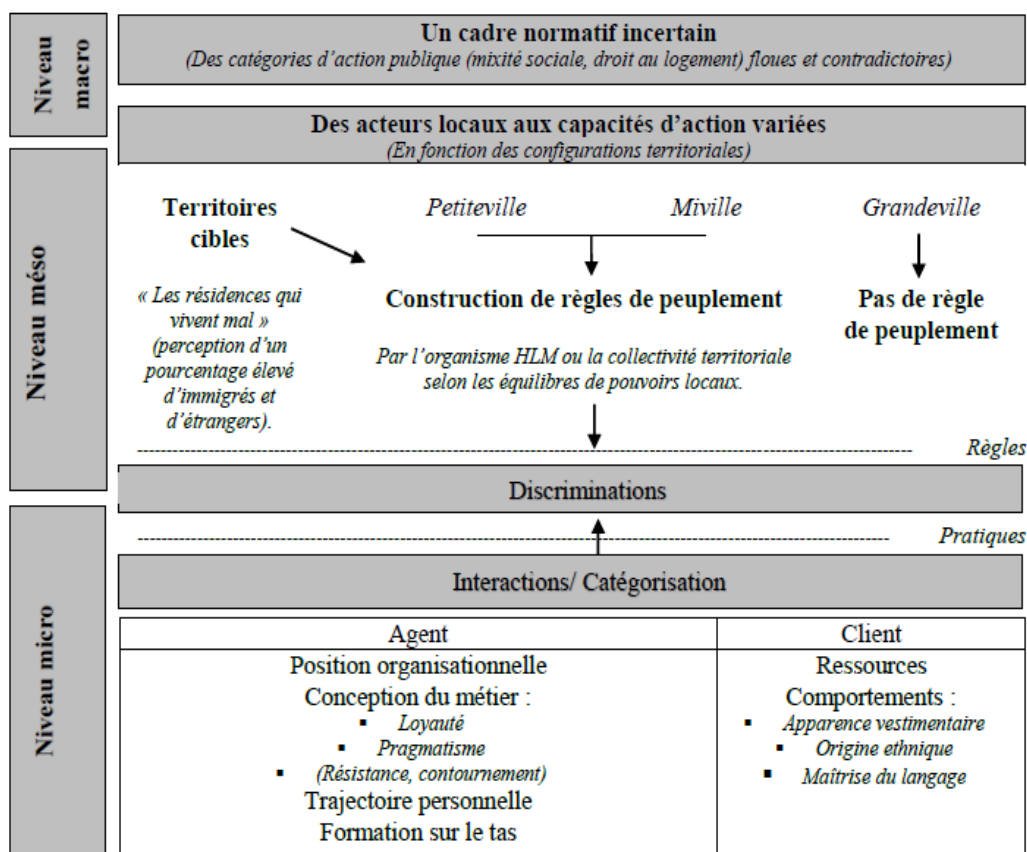
Elle montre un fort attachement à l'idée d'intégration, en écho à sa trajectoire personnelle. D'origine algérienne, Leila n'a jamais vécu dans un quartier d'habitat social. Ses parents ont rapidement accédé à la propriété après leur arrivée en France. Elle a fait des études supérieures et, comme ses sœurs, a épousé « un Français ». Elle se considère comme « intégrée » et, pour cela, s'oppose farouchement au regroupement des minorités. Son investissement dans l'application des règles élaborées par la responsable d'agence traduit une forme de « loyauté » envers l'institution. D'autres agents adoptent des postures beaucoup plus critiques. Nora, par exemple, élabore ses propres techniques de sélection. Elle refuse ainsi de présenter à la commission d'attribution des dossiers ayant des « profils homogènes » : si elle a deux candidatures de personnes d'origine européenne, elle ajoutera le dossier d'une personne étrangère – « c'est pour être plus équitable », dit-elle. Elle cherche également à prioriser les personnes d'origine étrangère là où elles sont peu nombreuses. D'origine algérienne, Nora est musulmane et revendique son appartenance minoritaire. Si, pour elle, l'ethnicité doit être prise en compte dans le choix des candidats, elle doit se mêler à d'autres critères, comme l'âge, le salaire ou la composition familiale. La mixité doit être appliquée dans les deux sens : « Après, moi, ce que j'essaie de faire, c'est de mettre des personnes d'origine algérienne, marocaine, tunisienne là où il y en a effectivement peu. Ah oui ! Il faut l'adapter dans les deux sens. *C'est une forme de discrimination positive ?* Positive oui. Parce que l'on nous dit qu'il y a des secteurs où l'on ne peut pas les mettre, donc sur les secteurs où c'est prisé, où potentiellement j'aurais des supers candidats, je mettrai des personnes aussi... *Le fait de prioriser des personnes d'origine étrangère dans les endroits où il y en a peu, ça c'est ton initiative ou... ?* Oui, c'est la mienne. *C'est ton propre rééquilibrage ?* Oui » (Nora, chargée de gestion locative, agence A3, 23 mars 2011).

Portant sur un secteur accueillant peu de ménages d'origine étrangère, ces stratégies de contournement ne déstabilisent pas le fonctionnement de l'agence et ne freinent pas la reproduction des discriminations. Par ailleurs, ces attitudes « réfractaires » restent minoritaires. La plupart des agents HLM font preuve de pragmatisme dans l'exercice de leur métier et appliquent avec détachement les consignes qui leur sont transmises. C'est le cas de Régine, salariée de l'entreprise B depuis trente-deux ans. Entre 2001 et 2006, elle a mis en œuvre la politique de non-concentration des Turcs dans le quartier de l'Orme. Pour elle, il s'agissait d'appliquer la « politique de la maison ». Elle n'était pas en position de la négocier et n'avait « pas à donner [son] avis personnel là-dessus : Tu n'as pas à être d'accord ou pas d'accord... Tu sais, quand tu es salariée, tu

fais ce que l'on te dit ou autrement tu vas voir ailleurs » (RéGINE, attachée commerciale, agence B2, 14 janvier 2013).

Ces portraits reflètent trois manières différentes de concevoir le métier d'agent HLM. Ils montrent également comment les plus « réfractaires » occupent des positions marginales au sein de l'organisation : relégués dans des secteurs à faible enjeu, ils ne sont pas en mesure de freiner les discriminations. La formation « sur le tas » des *street-level bureaucrats* favorise également la transmission et la routinisation des pratiques, en marge des règles. Le blocage des demandes de mutation des Turcs à Miville l'illustre bien : en dépit de son abandon officiel par la collectivité et les bailleurs sociaux, la politique de « lutte contre le communautarisme²⁸ » dans le quartier de l'Orme continue d'être appliquée comme une pratique héritée et valorisée par des gestionnaires vigilants à l'occupation. Si les pratiques d'attribution sont façonnées par des règles informelles au niveau « méso », leurs effets discriminatoires sont renforcés, au niveau « micro », par les trajectoires individuelles, les positions institutionnelles, les formations et les catégorisations collectives.

Graphique 1. Mise en œuvre du droit au logement et production des discriminations



Source : Réalisation personnelle, 2014.

²⁸ Rappelons les termes de l' élu au logement : « Nous, on est pour la mixité ; on n'est pas pour le communautarisme ! » (Christian, Miville, 28 février 2012).

Ce chapitre a analysé les politiques d'attribution de logements comme un processus faiblement régulé par le droit, mis en œuvre par des acteurs aux capacités d'action variées et produisant des discriminations dans certaines configurations spécifiques. L'imprécision des objectifs de politique publique dessine un cadre d'action minimal, voué à être interprété et reformulé par les acteurs locaux. Censé garantir l'effectivité du droit au logement tout en reconnaissant les spécificités de chaque territoire, ce cadre définit un champ des possibles. Dans les marges d'autonomie laissées par le droit, des règles verbales et informelles sont construites par les *policy-makers*. Énoncées comme des stratégies de peuplement, appuyées par des instruments bricolés, elles ciblent des quartiers et des individus stigmatisés. Sous couvert de mixité sociale, elles organisent, à un premier niveau, l'exclusion de groupes sociaux dans l'accès au parc HLM. La force des typifications collectives et des routines bureaucratiques assure, à un second niveau, la production des discriminations.

Le cas étudié souligne l'intérêt d'une sociologie des pratiques des acteurs prenant appui sur une enquête de terrain approfondie, intégrant les dimensions territoriale et organisationnelle. L'approche ethnographique permet en effet de saisir des pratiques discrètes, voire illégales, et de recueillir les raisonnements qui les fondent, en révélant les usages et les dérives du droit. La comparaison de plusieurs configurations locales dévoile des régularités contre-intuitives dans la mise en œuvre de l'action publique. Si l'identité des acteurs impliqués et les registres de justification mobilisés dans la fabrique des règles changent suivant les contextes urbains, leurs contenus sont identiques : ils portent invariablement sur la gestion et la répartition spatiale des « populations à risque » – notamment les bénéficiaires des minima sociaux et les minorités. Ce faisant, le traitement des dossiers n'est pas aléatoire, il répond à une jurisprudence territorialisée, orchestrée par des réseaux d'acteurs locaux. Ce résultat nuance l'idée d'un « gouvernement individualisé des conduites » proposée par Vincent Dubois (2010b) pour rendre compte des changements observés dans les modalités d'attribution des droits sociaux. Selon cet auteur, les concepteurs des politiques publiques se contenteraient de plus en plus d'énoncer des principes généraux, flous et contradictoires, afin d'externaliser les coûts de la décision et de ses effets sur les acteurs locaux (stratégie de *blame avoidance*). La marge d'autonomie croissante conférée aux *street-level bureaucrats* aurait pour conséquence le développement de « magistratures sociales » (Astier, 2000), c'est-à-dire d'instances de négociations collectives ayant pour objectif d'apprécier les conditions d'éligibilité des individus aux droits sociaux. L'octroi de ces droits reposerait moins sur des critères de statuts que sur l'examen et la qualification des situations individuelles. Un glissement se serait donc opéré des politiques sociales fondées sur l'universalité et l'égalité vers des modes de traitement personnalisés, orientés par un souci d'équité. Elles seraient donc moins prévisibles dans leur mise en œuvre. L'attribution des logements sociaux révèle au contraire des régularités institutionnelles derrière la casuistique bureaucratique (Barrault, 2011).

Finalement, en reconnaissant aux collectivités locales et aux organismes HLM le pouvoir de hiérarchiser et de sélectionner les demandeurs, l'État autorise l'émergence de critères informels. Sans relever d'une « ruse de la mise en œuvre », qui supposerait de pouvoir prouver une intentionnalité des acteurs nationaux dans la production des discriminations, les modes de régulation du logement social fragilisent la mise en œuvre du droit au logement.

Bibliographie

- ASTIER (Isabelle), « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations », *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 143-155.
- BALLAIN (René) et BENGUIGUI (Francine), *Loger les personnes défavorisées*, Paris, La Documentation française, 1995.
- BARRAULT (Lorenzo), « Une politique auto-subversive : l'attribution des dérogations scolaires », *Sociétés contemporaines*, 82, 2011, p. 31-58.
- BONGRAND (Philippe), LABORIER (Pascale), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55, p. 73-111.
- BONNET (François), « Les discriminations ethniques dans le logement social », *Métropolitiques*, 13/12/2013 : <http://www.metropolitiques.eu/Les-discriminations-ethniques-dans.html>.
- BOURGEOIS (Catherine), *L'attribution des logements sociaux: politiques publiques et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- BOURGEOIS (Marine), *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- BOURGEOIS (Marine), « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, 55, 2013, p. 56-75.
- BRODKIN (Evelyn Z.), « Les agents de terrain, entre politique et action publique » (Street-level Organizations : Between politics and public action), *Sociologies pratiques*, 24, 2012, p. 10-18.
- CARTIER (Marie), *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.
- DUBOIS (Vincent), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010.
- DUBOIS (Vincent), « Politiques au guichet, politique du guichet », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.
- EYMARD-DUVERNAY (François) et MARCHAL (Emmanuelle), *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997.
- EYMARD-DUVERNAY (François) et MARCHAL (Emmanuelle), *S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires*, Paris, Rapport pour le Centre d'Étude de l'Emploi, 1993.
- FOUCAULT (Michel), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.
- FRANÇOIS (Camille), « Disperser les ménages. Groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve de la démolition d'un grand-ensemble », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2014, 204, p. 102-117.
- HOUARD (Noémie), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- JEANNOT (Gilles), JOSEPH (Isaac), *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Éditions, 1995.
- KIRSCHENMANN (Joleen) et NECKERMAN (Kathryn M.), « We'd love to hire them, but ...; The Meaning of Race for employers », dans Christopher Jencks, Paul E. Peterson, *The urban underclass*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1991.
- KIRSZBAUM (Thomas), « La rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles*, 13, 2013.
- KIRSZBAUM (Thomas), « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat. Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France », *Raisons politiques*, 35, 2009, p. 49-66.
- LASCOUMES (Pierre), « Normes juridiques et politiques publiques », *Année sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.

- LASCOUMES (Pierre), LE BOURHIS (Jean-Pierre), « Des 'passe-droits' aux passes du droit : la mise en œuvre sociojuridique de l'action publique », *Droits et sociétés*, 32, 1996, p. 51-80.
- LASCOUMES (Pierre) et LE GALES (Patrick), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.
- LIPSKY (Michael), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 2010.
- MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL (MILOS), *Office public d'aménagement et de construction de Saint Etienne*, Rapport définitif n°2004-121.
- MOREL JOURNAL (Christelle), SALA PALA (Valérie), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles*, 10, 2011.
- PINSON (Gilles), SALA PALA (Valérie), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57, 2007, p. 555-597.
- RICE (Deborah), « Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy-implementation », *Administration and Society*, 45, 2013, p. 1038-1062.
- SALA PALA (Valérie), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et en Grande-Bretagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.
- SALA PALA (Valérie), « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? », *Regards sociologiques*, 39, p. 31-47.
- SALA PALA (Valérie), « 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*, 24, 2006, p.77-92.
- SIBLOT (Yasmine), *Faire valoir ses droits au quotidien. 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*, 2003, p. 76-91.
- SIMON (Patrick), KIRSZBAUM (Thomas), *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Notes du GELD, 2001.
- SPIRE (Alexis), « Du nouveau chez les bureaucrates », *Gouvernement et Action Publique*, 2, 2012, p. 167-174.
- SPIRE (Alexis), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 169, 2007, p. 4-21.
- SPIRE (Alexis), « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 69, 2005, p. 11-37.
- TANTER (Annick), TOUBON (Jean-Claude), « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 33-34, 1999, p. 59-86.
- TISSOT (Sylvie), « 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, 2005, p. 54-69.
- WARIN (Philippe), « Les dépanneurs de justice. Les 'petits fonctionnaires', entre qualité et équité », *Droit et Société*, 33, 2002.
- WARIN (Philippe), « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, 34, 1993, p. 69-95.
- WEILL (Pierre-Édouard), « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et Action Publique*, 2, 2013, p. 279-303.

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